

# PENGAWASAN GUBERNUR DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT DI DAERAH

Buku ini akan membahas secara komprehensif Pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam Mewujudkan Pemerataan Kesejahteraan Rakyat di Daerah. Buku ini berangkat dari kegelisahan tentang belum terwujudnya pemerataan kesejahteraan yang berkeadilan di daerah melalui pola pengawasan gubernur. Terdapat 3 isu besar yang akan dibahas meliputi: hakikat pengawasan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah; pengawasan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah; dan model pengawasan otonomi daerah oleh gubernur dalam mewujudkan pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah.

Buku ini akan menjadi referensi penting bagi akademisi hukum dan politik yang menaruh fokus pada hubungan pemerintah pusat dan daerah di era otonomi daerah. Selain itu, kalangan birokrat akan mendapatkan manfaat dari keberadaan buku ini yang berfokus pada isu pemerintahan daerah. Terakhir, buku ini juga sangat bermanfaat bagi para mahasiswa hukum baik di level sarjana, magister dan doktoral yang.....



Dr. Drs. I NENGGAH SURIATA, SH.,MH. Lahir di Tengading, 22 Juni 1962. Tinggal di Jalan Merpati, Gang Ayodyapura / IX / Nomor 14 Denpasar. Menyelesaikan pendidikan Sekolah Dasar di SD Pertigaan Padang Bai, Tahun 1970-1974, Sekolah Menengah Pertama di SMP Negeri Uluakan, Tahun 1975-1979, dan lulus Sekolah Menengah Atas di SMA Negeri Kelungkung, Tahun 1980-1983. Sarjana Administrasi Negara diselesaikan di FISIP Universitas Terbuka, Tahun 1986-1991, Sarjana Ilmu Hukum diselesaikan pada Fakultas Hukum Universitas Udayana, Tahun 1997-1999, Magister Konsentrasi Ilmu Hukum Pemerintahan diselesaikan pada Program Pascasarjana Magister, Tahun 2009-2012, Doktor diselesaikan pada Program Pendidikan Doktor Ilmu Hukum (S3) Universitas Udayanan, Tahun 2017-2022 dan menyelesaikan Program Pendidikan Reguler Angkatan (PPRA) Lemhannas RI LV Tahun 2016.

Pengalaman kerja sebagai Kepala Desa Antiga, Kecamatan Manggis, Kabupaten Karangasem, Tahun 1993-2002. Dosen Tidak Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Teknologi Indonesia, Tahun 2006-2010, Dosen Tidak Tetap Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta Denpasar, Tahun 2010-2015, Dosen Tidak Tetap Fakultas Dharma Duta, Prodi Hukum Agama Hindu Institut Hindu Dharma Negeri (IHDN) Denpasar, Tahun 2012-2020, Dosen Tetap Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Wira Bhakti Denpasar, Tahun 2014-sekarang, Ka. Pusat Kajian Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (STISPOL) Wira Bhakti Denpasar, Tahun 2014-2022, dan sebagai Dosen Tidak Tetap pada Fakultas Fakultas Ekonomi dan Bisnis (FEB) Universitas Warmadewa Denpasar, Tahun 2016-sekarang.

PENGAWASAN GUBERNUR DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT DI DAERAH

Dr. Drs. I NENGGAH SURIATA, SH.,MH.

Dr. Drs. I NENGGAH SURIATA, SH.,MH.

# PENGAWASAN GUBERNUR DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT DI DAERAH



**UDAYANA UNIVERSITY PRESS**

Gedung Vokasional  
Jl. Diponegoro No. 256, Sanglah, Denpasar - Bali  
unudpress@unud.ac.id <http://udayanapress.unud.ac.id>



Editor:  
I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja, SH.,M.Hum.,LLM.,PhD..

# PENGAWASAN GUBERNUR

---

DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT  
DI DAERAH

---

## **Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

### **Lingkup Hak Cipta**

#### **Pasal 1**

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **Ketentuan Pidana**

#### **Pasal 113**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf I untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan / atau pidana denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan / atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan / atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan / atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# **PENGAWASAN GUBERNUR**

---

## **DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT DI DAERAH**

---

Penulis:

**Dr. Drs. I NENGAH SURIATA, SH.,MH.**

Editor:

**I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja, SH.,M.Hum.,LLM.,PhD.**



**UNIVERSITAS UDAYANA**

**UDAYANA UNIVERSITY PRESS**

**2022**

# PENGAWASAN GUBERNUR

---

**DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT  
DI DAERAH**

---

**Penulis:**

Dr. Drs. I Nengah Suriata, SH.,MH.

**Editor:**

I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja, SH.,M.Hum.,LLM.,PhD..

**Lay Out:**

I Putu Mertadana, S.Ds

**Diterbitkan oleh:**

**UDAYANA UNIVERSITY PRESS**

Gedung Vokasional, Jl. Diponegoro No. 256, Sanglah, Denpasar - Bali  
unudpress@unud.ac.id <http://udayanapress.unud.ac.id>

**Cetakan Pertama:**

2022, xi + 216 hlm, 15,5 x 23 cm

**ISBN: 978-602-294-552-9**

**Hak Cipta pada Penulis.**

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang :**

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari penerbit.

## PENGANTAR PENERBIT

Puji syukur atas Asung Kerta Waranugraha Ida Sang Hyang Widhi/ Tuhan Yang Maha Esa sehingga buku ini dapat diterbitkan. Buku ini berupaya melengkapi literatur terkait Pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Hal yang menarik adalah bahwa buku ini berupaya menjawab kegelisahan tentang belum terwujudnya pemerataan kesejahteraan melalui model pengawasan gubernur.

Sebagai unsur kebaharuan alias *novelty*, buku ini lalu memberikan model pengawasan otonomi daerah oleh Gubernur dalam mewujudkan pemerataan kesejahteraan rakyat di Daerah. Tentu sebelum menjawab permasalahan ini, buku ini menjelaskan tentang hakikat pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah; dan pengaturan pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Buku ini akan menjadi referensi penting bagi akademisi hukum dan politik yang menaruh fokus pada hubungan pemerintah pusat dan daerah di era otonomi daerah. Selain itu, kalangan birokrat akan mendapatkan manfaat dari keberadaan buku ini yang berfokus pada isu pemerintahan daerah. Terakhir, buku ini juga sangat bermanfaat para mahasiswa hukum baik di level sarjana, magister dan doktoral yang menempuh spesialisasi ataupun konsentrasi di bidang hukum administrasi negara.



## KATA PENGANTAR

Segala puja dan puji syukur penulis panjatkan kehadirat Ida Sang Hyang Widhi Wasa /Tuhan Yang Maha Esa, atas berkat rahmat dan karuniaNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan buku ini yang berjudul **“Pengawasan Gubernur dan Kesejahteraan Rakyat di Daerah”**, setelah melalui berbagai tahapan dan proses penelitian yang cukup panjang.

Buku ini membahas pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah. Peran ini cukup krusial karena merupakan salah satu yang menentukan keberhasilan pengelolaan wilayah administrasi daerah provinsi dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Aktivitas pengawasan oleh Gubernur sebagai upaya meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah provinsi.

Terdapat 3 (tiga) isu hukum dalam disertasi ini, yaitu hakikat pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Kedudukan dan kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dan model pengawasan Gubernur dalam rangka pemerataan kesejahteraan di daerah.

Setelah membahas latar belakang di Bab I, Bab II buku ini membahas kerangka teoritik dan konseptual, yang terdiri teori-teori Teori Pengawasan, Teori Kewenangan, Teori Keadilan, Teori Bentuk Negara dan Teori Pembagian Kekuasaan Vertikal, sedangkan konseptual Konsep Otonomi Daerah, Konsep Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah, konsep negara hukum, dan konsep negara kesejahteraan menjadi pembahasan berikutnya.

Bab III lalu membahas tentang hakikat pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, membahas pengkajian hakikat pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Diawali dengan pengkajian sejarah pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dari periode Zaman Orde Lama dari tahun 1945 sampai dengan zaman reformasi, maksud, tujuan dan ruang

lingkup pengawasan Gubernur, jenis-jenis pengawasan Gubernur, prinsip-prinsip pengawasan gubernur dalam otonomi daerah kabupaten dan kota, dan prosedur pengawasan gubernur dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Bab IV lalu memaparkan tentang kedudukan dan kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, hubungan kewenangan pusat dan daerah dalam negara kesatuan republik indonesia (NKRI), pengaturan pengawasan Gubernur dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah

Bab V membahas model pengawasan masyarakat oleh gubernur dalam rangka pemerataan kesejahteraan di daerah dimulai dengan paparan perbandingan pengawasan masyarakat pada negara Jepang dan Philipina, kemudian dilanjutkan interpretasi dalam penambahan penjelasan pengawasan Pasal 7 ayat (1), Pasal 8 ayat (1) Pasal 91 ayat (2) huruf f dan Pasal 373 ayat (1), Pasal 378 ayat (2) dan ayat (3) UU 23/2014, Model Pengawasan Gubernur Berbasis Masyarakat (WASMAS)

Sebagai akhir, Bab VI lalu memberikan kesimpulan terhadap hasil penelitian dan saran yang diajukan dalam rangka pengembangan ilmu hukum khususnya Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam rangka Pemerataan Kesejahteraan di Daerah.

Akhir kata, semoga buku ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan berharga dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya mengenai pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam rangka pemerataan kesejahteraan rakyat.

Denpasar, 27 Mei 2022.

Penulis

# DAFTAR ISI

<b>PENGANTAR PENERBIT .....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vii</b>
<b>BAB I LATAR BELAKANG .....</b>	<b>1</b>
<b>BAB II KERANGKA BERPIKIR TEORITIK .....</b>	<b>21</b>
<b>DAN KONSEPTUAL.....</b>	<b>21</b>
2.1 Kerangka Teoritik .....	21
2.1.1 Teori Pengawasan.....	21
2.1.2 Teori Kewenangan.....	27
2.1.3 Teori Keadilan.....	36
2.1.4 Teori Bentuk Negara .....	45
2.1.5 Teori Pembagian Kekuasaan Vertikal.....	49
2.2 Landasan Konseptual .....	54
2.2.1 Konsep Otonomi Daerah .....	54
2.2.2. Konsep Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah.....	58
2.2.3. Konsep Negara Hukum .....	60
2.2.4. Konsep Negara Kesejahteraan. ....	68
2.2.5. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ...	70
<b>BAB III HAKIKAT PENGAWASAN GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT DI DAERAH .....</b>	<b>84</b>
3.1. Periodesasi Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat .....	84
3.1.1. Periode Zaman Orde Lama dari Tahun 1945 sampai dengan 1965 .....	84
3.1.2. Periode Zaman Orde Baru dari Tahun 1966 sampai dengan 1998 .....	89

3.1.3.	Periode Zaman Orde Reformasi dari tahun 1999 sampai dengan sekarang.....	93
3.2	Maksud, Tujuan dan Ruang Lingkup Pengawasan Gubernur..	100
3.2.1.	Maksud Pengawasan Gubernur.....	100
3.2.2.	Tujuan Pengawasan Gubernur.....	102
3.2.3.	Ruang Lingkup Pengawasan Gubernur.....	106
3.2.4.	Jenis-Jenis Pengawasan Gubernur .....	107
3.3.	Prinsip-prinsip Pengawasan Gubernur dalam Otonomi Daerah Kabupaten dan Kota.....	111
3.4.	Prosedur Pengawasan Gubernur dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah .....	113

#### **BAB IV PENGAWASAN GUBERNUR SEBAGAI WAKIL**

	<b>PEMERINTAH PUSAT DI DAERAH .....</b>	<b>115</b>
4.1.	Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat .....	115
4.2.	Hubungan Pusat dan Daerah dalam Pengawasan pada Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) .....	123
4.3.	Pengaturan Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah.....	135
4.4.	Pengawasan Gubernur Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	149
4.5.	Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah .....	158
4.6.	Pengawasan Fungsional Gubernur dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	160
4.7.	Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Kabupaten dan Kota. ....	163

#### **BAB V MODEL PENGAWASAN GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT DALAM MEWUJUDKAN PEMERATAAN KESEJAHTERAAN RAKYAT**

	<b>DI DAERAH .....</b>	<b>169</b>
5.1.	Perbandingan Pengawasan Masyarakat pada Beberapa Negara.....	169
5.1.1	Negara Jepang .....	172
5.1.2	Negara Philipina.....	178

5.2. Model Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam rangka Pemerataan Kesejahteraan Rakyat di Daerah Masa Depan .....	185
5.2.1 Interpretasi Norma Kabur Pengawasan Pasal 91 ayat (2) huruf f UU 23/2014 .....	185
5.2.2. Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah .....	191
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>197</b>
6.1 Simpulan .....	197
6.2. Saran-Saran .....	198
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>200</b>



# BAB I

## LATAR BELAKANG

Pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah merupakan salah satu yang menentukan keberhasilan pengelolaan wilayah administrasi daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Aktivitas pengawasan oleh Gubernur sebagai upaya meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pembangunan yang diprogramkan oleh pemerintah pusat sebagai realisasi program dan anggaran disemua sektor kehidupan masyarakat.

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah konsekwensi dari negara Indonesia berbentuk kesatuan, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Negara kesatuan Indonesia tiada kedaulatan di masing-masing daerah, tetapi penyelenggaraan pemerintahan negara hanya ada pada pemerintahan pusat. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD NRI 1945, disebutkan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan berbentuk Republik”. Oleh karena itu, sistem pemerintahan daerah merupakan sub-sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan, disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) yang selengkapannya disebutkan:” Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang setiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Keberadaan hubungan wewenang pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan kabupaten dan kota didasarkan atas bunyi alinea ketiga UUD NRI 1945 yaitu “pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia” dan alinea keempat yang tujuan negara yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan memajukan

kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara kesatuan Indonesia juga memiliki cita-cita nasional sebagai perwujudan negara bangsa (*nation state*) yaitu untuk menciptakan negara Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur serta sentosa bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam rangka untuk mencapai tujuan negara dan cita-cita nasional, maka pemerintahan daerah diberikan otonomi daerah yaitu hak, kewajiban dan wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan negara dan cita-cita nasional, maka Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya disebut UU 23/2014. Dalam UU 23/2014, dalam Pasal 2 ayat (1) negara kesatuan dipertegas lagi yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota.

Dalam UU 23/2014 memberikan arah kebijakan kepada pemerintahan daerah agar penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peranserta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah, dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Kedudukan dan kewenangan Gubernur dalam melakukan pengawasan merupakan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat. Gubernur dalam melaksanakan pengawasan, bertujuan agar terciptanya program pemerintah pusat dan daerah terlaksana sesuai program, rencana, kebijakan, instruksi dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga tidak terjadi penyelewengan dan penyimpangan pengelolaan anggaran daerah. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berfungsi sebagai kepala daerah yang memimpin pemerintahan di daerah, menjadi subordinat dengan pemerintah pusat.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berwenang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, kabupaten dan kota yang didasarkan atas negara kesatuan. Dalam UU 23/2014, mengatur pengawasan yang dilimpahkan kepada Gubernur

sebagai wakil pemerintah pusat. Pengawasan dalam UU 23/2014, diatur Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 dapat disebutkan pada intinya bahwa pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilimpahkan kepada Gubernur, yang akhirnya dipertanggungjawabkan oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan. Begitu pulan dalam Pasal 8 ayat (1),(2) dan ayat (3) UU 23/2014, dinyatakan bahwa pengawasan dilakukan secara berjenjang yaitu pemerintahan provinsi oleh pemerintah pusat, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri. Pasal 91 ayat (1), (2) dan ayat (3), pengawasan dalam urusan pembagian pemerintahan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan dibantu oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pasal 373 ayat (1),(2) dan ayat (3), yang hampir sama diatur dalam Pasal 8 ayat (1), (2) dan ayat (3) pada intinya menegaskan kembali bahwa pengawasan merupakan kewenangan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada Gubernur di daerah. Sedangkan pengawasan dalam Pasal 378 ayat (1),(2), dan ayat (3), bahwa Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pengawasan umum dan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang dibantu oleh perangkat Gubernur. Apabila Gubernur tidak mampu melakukan pengawasan kepada pemerintahan kabupaten/kota dapat meminta bantuan kepada pemerintah pusat.

Gubernur dalam pengawasan pemerintahan di daerah sebagai kepala wilayah administratif meliputi daerah kabupaten dan kota. Dengan demikian fungsi Gubernur sebagai kepala daerah otonom dan kepala daerah wilayah administratif. Berkaitan fungsi tersebut maka Gubernur sebagai koordinator pembangunan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah wilayah administratif provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Mochtar Masoed<sup>1</sup>, menyebutkan bahwa negara sepenuhnya memahami kompleksitas peran negara dalam pembangunan. Gubernur sebagai pemimpin daerah di era otonomi daerah berkewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah. J Syahban

---

1 Mochtar Masoed, 1999, *Politik Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 88

Yasasusastra<sup>2</sup>, mengatakan bahwa mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah merupakan kewajiban dari Gubernur sebagai seorang pemimpin dan kepala wilayah administratif provinsi.

Josef Riwu Kaho, menyebutkan bahwa “dalam negara kesatuan, pemerintah pusat tetap mempunyai hak untuk mengawasi daerah-daerah otonom yaitu daerah-daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”. Hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan masyarakat daerah. Mubyarto, menyebutkan tujuan umum otonomi daerah untuk meniadakan ketidakadilan daerah, mewujudkan pemerataan kesejahteraan dan mengelola daerah secara demokratis sesuai dengan aspirasi masyarakat. Otonomi daerah lahir dari desentralisasi yang oleh Osborne M. Reynords, Jr disebutkan sebagai berikut :

*“There has been more talk than action so far on decentralization. But the success of some experiments, plus increased community pressure to make local governments less remote, may well lead to additional innovations. Much experimenting has so far occurred in densely are available, might also be considered by units of goverment covering wide expances of largely rural territory.”*<sup>3</sup>  
(Terjemahan bebasnya : Desentralisasi merupakan aspirasi dari masyarakat untuk menjadikan daerah lebih maju dalam memproleh kemandirian, kebebasan serta meningkatkan inovasi daerah sesuai dengan potensinya menuju efektifitas dan efsiensi penyelenggaraan pemerintahan, mencegah lebih banyak pengeluaran satu daerah, sehingga terwujud pemerataan pendapatan bagi daerah).

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan sesuai dengan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya disebut UUD NRI 1945, yaitu negara Indonesia adalah negara kesatuan. Ditegaskan pula dalam UUD NRI 1945, Pasal 37 ayat (5), “khusus bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia

---

2 J. Syahban Yasasusastra, 2011, *Asta Brata 8 Unsur Alam Simbol Kepemimpinan*, Pustaka Mahardika, Yogyakarta, hal. 183.

3 Osborne M. Reynords Jr, 1982, *Local Government Law*, St. Paul, Minnesota West Publising Co, hal. 39.

tidak dapat dilakukan perubahan”. Hal ini dimaksudkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), merupakan tekad bangsa Indonesia, berdirinya Negara Indonesia yang kokoh. Negara Kesatuan Republik Indonesia mengatur system pemerintahan yang dikendalikan oleh pemerintah pusat. Dengan demikian tanggungjawab pemerintahan negara tertinggi berada pada Presiden sebagai kepala pemerintahan tertinggi. Berkaitan Negara Indonesia sebagai negara kepulauan dan luas wilayah secara geografi, maka pengawasan pemerintahan di daerah diserahkan dan dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Wilayah Negara Indonesia sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagai negara kesatuan, maka kewenangan berada pada pemerintah pusat. Sangat beralasan mengingat secara geografis wilayah negara Indonesia sangat luas, maka dibentuklah pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan pemerintahan daerah kota. Hal ini didasari oleh adanya luas wilayah Indonesia, dengan masyarakat sangat heterogen, multi-etnis, multi-agama, multi-kultur, yang diwadahi oleh Bhinneka Tunggal Ika, maupun latar belakang kehidupan bangsa Indonesia bidang ekonomi, politik, sosial budaya, maka sistem pemerintahan diselenggarakan melalui dengan otonomi daerah.

Otonomi daerah didasarkan atas pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat terhadap daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pembagian pemerintahan berdasarkan Pasal 18 ayat 5 dan ayat (6) UUD NRI 1945, yang diatur oleh undang-undang pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya serta melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan dalam koridor Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia (NKRI).

Dalam Pemerintahan daerah sesuai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) untuk mewujudkan tujuan negara dan cita-cita nasional, yang tercantum didalam pembukaan UUD NRI 1945 alinea keempat yang berbunyi: “Untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk mewujudkan

kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi, kemerdekaan, dan keadilan sosial”. Sedangkan makna menciptakan cita-cita nasional, oleh Ton Kertapati<sup>4</sup> disebutkan bahwa cita-cita nasional adalah “aspirasi, gambaran kehendak bangsa Indonesia tentang bentuk masyarakat yang ingin diwujudkan yaitu masyarakat Indonesia yang adil dan makmur, material dan spiritual berdasarkan Pancasila dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat serta suasana perikehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai”.

Dalam mempercepat pencapaian tujuan negara dan cita-cita nasional, dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka daerah diberikan otonomi daerah sesuai Pembukaan UUD NRI 1945 alinea ke empat, maka dijabarkan lebih lanjut dalam batang tubuhnya. Pemerintahan daerah sesuai UUD NRI 1945, diatur dalam Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B, dinyatakan: bahwa, dalam pemerintah pusat terdapat satuan pemerintahan yang lebih rendah yaitu pemerintah daerah provinsi serta kabupaten dan kota yang menyelenggarakan pemerintahan yang berasaskan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Pemerintahan daerah yang berasaskan otonomi daerah dan tugas pembantuan yaitu pemerintah daerah yang memperoleh penyerahan dan pelimpahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat dalam rangka melaksanakan desentralisasi. Desentralisasi dalam bentuk pembagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dalam rangka menumbuhkembangkan kemandirian, kebebasan, kreatif, inovatif dan peluang dalam mengatur dan mengurus potensi daerah bersama dan peran serta masyarakat, sehingga menimbulkan peningkatan pembangunan daerah bagi pemerataan kesejahteraan masyarakat. Terwujudnya kesejahteraan sesuai konsideran UU 23/2014 dinyatakan bahwa “bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip

---

4 Ton Kertapati, 1988, *Katahanan Nasional Indonesia dan Penerangan Pembangunan*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 1.

demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan berdasarkan prinsip keadilan, maka peningkatan pembangunan daerah akan berpeluang dan memiliki kesempatan sangat luas bagi daerah otonom untuk menerapkan kewenangannya secara mandiri, bebas, luas, nyata dan bertanggungjawab dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat serta daya saing daerah.

Kewenangan luas, nyata dan terbuka, kemandirian, kebebasan serta peluang akan berpeluang juga terjadinya penyalahgunaan kewenangan pemerintahan, sehingga dibutuhkan pengawasan oleh pemerintah, tanpa pengawasan akan terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan kewenangan. Ketiadaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah mengakibatkan kerugian keuangan negara dan tidak terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Kuangan negara merupakan sumber dana dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam berbagai urusan pemerintahan berdasarkan Pasal 9 ayat (1) terdiri urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan yang bersifat absolut dapat dilimpahkan kepada instansi vertikal di daerah atau Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Sedangkan urusan yang menjadi kewenangan daerah terdiri urusan bersifat wajib dan pilihan. Pasal 11 ayat (2) urusan pemerintahan wajib terdiri dari urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam berbagai urusan pemerintahan, peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap kewenangan daerah.

Suriansyah Murhani<sup>5</sup>, menyebutkan bahwa, “pengawasan dalam hubungan pemerintahan daerah adalah tindakan, kegiatan, usaha untuk mengetahui kenyataan sebenarnya pelaksanaan kegiatan, program, apakah telah sesuai dengan sebenarnya atau tidak”. Tujuan pengawasan yaitu mengadakan atau pencocokan apakah kegiatan atau program

---

5 Suriansyah Murhani, 2008, *Aspek Hukum Pemerintahan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, hal. 3.

yang telah dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya serta tindak lanjut dari hasil pengawasan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pengawasan dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terkait pelaksanaan otonomi daerah kabupaten dan kota terhadap pembagian urusan pemerintahan dan tugas pembantuan.

Penyerahan urusan pemerintahan dalam rangka mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat, kemakmuran, pemerataan dan keadilan bagi daerah didasarkan atas pembagian kewenangan pusat dan daerah. Pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan, menurut Tedi Sudrajat, menyebutkan bahwa, “menimbulkan hubungan pengawasan merupakan konsekuensi yang muncul dari pemberian kewenangan, agar terjaga keutuhan negara kesatuan”.<sup>6</sup>

Hubungan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan pemerintah daerah kabupaten dan kota menjadi bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah secara efektif, efisien sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jimlly Asshidiqui, menyebutkan bahwa “hubungan struktur pemerintahan pusat, provinsi, kabupaten dan kota dilihat hubungan bertingkat-tingkat, sehingga bersifat vertikal dan hierarki”<sup>7</sup> Struktur pemerintahan daerah mengharmoniskan hubungan heirakhi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten serta kota, bukan berarti lepas dari pemerintahan negara kesatuan, tetapi akan memperkuat pemerintah pusat sebagai negara kesatuan. Lingkungan pemerintahan daerah menciptakan koordinasi, pengawasan dan keserasian antar pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota serta pusat menjadi aspek penting dalam pengelolaan pemerintahan daerah.

Aspek pengawasan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dalam bidang pemencaran kekuasaan pembagian urusan pemerintahan agar dapat mewujudkan pemerataan kesejahteraan melalui peningkatan mutu pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat dan daya saing daerah. Sesuai Pasal 9 ayat (1), (2), (3), (4) dan ayat (5), Pasal 10 ayat (2), Pasal 11 ayat

---

6 Tedi Sudrajat, 2017, *Hukum Birokrasi Pemerintahan Kewenangan dan Jabatan*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 60.

7 Jimlly Assididqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, hal.428, selanjutnya disebut Jimlly Assididqie I

(1), (2) dan ayat (3), Pasal 19 ayat (1) Pasal 25 ayat (2) UU 23/2014, maka peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat serta sebagai peran pembantu Presiden di daerah.

Gubernur sebagai kepala daerah otonom melakukan otonomi di daerah provinsi, sedangkan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, wajib melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota maupun pemerintahan daerah provinsi. Kedudukan fungsi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai peran sangat penting dalam pengawasan pemerintahan daerah provinsi maupun pemerintahan daerah kabupaten dan kota.

Kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melaksanakan urusan pemerintah konkuren sesuai dengan Pasal 11 ayat (1), (2) dan (3) dan Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU 23/2014. Urusan pemerintahan konkuren terdiri urusan pemerintahan pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten dan kota. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah terdiri urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Sedangkan kewenangan Gubernur dalam perannya sebagai wakil pemerintah pusat sesuai Pasal 10 ayat (1) dan (2) huruf b, UU 23/2014 mengkoordinasikan urusan pemerintahan absolut terdiri atas politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, serta fiskal dan agama. Berkaitan kewenangan pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) menyebutkan bahwa, "Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah". Dalam Pasal 8 ayat (2) UU 23/2014, yaitu pembinaan dan pengawasan terhadap urusan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah kabupaten dan kota. Pasal 373 ayat (1) "Pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi". Ayat (2) Pasal 373 di dinyatakan bahwa "Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Sedangkan Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota

diatur dalam Pasal 378 ayat (1) yang berbunyi: “ Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pengawasan umum dan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten / kota”. Pengawasan umum dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah oleh Gubernur dalam rangka melaksanakan pemerintahan umum.

Gubernur dalam menjalankan pemerintahan umum dibantu oleh instansi vertikal sesuai dengan Pasal 25 ayat (1) UU 23/2014 sebagai pelaksanaan dekonsentrasi. Dekonsentrasi sesuai dengan Pasal 1 angka 9 yang menentukan sebagai berikut :

”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/Walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum”.

Gubernur melaksanakan kewenangan dalam desentralisasi, dekonsentrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, mengkoordinir pemerintahan daerah kabupaten dan kota, serta melaksanakan tugas pembantuan. Tugas Pembantuan berdasarkan Pasal 1 angka 11 UU 23/2014 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. Gubernur berwenang menjalankan prinsip negara kesatuan yang berkaitan dengan koordinasi, pembinaan dan pengawasan terhadap otonomi daerah kabupaten dan kota. Pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan kabupaten dan kota meliputi: (1) pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang bersifat wajib; (2) pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang bersifat pilihan; dan (3) pelaksanaan urusan pemerintahan menurut tugas pembantuan. Pelaksanaan urusan pemerintahan menurut tugas pembantuan merupakan pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi/kabupaten dan kota (DPRD Prov/Kab/Kota).

Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945, pemerintahan provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pasal 1 angka 7 UU 23/2014 dinyatakan bahwa:”Asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah”. Otonomi daerah sesuai Pasal 1 angka 6, dinyatakan bahwa:”otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Otonomi seluas-luasnya membawa dampak negatif bahwa daerah memiliki kebebasan dan kemandiri tanpa batas. Oleh karena itu otonomi daerah seluas-luasnya menjadi ancaman, hambatan, serta berpeluang disintegrasi bangsa. Otonomi seluas-luasnya merupakan peralihan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintahan di daerah.

Pada saat reformasi tahun 1998, menjadi titik tonggak berbalik bandul dari sistem sentralistik menjadi desentralisasi. Bagi daerah yang mempunyai sumber daya (manusia, alam) berpeluang lepas dari negara kesatuan, menjadi negara merdeka untuk memperjuangkan rakyatnya menuju pemerataan kesejahteraan yang berkeadilan bagi masyarakat.

Otonomi seluas-luasnya bukan berarti daerah bebas sebanyak-banyak mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, tetapi kebebasan daerah untuk mengatur dan mengurus sesuai dengan kepentingan daerah, serta dilakukan pengawasan oleh pemerintah pusat. NKRI sebagai negara kesatuan memencarkan kekuasaannya secara vertikal dengan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah provinsi maupun kabupaten dan kota. Penyerahan urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah provinsi maupun kabupaten dan kota. Kewenangan daerah provinsi melalui Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, maka oleh pemerintah pusat diberikan kekuasaan untuk mengawasi pemerintahan otonomi daerah kabupaten dan kota didasarkan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat.

Kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bersifat terbatas dalam wilayah administratif, daerah kabupaten dan kota. Padahal otonomi daerah yang dilaksanakan selama ini bukan sebagai tujuan semata, tetapi merupakan instrument untuk mewujudkan pemerataan

kesejahteraan, kemakmuran dan keadilan bagi masyarakat daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif dengan memperhatikan aspek-aspek hubungan pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dan kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Penyelenggaraan otonomi daerah dalam pemerintah daerah kabupaten dan kota membawa implikasi terhadap sumber daya daerah. Sumber daya masing-masing daerah kabupaten dan kota berbeda-beda, dengan berbagai potensi ekonomi.

Bupati dan Walikota sebagai kepala daerah, menciptakan kreatifitas dan inovatif serta memiliki peluang, agar mampu memperdayakan masyarakat serta potensi ekonomi daerah menjadi unggul dan mandiri meningkatkan pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah. Sebaliknya sumber daya sedikit, maka daerahnya akan menjadi terkebelakang, kemiskinan tinggi dan bahkan menjadi korban keadilan sosial masyarakat daerah.

Kenyataannya yang terjadi saat ini, kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam era otonomi daerah berdasarkan UU 23/2014, masih sangat terbatas sesuai ketentuan dalam Pasal 13 ayat (4) yaitu :

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaanya lintas kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2018 tentang

Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat selanjutnya disebut PP 33/2018, dinyatakan, bahwa Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan Pasal 1 ayat (3) mempunyai wewenang:

- a. Membatalkan peraturan bupati/walikota
- b. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/ wali kota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. Memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. Memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan kabupaten/ kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/ kota;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Gubernur dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah seperti tersebut diatas pada kontek otonomi daerah kabupaten dan kota, belum mampu untuk mewujudkan pemerintahan daerah mencapai pemerataan kesejahteraan, keadilan masyarakat wilayah daerah provinsi. Kewenangan Gubernur sebagaimana diuraikan dalam Pasal 1 ayat (3) PP 33/2018 merupakan sasaran pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Fungsi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam pelaksanaan kurang berfungsi menciptakan pemerintahan daerah secara efisien dan efektif di wilayah administratif kerja Gubernur.

Dalam UU 23/2014, peranan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terkait otonomi daerah bertanggungjawab untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan masyarakat di daerah. Gubernur dan Bupati/ Walikota merencanakan pembangunan di wilayah administratif provinsi bersinergi secara terpola, terpadu, dan terarah. Melalui perencanaan pembangunan di tingkat provinsi akan mencapai kesejahteraan masyarakat. Masyarakat sejahtera secara berkeadilan, maka memperkuat kekokohan NKRI. Dalam memperkuat kekokohan NKRI dalam sistem pemerintahan negara, maka Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diberikan wewenang melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di daerah.

Negara Indonesia merupakan negara kesejahteraan (*welfare state*) dan negara kesatuan (*unity*) maka, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, bertujuan pemerintahan daerah berjalan mencapai kesejahteraan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan Gubernur dalam otonomi daerah kabupaten dan kota belum terjadinya pemerataan kesejahteraan di daerah, dikarenakan belum jelasnya norma pengawasan sesuai dengan Pasal 91 ayat (2) huruf f UU 23/2014. Pasal 91 ayat (2) huruf f menyebutkan : “melakukan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Berkaitan dengan Pasal 91 ayat (2) dimaksudkan tugas Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam bidang pengawasan kepada daerah kabupaten/kota yang menjadi urusan pemerintahan daerah. Pasal 91 ayat (2) huruf f tersebut, peraturan belum jelas mengenai pengawasan yaitu melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, untuk mencapai kesejahteraan yang berkeadilan bagi masyarakat. Dampak dari pada itu menyebabkan terjadinya ketimpangan kesejahteraan di masing-masing daerah dalam wilayah administratif provinsi.

Y.W. Sunindhia dan Ninik Widyawati, menyebutkan “pengawasan terhadap segala kegiatan yang dilaksanakan pemerintahan daerah, sebagai akibat mutlak dari negara kesatuan”.<sup>8</sup> Y.W. Sunindhia dan Ninik Widyawati menyatakan pengawasan terdiri dari pengawasan umum, pengawasan preventif dan pengawasan represif. “Pengawasan umum ialah pengawasan terhadap keseluruhan pelaksanaan tugas dan wewenang pemerintahan daerah”...<sup>9</sup>, “pengawasan preventif mengesahkan atau tidak mengesahkan terhadap keputusan kepala daerah, serta pengawasan refresif penundaan dan pembatalan berlakunya keputusan kepala daerah”.<sup>10</sup> Sirajuddin,dkk menyebutkan, bahwa “pengawasan, proses untuk mencapai hasil dan tujuan sebagai acuan keberhasilan yang dicapai serta tindakan koreksi apabila tindakan tidak sesuai tolok ukur yang ditetapkan”<sup>11</sup>

8 Y.W. Sunindhia dan Ninik Widyawati, 1987, *Kepala Daerah dan Pengawasan dari Pusat*, Bina Aksara, Jakarta, hal.42

9 Y.W. Sunindhia dan Ninik Widyawati, *Ibid*, hal.73.

10 Y.W. Sunindhia dan Ninik Widyawati, *Ibid*,hal.75.

11 Sirajuddin,dkk, 2016, *Pemerintahan Daerah; Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang hal.284, selanjutnya disebut Sirajuddin I

Perkembangan pemerataan kesejahteraan sosial yang berkeadilan di daerah tidak tercapai sehingga menimbulkan perasaan kecemburuan sosial. Kecemburuan sosial antar daerah provinsi maupun daerah kabupaten dan kota dengan mengklaim daerah sendiri tanpa memperdulikan berada dalam wilayah administrasi daerah provinsi. Kesenjangan dan kecemburuan sosial masyarakat akan menimbulkan kepentingan bagi organisasi terorganisir maupun tidak terorganisir untuk memprovokasi daerah lepas dari NKRI. Ketiadaan hubungan kerjasama antar pemerintah daerah sehingga masyarakat menjadi korban kemiskinan, kebodohan maupun kemelaratan.

Pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat belum mampu mewujudkan jiwa dan semangat otonomi daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat. Perbedaan pendapatan daerah dalam kabupaten dan kota yang menjadi wilayah administratif sekaligus wilayah kerja Gubernur menimbulkan dampak kesenjangan sosial masyarakat dalam menikmati pendapatan antara daerah kabupaten dan kota.

Kesenjangan sosial kabupaten dan kota dalam pelaksanaan otonomi daerah tidak adanya pemerataan pembangunan, dan partisipasi dalam kehidupan bernegara menurun. Pembangunan daerah pada saat ini cenderung pada daerah kabupaten dan kota di era otonomi daerah berjalan secara sendiri-sendiri, kurang terpola, kurang terarah, kurang terintegrasi, dan kurang bersinergi dalam satu kesatuan wilayah provinsi. Robinson Tarigan menyebutkan bahwa “Pembangunan wilayah provinsi melalui metode komprehensif dengan memadukan pola pendekatan antara pendekatan sektoral dan regional, agar kedua metode tersebut berjalan berinteraksi secara terpadu dan saling melengkapi satu daerah dengan daerah lainnya”<sup>12</sup>

Pola pembangunan melalui pendekatan sektoral adalah daerah kabupaten dan daerah kota. Sedangkan pola pendekatan regional yaitu memadukan antara pembangunan daerah dan kota secara keseluruhan dengan wilayah provinsi. Ketiadaan koordinasi pembangunan sektoral dengan kewilayahan, maka perencanaan pembangunan akan menimbulkan berjalan secara sendiri-sendiri, tumpang tindih, tidak terintegrasi serta

---

12 Robinson Tarigan, 2016, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 43.

tidak terpadu. Pembangunan daerah tidak terkoordinir antara daerah dalam wilayah provinsi akan menimbulkan kesenjangan sosial antar wilayah.

Kesenjangan sosial antar kabupaten dan kota dalam daerah berpotensi ekonomis tinggi, tidak menjadi peluang daerah unggul dan sejahtera serta makmur, sedangkan daerah pendapatan kecil akan semakin terkebelakang, kurang mandiri dan tidak sejahtera, tidak tercapai kemakmuran dan kebahagiaan. Problem ketimpangan daerah oleh Syaukani HR, menyampaikan bahwa “kebijakan-kebijakan otonomi daerah sesungguhnya dapat diorientasikan dalam rangka menjawab sejumlah problem yang terkait dengan ketimpangan pembagian kue pembangunan...”<sup>13</sup>

Ketimpangan kesejahteraan yang terjadi saat ini, yang berkaitan pengawasan Gubernur sebagai penanggungjawab pembangunan dalam wilayah administratif di daerah, belum mewujudkan kesejahteraan. Gubernur memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah provinsi. Dengan demikian dibutuhkan pelaku pengawasan pemerintahan daerah meliki ketrampilan dan pengetahuan. Joko Widodo, menyebutkan bahwa “kompetensi berkaitan dengan kemampuan aparatur pemerintah berupa pengetahuan (*knowlage*), ketrampilan (*skill*), kecakapan (*capacity*), sikap (*attitude*), perilaku (*behavior*), serta etika yang diperlukan dalam pelaksanaan apa yang menjadi tugas pokok, fungsi dan kewenangan, serta tanggungjawab yang diamanatkan kepadanya.<sup>14</sup> Pengawasan pemerintahan daerah diperkuat dengan kompetensi sesuai pendapat Joko Widodo sehingga terwujud pengawasan yang berintegritas, transparan, dan bertanggungjawab, dalam melaksanakan profesinya sebagai pengawas.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebagai pembantu tugas Presiden selaku penanggungjawab kepala pemerintahan Republik Indonesia di daerah. Sedangkan Presiden sebagai kepala negara berwenang menjalankan pemerintah yang berhaluan prinsip negara kesatuan. Pengawasan yang dilakukan Gubernur bersifat internal,

---

13 Syaukani HR, 2003, *Otonomi Daerah Dan Kompetensi Lokal*, Millinium Publisher, Jakarta, hal. 39.

14 Joko Widodo, 2007, *Learning Organization*, Bayu Media Phublihing, Malang, hal. 20.

preventif, represif maupun pengawasan umum dan pengawasan teknis. Dalam pengawasan Gubernur internal-preventif berkaitan pengawasan dalam rangka pembinaan. Pengawasan represif berkenaan dengan hubungan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, agar pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan Gubernur dalam pengawasan umum merupakan urusan pemerintah pusat di daerah atas dasar pelimpahan dan penyerahan dari pemerintah pusat kepada Gubernur. Pembagian urusan pemerintahan daerah, dilakukan pengawasan oleh Gubernur dalam pelaksanaan otonomi daerah kabupaten dan kota berdasarkan peraturan perundang-undangan Penyelenggaraan otonomi daerah pada kabupaten dan kota untuk mendekatkan urusan pemerintahan kepada rakyat di daerah, sehingga masyarakat daerah yang memahami kebutuhannya sendiri.

Kedekatan pelayanan masyarakat dalam otonomi daerah kabupaten dan kota, diserahkan masyarakat daerah, karena kebutuhan masyarakat daerah yang lebih tahu. Kebutuhan daerah kabupaten dan kota satu dengan lainnya tentu berbeda-beda. Melalui penyelenggaraan pemerintahan otonomi daerah kabupaten dan kota, akan mampu lebih cepat terpenuhinya peningkatan kesejahteraan, pemerataan serta keadilan bagi masyarakat daerah. Dengan demikian maka, penyeragaman penyelenggaraan otonomi daerah kabupaten/kota tidak dapat disamakan masing-masing daerah. Masing-masing daerah kabupaten dan kota memiliki kearifan lokal (*local genius*) yang menjadi penuntun dalam kehidupan masyarakat. Dalam hubungan pusat dan daerah dan pedoman kearifan lokal mengefektifkan pengawasan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Berdasarkan pada fakta diatas, akan diketengahkan problematika secara filosofis, sosiologis dan yuridis dalam penelitian disertasi ini. Menurut Kaelan bahwa permasalahan filosofi, sosiologis dan yuridis berkaitan dengan pengetahuan mengenai intisari atas makna<sup>15</sup>.

Problematika dari segi filosofi pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam pemerataan kesejahteraan masyarakat, dapat dirumuskan secara ontologi, epistemologi dan aksiologi. Rumusan problematika secara filosofis yaitu belum terpenuhinya pemerataan

---

15 Kaelan MS, 2016, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma Yogyakarta, hal.10.

kesejahteraan masyarakat untuk menjamin kehidupan masyarakat mencapai kualitas kehidupan yang lebih baik dan lebih baik lagi dalam rangka pemerataan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan berdasarkan Pancasila. Menurut Kaelan MS<sup>16</sup>, Pancasila merupakan dasar yang fundamental bagi negara Indonesia terutama dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara. Kaelan MS<sup>17</sup>, menyebutkan bahwa “untuk mewujudkan tujuan negara sebagai tujuan bersama maka dalam hidup kenegaraan harus mewujudkan jaminan perlindungan bagi seluruh warga, sehingga untuk mewujudkan tujuan seluruh warganya harus dijamin berdasarkan suatu prinsip keadilan yang timbul dalam kehidupan bersama (kehidupan sosial).

Penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah wajib untuk berpedoman kepada Pancasila sebagai falsafah dan pandangan hidup bangsa Indonesia (*philosophy and way of life nations*). Pancasila merupakan pengejawantahan (*system of ideas*) dari sikap, tindakan, perilaku dalam kehidupan nasional baik bernegara, berbangsa dan bermasyarakat. Pancasila menjadi sarana didalam kehidupan Negara di dalam mewujudkan masyarakat untuk mencapai tujuan negara dan cita-cita nasional. Disamping itu Pancasila sebagai dasar negara berarti bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dilandasi dengan nilai-nilai Pancasila. Sila kelima dari Pancasila yaitu “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. Pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh kepala daerah, bertugas untuk mencapai tujuan pemerataan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Dalam mencapai keadilan, maka pengawasan Gubernur sebagai sarana untuk mensejahterakan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Problematika dari segi sosiologis, adanya kehidupan masyarakat terpecah-pecah dan menimbulkan kesenjangan sosial masyarakat, serta menjadikan masyarakat dibelenggu kemiskinan, dan kebodohan serta terganggunya hubungan koordinasi antara Bupati/Walikota dengan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat serta ketiadaan koordinasi, keterpaduan, sinergitas, terpola dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

---

16 Kaelan MS, *Ibid*, hal.78.

17 Kaelan MS, *Ibid*, hal. 68.

Problematika dari segi yuridis, melihat dari sudut pandang perundang-undangan apa yang seharusnya secara “*das sollen*” dan melihat dalam kenyataan faktualnya atau “*das sein*”. Dogmatik hukum dalam disertasi ini, dengan tema sentral pengawasan Gubernur, mengacu pada UU 23/2014 khususnya Pasal yang mengatur tentang pengawasan terdapat di dalam Pasal 7 ayat (1), dan ayat (2), Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 91 ayat (1), dan ayat (2), Pasal 373 ayat (1), (2) dan ayat (3), Pasal 378 ayat (1), (2) dan ayat (3). disebutkan bahwa: “Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah”. Pasal 8 ayat (2) disebutkan bahwa :”Pembinaan dan Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pasal 91 ayat (1) disebutkan bahwa: “Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pasal 373 ayat (1) disebutkan bahwa:”Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi. Sedangkan Pasal 373 ayat (2) disebutkan bahwa : “Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pasal 378 ayat (1) disebutkan bahwa: ‘Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pengawasan umum dan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pasal 378 ayat (2) disebutkan bahwa:” Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di bantu oleh perangkat Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Pengawasan Gubernur dalam Pasal 7 ayat (1), Pasal 8 ayat (2), Pasal 91 ayat (1), Pasal 373 ayat (1) dan ayat (2), terdapat norma pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 91 ayat (2) huruf f terdapat kekaburan norma (*vague van normen*) pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dapat dikaji melalui intepretasi. Menurut Von Savigny<sup>18</sup> menyebutkan bahwa:

---

18 Von Savigny dalam Peter Mahfud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*, hal 146.

“Interpretasi merupakan suatu rekonstruksi buah pikiran yang tak terungkap di dalam undang-undang” Dengan hal seperti penjelasan Pasal 91 ayat (2) huruf f dinyatakan “cukup jelas” walaupun ketentuan itu masih belum jelas. Berkaitan dengan itu, didalam setiap undang-undang diberikan penjelasan agar tidak terjadi multi tafsir terhadap Pasal-Pasalnya. Menurut Peter Mahmud Marzuki menyebutkan bahwa: “interpretasi otentik sebagai interpretasi sebagaimana tertuang di dalam penjelasan suatu undang-undang”.<sup>19</sup>

Ketidakjelasan atau kekaburan norma (*vague van normen*) “pengawasan” dalam Pasal 91 ayat (2) huruf f UU 23/2014, yaitu “melaksanakan tugas lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan”. Kalimat dalam Pasal 91 ayat (2) huruf f ini oleh I Made Pasek Diantha, rumusan kata dan kalimatnya kurang jelas sehingga menimbulkan kekaburan pengertian-pengertian.<sup>20</sup> Dengan demikian pengawasan oleh Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, akan berdampak tujuan negara dan cita-cita nasional bangsa Indonesia untuk menciptakan pemerataan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan sosial bagi seluruh Indonesia berdasarkan Pancasila tidak terwujud dan ketahanan nasional menjadi rapuh serta keutuhan negara kesatuan Indonesia akan terpecah-pecah dalam bentuk negara. Masing-masing daerah di Indonesia akan memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia bahkan negara Indonesia akan diekspansi negara lain.

Dari uraian latar belakang diatas, terdapat tiga permasalahan yang akan diulas didalam buku ini, yakni: 1) Hakikat Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah; 2) Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah; dan 3) Model Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam mewujudkan Pemerataan Kesejahteraan Rakyat di Daerah.

---

19 Peter Mahmud Marzuki, *Ibid*, hal.147.

20 I Made Pasek Diantha, *Op.Cit*, hal. 118.

# BAB II

## KERANGKA BERPIKIR TEORITIK DAN KONSEPTUAL

### 2.1 Kerangka Teoritik

#### 2.1.1 Teori Pengawasan

**M**enurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pengawasan berasal dari kata kendali yang berarti awas. Kata awas mendapat awalan pe dan akhiran an sehingga menjadi pengawasan yang berarti penilikan dan pengarahan kebijakan...<sup>21</sup> Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata *control* diartikan pengawasan, pemeriksaan, mengontrol adalah mengawasi.<sup>22</sup> Pada umumnya kata pengawasan diistilahkan dengan kontrol (*control*). Dalam Bahasa Belanda *controleur* berarti pengawas.<sup>23</sup> KBBI yang disusun oleh W.J.S. Poerwadarminta, pengawasan berasal kata awas diartikan “dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, tajam titiknya, waspada, dan lain-lain”. Sedangkan mengawasi dimaknai melihat dan memperhatikan. Kata pengawasan dan pengendalian merupakan dua kata kata yang memiliki arti hampir sama tetapi berarti pula berbeda. Kata kendali diartikan kekang, pengendalian berarti pengekangan, dan kata pengendali diberi arti pemimpin atau orang yang mengendalikan. *Black's Law Dictionary*, mendefinisikan pengawasan sebagai berikut:

*“The direct or indirect power to direct the management and politics of person or entity, whether through ownership of voting securities, by contact, or otherwise; the power of authority to manage, direct, or oversee (the principal exercised control over the agent), or to exercise power or influence over (the agent controlled the*

---

21 Tim Prima Pena, tanpa tahun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, Gita Media Press Jakarta hal. 81.

22 W.J.S Poerwadarminta, 1984, *Kamus Umum Bahasa Indonesia, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Bahasa*, Balai Pustaka, Jakarta, hal.521.

23 Yan Paramadya Puspa, 2008, *Kamus Hukum, Edisi Lengkap Bahasa Belanda-Indonesia-Inggris*, Aneka Ilmu, Semarang, hal.159.

*proceedings*), to regulate or govern by law).<sup>24</sup> Terjemahan bebasnya: pengawasan salah satu fungsi manajemen, yang ditujukan untuk memastikan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan. Dengan pengawasan untuk dapat menilai entitas dalam melaksanakan tugas dan fungsinya secara efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku).

Dalam beberapa literatur manajemen berbahasa Inggris, istilah pengawasan dan pengendalian disebut *controlling*. Kata bahasa Inggris *controlling* berarti meliputi kata pengawasan dan pengendalian sehingga bermakna lebih luas. Dapat disebutkan bahwa pengawasan termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata kendali, sehingga pengendalian mengandung arti kata mengarahkan, memperbaiki kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar.<sup>25</sup> Dengan adanya pengawasan dan pengendalian, maka akan dihasilkan produk akhir yaitu, pengawasan untuk mengetahui, sedangkan pengendalian langsung memberikan arahan kepada obyek yang dikendalikan.<sup>26</sup>

Sondang P. Siagian yang dikutip oleh Sujamto, menyatakan bahwa, “pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan”<sup>27</sup> Menurut Soekarno K. mendefinisikan, “pengawasan adalah suatu proses menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana”<sup>28</sup> Pengawasan pada intinya proses kegiatan dari dinamika organisasi, agar pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Tujuan pengawasan tidak disebutkan, namun ditekankan pada rencana yang ditetapkan. Lebih lanjut diberikan pengertian pengawasan dari Sarwoto,

24 Bryan A Gamer, 2004, *Black's Law Dictionary, Eight Edition*, St, Paul Minn: West, Thomson Business, p. 353.

25 Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1998, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Cet.II, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 18.

26 Sujamto, 1986, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 24.

27 Sujamto, *Ibid*, hal. 14.

28 Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Op.Cit*, hal.20.

yaitu “pengawasan adalah kegiatan yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikendalikan”<sup>29</sup>

Sebagai bahan perbandingan beberapa ahli-ahli asing memberikan pengertian pengawasan yang dikutip oleh Sujamto yaitu:<sup>30</sup>

- (1) George R. Terry, mendefinisikan pengawasan, “*Controlling is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measure, if needed result in keeping with the plan*” (Pengawasan adalah untuk menemukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi, dan mengambil tindakan-tindakan korektif, bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana).
- (2) Newman menyebutkan bahwa pengawasan, “*Control is assurance that the performance to plan*” (Pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan sesuai dengan rencana);
- (3) Hendry Fayol mendefinisikan pengawasan: “*Control consists of verifying whether everything occurs in conformity with plan adopted, the instruction issued and principles established. It has an objection to point out weakness and errors in order to rectify and prevent recurrence.* (Pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dengan instruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menemukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali. Berdasarkan pengertian pengawasan tersebut diatas, maka dipetik inti sarinya bahwa pengawasan tiada lain penetapan dari suatu kegiatan yang telah dilakukan berdasarkan rencana yang ditetapkan semula.

Pengawasan berfungsi agar dapat mewujudkan hasil sesuai dengan rencana yang ditetapkan, sehingga Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mengedepankan prinsip-prinsip pengawasan agar pencapaian hasil berdaya guna dan berhasil guna. Ulbert Silalahi<sup>31</sup>, menyebutkan

---

29 Victor M.Situmorang dan Jusuf Juhir, *Ibid*, hal 18.

30 Sujamto, *Op.Cit*, hal.17-18.

31 Ulbert Silalahi, 2002, *Studi tentang Ilmu Administrasi Konsep, Teori dan Dimensi*, Sinar Baru, Bandung, hal. 178.

prinsip-prinsip pengawasan pada intinya yaitu pengawasan berlangsung secara terus-menerus untuk menemukan dan menganalisis temuan secara obyektif dan transparan yang berorientasi rencana dan tujuan serta mampu memperbaiki setiap tindakan tidak sesuai rencana. Amran Saudi, menyebutkan prinsip dari pengawasan bertujuan untuk mendapatkan pengawasan yang efektif, dengan adanya pemberian instruksi-instruksi dan wewenang kepada bawahan.<sup>32</sup>

Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia merupakan kewenangan oleh pemerintah pusat sebagai negara kesatuan. Pemerintah pusat tidak mungkin untuk melakukan pengawasan langsung di seluruh wilayah NKRI, sehubungan luas wilayah negara Indonesia sehingga wewenang pengawasan diserahkan kepada Gubernur di wilayah provinsi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ni'matul Huda<sup>33</sup> pada intinya menyebutkan untuk menjamin pengawasan penyelenggaraan pemerintah berjalan sesuai dengan rencana serta sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah.

Pengertian pengawasan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah selanjutnya disebut (PP 79/2005), Pasal 1 ayat (4), yang diatur kembali Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah selanjutnya disebut Permendagri 23/2007, Pasal 1 ayat (1) maka, Pasal 1 ayat (4) PP 79/2005, dinyatakan "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". Pasal 1 ayat (1) Permendagri 23/2007, Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif

---

32 Amran Saudi, 2014, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*, Rajagrafindo, Jakarta, hal.20.

33 Ni'matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah, Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, hal. 117.

sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Begitu pula Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2010 tentang Sistem Informasi Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Secara Nasional selanjutnya Permendagri 1/2010), Pasal 1 ayat (1) memberikan pengertian pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sama dengan peraturan terdahulu yaitu : pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan pengertian dari PP 79/2005 dan Permendagri 23/2007 dan Permendagri 1/2010, pengertian pengawasan kedua peraturan perundang-undang tersebut tidak ada perbedaan, karena Permendagri 23/2007 merupakan peraturan operasional dari PP 79/2005. Pada intinya bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan suatu proses kegiatan untuk menjamin pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif dengan rencana yang telah ditetapkan dan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2018 tentang Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Tahun 2019, selanjutnya disebut Permendagri 35/2018, dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah usaha, tindakan dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2019 tentang Perencanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2020 selanjutnya disebut PP 61/2019, Pasal 1 ayat (2), pengertian pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah usaha, tindakan dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah PP 79/ 2005, Permendagri 23/2007, Permendagri 1/2010, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah hanya bersifat proses kegiatan untuk menjamin pemerintahan daerah berjalan

secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundangan-undangan. Definisi menekankan adanya proses kegiatan, yang berarti adanya tahapan-tahapan dalam melakukan kegiatan yang ditentukan terlebih dahulu oleh aparat pengawasan. Sedangkan Permendagri 35/2018 dan Permendagri 61/2020, disebutkan pengertian pengawasan meliputi usaha, tindakan dan kegiatan. Melalui usaha, tindakan dan kegiatan maka, aparatur pengawasan melakukan berbagai kegiatan melakukan pengawasan dengan segala kemampuannya melakukan pengawasan untuk mencegah adanya tindakan berbagai penyimpangan maupun penyelewengan aparatur pemerintahan daerah termasuk memberantas tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah selanjutnya disebut PP 12/2017, Pasal 1 angka 2, menyatakan bahwa: “Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Penyelenggaraan pengawasan dalam urusan pemerintahan untuk mencapai pemerintahan yang mampu untuk meningkatkan pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat serta meningkatkan daya saing daerah menuju kesejahteraan masyarakat.

Bagir Manan, berpendapat bahwa kontrol sebagai sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lasim disebut dengan fungsi control atau hak *control*.<sup>34</sup> Pengawasan yang dilakukan di Negara Indonesia terdiri dari pengawasan internal dan eksternal. Pengawasan Internal terdiri dari pengawasan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga khusus seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal Kementrian, Inspektorat Daerah. Pengawasan eksternal melalui lembaga-lembaga negara; Dewan Perwakilan Rakyat (DPR/DPRD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Masyarakat/kelompok masyarakat, Media massa maupun Lembaga Swasdaya Masyarakat (LSM). Pengawasan alternatif oleh Hertogh berbentuk komunikasi

---

34 Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH-UII, Yogyakarta, hal 201, selanjutnya disebut Bagir Manan II

antara pengawas dan diawasi yang disebut pengawasan refleksif.<sup>35</sup>

Ni'matul Huda, menyatakan bahwa, "pengawasan merupakan pengikat kesatuan agar kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh, sehingga mengurangi atau bahkan mengancam kesatuan (*unitary*), tetapi pengawasan terlalu kencang akan membelenggu desentralisasi".<sup>36</sup> Gubernur mewujudkan pemerataan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Berkaitan dengan itu, Gubernur berwenang melakukan pengawasan otonomi daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Gubernur melakukan pengawasan preventif dan pengawasan represif terhadap peraturan Bupati/Walikota, dan kebijakan-kebijakan daerah dengan kesesuaian dengan kepentingan umum yaitu norma agama, adat-istiadat, budaya dan susila.

Teori pengawasan ini relevan untuk membahas permasalahan pertama dan ketiga di buku ini. Masalah Hakikat Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah akan menggunakan teori pengawasan dari George R. Terry. Hal ini dikarenakan bahwa teori ini mengarahkan peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan yang bersifat preventif dalam mewujudkan pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah. Begitu pula teori pengawasan dipergunakan membahas permasalahan ketiga yaitu Model Pengawasan Gubernur dalam rangka Pemerataan Kesejahteraan Rakyat di Daerah. Dalam permasalahan ketiga ini akan menemukan model pengawasan yang bersifat preventif oleh Gubernur dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah.

### 2.1.2 Teori Kewenangan

Secara etimologi kewenangan berasal dari kata "wewenang" dan mendapat awalan "ke" dan akhiran "an". Kamus Besar Bahasa Indonesia selanjutnya disebut KBBI menyebutkan arti kata "wewenang" adalah kekuasaan untuk bertindak. Sedangkan kewenangan berarti kekuasaan membuat keputusan atau mempunyai kuasa untuk melakukan sesuatu atau mempunyai tugas untuk menjalankan kekuasaan.<sup>37</sup> Hanssan Shadhily

---

35 Hertogh dalam Irfan Fahrudin, 2004, Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, Alumni, Bandung, hal 373.

36 Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hal. 33.

37 Tim Prima Pena, *Op.Cit.* hal.797.

mengungkapkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.<sup>38</sup>

Wewenang dalam kekuasaan dapat diartikan bahwa kekuasaan yang bersifat formal maupun non formal. Wewenang dalam arti formal didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh pejabat publik. Sedangkan wewenang bersifat non-formal didasarkan atas pengaruh pejabat non-publik, terkadang terjadi pula dalam pejabat publik. Dalam *Black's Law Dictionary*, "*authority is right to exercise powers, to implement and enforce laws; to exact obedience; to command; to judge, control over; jurisdiction. Often synonymous with power*"<sup>39</sup> Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan selanjutnya disebut UU 30/2014, Pasal 1 angka 5 disebutkan bahwa wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya disebutkan kewenangan adalah kekuasaan badan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Menurut H.D. Stout yang dikutip oleh Ridwan HR menyebutkan bahwa kewenangan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>40</sup> Konsep dasar kewenangan terdapat dua unsur yaitu aturan hukum dan hubungan hukum. Terjadinya kewenangan harus ada ketentuan peraturan perundang-undangan baik berupa undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan lainnya yang lebih rendah tingkatannya. Teori kewenangan yang berkaitan dengan wewenang pemerintahan dalam negara hukum menjadi prinsip utama. Penyelenggaraan pemerintahan negara dan pemerintahan berdasarkan asas legalitas. Asas legalitas berasal dari kewenangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan

38 Hassan Shadhily, 1989, *Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hal.1170.

39 Henry Campbell Black, 1978, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co, hal.121.

40 Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafinso Persada, Jakarta, hal.101

demikian kewenangan bersumber dari undang-undang. Sedangkan hubungan hukum yang terjadi dari sifat hukumnya berupa hukum publik dan hukum privat.

Ridwan HR menyebutkan bahwa “ asas legalitas merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan secara khas dalam ungkapan “*Het beginsel van wetmatigheid van bestuur*”<sup>41</sup> Sedangkan menurut Sjachran Basah, yang dikutip oleh Ridwan HR, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dengan kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang bersifat hakikatnya konstitutif.<sup>42</sup> Negara hukum yang diatur dalam suatu konstitusi suatu negara merupakan satu kesatuan pengejawantahan konsep negara kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat, dalam mengatur tatanan penyelenggaraan pemerintahan negara yang demokratis.

S.F Marbun yang dikutip oleh Sadjijono, wewenang merupakan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis yang berkaitan dengan kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku melakukan hubungan hukum.<sup>43</sup> Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara maka, perbuatan pemerintahan dilakukan dengan prinsip keabsahan untuk melakukan wewenang. Kewenangan dilaksanakan oleh pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (*legalitiet beginselen*). Abdilla Fauzi Achmad<sup>44</sup>, menyatakan kewenangan merupakan pengejawantahan dari kekuasaan. Kekuasaan diartikan sebagai sesuatu yang abstrak, bersifat normatif kualitatif, sedangkan kewenangan merupakan langkah konkrit, aplikatif operasional yang didukung oleh aspek legal dan legitimasi. Kewenangan memiliki tujuan mengelola kekuasaan negara, menjalankan untuk menyelenggarakan ketertiban umum dan pencapaian kesejahteraan umum.

Berdasarkan pandangan beberapa ahli tersebut diatas, dalam proses penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah yang lazim disebutkan pemerintahan daerah, yaitu berlandaskan UUD NRI 1945, Pasal 18,

41 Ridwan HR, *Ibid*, hal.95

42 Ridwan HR, *Ibid*, hal 97.

43 Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang, Yogyakarta, hal.50.

44 Abdilla Fauzi Achmad, 2012, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, Golden Terayon Press, Jakarta, hal.8.

Pasal 18 A dan Pasal 18 B, secara eksplisit terkandung makna bahwa kewenangan Gubernur dalam pengawasan sebagai wakil pemerintah pusat, telah mengimplementasi dalam konstitusi. Kewenangan diperoleh oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diperoleh melalui atribusi dan pelimpahan wewenang, berhubungan dalam pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah. UU 23/2014 melalui Pasal 7 ayat (1), dan ayat (2), Pasal 8 ayat (1), (2) dan ayat (3), Pasal 91 ayat (1), (2), (3) dan ayat (4), Pasal 373 ayat (1), (2) dan ayat (3) dan Pasal 378 ayat (1), (2) dan (3) secara tersurat dan tersirat dengan jelas dan tegas bahwa kewenangan pengawasan adalah Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Sirajuddin, dkk pelimpahan wewenang terdiri dari delegasi dan mandat. Delegasi pelimpahan wewenang berasal dari wewenang atribusi kepada pejabat administrasi negara yang berkedudukan lebih tinggi, yang tanggungjawabnya berada pada penerima delegasi.<sup>45</sup> UU 30/2014, Pasal 1 angka 23, yang dimaksudkan delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggungjawab dan tanggungjawab beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

Berdasarkan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah selanjutnya disebut PP 12/2017, maka Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan tugas pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam tingkat provinsi dan kabupaten /kota. Sedangkan organ pemerintah pusat yang berada di daerah, oleh Titik Triwulan dan Isnu Gunadi Widodo<sup>46</sup>, menyebutkan bahwa organ pemerintah pusat yang melaksanakan tugas pemerintahan di daerah bertindak tidak berdasarkan pada delegasi wewenang karena organ pemerintah pusat dengan pemerintah pusat yang di daerah terdapat hubungan hierarki. Sedangkan Mandat sesuai Pasal 1 angka 24 UU 30/2014 dinyatakan bahwa ia adalah pelimpahan kewenangan

---

45 Sirajuddin, dkk, 2016, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah, Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, hal. 98, selanjutnya disebut Sirajuddin II

46 Titik Triwulan dan Isnu Gunadi, 2010, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana Predanada Media Group, Jakarta, hal. 205.

dari badan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggungjawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam bidang dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan yang diselenggarakan di daerah.

H.D. Stout dan S.F Marbun bahwa tindakan pemerintahan didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam rangka untuk memperoleh legalitas. Tindakan pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilandasi oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 yunto Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan , selanjutnya disebut UU 12/2011. Jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia;
3. Undang-Undang /Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Konsep wewenang menurut Bagir Manan dikutip oleh Ridwan HR, menyebutkan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>47</sup> Kewenangan yang berintikan hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai dinyatakan bahwa “ hak berisi kebebasan untuk melakukan atau melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu”.<sup>48</sup>

---

47 Ridwan HR, *Op.Cit*,hal.102.

48 Ridwan HR,*Ibid*.

Kewenangan yang diperoleh dari ketentuan peraturan perundang-undangan terdiri dari atribusi, delegasi dan mandat. Menurut H.D. Van Wijk & Koninjenbelt, kewenangan sebagai berikut<sup>49</sup>:

- a. *Attribuïtie* : *toekening van ee bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan* (Terjemahan bebasnya atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan);
- b. *Delegatie* : *overdracht van een bevoegheid van het een bestuursorgaan aan ander*. (Terjemahan bebasnya delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya)
- c. *Mandaat* : *een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid names hem oitruivenen door een ander*". (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangnya dijalankan oleh organ lain atas namanya).

J.G. Brouwer dan A.E Schilder, konsep kewenangan itu disebutkan :<sup>50</sup>

- a. *With attribution power is granted to an administrative authority by an independent legislative body the power is initial (originair). Which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent a previously non existent power and assigns them to an authority* (Terjemahan bebasnya: Dengan diberikannya wewenang atribusi kepada penguasa administrasi oleh Badan Perwakilan Rakyat yang tidak memihak. Kekuasaan tersebut tidak berasal dari kekuasaan sebelum. Badan Perwakilan Rakyat menghasilkan kekuasaan yang tidak memihak terkait kekuasaan sebelumnya serta mendelegasikan (menugaskan) wewenang kepada penguasa yang baru).
- b. *Delegations is the transfer of an acquired attribution of power from one administrative attribution of power from one administrative authority to another, so that delegate (the body that has acquired the*

---

49 Van Wijk & Koninjenbelt, *Hoofdestukken van Administratief Recht* (Utrechr : Uitgeverij Lemma LV, 1995, hal 129.

50 J.G. Brouwer dan AE.Schilder, 1998, *A Survey of Duth Administrative Law, Ars Aequilibri*, Bijmegen, hal.16-17.

*power) can exercise power in its own name;*(Terjemahan bebasnya: Delegasi adalah penyerahan kekuasaan atribusi yang diperoleh dari satu otoritas administrasi ke otoritas lainnya, sehingga otoritas baru tersebut dapat melaksanakan wewenangnya dan bertanggungjawab atas segala kebijakannya).

- c. *With mandate there is no transfer, but the mandate given (mandans) assigns power to the other body (mandararis ) to make decisions for taking actions in its name.* (Terjemahan bebasnya: Dengan mandate yang diberikan tidak ada pemindahan kekuasaan, tapi organisasi yang memindahkan mandate mempunyai wewenang untuk menguasai wewenangnya ke pihak lain atau membuat keputusan atau kebijakan dan bertanggungjawab terhadap kebijakan yang mereka buat).

Kewenangan merupakan suatu bentuk kekuasaan sah atau memiliki legitimasi.<sup>51</sup> Dengan demikian wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Negara Indonesia menganut negara hukum, maka kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam pengawasan otonomi daerah dalam tindakan pemerintahan berdasarkan legalitas secara jelas dan tegas terkandung makna kepastian hukum. Norma hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, berlandaskan norma-norma dalam ruang lingkup kewenangan Gubernur dalam wilayah administratif provinsi. Ridwan HR, menyebutkan secara normatif, prinsip bahwa setiap pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan ini,... memang dianut dalam setiap negara hukum...<sup>52</sup>

Bayu Surianinggrat menyebutkan bahwa “kewenangan pemerintahan umum terjadi disaat pemerintahan Belanda di Indonesia yang dilaksanakan oleh pamong praja dengan istilahnya *algemen bestuur* yang berkaitan dengan pemeliharaan keamanan dan ketertiban”<sup>53</sup> Pendelegasian kewenangan urusan pemerintahan

51 Damsar, 2011, *Pengantar Sosiologi Politik*, Prenada Media Group, Jakarta, hal. 66.

52 Ridwan HR, *Op.Cit.* hal. 95-96.

53 Bayu Surianinggrat, 1980, *Desa dan Kelurahan Menurut UU No. 5/1974*, Metro Pos, Jakarta, hal. 51

antara pemerintah pusat dan daerah meliputi desentralisasi teritorial (*territorial decentralization*) dan desentralisasi fungsional (*functional decentralization*). Desentralisasi teritorial (*territorial decentralization*) berdasarkan atas kewilayahan untuk menyelenggaraan urusan pemerintahan lokal (*state local government*), sedangkan desentralisasi fungsional (*decentralization functional*) yaitu melaksanakan urusan pemerintahan lokal yang dilimpahkan oleh kementerian pusat yang bersifat khusus diselenggarakan oleh instansi vertikal di daerah.

Desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional dalam Pasal 9 ayat (1), (2), (3) dan (4) UU 23/2014, meliputi: (i) urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut meliputi; politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi. Moneter dan fiskal nasional dan agama, yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintahan pusat dapat dilimpahkan kepada instansi vertikal atau dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, (ii) urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta pemerintah kabupaten dan kota serta urusan pemerintahan konkuren menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Homes menyebutkan desentralisasi teritorial (*territorial decentralization*) menyebutkan basis kewilayahan, dan desentralisasi fungsional (*function decentralization*) dengan basis fungsional.<sup>54</sup> Pendistribusian kewenangan urusan pemerintahan untuk bertindak dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, menurut negara hukum dilakukan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

I Dewa Gede Atmadja, memandang bahwa tindakan pemerintahan berlandaskan positivistik legalistik eksplisit tercantum dalam aturan hukum yang sah (perundang-undangan).<sup>55</sup> Norma hukum peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan norma hukum UUD NRI Tahun 1945. Taufiqurrohman Syakuri, norma hukum yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan atau kebijakan yang

54 Samuel Homes, 1991, *Local Government and National Power*, London, Harvester, hal. 3-7

55 I Dewa Gede Atmadja, 2010, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, hal. 166.

diputuskan ternyata bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya, jangan sampai terjadi.<sup>56</sup>

Dikaitkan dengan pendapat H.D. Van Wijk & Koninjnbelt dan J.G Brouwer dan Schilder serta pendapat para sarjana lainnya, maka pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat merupakan kewenangan secara *atribution*, karena sumber kewenangan didasarkan atas Undang-Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan. Gubernur mendapatkan kewenangan atribusi dari pembuat undang-undang, dalam rangka melaksanakan hak dan kewajiban pemerintah (*rechten en plichten*) untuk mewujudkan kemakmuran, kesejahteraan rakyat, pemerataan dan nilai keadilan.

Menurut Hanif Nurcholis dalam penyerahan kewenangan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah dilakukan dengan dua cara yaitu : (1) *Ultra vires doctrine* yaitu penyerahan kewenangan urusan pemerintahan dengan cara memerinci kewenangan satu persatu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom, sedangkan sisanya masih tetap menjadi kewenangan pusat. (2) *Open and arrangement* atau *general competence* yaitu daerah otonom boleh menyelenggarakan urusan pemerintahan diluar yang diserahkan oleh pemerintah pusat.<sup>57</sup> Indonesia sebagai negara hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dan otonomi daerah yakni kewenangan pemerintahan pusat hanya kewenangan absolut terdiri dari politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama sesuai Pasal 10 ayat (1) UU 23/2014. Selain kewenangan pemerintah pusat yang bersifat absolut, seluruh kewenangan diserahkan kepada daerah otonom berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintahan, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota selanjutnya disebut PP 38/2007.

PP38/2007, menyebutkan pemerintah pusat hanya berwenang dalam bidang urusan pemerintahan absolut, sedangkan selebihnya dilakukan

---

56 Taufiqurrohman Syakuri, 2007, Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002, serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara lain di Dunia, Ghalia Indonesia, Bogor. hal. 207.

57 Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, hal. 75-76

pelimpahan kepada pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Pelimpahan urusan pemerintahan selain urusan absolut merupakan konsekwensi pemerintahan desentralisasi. Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten dan kota diberikan keleluasaan, kebebasan, kemandirian, berkreaitif menciptakan inovatif dalam rangka pelayanan masyarakat, pemberdayaan, peran serta aktif masyarakat untuk melakukan daya saing daerah di era globalisasi sebatas NKRI.

Teori kewenangan yang dipergunakan dalam buku ini adalah teori yang dikemukakan oleh H.D. Van Wijk & Koninjenbelt, karena teori ini menyebutkan secara lengkap kewenangan yang terdiri dari atribusi, delegasi dan mandat. Oleh karena itu teori kewenangan dipergunakan membahas permasalahan kedua yaitu Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Permasalahan kedua ini membahas pengawasan Gubernur sesuai dengan UU23/2014. Pengawasan Gubernur merupakan kewenangan dari pemerintah pusat berdasarkan UU 23/2014. Tanpa ada kewenangan dari pemerintah pusat maka, pengawasan Gubernur tidak dapat dilaksanakan di daerah. Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat sebagai pembantu Presiden dalam menjalankan pemerintahan untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan di daerah.

### 2.1.3 Teori Keadilan

Keadilan berasal dari kata dasar “adil” yang berarti proporsional. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)<sup>58</sup> adil berarti tidak memihak, tidak berat sebelah dan tidak condong pada salah satu pihak, sedangkan keadilan berarti sifat yang adil, perbuatan yang adil, dan perlakuan yang adil.

Keadilan dari dahulu sejak Aristoteles sampai saat ini, menjadi perbincangan bagi setiap orang. Pandangan keadilan bagi setiap ahli berbeda satu dengan lainnya sehingga menjadi objek keilmuan yang menarik. Konsep-konsep kajian dan analisis keadilan dari sejak Aristoteles sampai saat ini, sering disebut dengan teori keadilan. Dalam bahasa Inggris teori keadilan disebut “*theory of justice*”, dan bahasa belanda disebut *theorie van rechtvaardigheid*. Adil diartikan berindak

---

58 Tima Prima Pena, *Op. Cit.*, hal.17.

obyektif<sup>59</sup>. Dunia ilmu hukum sangat berhubungan erat dengan keadilan, karena faktanya banyak produk perundang-undangan belum mengandung nilai-nilai keadilan. Aristoteles dan Aquinus menyatakan seperti yang diuraikan oleh Radbruch dan Dabin dengan menyebutkan sebagai berikut :<sup>60</sup>

*“Justice forms the substance of the law, but his heterogeneous substance is composed of three element: an individual element: the suum cuique tribuere (individual justice); a social element; the changing foundation of prejudgment upon which civilization reposes at any given moment (social justice); and a political element, which is based upon the reason of the strongest, represented in the particular case by the state (justice of the state)”*.

Keadilan merupakan bentuk dari sebuah produk hukum, sehingga antara keadilan dan hukum terdapat hubungan timbal balik sesuai dengan nilai-nilai atau norma-norma atau kaedah adil. Kaedah keadilan telah terbentuk dalam masyarakat, sehingga bagi perumus perundang-undangan menempatkan keadilan bagi setiap produk hukum. Keadilan sebagai suatu kekhasan dari identitas dalam pemahaman gejala-gejala dalam masyarakat. Hukum yang dibentuk berdasarkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah moral yang adil.

I.M Crombie dalam mengevaluasi doktrin Plato menyimpulkan bahwa:” dalam pemerintahan baik yang memerintah adalah orang-orang aristokrat (para filsuf) atau orang-orang bijaksana, sehingga partisipasi masyarakat di bidang pemerintahan akan memunculkan gagasan keadilan.<sup>61</sup> Para aparaturnya memiliki perasaan keadilan karena keadilan mengandung nilai moral dan nilai etis. Nilai moralitas keadilan berdasarkan atas keyakinan beragama, sedangkan nilai etis sesuai dengan pikiran baik dan buruk yang tercermin dalam kehidupan manusia.

---

59 Algra,dkk, 1983, *Mula Hukum*, Bina Cipta, Jakarta, hal.7.

60 Radbruch dan Dabin, 1950, *The Legas Philosophi*, Harvard University Press, New York, hal. 432.

61 Bernard L. Nanya, dkk, *Op Cit.*, hal,38

Salim HS dan Eries Septiana Nurbani<sup>62</sup>, menyebutkan keadilan yang berasal dari kata adil mengandung pengertian; (1) tidak berat sebelah atau tidak memihak; (2) berpihak kepada kebenaran; dan (3) sepatutnya atau tidak sewenang-wenang. Keadilan sangat berhubungan erat dengan proporsional. Proporsional dalam nilai keadilan memberikan sesuai dengan haknya, yang didasarkan atas pengukuran tertentu, bukan sama rata, tetapi pemerataan secara bersama-sama. Keadilan memiliki nilai moral, karena moralitas bersangkutan paut dengan keburukan dan kebenaran. Kebenaran dalam moralitas mencerminkan nilai keadilan sesungguhnya. Begitu pula hubungan antara hukum dengan moral oleh Hans Kelsen disebutkan bahwa *...that law according to its nature has a moral content or constitutes a moral value; the one assess by this statement that law is valid within the sphere of morals, that the legal order is a part of the moral order, that law is moral and therefore by its natural just.*<sup>63</sup>(Terjemahan bebasnya bahwa hukum itu menurut kodratnya berisi tatanan moral, oleh karena itu hukum itu sifatnya adil. Hubungan hukum dan moral secara kodratnya sangat erat, karena hukum harus dilandasi dengan nilai-nilai moralitas untuk menjaga agar hukum itu ditaati dan dipatuhi oleh masyarakat serta memiliki keadilan dan bermanfaat bagi semua orang.

Hubungan hukum dan moral lebih lanjut disampaikan oleh Lon L. Fuller yaitu *“the principle is different from demand of the law’s internal morality that, at the very minimum, there must be rules of some kind, however fair or unfair they may be”*<sup>64</sup> (Terjemahan bebasnya; prinsip-prinsip yang berbeda dalam kebutuhan moral pada substansi hukum, apakah hukum adil atau tidak adil, maka diperlukan penjabaran aturan lebih lanjut dalam implementasinya). Keadilan sebagai moralitas dikemukakan oleh H.L.A Hart sebagai berikut :<sup>65</sup>

*“ ..in the life individuals, the same part as morality does in a society. They are ranked as supremely important so that their*

62 Salim HS dan Eries Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, RajaGrafindo, Jakarta, hal. 25.

63 Hans Kelsen, 2005, *Pure Theory Of Law*, The LawBook Exchange, LTD, Clarrk, New Jersey, hal.63.

64 Lon F. Fuller, 1963, *The Morality OfLaw*, Reviced edition, New Haven and London, Yale University Press, p. 47.

65 H.L. A Hart, *The Concep OfLaw*, Oxford At The Clarendon Press, p.180.

*pursuit is felt as duty to which other interests or desires are to be sacrificed; though conversations are possible the notion that such ideals could be adopted, changed, or eliminated by a deliberate choice is chemical; and finally deviations from such ideals are punished by the same conscience, guilt, and remorse as that to which social morality makes its primary appeal*". ( Terjemahan bebas: dalam kehidupan individu moralitas dalam kehidupan masyarakat merupakan hal sangat penting, sehingga perlu diadopsi untuk mencapai cita-cita hukum, bila dilanggar terasa dihukum dalam hati nurani, rasa bersalah serta penyesalam mendalam karena moralitas sosial menjadi sangat penting.

I Dewa Gede Atmaja dan I Nyoman Budiarta<sup>66</sup>, memandang teori keadilan terdiri dari keadilan hukum (*legal justice theory*) dan teori keadilan masyarakat (*Social justice*). Teori keadilan hukum (*theory legal justice*) menjelaskan tolok ukur dari ide keadilan pada *procedural* hukum karena hukum sudah memiliki kepastian hukum, yang dilaksanakan secara imparial, dipandang sebagai *equality before the law*. Dalam praktek secara nyata bahwa keadilan hukum menghindari kesewenang-wenang pihak penguasa, karena telah menerapkan sesuai prosedur aturan hukum. Hal senada diungkapkan sama oleh Alf Ross yang dikutip oleh I Dewa Gede Atmaja dan I Nyoman Budiarta, disebutkan bahwa, "*As we have, the idea of justice resolves itself into demand that decision should be result of application of a general rule. Justice is the correct application of a law, as opposed to arbitrariness*".<sup>67</sup> (Terjemahan bebasnya: Sebagaimana telah kami kemukan, ide keadilan memecahkan dengan sendirinya tuntutan bahwa keputusan harus berhasil menerapkan peraturan hukum. Keadilan dipahami merupakan penerapan hukum secara benar, sebagai lawan dari kesewenang-wenangan).

Teori keadilan masyarakat (*theory social justice*), memandang tolok ukur keadilan dari sudut masyarakat yang baik (*good society*), yaitu mewujudkan keadilan secara aktual atau keadilan substansial dengan perlindungan hak asasi manusia (*human right*) seperti pula digambarkan

---

66 I Dewa Gede Atmaja dan I Nyoman Budiarta, 2018, *Teori-Teori Hukum*, Setara Press, Malang, hal 208.

67 I Dewa Gede Atmaja dan I Nyoman Budiarta, *Ibid*.

oleh Hari Chand yang dikutip oleh I Dewa Gede Atmaja dan I Nyoman Budiarta sebagai berikut :

*“Social justice concern the distribution of the benefit and burdens throughout a society as it result from major social institutions, property system and public organization. It deals with matters, such as the regulation of wages and profit, the allocation of housing, medicine, welfare benefit, and ect. This also known as distributive justice the advantages and disadvantages, wealth and honours, are distributive among people or society”*<sup>68</sup> (Keadilan sosial menyangkut distribusi keuntungan dan beban kepada seluruh masyarakat sebagai hasil dari mayoritas institusi sosial. Sistem kepemilikan atas tanah, dan organisasi publik. Hal itu berurusan dengan persoalan regulasi, pengupahan, keuntungan, penyediaan perumahan, kesehatan, kepentingan akan kesejahteraan, dan sebagainya. Keadilan sosial ini juga dinamakan keadilan distributif karena keuntungan dan kerugian, kesejahteraan dan penghormatan didistribusikan di antara rakyat atau masyarakat.

Berkaitan keadilan dalam kesejahteraan masyarakat yang merupakan hak asasi di bidang sosial dan ekonomi, oleh John Rawls, menyatakan teori keadilan pada prinsip sebagai berikut :<sup>69</sup>

*First: each person is to have an equal right to the most extensive scheme of equal basic liberties compatible with a similar scheme of liberties for others.* (Terjemahan setiap orang memiliki persamaan hak asasi yang merupakan perluasan kebebasan setiap orang )

*Second: social and economic inequalities are arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone’s advantage, and (b) attached to positions and officer open to all* (Terjemahan bebas : adanya ketidaksamaan dalam menikmati antara sosial dan ekonomi (a) secara masuk akal berharap setiap orang dapat memiliki keberuntungan, dan (b) memberikan posisi yang sama antara sosial dan ekonomi).

68 I Dewa Gede Atmaja dan I Nyoman Budiarta, *Ibid*, hal.209.

69 John Rawl, 1999, *A Theory of Justice*, Edisi Revisi, The Belknap Of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, p. 53.

Berdasarkan atas teori keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls, maka dapat disebutkan, keadilan ini menciptakan kerakyatan untuk mewujudkan dua prinsip dasar keadilan yaitu : (1) memberikan kesempatan yang sama bagi setiap orang; dan (2) untuk memenuhi kesenjangan sosial masyarakat dalam rangka menikmati kesejahteraan sosial secara merata yang berkeadilan terutama masyarakat yang beruntung maupun tidak beruntung.

Teori Keadilan menurut Hari Chand dan John Rawls dalam pelaksanaan hak asasi manusia, bebas serta dapat menikmati sosial dan ekonomi yang merata atau keadilan sosial atau teori keadilan distributif. Hal senada diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa keadilan merupakan pemenuhan kebahagiaan individu sosial dalam suatu tingkatan tertentu sehingga akan terpenuhi keinginan sebanyak-banyak orang.<sup>70</sup>

Menurut Aristoteles yang dikutip oleh I Ketut Artadi<sup>71</sup>, keadilan dibedakan menjadi 6 (enam) yakni; (1) *Iustitia Commutativa* adalah hak yang menjadi bagiannya yang harus diberikan kepadanya; (2) *Iustitia distributif* adalah hak-hak publik yang didistribusikan secara merata keseluruhan masyarakat; (3) *Iustitia vindicativa* adalah keadilan yang berkaitan dengan hukuman yang setimpal atas perbuatannya; (4) *Iustitia Protectiva* adalah keadilan yang bermuara untuk memberikan pengayoman dan masyarakat baik individu maupun kelompok dalam pergaulan di masyarakat; (5) *Iustitia Creativa* adalah keadilan yang memberikan kebebasan berkreasi; dan (6) *Iustitia Legalis* adalah keadilan yang diberikan oleh undang-undang (hukum positif) dalam rangka kedamaian, ketentraman dan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Thoman Aquinas, keadilan dibedakan atas 3 (tiga) kategori, yaitu (1) *Iustitia distributive* adalah pemberian sesuatu didasarkan atas persamaan dan pemerataan; (2) *iustitia commutative* adalah keadilan yang sesuai dengan yang diberikan sebanding dengan yang diserahkan; dan (3) *Iustitia legalis* adalah keadilan yang bersumber dari hukum positif atau keadilan hukum atau keadilan umum (*iustitia generalis*).<sup>72</sup>

70 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie II, hal. 18.

71 I Ketut Artadi, 2006, *Hukum Dalam Perspektif Kebudayaan Pendekatan Kebudayaan Terhadap Hukum*, Pustaka Bali Post, Denpasar, hal 15-19.

72 Bernard L. Tanya,dkk, 2013, *Op. Cit.*, hal. 55.

Mencermati keadilan yang dikemukakan oleh Aristoteles dan Thomas Aquinas bahwa ada kesamaan yaitu sama-sama menyebutkan keadilan *iustitia distributiva*, *iustitia commutative* dan *iustativa legalis*.

Dari uraian diatas, dapat dianalisa bahwa antara hukum dan keadilan terdapat hubungan timbal balik yaitu hukum berisi nilai-nilai atau kaidah moral yang adil yang telah ada terdahulu serta hidup dalam masyarakat. Norma hukum dalam perundang-undangan baru hanya memberikan norma baru termasuk norma keadilan. Keadilan pada uraian diatas memberikan ciri prinsip-prinsip keadilan.

Aristoteles dan Thomas Aquinas<sup>73</sup>, memandang *Iustitia distributif* dan *Iutitia Commutativa* dengan asas persamaan sebagai inti dari keadilan. Keadilan yang ingin dicapai berupa keadilan substantif begitu pula keadilan formal. Keadilan substantif, keadilan yang mengandung nilai-nilai kebenaran hakiki.

Dengan demikian keadilan menurut John Rawls yaitu memberikan kesempatan dan kebebasan yang sama bagi semua orang serta memberikan keuntungan bersifat timbal balik (*reciprocal benefit*) bagi orang yang beruntung maupun tidak beruntung. Prospek keadilan John Rawls memprioritaskan kepada orang-orang yang tidak memiliki keberuntungan sosial ekonomi. Untuk itu keadilan diperuntukkan peningkatan kesejahteraan, pendapatan bagi masyarakat yang tidak beruntung. Berkaitan dengan itu, maka keadilan menguatkan struktur atau institusi-institusi berperan serta dibidang sosial, ekonomi maupun pemberdayaan institusi politik dalam memposisikan dirinya sebagai institusi pembuat kebijakan negara. Keadilan yang demikian menurut Hari Chand dan John Rawls dilihat dari sudut pandang teori keadilan sosial. Keadilan sosial dari Hari Chand dan John Rawls, dan Alf Ross, sangat identik dari nilai-nilai Pancasila yang menjadi falsafah bangsa Indonesia, pandangan hidup bangsa serta dasar Negara Republik Indonesia.

Menurut H.L.A Hart mengemukakan prinsip-prinsip keadilan sebagai berikut:

“Dalam berbagai konsep keadilan bahwa para individu di hadapan yang lainnya berhak atas kedudukan relatif berupa kesetaraan atau ketidaksetaraan tertentu. Ini merupakan sesuatu yang harus

---

73 B. Arief Sidharta, *Op.Cit*, hal. 83.

dipertimbangkan dalam ketidakpastian kehidupan sosial ketika beban atau manfaat hendak dipulihkan ketika terganggu. Dari situlah menurut tradisi keadilan dipandang sebagai pemeliharaan atau pemulihan keseimbangan (*balance*) atau jatah bagian (*proportion*) dan kaidah pokoknya sering dirumuskan sebagai perlakuan hal yang serupa dan tidak serupa, kendatipun demikian kita perlu menambahkan padanya dan perlakuan hal-hal yang berbeda dengan cara yang berbeda”.<sup>74</sup>

John Stuart Mill berpendapat bahwa pengertian keadilan berkaitan nilai nilai moral yang berhubungan dengan eksistensi keadilan dan esensi keadilan. Eksistensi keadilan dengan moral untuk mewujudkan kesejahteraan manusia, sedangkan esensi keadilan merupakan hak individu untuk melaksanakan. Sedang Notonegoro menyatakan keadilan bersegi tiga meliputi keadilan distributif, keadilan bertaat (*legal justice*), dan keadilan komutatif.<sup>75</sup> Sejalan dengan batasan keadilan sesuai dengan KBBI, maka Salim HS, Erlies Septiana Nurbani<sup>76</sup> menyebutkan bahwa pengertian teori keadilan merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang ketidakberpihakan kebenaran atau kesewenang-wenangan dari institusi atau individu terhadap masyarakat atau individu yang lainnya.

Perlakuan keadilan hukum kemanusiaan berpedoman pada keadilan berdasarkan sila kedua Pancasila yaitu Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab dan sila kelima Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Sila-sila Pancasila terdiri dari nilai-nilai Ketuhanan dari sila pertama menjiwai sila kedua, sila ketiga dijiwai oleh sila pertama dan kedua, sila keempat dijiwai oleh sila pertama, kedua dan ketiga dan sila kelima dijiwai oleh sila pertama, kedua, ketiga dan keempat. Kelima sila Pancasila merupakan satu kesatuan yang utuh yang tidak bisa dipisahkan satu dengan lainnya. Nilai-nilai Pancasila menjadi pedoman hidup bangsa Indonesia yang berguna dalam menata kehidupan nasional.

Amran Suadi, menyatakan pada intinya bahwa, teori keadilan menurut John Rawls di Indonesia, berhubungan dengan keadilan sosial

---

74 Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. Cit*, hal. 30.

75 Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Ibid*, hal, 26.

76 Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Ibid*, hal, 26

berdasarkan Pancasila sesuai dengan aspek ke-Tuhanan, kemanusiaan, kesatuan dan integritas dari pluralitas dan jiwa musyawarah dan gotong royong.<sup>77</sup> Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sila kelima merupakan dasar kemanusiaan dalam mencapai pemerataan kesejahteraan masyarakat Indonesia, sebagai pengejawantahan dari tujuan Negara dan cita-cita nasional.

Keadilan dari nilai Aristoteles dan John Rawls, serta Hari Chand yang dikutip oleh I Dewa Gede Atmaja menyebutkan bahwa: “keadilan distributif diidentikkan dengan keadilan sosial yaitu keadilan sosial menekankan pada pemerataan kesejahteraan bagi masyarakat yang merupakan keadilan menurut masyarakat”<sup>78</sup> Keadilan sosial dimaksudkan adalah keadilan sosial seperti tertera dalam sila kelima Pancasila, yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Keadilan bagi seluruh warga negara Indonesia tidak memandang daerah yang minim potensi alamnya. Potensi alamnya yang berlimpah ruah akan mendapat kesejahteraan bagi masyarakat akan mendidtribusi pula kepada daerah lainnya secara proporsional keadilan.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan tindakan pemerintahan yang berkeadilan sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, sehingga dapat mewujudkan masyarakat sejahtera, adil dan makmur. Masyarakat yang bernilai keadilan dalam kemakmuran menuju kesejahteraan merupakan tugas, peran dan kewajiban Gubernur. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dapat mewujudkan kesejahteraan dalam berkeadilan sosial didasarkan atas kecermatan dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Buku ini akan menggunakan teori keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls, karena teori keadilan dari John Rawls sejalan dengan nilai-nilai Pancasila terutama nilai sila kelima Pancasila yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Teori keadilan dari John Rawls untuk membahas permasalahan pertama dan ketiga. Permasalahan pertama yaitu: Hakikat Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah, mengandung essensi pengawasan Gubernur mengandung nilai kesenjangan sosial dalam masyarakat kedepannya untuk memproleh

---

77 Amran Suadi, *Op.Cit*, hal. 38-39.

78 I Dewa Gede Atmaja, 2009, *Jurnal Konstitusi*, Volume II Nomor 1, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hal. 90, selanjutnya I Dewa Gede Atmaja II

pemerataan kesejahteraan bagi rakyat, yang diperuntukkan bagi orang-orang yang tidak beruntung agar kehidupannya semakin hari kearah lebih baik dan lebih baik lagi.

Teori keadilan juga membahas permasalahan ketiga yaitu Model Pengawasan Otonomi Daerah oleh Gubernur dalam rangka Pemerataan Kesejahteraan Rakyat, karena teori keadilan dari John Rawls menjadi pisau analisis dalam ikhtiar pemerataan kesejahteraan bagi rakyat, khususnya orang-orang yang kurang beruntung. Melalui Teori keadilan John Rawls akan mengoreksi dan melakukan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami oleh kaum lemah melalui pengawasan Gubernur dengan memperbaiki ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah.

#### 2.1.4 Teori Bentuk Negara

Bentuk negara, pada umumnya berhubungan erat dengan distribusi kewenangan kekuasaan suatu negara terhadap sub ordinat daerah dibawahnya. Menurut pandangan beberapa sarjana diantaranya, Jellinek yang mengkaitkan bentuk negara Republik dan Monarchi.<sup>79</sup> Bentuk negara republik dilihat dari pemilihan kepala negara baik langsung kepada rakyat ataupun melalui majelis, sedangkan *monarchi* kepala negaranya secara turun temurun atau pewarisan.

Bentuk negara kesatuan dan negara federal. Negara kesatuan, menurut Moh Kusnadi dan Bintan R.Saragih<sup>80</sup>, menyatakan bahwa “negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tidak sama dan tidak sederajat”. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. C.F.Strong, negara kesatuan dinyatakan bahwa: *The essence of a unitary state is that the sovereignty of is undivided, or, in other words, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of unitary state does not admit of any other law*

---

79 Suryono Sakti Hadiwardoyo, 2011, *Gubernur Kedudukan, Peran dan Kewenangannya*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hal.15

80 Moh Kusnadi dan Bintan R.Saragih, 1994, *Ilmu Negara Edisi Revisi*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hal. 207.

*making body than the central one.*<sup>81</sup> (Terjemahan bebasnya: ciri dari negara kesatuan adalah kedaulatan tidak dibagi atau dengan kata lainnya kekuasaan pemerintah pusat, dalam konstitusi negara kesatuan hanya badan legislatif pusat). Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih ciri, negara kesatuan adanya dekonsentrasi dan desentralisasi serta tugas pembantuan (*mederbewid*).<sup>82</sup>

Pemerintahan negara yang berdasarkan dekonsentrasi adanya pelimpahan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah daerah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum. Urusan penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Asas otonomi daerah merupakan hak, kewenangan dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus pemerintahan daerah. Sedangkan tugas pembantuan merupakan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintahan daerah provinsi kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

B. Hestu Cipto Handoyo<sup>83</sup>, disebut bangunan negara yang berpedoman pada pembagian dan hubungan kekuasaan antara *central government* (pemerintah pusat) dengan *local government* (pemerintah lokal), sehingga dikenal adanya tiga macam bangunan negara, yaitu negara kesatuan (*unitaris*), negara serikat (*federalis*) dan serikat negara-negara (*konfederalis*). Bentuk negara federal yaitu kekuasaan dibagi dengan negara bagian, dimana masing-masing negara bagian tidak boleh adanya campur tangan dari negara federal. Negara bagian masing-masing menyerahkan kekuasaan tertentu kepada negara federal (pemerintah pusat). Josef Riwu Kaho, menyebutkan bahwa: ” Negara kesatuan

---

81 CF.Strong, 1960, *Modern Political Constitutions*, Sidwick & Jackson Limited, London, hal.80.

82 Moh.Kusnardi dan Bintang Saragih, *Op.Cit.* hal. 208

83 B. Hestu Cipto Handoyo, 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Press, Yogyakarta, hal.123

adalah bentuk negara yang paling kukuh jika dibandingkan dengan negara federasi atau konfederasi. Dalam Negara kesatuan terdapat baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).<sup>84</sup> Negara kesatuan berbeda dengan federal yaitu pemerintahan negara bagian memiliki kewenangan tersendiri.

K.C. Wheare, menyebutkan bahwa: “*for a federal government, however, it is necessary that the constitutions should mark out the spheres in which the government of the whole country and the governments of the constituent parts should have authority*”<sup>85</sup> (Terjemahan bebasnya: pemerintahan federal mengatur pemerintahan seluruh negara dan pemerintahan negara bagian juga diberikan kewenangan (otoritas).

Ketiga bangunan negara yang disebutkan oleh B. Hestu Cipto Handoyo, Negara Indonesia berbentuk negara kesatuan. Negara kesatuan berdasarkan bunyi Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945. Pembukaan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 (selanjutnya disebut UUDS 1950), dalam alinea keempat menyebutkan bahwa “maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik kesatuan... Dalam Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950, dinyatakan bahwa “Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan”. Negara kesatuan Indonesia adalah negara kesatuan dengan memandang penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonom daerah yang berasal dari desentralisasi.

Josef Riwu Kaho, menyebutkan negara kesatuan dapat dibedakan kedalam dua bentuk yaitu: (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu negara itu langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat; dan (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi dimana kepada daerah diberikan kesempatan sendiri menyelenggarakan otonomi daerah.<sup>86</sup> Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen dalam Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara kesatuan, yang berbentuk Republik. UUD NRI 1945, UUDS 1950 dan UUD Tahun 1945 sebelum amandem, dinyatakan Negara Indonesia adalah negara kesatuan.

84 Josef Riwu Kaho, *Op. Cit*, hal. 5.

85 K.C. Wheare, 1975, *Modern Constitutions*, London Oxford University Press, New York Toronto, p. 34-35.

86 Josef Riwu Kaho, *Op. Cit*, hal. 6.

Negara kesatuan Indonesia di dasarkan dalam pembukaan UUD 1945 (sebelum amandemen) maupun UUD NRI 1945 (setelah amandemen) yaitu: “kemudian dari pada itu untuk membentuk pemerintahan Negara Indonesia.... Sebagai landasan berpijak Indonesia sebagai negara kesatuan, dijelaskan dalam penjelasan Pasal 1 UUD 1945 (sebelum amandemen), bahwa: “menetapkan bentuk negara kesatuan dan republik, mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat. Berkaitan dengan Pembukaan UUD 1945, diatur dalam Pasal 1 ayat (1), maupun penjelasan UUD 1945 serta Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 yang bunyinya : khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

I Dewa Gede Atmadja, menyebutkan bentuk negara yang mengutip pendapat dari beberapa sarjana yaitu bentuk negara dikaitkan dengan sistem pemerintahan, seperti bentuk negara dan pemerintahan berdasarkan klasifikasi *Tripartite* (*monarchi*, *aristokrasi* dan *demokrasi*)<sup>87</sup> dan *Bipartite* (*monarchi* dan *republik*),<sup>88</sup> dan atas dasar penggolongan lain (tidak dikenal pembagian *tripartite* dan *bipartite*).<sup>89</sup> Penggolongan bentuk pemerintah yang dikemukakan oleh I Dewa Gede Atmadja, negara Indonesia berbentuk negara kesatuan dengan sistem pemerintahannya republik dengan kedaulatan berada di tangan rakyat. Negara Indonesia berkedaulatan rakyat (*sovereignty people*), diatur pula di dalam UUD NRI 1945, Pasal 1 ayat (2), bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. I Dewa Gede Atmadja<sup>90</sup> menyebutkan istilah negara Indonesia berdasarkan atas klasifikasi kedaulatan (*sovereignty structure*), maka negara Indonesia berbentuk kesatuan (*unitary government*), bahwa suatu negara yang kedaulatannya berada pada pemerintah pusat yang berbentuk negara kesatuan yang didesentralisasi dengan asas otonomi, asas tugas pembantuan .

Penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah diselenggarakan dalam bentuk negara kesatuan (*unitary state*) yaitu urusan pemerintahan pusat menyerahkan atau melimpahkan otonomi daerah menurut asas

---

87 I Dewa Gede Atmadja, 2017, *Ilmu Negara, Konsep dan Kajian Kenegaraan*, Setara Press, Malang, hal.124, selanjutnya disebut I Dewa Gede Atmaja III

88 I Dewa Gede Atmadja *Ibid*, hal 131.

89 I Dewa Gede Atmadja *Ibid*, hal.135.

90 I Dewa Gede Atmadja, *Ibid* , hal.139.

otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada provinsi, kabupaten dan kota sebagai daerah otonom. Kesatuan wilayah administratif provinsi terdiri atas wilayah kabupaten dan wilayah kota. Konsekwensi negara Indonesia sebagai negara kesatuan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, akibat dari penyerahan atau pelimpahan urusan pemerintahan dilakukan pengawasan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Teori bentuk negara kesatuan yang dikemukakan oleh C.F.Strong, dipergunakan dalam membahas permasalahan ketiga yaitu: Model Pengawasan Otonomi Daerah oleh Gubernur dalam Pemerataan Kesejahteraan Rakyat di Daerah, disebabkan pengawasan otonomi daerah dalam rangka mewujudkan negara kesatuan sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 2 UU 23/2014. Melalui pengawasan Gubernur yang dilakukan dimasing-masing daerah, maka tercapai pemerataan kesejahteraan bagi rakyat daerah, sehingga keberhasilan bagi penyelenggaraan otonomi daerah dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

### **2.1.5 Teori Pembagian Kekuasaan Vertikal**

Secara umum kekuasaan merupakan kemampuan seseorang atau kelompok orang untuk mengendalikan dan atau mempengaruhi pihak lain agar tunduk dan mau bertidak sesuai dengan kemauan yang mempengaruhinya atau sering disebut sebagai penguasa.<sup>91</sup> Menurut Montesquieu, mengenalkan ajaran “Trias Politika” atau tiga pembagian kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif atau pembentuk undang-undang, kekuasaan yudikatif, atau kekuasaan mengadili, dan kekuasaan eksekutif atau menjalankan undang-undang.<sup>92</sup> Kekuasaan menjalankan undang-undang dilaksanakan pihak eksekutif atau penyelenggara pemerintahan negara. Pemerintahan Negara Indonesia dengan berbentuk negara kesatuan, bahwa kekuasaan tertinggi berada pada pemerintah pusat.

Soejono Soekanto, menyatakan pelaksanaan kekuasaan tertinggi negara bilamana perlu dilakukan secara paksaan melalui ketentuan peraturan perundang-undangan. Melalui peraturan perundang-undangan, negara membagi-bagi kekuasaan yang lebih rendah

91 Abdilla Fauzi Achmad, *Op.Cit*, hal. 4.

92 Deliar Noer, 1982, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Rajawali, Jakarta, hal.100.

derajatnya.<sup>93</sup> Dengan demikian kekuasaan menurut hukum diartikan hak untuk mengambil tindakan secara hukum, sehingga kekuasaan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk dipatuhi dan dilaksanakan. Kekuasaan sama dengan wewenang atau *legal power* atau kekuasaan hukum.

Penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia membagi kekuasaan berdasarkan yang diatur dalam UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (1) bahwa wilayah Negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan atas kekuasaan dari pemerintah pusat.

Penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara kesatuan berada pada pemerintah pusat. Pemerintahan pusat mendelegasikan dan melimpahkan kekuasaan kepada pemerintahan yang lebih rendah, sehingga pemerintahan lebih rendah menerima dan melaksanakan kekuasaan dari pemerintah pusat. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kemampuan untuk mempengaruhi lembaga struktural pemerintahan yang lebih rendah.

Ralf Dahrendorf menyatakan bahwa, kekuasaan hukum didominasi oleh orang berkuasa secara struktural.<sup>94</sup> Pembagian kekuasaan negara kesatuan secara struktural dalam penyelenggaraan pemerintahan negara terdiri atas kekuasaan pemerintah pusat dan kekuasaan pemerintahan daerah. Pembagian kekuasaan pemerintah negara pada umumnya terdiri dari kekuasaan negara secara horizontal dan secara vertikal. Pembagian kekuasaan negara secara horizontal diatur dalam ketatanegaraan berbentuk lembaga-lembaga negara. Lembaga-lembaga Negara berdasarkan UUD NRI 1945 terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden dan Wakil Presiden, Pemerintahan Daerah (Pemda), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan

---

93 Soedjono Soekanto, 1999, *Sosiologi Suatu Pengantar*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 297.

94 Bernard L.Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y.Hage, 2013, *Op.Cit*, hal.156.

Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Yudisial (KY).

Philipus M. Hadjon pembagian kekuasaan negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.<sup>95</sup> Menurut I Dewa Gede Atmadja, legitimasi kekuasaan negara hanya dimiliki oleh negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>96</sup> Negara memiliki kekuasaan mutlak dalam proses penyelenggaraan pemerintahan negara. Negara Indonesia sebagai negara kesatuan membagi daerah-daerah yang terdiri dari daerah provinsi, daerah provinsi dibagi menjadi daerah kabupaten dan daerah kota, yang masing-masing daerah memiliki pemerintahan daerah.

I Wayan Parsa pada intinya menyatakan bahwa pembagian kekuasaan secara vertikal bertujuan untuk mencegah kekuasaan pemerintah sewenang-wenang terhadap pemerintahan daerah, sehingga kewenangan pemerintah pusat didesentralisasikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>97</sup> Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah didasarkan atas otonomi daerah berdasarkan pelimpahan dari pemerintah pusat kepada daerah provinsi serta kabupaten dan kota.

Noer Fauzi dan R Yando Zakaria, menyebutkan bahwa desentralisasi ada dua jenis yaitu desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi) dan batas pengaturan dimaksud adalah daerah; sedangkan desentralisasi fungsional adalah penyerahan kekuasaan mengatur dan mengurus fungsi tertentu dan batas pengaturan termaksud adalah jenis fungsi itu sendiri.<sup>98</sup> Bentuk kekuasaan secara vertikal menimbulkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah

---

95 Philipus M. Hadjon, tanpa tahun, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Makalah, hal.1.

96 I Dewa Gede Atmadja III, *Op.Cit.*, hal.68.

97 I Wayan Parsa, *Op. Cit.*, hal.22-23.

98 Noer Fauzi dan R.Yando Zakaris, 2008, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Badan Pelaksanaan Konsorsium Pembaharuan Agraria bekerjasama dengan Insist Press, Yogyakarta, hal.11-12.

otonom sebagai pelaksanaan desentralisasi. Miriem Budiardjo<sup>99</sup>, dalam teori pembagian kekuasaan vertikal adalah pernyataan proposisi yang menjelaskan pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan, antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.

Konsekuensi otonomi daerah menimbulkan pola mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Rumah tangga daerah diatur dalam bentuk formil, materiil dan riil (nyata). B. Hestu Cipto Handoyo menyatakan bahwa, sistem rumah tangga materiil berpangkal tolak dari asumsi bahwa memang ada perbedaan yang mendasar antara urusan pemerintah pusat dan urusan pemerintah daerah. Sistem rumah tangga formil merupakan wewenang pemerintah pusat dan daerah tidak ada perbedaan yang substansial, asalkan penyerahan urusan pemerintahan harus dilaksanakan secara formal melalui undang-undang desentralisasi. Sistem rumah tangga nyata (riil) merupakan penyempurnaan dari sistem rumah tangga materiil dan formil, disebutkan nyata (riil) karena isi kewenangan pemerintahan bagi daerah di dasarkan pada keadaan atau faktor-faktor nyata yang ada di suatu daerah.<sup>100</sup>

Sistem rumah tangga materiil, formil dan riil (nyata), semuanya sistem rumah tangga baik, namun dalam era reformasi saat ini yang lebih baik adalah sistem rumah tangga formil. Hal ini disebabkan sistem rumah formil memberikan kebebasan dan kreativitas masyarakat dalam penerapan pendemokrasian, pemberdayaan masyarakat kearah efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah. Pemerintahan daerah yang menerapkan *Good Governance* dan *Clean Government*, mewujudkan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien, sesuai hierarki penyelenggaraan pemerintahan negara.

Negara Indonesia adalah negara kesatuan melalui desentralisasi melimpahkan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian urusan pemerintahan yang dibagikan ke masing-masing daerah otonom menurut tujuan (*doelmatigheid*) dan menurut hukum yang sah (*rechtmatigheid*). Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam tindakan, usaha dan kegiatan melalui tujuan pelaksanaannya diarahkan

99 Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 138.

100 B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit*, hal. 309-315

mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat daerah. Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui rencana dan pelaksanaan hasil nyata berlandaskan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena pelaksanaan pemerintahan daerah dilakukan berdasarkan tujuan dan hukum yang sah dengan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat.

Negara Indonesia menganut prinsip negara kesatuan melalui pemecahan kekuasaan secara vertikal, dikehendaki adanya desentralisasi yang membagi kewenangan kepada pemerintah daerah dalam bentuk penyerahan urusan. Desentralisasi tersebut diikuti dengan otonomi agar tidak mudah berubah menjadi sistem sentralisasi.<sup>101</sup> Pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terdiri atas tiga tindakan meliputi : (1) tindakan mengatur (*regeling*) yaitu menetapkan berbagai peraturan hukum; (2) tindakan mengurus pemerintahan (*bestuur*) dengan berbagai ketetapan kebijakan; dan (3) tindakan mengadili (*rechtspraak*) dengan mengambil tindakan keputusan khusus melalui tindakan hukum publik, hukum privat, hukum adat, atau hukum agama. Tindakan mengurus pemerintahan (*bestuur*), sebagai kewenangannya kepada daerah, melalui pembentukan daerah otonom menurut undang-undang atau *ordonansi*.<sup>102</sup>

Teori Pembagian Kekuasaan Vertikal dari Philipus M. Hadjon, pada intinya terdapat pembagian kekuasaan negara secara vertikal yaitu antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Teori ini dipergunakan dalam disertasi ini, untuk membahas permasalahan kesatu dan ketiga. Permasalahan kesatu yaitu Hakikat Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah, bahwa pengawasan Gubernur di daerah merupakan pembagian dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah dalam berbagai urusan pemerintahan dalam pemerataan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.

---

101 Amrah Muslimin, 1960, *Ichtiar Perkembangan otonomi daerah*, Jambatan, Jakarta, hal. 5

102 S.J. Wolhoff, 1995, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas NV, Jakarta, hal. 211.

## 2.2 Landasan Konseptual

### 2.2.1 Konsep Otonomi Daerah

Secara etimologi, perkataan otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani, *autonomous* yang berarti pengaturan sendiri atau pemerintahan sendiri. Otonomi berkaitan dengan kewenangan membuat peraturan sendiri (*own laws*) dan kebebasan untuk mengatur pemerintahan sendiri (*self government*). Oleh karena otonomi daerah merupakan hak dan kewajiban oleh Sjafrizal<sup>103</sup>, menyatakan bahwa otonomi meliputi pengaturan pemerintahan dan pengelolaan pembangunan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah.

Perkembangan konsep otonomi daerah akibat dari euforianya reformasi pada saat tahun 1998. Era reformasi menyebabkan daerah-daerah di wilayah Negara Indonesia menuntut otonomi daerah. Proses penuntutan daerah-daerah tentang otonomi daerah, maka oleh Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki sumber daya nasional yang harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam pelaksanaan ketetapan MPR dimaksud maka, dibentuklah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia menurut UUD NRI 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah-daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Menurut UU RI 22/1999, Pasal 1 huruf h, menyebutkan pengertian otonomi daerah adalah “kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

UU 32/2004 Pasal 1 angka 5, yang dimaksudkan dengan 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. Sedangkan UU 23/2014, Pasal 1 angka 6 menyebutkan pengertian otonomi daerah adalah “hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan

---

103 Sjafrizal, 2015, *Rencana Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi Daerah*, RajaGrafindo, Jakarta, hal. 106.

dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih lanjut dalam penjelasan umum angka 1 UU 23/2014, tentang penerapan otonomi disebutkan sebagai berikut :

Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keaneka ragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berkaitan dengan penjelasan umum UU 23/2014, bahwa otonomi seluas-luasnya bagi daerah akan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dalam tatanan demokrasi atas potensi sumber kekayaan alam yang tersedia, sehingga daya saing daerah akan semakin meningkat pula.

Perbedaan pengertian otonomi daerah dari UU 22/1999, UU RI 32/2004 dan UU RI 23/2014 bahwa otonomi daerah UU 22/1999 secara tegas menyatakan otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom. Kewenangan daerah otonom dimaksudkan dapat dilaksanakan otonomi daerah atau tidak melakukan otonomi daerah, tetapi tidak dibatasi dengan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Ketiadaan pembatasan sistem NKRI akan menyebabkan daerah otonom bertindak sebagai negara federal. Sedangkan UU 32/2004, UU 23/2014 membatasi penyelenggaraan pemerintahan otonomi daerah dalam sistem NKRI. Persamaannya adalah otonomi daerah dalam UU 22 /1999, UU 32 /2004 dan UU 23/2014, sama-sama menekankan substansi mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan aspirasi masyarakat setempat dalam rangka menciptakan pemerataan kesejahteraan.

Yusnani Hasyimzoem, dkk, otonomi daerah merupakan implementasi dari sistem desentralisasi terdapat pelimpahan wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mencapai tujuan dengan cara yang dikehendaki daerah masing-masing dengan mempertimbangkan segala aspek dan faktor yang ada di daerah.<sup>104</sup> Perkembangan sistem

---

104 Yusnani Hasyimzoem, dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hal. 14

ketatanegaraan Indonesia dalam mengatur otonomi daerah mengalami perubahan seiring dengan perkembangan kehidupan tatanan demokrasi, aspirasi masyarakat, keadilan dan pemerataan dalam meningkatkan kesejahteraan sosial dalam mengisi otonomi daerah. Dengan demikian otonomi daerah merupakan instrumen dalam mewujudkan pemerataan kesejahteraan masyarakat daerah.

Otonomi daerah berasal dari bahasa latin yaitu *Autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti pemerintahan. Jadi dapat dinyatakan bahwa otonomi berarti pemerintahan sendiri. Pemerintahan otonomi telah digagas sepenuhnya oleh Mohammad Hatta pendiri bangsa dan negara Indonesia, sebagai Proklamator Kemerdekaan Republik Indonesia bersama Soekarno menyatakah sebagai berikut<sup>105</sup>:

“...memberikan otonomi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya *auto-aktiviteit*, *auto aktiviteit* artinya bertindak sendiri, melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya *auto-aktiviteit* tercapailah apa yang dimaksud dengan demokrasi, y.i pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat, untuk rakyat, rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga terutama memperbaiki nasibnya sendiri”.

Hanif Nurcholis<sup>106</sup> mengutip otonomi daerah berdasarkan definisi The *United Nations of Public Administration* yaitu subdivisi politik nasional yang diatur oleh hukum secara substansial...yang disebut *local government* memiliki otonomi dalam arti *self govenment* mempunyai kewenangan mengatur (*rule making = regeling*), dan mengurus (*rules application=bestuur*), kewenangan untuk membentuk kebijakan (*politic making*) dan wewenang melaksanakan kebijakan (*policy executing*). Otonomi daerah mengandung pemahaman mengatur dan mengurus, oleh Benyamin Hoessein<sup>107</sup>, dinyatakan mengatur merupakan perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum, pada otonomi daerah

105 Sirajjudin, dkk, *Op.Cit*, hal. 4.

106 Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hal. 20.

107 Bhenyamin Hoessein, 2007, Makalah berjudul *Produk Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan*, dipresentasikan dalam FGD-DPRD DKI Jakarta, Shangrilla Hotel, 28 September 2007, Jakarta, hal, 1.

sebagai norma hukum dalam Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat pengaturan, sedangkan mengurus merupakan perbuatan menerapkan norma hukum yang berlaku umum pada situasi kongkrit individual (*beschikking*) atau perbuatan material berupa pelayanan dan pembangunan objek tertentu.

HAW Widjaja<sup>108</sup>, memaknai secara singkat, bahwa otonomi daerah mensyaratkan daerah otonom diterapkan dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. HAW Widjaja memahami bahwa otonomi daerah merupakan proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berintikan mengatur dan mengurus dalam penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah, dalam segala bentuknya dan tidak terlepas dari prinsip negara kesatuan dan persatuan.

Pendapat Mohammad Hatta, Hanif Nurcholis, Bhenyamin Hoessein serta HAW Widjaya memiliki pemahaman yang intinya sama yaitu otonomi daerah bermakna pemerintahan sendiri dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan, keadilan serta pemerataan menciptakan kesejahteraan sosial sesuai nilai-nilai Pancasila dalam bingkai NKRI. Abdul Kholiq Azhari dan Abdul Haris Suryo Negara memberikan pengertian otonomi daerah merupakan hak daerah dan masyarakat untuk memperoleh keleluasaan bergerak dan kesempatan untuk menggunakan prakarsa sendiri atas segala macam nilai dan potensi yang dikuasai untuk mengurus kepentingan masyarakat, baik yang menyangkut pelayanan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat (*empowerment*) maupun untuk peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat.<sup>109</sup> Daerah otonom mempunyai keluasaan, berinisiatif, beraktivitas dan berprakarsa sendiri untuk membuat kebijakan-kebijakan daerah dalam pengembangan potensi sumber daya dan kemajuan daerah. Untuk itu dibutuhkan adanya para Kepala Daerah melakukan berbagai macam terobosan, peran serta masyarakat daerah untuk bersama-sama mendorong kemajuan daerah secara berkelanjutan.

---

108 HAW Widjaya, *Op.Cit*, hal. 10.

109 Abdul Kholiq Anzhari dan Abdul Haris Suryo Negoro, 2019, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Intrans Publishing, Malang, hal. 28.

### **2.2.2. Konsep Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah**

NKRI adalah negara kesatuan yang berdaulat, dengan sistem pemerintahan diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat mengendalikan pemerintah dibawahnya yaitu pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota merupakan sub-ordinat dari pemerintah pusat, sesuai dengan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen), bahwa negara Indonesia tidak terdapat negara dalam negara. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota sub-ordinat dan dependent, yang berarti antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Bhenyamin Hoessein, Irfan Ridwan Maksun, Mohammad Riduansyah dan Puji Nur Hanafi, menyebutkan bahwa:” Pemerintahan daerah terdapat sub-sub sistem yang terdiri atas sub-sub sistem pemerintahan provinsi, sub-sub pemerintahan daerah kabupaten/kota dan ada sub-sub pemerintahan Desa.<sup>110</sup> Dengan demikian sub sistem pemerintahan tersebut berjalan secara bersinergi yang berkaitan dengan kewenangan antar pemerintah, provinsi, kabupaten/kota atau antara provinsi dan kabupaten/kota. Penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah maka, pemerintahan pusat mempunyai kewenangan atau kekuasaan memencarkan urusan-urusan pemerintahan berdasarkan atas ketentuan peraturan perundang-undangan. Urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat menjadi tanggungjawab, tugas dan kewajiban daerah baik pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah dan kota.

Penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah merupakan pelaksanaan tugas pemerintah dalam bidang desentralisasi. Urusan yang diserahkan diselenggarakan oleh perangkat daerah sendiri. Sedangkan dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam wilayah administratif provinsi. Wilayah administratif provinsi meliputi daerah kabupaten dan wilayah kota. Urusan yang dilimpahkan oleh

---

110 Bhenyamin Hoessein, Irfan Ridwan Maksun, Mohammad Riduansyah dan Puji Nur Hanafi, *Naskah Akademi Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota-FISIP UI, Jakarta, hal.2

pemerintah pusat kepada Gubernur yaitu perangkat daerah serta instansi vertikal di daerah. Oleh karena itu, segala perencanaan, keuangan serta pelaksanaannya menjadi tanggungjawab pemerintah pusat.

Sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang bercirikan desentralisasi berdampak otonomi daerah, dimana daerah berhak, berkewajiban dan berwenang melakukan tindakan mengatur dan mengurus. Pelaksanaan hubungan pemerintah pusat dan daerah menimbulkan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab, maka pemerintah pusat melakukan evaluasi, monitoring, mengawasi, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dalam daerah otonom. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dalam kebijakan otonomi daerah berhak melakukan monitoring, evaluasi, review, pemantauan maupun pengawasan terhadap pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bermakna hubungan atasan dan bawahan. Dengan demikian diperoleh adanya daerah otonom kabupaten dan kota dalam menjalankan fungsi pemerintah daerah bersifat hirarki dengan pemerintah wilayah provinsi.

Dalam UU 23/2014, Pasal 9 ayat (1),(2),(3), (4) dan ayat (5) menentukan bahwa pembagian urusan pemerintahan pada intinya urusan pemerintah pusat terdiri dari urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Urusan pemerintah konkuren menjadi 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 absolut menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan absolut, konkuren dan umum sesuai dengan aturan hukum Pasal 9 ayat (1),(2), (3) dan ayat (4), Pasal 10 ayat (1), dan ayat (2), Pasal 11 ayat (1), (2) dan ayat (3), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 13 ayat (1) UU 23/2014. Klasifikasi urusan pemerintahan yang menjadi tanggungjawab pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dalam urusan pemerintahan absolut, konkuren dan umum. Begitu pula urusan pemerintahan daerah baik pemerintahan provinsi dan

pemerintahan daerah memegang urusan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib dibagi atas urusan pemerintahan sebagai pelayanan dasar bagi masyarakat dan urusan pemerintahan tidak menjadi pelayanan dasar.

### 2.2.3. Konsep Negara Hukum

Perkembangan konsep negara hukum di mulai pada zaman Plato dimana penyelenggaraan negara yang baik didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik atau disebut dengan istilah *nomoi*. Kemudian ide tentang negara hukum populer pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi politik di Eropa yang di dominasi oleh *absolutism*.<sup>111</sup> Tahir Anzary, menyebutkan bahwa konsep negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental dinamakan *rechtsstaat*, negara hukum *anglo saxon* (*rule of law*) konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum Pancasila.<sup>112</sup> Negara hukum Indonesia adalah negara hukum Pancasila bukan hanya negara hukum formil, tetapi negara hukum bersifat negara hukum substansial, yang sering disebut negara hukum kesejahteraan (*welfare state*). Pancasila sebagai filosofi, ideologi, dasar negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia dalam mengatur norma hukum setiap produk hukum di Indonesia. Oleh karena itu tujuan negara hukum (*rechtstaat*) negara Indonesia yaitu negara hukum yang menjadi adanya masyarakat yang menikmati perasaan keadilan, kesejahteraan, dan kemakmuran yang berlandaskan nilai spiritual dan material berdasarkan Pancasila. Negara hukum Pancasila sering disebut bercorak mandiri.<sup>113</sup> Kemandirian negara hukum Pancasila dijamin oleh UUD NRI 1945, karena bangsa Indonesia berkomitmen tidak mau mengubah pembukaan UUD NRI 1945. Pancasila berada dalam Alinea ke-IV Pembukaan UUD NRI 1945, sehingga kedudukan Pancasila menjadi lebih kokoh dalam membentuk negara bangsa Indonesia (*nation state*). Teguh Prasetyo, menyebutkan bahwa cita hukum (*rechtsidee*) mempunyai arti hakikat

111 Muhammad Tahir dalam Titik Triwulan Tutik, 2021, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 60

112 Ridwan HR, 2006, *Op.Cit*, hal. 2

113 Rukmana Amanwinata, 1996, *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul dalam Pasal 28 UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, hal. 109.

hukum sebagai ukuran tingkah laku masyarakat yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cita, dan pikiran dari masyarakat masyarakat itu sendiri.<sup>114</sup> *Rechtstaat* atau cita hukum menurut Koesno, yang dikutip oleh Teguh Pratyono yang disebut dengan cita hukum (*rechtsidee*) adalah dari budaya yang bersangkutan memandang hukum yang berisi ramuan nilai-nilai yang berasal dari berbagai nilai dan kekuasaan, tunduk kepada cita budaya dan tuntutan alam sekeliling yang mendasari cita rasa tersebut.<sup>115</sup>

Sri Soemantri Martosoewignyo, Negara Indonesia sebagai negara hukum memiliki komponen utama dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai berikut :<sup>116</sup>

1. Pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan;
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
3. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara; dan
4. Adanya pengawasan dari badan-badan negara peradilan (*rechtsterlijkecontrole*).

Ciri dari keempat negara atas hukum dijadikan pedoman dalam tindakan pemerintahan, pemerintah wajib untuk melindungi hak dasar manusia, sehingga Negara Indonesia menjamin adanya kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat merupakan tujuan Negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945, serta nilai sila ke-5 Pancasila yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Kata “ keadilan sosial” bermakna rakyat Indonesia wajib menikmati kesejahteraan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, hukum diwujudkan dalam setiap pemerintahan (supremasi hukum).<sup>117</sup>

Pemerintahan yang menjamin atas hukum, maka pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang, melaksanakan supremasi hukum,

---

114 Teguh Prasetyo, 2013, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Media Perkasa, Yogyakarta, hal. 67.

115 Teguh Prasetyo, *Loc.Cit*, hal. 67.

116 Sri Soemantri Mertosoewignya, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni Bandung, Cetakan ke 1, hal. 11.,

117 Bagir Manan III, *Ibid*, hal. 18.

dan bukan atas kehendak aparaturinya. Sudikno Mertokusumo<sup>118</sup>, menyebutkan “*the government not by man but by law*”. Negara menempatkan hukum sebagai penyelenggaraan pemerintahan, maka negara melaksanakan kedaulatan atas hukum, sehingga hukum dijadikan *gueding principle* bagi penyelenggara negara yang tidak ada kecualinya. Dengan demikian menurut Teguh Prasetyo, agar hukum dapat berlaku secara efektif maka ada tiga persyaratan berlakunya hukum yaitu: (1) memiliki landasan filosofis, mengandung rumusan-rumusan atau norma-normanya mendapatkan pembenarannya (*rechtvaardiging*); (2) berlandaskan sosiologis, ketentuan dalam hukum sesuai dengan keyakinan umum dan kesadaran masyarakat; dan (3) berlandaskan yuridis, memiliki dasar hukum (*rechtground*) atau legalitas.<sup>119</sup>

Hukum menjadi panglima di Negara Indonesia, maka hal ini sejalan dengan jiwa dan semangat UUD NRI 1945 yang menggunakan prinsip pemencaraan kekuasaan urusan pemerintahan (*distribution of power*), sehingga mencegah adanya penumpukan kekuasaan pada pemerintah pusat. Kekuasaan yang hanya berada pada satu tangan kekuasaan pemerintahan cenderung akan adanya penyalahgunaan wewenang. Lord Acton yang dikutip oleh Ermansyah Djaja<sup>120</sup> bahwa “*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely* - kekuasaan cenderung untuk korupsi dan kekuasaan yang mutlak akan korup secara mutlak.”

Pengakuan negara terhadap hak-hak asasi manusia di Indonesia dicatat dalam UUD NRI 1945 dari pada Pasal 28, Pasal 28 A sampai dengan Pasal 28 J, yang telah dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut UU 39/1999) dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2000 tentang Peradilan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut UU 26/2000). Yohanes Usfunan menyebutkan bahwa hak asasi manusia merupakan hal yang

---

118 Sudikno Mertokusumo, 2000, *Upaya Meningkatkan Supremasi Hukum*, Majalah Justitia, Fakultas Hukum Universitas Atmajaya, Yogyakarta, Edisi Bulan Mei-Juni 2000 XX Nomor 19, hal.2

119 Teguh Prasetyo, 2013, *Op. Cit.*, hal.37

120 Ermansyah Djaja, 2009, *Memberantas Korupsi Bersama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kajian Yuridis Normatif UU Nomor 31 Tahun 1999 juncto UU Nomor 20 Tahun 2001, Versi UU Nomor 30 Tahun 2002*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 1.

mendasar.<sup>121</sup> Hak mendasar dari hak azasi manusia, maka pengaturannya dilakukan dalam UUD NRI 1945, khusus mengatur kesejahteraan yaitu, Pasal 28 H ayat (1) yaitu “Setiap orang berhak hidup sejahteraan lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Pada intinya kesejahteraan masyarakat merupakan hak asasi manusia, diperuntukkan bagi setiap orang Indonesia, oleh karena itu negara wajib untuk merealisasikan dalam program pembangunan daerah.

Freidrich Julius Stahl mengemukakan bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) mengandung unsur-unsur yaitu perlindungan hak-hak asasi manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu, pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan peradilan administrasi dalam perselisihan.<sup>122</sup> AV.Dicey dengan konsep negara hukum (*rule of law*) mengemukakan bahwa unsur-unsur sebagai berikut:<sup>123</sup>

- a. *The absolute supremacy or predominance of regular as opposed to the influence of arbitrary power, and excludes the existence of arbitrariness, of prerogative, or even of wide discretionary authority on the part of the government.* (Terjemahan bebas supremasi hukum untuk menghindari kesewenang-wenangan dari kekuasaan pemerintah).
- b. *Equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary law courts.* (terjemahan bebasnya persamaam dihadapan hukum bagi semua golongan serta didalam pengadilan).
- c. *May be used as a formula for expressing the fact that with as the law of the constitution, the rules which in foreign countries naturally form part of a constitutional code, are not source but the consequences of the rights of individuals, as defined and enforced by the courts*”. (Terjemahan bebas, merumuskan aturan hukum sesuai dengan konstitusi yang menjamin hak asasi manusia dan pemeriksaan oleh pengadilan).

---

121 Yohannes Usfunan, 2016, *HAM Politik, Kebebasan Berpendapat di Indonesia*, Udayana University Press, Denpasar, hal.128.

122 Ridwan HR, *Op.Cit*, hal.3.

123 A.V.Decey, 1967, *Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution*, Tenth Edition, R & B Clark, LTD, Edinburg, hal.202-203.

Konsep Negara hukum dari A.V. Dicey, seperti tersebut diatas mengandung karakteristik sebagai berikut :

1. *Supremacy of law*;
2. *Equality before law*;
3. *due process of law*;

Selanjutnya sejalan dengan berkembangnya prinsip *rule of law*, menurut *The International Commission of Jurists*<sup>124</sup>, prinsip-prinsip negara hukum yaitu: (1) negara harus tunduk pada hukum; (2) pemerintah menghormati hak-hak individu; (3) peradilan yang bebas dan tidak memihak. Scheltema yang dikutip oleh B.Arief Sidharta unsur-unsur dan asas-asas negara hukum meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*);
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat;
3. Berlaku persamaan (*similia similibus atau equality before the law*);
4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah; dan
5. Pemerintah dan pejabat mengemban amanat sebagai pelayanan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan.<sup>125</sup>

Munir Fuady, menyebutkan bahwa system *rule of law* menjalankan berbagai misi secara bersama-sama diantaranya yaitu; Menemukan hak-hak dasar manusia, untuk menemukan unsur keadilan, membatasi kewenangan penyelenggara Negara agar terpenuhi unsur keadilan dalam masyarakat.<sup>126</sup> Kehadiran konsep negara hukum berkembang sejalan

---

124 Ahmad Redi, 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 39.

125 Achmad Redi, *Ibid.*, hal. 39

126 Munir Fuady, 2009, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung,

dengan perkembangan sejarah negara masing-masing. Oleh karena itu masing-masing negara hukum memiliki ciri khas tersendiri. Ridwan HR menyimpulkan kaitan negara hukum dengan konstitusi negara yaitu : *Pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *Kedua* pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat dengan sewenang-wenang; *Ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat bukan paksaan tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.<sup>127</sup>

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3), UUD NRI 1945 sebagai konstitusi penyelenggaraan pemerintahan negara dijabarkan lebih lanjut didalam berbagai Undang-Undang Pemerintahan Negara Indonesia dalam kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat. Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen dinyatakan bahwa; Negara Indonesia yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) bukan berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Prinsip-prinsip konsep negara hukum Indonesia menurut Jimly Asshiddiqie yang dikutip oleh Achmad Redi, dirumuskan sesuai negara hukum (*the rule of law*) atau *rechtsstat* dalam arti sebenarnya, sebagai berikut:

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*);
2. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
3. Asas legalitas (*due process of law*);
4. Pembatasan kekuasaan;
5. Organ-organ campuran yang bersifat independen;
6. Peradilan bebas dan tidak memihak;
7. Peradilan tata usaha Negara;
8. Peradilan tata negara (*constitutional court*);
9. Perlindungan hak asasi manusia;
10. Bersifat demokrasi;
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan negara (*welfare rechtsstaat*);
12. Transparansi dan *control social*; dan
13. Ber-Ketuhan Yang Maha Esa.<sup>128</sup>

---

hal.20.

127 Ridwan HR, *Op. Cit.* hal. 3.

128 Ahmad Redi, *Op.Cit.* 39-40.

Konsep Negara hukum menurut pendapat Jimly Asshiddiqie tersebut diatas merupakan unsur-unsur gabungan konsep Negara hukum yang dikemukakan oleh A.V Dicey, *The International Commision of Jurist*, dan Scheltema, sehingga bersesuaian dengan konsep negara hukum yang dianut oleh Negara Indonesia, yang berkandaskan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Negara hukum Indonesia sesuai penjelasan UUD Tahun 1945 sebelum amandemen, negara hukum yang dikemukakan oleh Freiderik Julius Stahl dengan unsur-unsurnya, tetapi unsur-unsur konsep negara hukum (*rechtsstaat*) sesuai dengan perkembangan hukum di Indonesia saat ini juga, unsur unsur negara hukum (*rule of law*) konsep A.V.Decey dikenal di Indonesia. Konsep negara hukum Freiderik Julius Stahl (*rechtssaat*) dan A.V Decey (*rule of law*) di negara Indonesia telah menjadi konsep negara hukum secara jelas pada negara hukum Pancasila. Asas-asas hukum Pancasila merupakan nilai-nilai Pancasila tercermin pada setiap pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi, *Pertama* Ketuhanan Yang Maha Esa; *Kedua* Kemanusiaan yang adil dan beradab; *Ketiga* Persatuan Indonesia; *Keempat* Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; dan, *Kelima*, Kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara hukum Pancasila menurut Moch Mahfud MD, bahwa negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 mengambil sikap prismatik<sup>129</sup> atau *integrative* dari dua konsepsi tersebut sehingga prinsip kepastian hukum dalam *rechtsstaat* dipadukan dengan keadilan dalam *rule of law*.

Nilai-nilai kelima sila Pancasila dicerminkan dalam pelaksanaan UU 12/2011 Pasal 2, dinyatakan bahwa, Pancasila merupakan sumber hukum negara. Hukum negara menjadi dasar didalam penyelenggaraan semua tindakan pemerintahan. Tindakan pemerintah di dalam menyelenggarakan perbuatan pemerintah pada tata usaha negara bersumber dari Pancasila, berarti bahwa hukum negara dibuat oleh penyelenggara pemerintahan negara berdasarkan Pancasila. Pancasila sebagai filosofis merupakan pandangan hidup bangsa serta pedoman secara konstitusional negara dalam kehidupan nasional. Menurut Sarja,

---

129 Moh Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES Jakarta, hal.8

negara hukum Pancasila berorientasi kekeluargaan dan kerukunan untuk menikmati kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, bukan kemakmuran orang per orang.<sup>130</sup> Philipus M. Hadjon yang dikutip oleh Sarja, bahwa elemen Negara Hukum Pancasila adalah :

1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan Negara;
3. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan perdilan merupakan sarana terakhir;
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.<sup>131</sup>

Negara hukum Pancasila merupakan sarana untuk menuju kesejahteraan masyarakat Indonesia yang berkeadilan sosial. Pancasila menjadi dasar Negara yang berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia yang berasaskan ke-Binnekaan dan seluruh wilayah NKRI. Sesuai dengan problematika sosiologis, maka Negara hukum Pancasila berorientasi negara hukum kesejahteraan. Negara hukum kesejahteraan, maka negara wajib hadir dalam permasalahan bidang ekonomi, sosial budaya, pendidikan, kesehatan, hukum, pertahanan, keamanan, dan politik.

Negara hukum kesejahteraan di Indonesia berfalsafah Pancasila sesuai dengan jiwa bangsa (*volkgeist*). Negara kesejahteraan Pancasila telah dirumuskan oleh pendiri bangsa atau *the founding fathers* melalui persidangan Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Pendiri bangsa Indonesia melalui Pembukaan UUD NRI 1945 alinea keempat “ Negara Indonesia melindungi bangsa Indonesia” dan memajukan kesejahteraan umum melalui memajukan kesejahteraan ekonomi dan kesejahteraan sosial yang berkeadilan. Peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia melalui dengan peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat serta peran serta masyarakat serta mendagayunakan segala potensi sumber kekayaan alam (SKA). Soepomo<sup>132</sup>, dalam sidang BPUPKI pada tanggal 13 Mei

---

130 Sarja, 2016, *Negara Hukum Teori Dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, hal. 68.

131 Sarja, *Ibid*, hal. 68-69.

132 ID.G. Palguna, 2019, *Welfare State vs Globalisasi Gagasan Negara Kesejahteraan Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 115.

1945 berpendapat bahwa Negara Indonesia berdasarkan integralistik dengan kekhasan persatuan dilandasi dengan ekonomi sosialisme negara (*staatsocialisme*), melalui penguasaan perekonomian dikuasai oleh negara. Penguasaan perekonomian yang menguasai hajat hidup bangsa Indonesia merupakan hak negara untuk menguasai. Karena hubungan negara dengan masyarakat, maka negara berkewajiban hadir untuk mensejahterakan masyarakat melalui konsep negara hukum kesejahteraan.

#### 2.2.4. Konsep Negara Kesejahteraan

Luthfi Kurniawan, negara hukum kesejahteraan berdasarkan Alinea ke-IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 “kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah indonesiadan untuk memajukan kesejahteraan umum...”<sup>133</sup> Berkenaan konsep negara hukum kesejahteraan, maka negara wajib menghadirkan dan menjamin konsep kesejahteraan bagi seluruh masyarakat Indonesia. Konsep negara hukum kesejahteraan merupakan (*welfare state*) merupakan perlawanan dari konsep negara hukum penjaga malam (*nachwachterstaat*). Jimmly Asshiddiqie, menyebutkan bahwa “dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memperluas tanggungjawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat banyak.”<sup>134</sup>

Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia tidak terlepas dari nilai dasar Pancasila dan UUD NRI 1945. Kesejahteraan bagi rakyat merupakan cerminan dari nilai-nilai Pancasila sesuai dengan sila kelima yaitu: Keadilan Sosial Bagi Seluruh Indonesia. Menurut Dewa Gede Palguna<sup>135</sup>, keadilan sosial adalah penggambaran hubungan yang wajar dan adil antara individu dan masyarakat, khususnya dinilai berdasarkan distribusi kesejahteraan, kesempatan bagi tiap-tiap orang untuk melakukan aktivitas pribadinya.

133 Luthfi Kurniawan, 2011, *Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik, Perspektif Politik Kesejahteraan yang Berbasis Kearifan Lokal, Pro Civil Society dan Gender*, Setara Press, Malang, hal. 49.

134 Jimmly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hal. 223. (Selanjutnya disebut Jimmly Asshiddiqie III)

135 I Dewa Gede Palguna, *Op. Cit.*, hal. 151.

I Dewa Gede Palguna juga menyebutkan bahwa keadilan sosial dengan istilah *social rechtsvaardigheid* yang artinya persamaan sosial yaitu kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya.<sup>136</sup> Untuk mencapai kesejahteraan Indonesia bagi seluruh rakyat, dibutuhkan melalui pengaturan berupa undang-undang. Undang-undang yang dimaksudkan dinyatakan bahwa, negara Indonesia sebagai negara hukum.

Didik Sukriono, menyatakan bahwa negara Indonesia mengimplementasikan unsur *rechtsstaat*, yaitu pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*), atau *supremacy of law* dalam konsep *rule of law*, sehingga Indonesia dibawah konstitusi, UUD NRI 1945 sehingga Indonesia menganut negara hukum Pancasila.<sup>137</sup> Indonesia sebagai negara hukum Pancasila dibawah UUD NRI 1945, oleh Peter Mahmud Marzuki, bahwa *The system of Indonesia government under the 1945 Contitution. The completion of fourth amendment to the 1945 Constitution signifies the change in the Indonesian system of government.* (Sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, walaupun telah mengalami perubahan keempat kalinya ).<sup>138</sup> Dibawah UUD NRI 1945, Pemerintahan negara Indonesia akan menjamin kesejahteraan keseluruh wilayah Indonesia sesuai dengan tujuan negara dan cita-cita nasional, sehingga dapat tercapainya keadilan. Peran penting bagi pemerintahan negara Indonesia dalam melakukan kegiatan-kegiatan kesejahteraan umum melalui tindakan pemerintah berdasarkan hukum.

Keadilan dalam hukum dapat bersifat sementara berdasarkan peraturan perundang-undangan, oleh Yohannes Usfunan<sup>139</sup> menyebutkan adil menurut hukum alam berlaku umum dan bersifat abadi. Keadilan yang bersifat umum dan abadi ditengah-tengah masyarakat bahwa, tindakan pemerintahan akan dapat menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat. Nilai-nilai keadilan dalam pemerintah Indonesia tidak terlepas dari ideologi penyelenggraan negara, maka gagasan negara

---

136 I Dewa Gede Palguna, *Ibid*, hal. 153.

137 Didik Sukriono, 2010, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Setara Press, Malang, hal. 20.

138 Peter Mahmud Marzuki, 2011, *An Introduction to Indonesia Law*, Setara Press, Malang, p.75.

139 Yohanes Usfunan, 2015, *Hukum, HAM dan Pemerintahan*, Udayana University Press, Denpasar, hal.127, selanjutnya disebut Yohanes Usfunan II

kesejahteraan berkaitan dengan Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara Indonesia, sekaligus nilai-nilai filsafat dan ideologi negara.

Konteks negara kesejahteraan Indonesia berpangkal sangat kuat yaitu Pembukaan UUD 1945, berhubungan erat dengan Pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam menciptakan kesejahteraan yang berkeadilan melalui upaya efisiensi. Sondang P. Siagian,<sup>140</sup> Efisiensi berorientasi pada penggunaan seminimal mungkin sumber daya yang tersedia untuk membuah hasil tertentu yang telah ditetapkan dalam rencana. Sedangkan efektif adalah tercapainya berbagai sasaran yang telah ditentukan tepat pada waktunya dengan menggunakan sumber-sumber tertentu yang sudah dilokasikan untuk melakukan kegiatan.<sup>141</sup>

Pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi penyelenggaraan otonomi daerah kabupaten dan kota, untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, dan pemborosan penggunaan sumber daya sehingga pengawasan dilaksanakan dengan efisien dan efektif dalam rangka mewujudkan pemerataan kesejahteraan yang berkeadilan. Dalam mewujudkan hal ini, maka Gubernur melakukan pengawasan terhadap pembagian urusan pemerintahan yang terdiri urusan pemerintahan.

## **2.2.5. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

### **2.2.5.1. Asas Desentralisasi**

Hanif Nurcholis menyebutkan bahwa “desentralisasi adalah awal mula terwujudnya kebijakan pemerintahan daerah atau pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi<sup>142</sup> Desentralisasi secara harfiah berasal bahasa latin yakni “*de*” berarti melepaskan, dan “*centrum*” berarti pusat. Dengan demikian “Desentralisasi” melepaskan dari pusat atau melepaskan kekuasaan untuk diserahkan kepada pemerintahan daerah. Desentralisasi mencakup adanya penyerahan kekuasaan yaitu pemberian kewenangan dari pemerintahan pusat ke organ pemerintah pusat di daerah dan delegasi kewenangan badan pemerintah pusat kepada organ pemerintah daerah.

---

140 Sondang P. Siagian, 2007, *Fungsi-Fungsi Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 126.

141 Sondang P. Siagian, *Ibid*, hal. 127.

142 Hanif Nurcholis, *Op. Cit*, hal. 7

Andi Pangerang Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana menyebutkan bahwa “Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi”<sup>143</sup>. Sedangkan Smith dalam Andi Pangerang Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, disebutkan bahwa hakikat desentralisasi yakni penedelegasian kekuasaan pemerintahan ke pemerintahan yang lebih rendah (*delegation of power levels in a territorial hierarchy*)<sup>144</sup> Sudono Syueb menyebutkan bahwa desentralisasi tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah untuk meringankan beban pemerintah pusat.<sup>145</sup> Penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah tiada lain untuk mengikutsertakan peran masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keikutsertaan peran serta masyarakat daerah untuk menjamin pemerintahan daerah yang efektif. Pemerintahan daerah yang efektif, dalam kepentingan mensejahterakan masyarakat.

Desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. R.G. Kartasapoetra menyebutkan bahwa “penyerahan urusan ini bertujuan untuk mencegah pemusataan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokrasian pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah”.<sup>146</sup> E. Koswara menyatakan bahwa desentralisasi sebagai proses penyerahan urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang pemerintahan pusat kepada badan atau lembaga pemerintahan daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sehingga urusan tersebut beralih kepada dan tanggungjawab pemerintahan daerah.<sup>147</sup> Van De Berg yang dikutip oleh Bagir Manan, bahwa desentralisasi dilihat dari persoalan hubungan antara pusat dan daerah pada negara dengan susunan organisasi desentralistik

---

143 Andi Pangerang Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, 2017, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 28.

144 Andi Pangerang Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, *Ibid*, hal 28

145 Sudono Syueb, 2008, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah, Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*, Laksbang Media Tama, Yogyakarta, hal. 114

146 R.G. Kartasapoetra, 1987, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, hal. 87.

147 E. Koswara, 2001, *Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Yayasan Pariba, Jakarta, hal. 17.

timbul karena pelaksanaan wewenang, tugas dan tanggungjawab pemerintahan negara tidak hanya dilakukan oleh atau dari satu pusat pemerintahan, tetapi terdapat satuan pemerintahan lebih rendah yang juga melakukan wewenang, tugas dan tanggungjawab melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau yang dibiarkan dan diakui sebagai urusan daerah bersangkutan.<sup>148</sup> HM Laica Marzuki, desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan (urusan) pemerintah pusat kepada daerah.<sup>149</sup> Menurut De Ruitter dikutip oleh Ateng Syafrudin bahwa desentralisasi sebagai pengakuan dan penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan serta struktur wewenang yang terjadi dalam hal itu.<sup>150</sup> Berdasarkan pendapat para pakar RG. Kartasapoetra, E Koswara, Seligman, Van De Berg, De Router, pada intinya desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dan kekuasaan urusan pemerintahan dari pemerintahan pusat atau pemerintahan lebih tinggi kedudukannya kepada pemerintahan yang lebih rendah yang menjadi urusan rumah tangga daerah.

Pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang disesuaikan dengan keadaan daerahnya masing-masing. Daerah diberikan pembagian urusan pemerintahan, dalam penyelenggaraan didasarkan atas kebutuhan daerah sendiri dan tidak diselenggarakan oleh kebijakan pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan atas demokrasi rakyat untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan yang sebebas-bebasnya namun masih terikat dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai pencerminan kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat.

Pencerminan dari kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu dengan mengikutsertakan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjadi bagian pemerintahan daerah. Desentralisasi pemerintahan daerah antara pemerintah daerah dengan DPRD dengan diberikan hak untuk mengatur dan mengurus dalam

---

148 Bagir Manan I, *Op.Cit*, hal. 3 - 15.

149 HM. Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-Jalan di Rumah Hukum*, Sekjen Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hal. 151.

150 Ateng Syafrudin, 1985, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, hal. 4.

penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan negara diberikan batasan antara urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah yang diatur oleh undang-undang.

Urusan pemerintahan daerah oleh pemerintah pusat merupakan atribusi dan pendelegasian wewenang, maka pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengatur dalam rumah tangga daerah. Walaupun demikian berlandaskan atas negara kesatuan maka, daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tidak bertindak sewenang-wenang tetapi oleh pemerintah pusat berkewajiban dan berhak untuk melakukan pengawasan pemerintahan daerah.

R. Joeniarto mengemukakan bahwa “hubungan pemerintahan lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dengan pemerintahan pusat atau pemerintahan atasan, merupakan hubungan pengawasan, tidak dalam hubungan atasan dan bawahan atau hubungan menjalankan perintah”.<sup>151</sup> Pendapat R. Joeniarto tersebut perlu ditambahkan analisis bahwa hubungan pengawasan antara pemerintah pusat atau tingkat atasnya, dipandang terdapat hubungan pemerintahan tingkat atasan dengan pemerintah pusat, karena pemerintahan tingkat atasan yang berkewajiban dan berhak untuk melakukan pengawasan terhadap pembagian urusan pemerintahan di daerah.

Pemaknaan desentralisasi sebagai pelimpahan wewenang dan kekuasaan, menurut Logemann<sup>152</sup>, diartikan dari penguasa negara kepada pemerintahan sendiri, oleh karena itu desentralisasi meliputi dekonsentrasi atau *ambtelijkke decentralisatie*, berarti rakyat tidak diikutsertakan dalam pelimpahan wewenang dan kekuasaan. Sedangkan rakyat diikutsertakan dalam dalam pemerintahan dengan mempergunakan saluran perwakilan tertentu sesuai dengan batas wilayah administratif atau *staatskundige decentralisatie*. Livack menyebutkan, desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah termasuk dalam sektor swasta.<sup>153</sup> Desentralisasi pelimpahan wewenang dan kekuasaan seberapa banyak yang diserahkan kepada daerah dalam

---

151 R. Joeniarto, 1992, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Melton Putra, Jakarta, hal. 15.

152 The Liang Gie, 1967, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hal. 10.

153 Livack, Jennie, Juaid, Richard Bird, Indonesia: *Decentralization Opportunities, and Risk*, tanpa tahun, IMF And World Bank Resident Mission, hal 7.

rangka mengatur dan mengurus pemerintahan otonomi daerah. Pembagian penyerahan urusan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah melalui pembagian urusan pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undang berlaku.

Berdasarkan Pasal 1 angka 8 UU 23/2014, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Desentralisasi dapat dimaknai adanya : (i) penyerahan kewenangan dan kekuasaan; (ii) pelimpahan kewenangan dan kekuasaan ; (iii) pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan; dan (iv) sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah.

Desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan urusan pemerintahan pusat kepada daerah dalam mengatur dan mengurus menjadi rumah tangga daerah. The Liang Gie menyebutkan bahwa desentralisasi dibedakan dalam 4 (empat) hal yaitu : (i) kewenangan untuk mengambil keputusan diserahkan dari pejabat administrasi/ pemerintahan kepada yang lainnya; (ii) pejabat yang menyerahkan mempunyai hubungan pekerjaan yang lebih luas dari pada pejabat yang disertai kewenangan; (iii) pejabat yang menyerahkan kewenangan tidak dapat memberi perintah kepada pejabat yang telah disertai kewenangan itu, mengenai pengambilan keputusan atau isi keputusan itu ; dan (iv) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu tidak dapat menjadikan keputusannya sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah diambil, tidak dapat secara bebas menurut pilihan sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah disertai kewenangan itu dengan orang lain, tidak dapat menyingkirkan pejabat yang telah disertai kewenangan itu dari tempatnya.<sup>154</sup> Desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan lebih jauh menurut Livvack, dkk bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan dapat juga kepada pihak swasta.<sup>155</sup> Melihat kompleksitas permasalahan di daerah tidak mungkin ditangani oleh pemerintah pusat, maka dibutuhkan melalui pembagian kekuasaan atau kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah.

Desentralisasi merupakan pembagian, penyebaran, pemencaraan, pemberian kekuasaan dan kewenangan, menurut pandangan Gerald

154 The Liang Gie, *Op.Cit.*, hal. 10.

155 Litvack,dkk, *Op.Cit.*, hal. 7.

S. Maryanov bahwa desentralisasi merupakan pembagian kekuasaan atau kewenangan dalam pemerintahan.<sup>156</sup> Tresna berpandangan bahwa desentralisasi diartikan sebagai pemberian kekuasaan mengatur diri kepada daerah-daerah dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi, di dalam pemerintahan negara.<sup>157</sup> Soehino berpendapat, desentralisasi kedaerahan memberi wewenang kepada alat kelengkapan suatu lembaga hukum untuk membentuk aturan hukum *in-abstracto* dan pemberian delegasi kepada alat perlengkapan dari lembaga hukum publik untuk membentuk aturan hukum *in-concreto*.<sup>158</sup> Desentralisasi merupakan sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah menurut pandangan, Aldelfer, desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan tertentu dan bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif, dan administrasi sendiri.<sup>159</sup>

Berkaitan dengan itu, desentralisasi merupakan penyerahan berbagai urusan pemerintah kepada kepada pemerintah daerah atau dilakukan oleh kementerian negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah untuk pemberdayaan dan mensejahterakan masyarakat di daerah. Pemberdayaan dan mensejahterakan kehidupan masyarakat lebih baik sesuai aspek filosofi negara, oleh Rondinelli, dalam disertasi Sodjuangon Situmorang, menyebutkan bahwa desentralisasi didefinisikan lebih luas yaitu desentralisasi adalah pendelegasian kewenangan untuk merencanakan, mengambil keputusan, dan mengelola urusan publik dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada individu, organisasi atau lembaga pada tingkatan lebih rendah<sup>160</sup>

---

156 Gerald S. Maryanov, 1958, *Decentralization in Indonesia as Political Problem Interim Report Series Modern Indonesia Project*, 1958, South East Asia Program, Departemen of Far Eastern Studies, New York, Cornel University, Ithaca, hal. 58.

157 Tresna, Tanpa tahun, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung, hal 31.

158 Soehino, 1984, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, hal 183-184

159 Mulia Darmawan, 2012, Artikel dalam internet, muliadarmawan. blogspot. com./2012/12/ 03/kelebihan-dan-kekurangan-desentralisasi.html tertanggal 3/03/2012, berjudul *Kelebihan dan Kekurangan Desentralisasi di Berbagai Negara*, diakses tanggal 10 Maret 2021, pukul 17.26 wita.

160 Rondinelly ,dalam disertasi Sodjuangon Situmorang, 2002, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota*, FISIP UI, Jakarta, hal 18.

Rondinelli lebih lanjut mengklasifikasi desentralisasi menjadi empat bentuk yaitu; desentralisasi politik, desentralisasi spasial, desentralisasi pasar dan desentralisasi administratif. Desentralisasi politik digunakan oleh pakar ilmu politik yang menaruh perhatian dibidang demokrasi dan masyarakat sipil untuk mengidentifikasi transfer kewenangan pengambilan keputusan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah atau kepada masyarakat atau kepada lembaga perwakilan rakyat. Desentralisasi spasial diperlukan dalam pengembangan kebijakan dan program untuk menghindari pemusatan penduduk pada suatu daerah dengan pengembangan potensi menjadi pusat industri dan pemasaran pertanian. Desentralisasi pasar diperlukan untuk promosi barang dan jasa yang diproduksi oleh individu, kelompok atau asosiasi kemasyarakatan dalam mengembangkan usaha ekonomi rakyat. Sedangkan desentralisasi administrasi dibutuhkan oleh para ahli hukum dan kebijakan publik untuk mendistribusikan kewenangan dan fungsi-fungsi antara pemerintah pusat dengan pemerintahan non pusat (*sub nasional government*)<sup>161</sup>. Amrah Muslimin<sup>162</sup>, mengemukakan bahwa jenis desentralisasi meliputi; desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan. Desentralisasi politik, sebagai pengakuan secara politik untuk mengurus kepentingan masyarakat di daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat daerah, oleh badan-badan daerah yang dipilih rakyat. Desentralisasi fungsional merupakan pengakuan hak di dalam suatu daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat tertentu. Desentralisasi kebudayaan yaitu pengakuan atas hak pada golongan masyarakat kecil untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri.

Persamaan antara desentralisasi yang dikemukakan oleh Rondinelli dan Amrah Muslimin seorang sarjana Indonesia bahwa, Indonesia yang mengutamakan prinsip demokrasi dan peningkatan peran serta masyarakat sipil, maka peran politik untuk mengatur dan mengurus segala aspek kehidupan masyarakat serta pengakuan terhadap hak-hak masyarakat termasuk hak bagi golongan minoritas. Sedangkan perbedaannya adalah desentralisasi dari Rondinelli dengan Amrah

161 Rondinelli, dalam disertasi Sodjuangon Situmorang, *Ibid*, hal. 19

162 Amrah Muslimin, 1986, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, hal 5, selanjutnya disebut Amrah Muslimin II.

Muslimin bahwa desentralisasi Rondinelli cakupan lebih luas seperti desentralisasi spasial, maupun desentralisasi pasar dari pada Amrah Muslimin lebih sempit seperti desentralisasi fungsional sebagai fungsi spesifik seperti subak di Provinsi Bali.

Dalam Pasal 1 angka 8 UU 23/2014, yang dimaksudkan dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan asas desentralisasi merupakan hal yang berbeda dengan sentralisasi secara terpusat. Sarundayang sentralisasi yaitu kewenangan pemerintah baik di pusat dan di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat<sup>163</sup> Tidak semuanya kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kewenangan kepada pemerintah daerah, hanya urusan pemerintahan yang berpotensi meningkatkan hajat hidup masyarakat untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat di daerah. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah menurut Logemann yaitu desentralisasi kenegaraan, (*staatkundige decentralisatie*) yang sering disebut desentralisasi politik.<sup>164</sup> Sedangkan menurut Bayu Surianingrat juga menyebutkan sama yaitu desentralisasi kenegaraan (*staatkundige decentralisatie*) yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara.<sup>165</sup> Memperhatikan dari pandangan Logemann dan Bayu Surianingrat, desentralisasi kenegaraan (*staatkundige decentralisatie*) mengutamakan kepentingan masyarakat daerah melalui berbagai saluran dalam ikut serta berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi oleh Gubernur dalam melakukan pengawasan di daerah, untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat lebih baik, bersinergi dengan masyarakat setempat di daerah.

#### 2.2.5.2. Asas Dekonsentrasi

Dalam negara kesatuan, yang terkait dengan hubungan pemerintah pusat dan daerah, maka penerapan asas pemerintahan bukan saja asas desentralisasi, tetapi juga asas dekonsentrasi. Penyelenggaraan

---

163 Sarundayang, 1999, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, hal. 45.

164 Logemann dalam Hanif Nurcholis, 2005, *Op.Cit*, hal. 3.

165 Bayu Surianingrat dalam Hanif Niurcholis, *Ibid*, hal. 4.

pemerintahan dekonsentrasi merupakan kewenangan dari pemerintah pusat, tetapi dapat dilimpahkan kepada pemerintahan daerah dalam urusan bidang kepentingan kelangsungan bernegara, bermasyarakat dan berbangsa. Hanif Nurcholis<sup>166</sup>, menyebutkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pejabatnya yang berada pada wilayah negara di luar kantor pusatnya.

Menurut pendapat beberapa pakar, diantaranya Walfers dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pada pejabat atau kelompok pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat dalam wilayah administrasi.<sup>167</sup> Henry Maddick dalam Bhenyamin Hoessien, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang untuk melepaskan fungsi-fungsi tertentu kepada pejabat pusat yang berada di luar kantor pusatnya. Oleh karena itu dekonsentrasi menciptakan *local state government* atau *field administration*.<sup>168</sup>

B.C Smith<sup>169</sup>, dalam pelaksanaannya dekonsentrasi mempunyai ciri-ciri yaitu: (i) pelimpahan wewenang untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu yang dirinci dari pemerintah pusat kepada pejabat pemerintah pusat di daerah; (ii) penerima wewenang adalah pejabat pemerintah pusat di daerah; (iii) tidak mencakup kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan wewenang untuk mengatur; (iv) tidak menciptakan otonomi dan daerah otonom, tetapi menciptakan wilayah administrasi; (v) kebebasan *field administration* berada dalam hierarki pemerintahan pusat; (vi) menunjukkan pola hubungan kekuasaan intra organisasi; dan (vii) menciptakan keseragaman dalam struktur politik.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 5/1974), disebutkan bahwa kepala wilayah meliputi Gubernur, Bupati dan Walikota, Camat dan Lurah yang melaksanakan tugas-tugas pemerintah pusat sesuai dengan wilayah kerjanya. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 huruf f UU 5/1974 yaitu : “ Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

166 Hanif Nurcholis, *Ibid*, hal. 14

167 Larmours and Qalo, 1985, *Decentralization in The South Pacific*, Papua New Guinea, University of The South Pacific

168 Bhenyamin Hoessien, 2000, *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Bisnis dan Birokrasi No. 1/1/2000, hal. 10.

169 B.C. Smith, Op.Cit.p.65

tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut 22/1999), telah terjadi perubahan pelaksanaan asas dekonsentrasi yaitu Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai kepala wilayah pelaksanaan kebijakan langsung pemerintah pusat, sedangkan Camat kepala wilayah kecamatan dan Kepala Kelurahan sebagai wilayah kerja Lurah, dari instansi pemerintahan daerah Kabupaten dan Kota. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 32/2004), asas dekonsentrasi dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pasal 1 angka 8 UU 32/2004 dinyatakan bahwa “dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu”. Berdasarkan Pasal 1 angka 8, penerapan dekonsentrasi hanya kepada Gubernur dan instansi vertikal di wilayah tertentu saja. Sedangkan PP 7/2008, Pasal 1 angka 10, merupakan peraturan pelaksanaan dari Pasal 20 ayat (2), dinyatakan bahwa “dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Definisi dekonsentrasi UU 32/2004 dan PP 7/2008 adalah sama peris tidak ada perbedaan yang mendasar. Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) bahwa pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dilakukan kepada Gubernur dan instansi vertikal dan pejabat pemerintah di daerah. Berarti pembagian urusan pemerintahan merupakan bagian dari pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. UU 23/2014 menyatakan bahwa pengertian dekonsentrasi diperluas tidak hanya dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, tetapi juga kepada instansi vertikal di wilayah tertentu serta Bupati/Walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan di daerah. Dekonsentrasi disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 UU 23/2014, dinyatakan bahwa “dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melaksanakan asas dekonsentrasi yang dilimpahkan kepada instansi pemerintahan daerah

provinsi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah atas kewenangan berbagai urusan pemerintahan daerah melakukan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Berbagai urusan pemerintahan diserahkan oleh pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan provinsi dipertanggungjawabkan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Moch. Mahfud MD, menyebutkan bahwa ;” asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang kepada aparat pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan pusat yang meliputi; *policy*, perencanaan, dan biaya menjadi tanggungjawab pemerintah pusat, sedangkan aparat pemerintah pusat di daerah bertugas melaksanakan.<sup>170</sup> Amrah Muslimin menyatakan asas kedaerahan dalam melakukan prinsip-prinsip pemerintahan yaitu dekonsentrasi adalah pelimpahan sebageian dari kewenangan pemerintah pusat yang ada di daerah.<sup>171</sup> Sedangkan Y.W. Sunindhia, menyatakan bahwa dalam urusan pemerintahan tidak semua urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh pemerintahan pusat, tetapi urusan pemerintahan dapat dilimpahkan kepada pejabat-pejabat di daerah, yang disebut dekonsentrasi. Dekonsentrasi sebagai penanggungjawaban pelaksanaan oleh pemerintah pusat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya, sedangkan kebijakan masih dipegang oleh pemerintah pusat.<sup>172</sup>

Berkaitan dengan dekonsentrasi untuk menjamin efektivitas dan pengawasan pusat terhadap daerah serta menjamin negara kesatuan, yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Melalui pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, terwujudnya, kepastian hukum tertib penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka menciptakan keserasian hubungan pemerintah pusat dan daerah. Sujamto, Achmad Noerdin, dan H Sumarno, menyebutkan bahwa dekonsentrasi mengandung tiga aspek yaitu; (i) pelimpahan hak dan wewenang pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya di

---

170 Moch. Mahfud MD, *Op.Cit.*, hal. 95.

171 Amrah Muslimin II, *Op.Cit.*, hal. 4.

172 Y.W Sunindhia, 1987, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Rineka Cipta Jakarta, hal. 14-15.

daerah; (ii) pejabat wilayah administratif yang menerima pelimpahan; dan (iii) pembinaan wilayah administratif yang bersangkutan.<sup>173</sup> Siswanto Sunarno, menyebutkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.<sup>174</sup> Jimly Asshiddiqie, mengatakan bahwa dekonsentrasi merupakan pemberian wewenang pemerintahan pusat kepada pejabat-pejabat bawahan di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas pusat yang terdapat di daerah.<sup>175</sup>

Dekonsentrasi merupakan urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah wilayah tertentu yang masih merupakan tanggungjawab pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada Gubernur dan Bupati dan Walikota dalam rangka melaksanakan pemerintahan umum yang dianggarkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Andi Pangerang dan Syafaat Anugrah Pradana menyebutkan bahwa ; pada hakikatnya dekonsentrasi menjadi tanggungjawab tugas pemerintah pusat yang dilakukan oleh aparatur dari pemerintah pusat di daerah dengan menggunakan dana yang bersumber dari APBN.<sup>176</sup>

### 2.2.5.3. Asas Tugas Pembantuan

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia mengenal adanya tugas pembantuan (*medebewind*), selain desentralisasi dan dekonsentrasi. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berasal dari kewenangan pembagian urusan otonom yang dilimpahkan dari pusat, oleh Irawan Soejito disebutkan penugasan langsung pemerintah pusat (*de opgedragen taak*).<sup>177</sup> Tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintahan tingkat atasnya serta kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada yang memberikan penugasan.

---

173 Sujamto, Achmad, H. Sumarno, 1997, *Proses Pembuatan UU Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 29.

174 Siswanto Sumarno, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 123.

175 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hal. 427.

176 Andi Pengerang Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, *Op.Cit*, hal. 28.

177 Irawan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 146.

Penugasan tugas pembantuan diberikan oleh pemerintah pusat, maka berdasarkan atas peraturan perundang-undangan, sedangkan oleh pemerintah daerah dilandasi dengan peraturan daerah. Tugas pembantuan dapat berupa tindakan mengatur merupakan tugas legislatif atau diserahkan kepada eksekutif dengan berbagai keputusan kepala daerah. Penugasan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah disertai dengan penganggaran maupun perencanaan dari yang menugaskan. Dengan demikian, dapat disebutkan bahwa : “tugas pembantuan” melakukan tugas untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan lebih tinggi oleh daerah baik yang diperintahkan atau diminta oleh undang-undang atau peraturan daerah.

Andi Pengerang Moenta dan Syafa’at Anugrah Pradana, menyebutkan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi dengan menggunakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).<sup>178</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, sesuai dengan Pasal 1 angka 15 dinyatakan bahwa:” Dana Tugas Pembantuan adalah dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh daerah dan desa yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan. Pasal 1 angka 16 dinyatakan “dana tugas pembantuan provinsi adalah dana yang berasal dari APBD Provinsi yang dilaksanakan oleh kabupaten, atau kota dan desa yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten, atau kota, dan/atau desa. Dana tugas pembantuan kabupaten/kota berdasarkan Pasal 1 angka 17 adalah dana yang berasal dari APBD kabupaten/kota yang dilaksanakan oleh desa yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan dari kabupaten, atau kota kepada desa. Mencermati dari Pasal 1 angka 15,16, dan angka 17 dapat disebutkan bahwa dalam pelaksanaan tugas pembantuan pendanaan dilakukan

---

178 Andi Pengerang Moenta dan Syafa’at Anugrah Pradana, *Op.Cit*, hal. 28.

secara bertingkat yaitu dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah provinsi dibiayai oleh APBN, penugasan pembantuan dari provinsi kepada kabupaten dan kota dibiayai oleh APBD provinsi, dan pelaksanaan tugas pendanaan dari kabupaten dan kota kepada desa didanai oleh APBD kabupaten/kota.

UU 23/2014 dalam Pasal 1 angka 11 menyebutkan bahwa:” Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pusat atau dari pemerintahan daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah pusat di daerah memperoleh kewenangan pemerintah pusat dalam tugas pembantuan.

# BAB III

## HAKIKAT PENGAWASAN GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT DI DAERAH

### 3.1. Periodisasi Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat

#### 3.1.1. Periode Zaman Orde Lama dari Tahun 1945 sampai dengan 1965

Negara Indonesia adalah negara hukum. Muhammad Yamin menyebutkan bahwa ciri dari negara hukum, dengan menunjukkan kesempurnaan masyarakat meliputi: *drdhabhakti* (kesetiaan kepada negara; *satyarjiva* (setia); *subhaga* (berbahagia); *anuttarabhisamyaksamvodhi* (sempurna dan amat gemilang).<sup>179</sup> Kesempurnaan masyarakat Indonesia menjadikan negara hukum sebagai landasan bertindak bagi penyelenggara negara. Penyelenggara negara Indonesia yang dilaksanakan oleh pemerintah berpedoman dengan politik negara.

Politik negara Indonesia sesuai dengan tujuan negara yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea ke-IV yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial serta menciptakan cita-cita nasional. Cita-cita nasional bangsa dan negara Indonesia untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur serta sentosa bagi seluruh masyarakat Indonesia, tanpa terkecuali.

Negara Indonesia sebagai negara hukum dan negara kesatuan sesuai Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, maka sesuai Pasal 4 ayat (1)

---

179 Muhammad. Yamin, 1960, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, tanpa Penerbit, hal.31

yang berbunyi : Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden berdasarkan atas ketentuan peraturan-perundangan.

Pemerintahan berjalan sesuai dengan tujuan negara dan cita-cita nasional, maka dibentuk peraturan perundang-undang tentang pemerintahan daerah. Pada zaman Orde Lama (Orla) Peraturan perundang-undang berkaitan dengan Pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 (selanjutnya disebut UU 1/1945), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 (selanjutnya disebut UU 22/1948), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 (selanjutnya disebut UU 1/1957), Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 6 Tahun 1960 (selanjutnya disebut Penpres 6/1960), dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 (selanjutnya disebut UU 18/1965).

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan undang-undang UU 1/1945 berada pada pemerintah pusat yang sangat ketat, yaitu Kepala Daerah, karena adanya *dualisme* pemerintahan yaitu Kepala Daerah dan Dewan Pemerintahan Harian (DPH). Kepala Daerah berfungsi sebagai Ketua Badan Perwakilan Rakyat Daerah dan Ketua Badan Eksekutif, sehingga keberadaan Kepala Daerah memiliki kekuasaan penuh mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan Pasal 6 UU 1/1945, Kepala daerah provinsi dan kabupaten, merangkap jabatan untuk melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka mengawasi tugas mengatur rumah tangga daerahnya, serta tidak bertentangan dengan peraturan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang lebih tinggi kedudukannya. Pengawasan yang dilakukan oleh kepala daerah bertujuan untuk mencapai hasil sesuai tujuan negara dan cita-cita nasional, mengevaluasi, dan memberikan korektif serta menjamin pemerintahan menuju kesejahteraan rakyat di daerah secara berkeadilan. Istilah dalam UU 1/1945 hanya mengenal melakukan pengawasan saja, belum diklasifikasi pengawasan umum, preventif dan represif. Keberadaan UU 1/1945 dinyatakan kurang sempurna di dalam ketatanegaraan Indonesia, karena Indonesia masih memilih bentuk dalam mewujudkan kedaulatan rakyat dan demokrasi. Oleh karena itu pengawasan oleh unsur pemerintahan daerah belum memiliki bentuk seperti sekarang ini.

Berkaitan dengan itu pengawasan pada diberlakukannya UU 1/1945 masih memegang peranan penting yaitu Kepala Daerah diberikan hak dan kewenangan menjadi ketua Badan Perwakilan Daerah dan Badan Eksekutif daerah.

UU 1/1945 diganti dengan UU 22/1948, Kepala Daerah menjadi Ketua Dewan Pemerintahan Daerah dan merangkap sebagai anggota sesuai Pasal 2 ayat (3), sedangkan hak *medebewind* diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala Daerah diangkat oleh Presiden dari calon-calon yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Daerah sesuai Pasal 18 ayat (1). Sesuai dengan undang-undang ini pengawasan dilakukan oleh Kepala Daerah terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah terhadap putusan-putusan dari lembaga sesuai Pasal 28 ayat (6) dan Pasal 36 ayat (1). Pengawasan pemerintahan daerah dilakukan oleh Kepala Daerah, karena Kepala Daerah sebagai organ pemerintah pusat. Posisi Kepala Daerah dalam melakukan pengawasan pemerintahan daerah saat undang-undang ini berlaku sudah memiliki kekuatan yang luar biasa bahkan, kepala daerah berhak menahan putusan-putusan yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Badan Pemerintah Daerah (DPD). Kepala Daerah yang dimaksudkan Kepala Daerah Provinsi dan Kepala Daerah Kabupaten. Pengawasan yang dilakukan oleh Kepala Daerah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah masih bersifat umum belum diklasifikasikan apakah pengawasan umum, preventif dan represif maupun pengawasan lainnya.

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di era UU 1/1945 bersumber pada pengawasan yang terpusat, sehubungan pemerintahan bersifat sentralistik. Kepala daerah sebagai unsur pelaksana pemerintah daerah memperoleh pembagian kekuasaan dari pemerintah pusat yang belum terinci pembagian urusan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan bersumber dari pusat secara mutlak, hanya kepala daerah melaksanakan atas perintah pemerintah pusat. Pemerintah pusat sudah memikirkan rasa keadilan bagi pemerataan kesejahteraan rakyat melalui penyerahan urusan pemerintahan secara merata pada semua daerah dalam wilayah negara kesatuan republik Indonesia.

UU 1/1957, Kepala daerah tidak lagi melaksanakan pengawasan karena Kepala Daerah berfungsi sebagai kepala daerah otonom murni yaitu menjalankan pemerintahan di daerah selalu bertindak kolegial bersama dengan Dewan Perwakilan Daerah lainnya., untuk mengurus kepentingan rakyat daerah. Indonesia sebagai negara kesatuan dan negara bangsa, kepentingan umum dilaksanakan dan diawasi pelaksanaannya oleh pemerintah pusat. Kepentingan yang dimaksudkan adalah kepentingan pemerintah pusat sebagai kepentingan nasional. Daerah yang diberikan otonomi daerah tidak boleh merusak sendi-sendi kehidupan nasional maka pemerintah pusat/nasional melakukan pengawasan yang bersifat preventif dan pengawasan represif. Pengawasan pemerintah pusat dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan Kepala Daerah hanya melaksanakan tugas pemerintahan daerah sehingga kepala daerah murni alat pemerintahan daerah sesuai Pasal 69. Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat bersifat preventif dan represif terhadap semua peraturan-peraturan dan keputusan kepala daerah yang dibuat pemerintah daerah.

Pengawasan preventif di era undang-undang ini dilakukan terhadap keputusan-keputusan tertentu yang menyangkut kepentingan-kepentingan yang lebih besar yang menimbulkan kegelisahan dan keresahan serta gangguan dimasyarakat. Sedangkan pengawasan represif dilakukan terhadap semua keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintahan daerah tanpa ada kecualinya. Disamping itu pemerintah pusat juga memiliki hak angket yaitu hak untuk mengadakan penyelidikan atau pemeriksaan terhadap suatu daerah mengenai penyelidikan otonomi daerah dan *medebewind* yang dilakukan sesuai dengan Pasal 71 ayat (1) dan ayat (2) yang pada intinya bahwa Menteri Dalam Negeri atau pegawai pemerintah pusat berhak mengadakan pengawasan mengenai rumah tangga daerah dan tugas pembantuan oleh Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Pemerintahan Daerah, dalam setiap tingkatan pemerintahan daerah. Pemerintah pusat juga memberikan sanksi terhadap kelalaian terhadap pengurusan rumah tangga daerah yaitu sanksi kelalaian terhadap tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diserahkan kepada Dewan Pemerintahan Daerah bahkan pemerintah pusat dapat membekukan atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sanksi Yudisil yaitu hak yang dimiliki oleh instansi tingkat atasan untuk mengadili atau

memutuskan perselisihan-perselisihan antara daerah satu dengan daerah lainnya serta memberikan keputusan serta banding atau keberatan yang diajukan oleh suatu daerah. Pengawasan dalam UU 1/1957, hanya mengenal adanya pengawasan preventif dan pengawasan represif saja.

Dalam perkembangan selanjutnya UU 1/1957 digantikan dengan Penpres 6/1959, Penpres ini diterbitkan setelah berlakunya kembali UUD Tahun 1945 dan menyelamatkan revolusi ketatanegaraan yang dicanangkan oleh Presiden Sukarno, maka kedudukan Kepala Daerah sangat kuat dengan peran sebagai alat pemerintah pusat dan daerah Kepala Daerah sebagai alat pemerintah daerah melakukan pengawasan atas berlakunya pemerintahan daerah sesuai Pasal 14 ayat (2) huruf c: melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah. Pengawasan peraturan daerah Kepala Daerah Tingkat I mempunyai kekuasaan menengguhkan keputusan Dewan Perwakilan Daerah Tingkat I dan keputusan daerah Tingkat II, dengan alasan bertentangan dengan garis-garis besar haluan negara, kepentingan umum atau peraturan perundang-undang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan Pasal 15 ayat (1). Sedangkan Kepala Daerah Tingkat II menengguhkan keputusan Dewan Perwakilan Daerah Tingkat II, apabila bertentangan dengan garis-garis besar haluan negara, kepentingan umum atau peraturan perundang-undang lebih tinggi. Pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dapat juga menengguhkan keputusan Dewan Perwakilan Daerah Tingkat I dan Dewan Perwakilan Tingkat II dengan alasan dengan garis-garis besar haluan negara, kepentingan umum atau peraturan perundang-undang lebih tinggi. Kepala Daerah Tingkat I dan Kepala Daerah Tingkat II dan alat pemerintahan pusat di daerah memiliki kewenangan yang sangat luas di daerah.

UU 18/1965 menggantikan Penpres 6/1959, pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah, dilakukan secara pengawasan umum, pengawasan preventif dan pengawasan refresif. Pengawasan umum dilakukan oleh pemerintah pusat dengan aparturnya sendiri yaitu Menteri Dalam Negeri, Penguasa yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri dan Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai alat pemerintah pusat. Penyelenggaraan pengawasan preventif dengan prinsip, bahwa berlakunya keputusan daerah harus mendapatkan pengesahan dari Kepala Daerah secara berjenjang dari Menteri Dalam

Negeri, keputusan daerah Tingkat I, Tingkat II dan Tingkat III. Sedangkan pengawasan represif adalah melakukan penangguhan/pembatalan terhadap peraturan atau keputusan pemerintah daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Pengawasan jalannya pemerintah daerah dilakukan oleh Kepala Daerah sesuai Pasal 14 ayat (2) c yang berbunyi “sebagai alat pemerintah pusat Kepala Daerah melakukan pengawasan atas jalannya pemerintah daerah”. Pasal 78 dan Pasal 79 mengatur pengawasan setiap keputusan daerah secara berjenjang yaitu keputusan daerah Tingkat II disahkan oleh Kepala Daerah Tingkat I, sedangkan keputusan daerah Tingkat I pengesahan oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan keputusan daerah Tingkat III pengesahan oleh Kepala Daerah Tingkat II. Waktu pengesahan oleh kepala daerah yang bersangkutan secara berjenjang dilakukan selama 3 (tiga) bulan dan dapat diperpanjang selama 3 (tiga) bulan berikutnya sesuai Pasal 79 ayat (2). Bila pengesahan keputusan secara berjenjang tersebut menolaknya disertai dengan alasan-alasannya sesuai Pasal 79 ayat (3). Terhadap penolakan terhadap keputusan daerah tersebut sejak 1 (satu) bulan terhitung mulai tanggal pemberitahuan diterima dapat mengajukan keberatan sesuai kepada instansi setingkat lebih atas dari instansi yang menolaknya sesuai dengan Pasal 79 ayat (4).

### **3.1.2. Periode Zaman Orde Baru dari Tahun 1966 sampai dengan 1998**

Tonggak pemerintahan Orde Baru (Orba) ditandai adanya pemberontakan G 30 S/PKI tahun 1965, yaitu beralihnya zaman orde lama kepada orde baru. Pemerintahan Orde Baru mulai menata sistem pemerintahan negara dengan pemerataan pembangunan dalam rangka pemerataan kesejahteraan masyarakat. Untuk menjaga kestabilan politik negara dan kesatuan bangsa, maka hubungan pemerintah pusat dan daerah, oleh pemerintahan daerah dilaksanakan melalui asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka pemerintahan Orde Baru membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (selanjutnya disebut UU 5/1974). Dalam

undang-undang ini, menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah yang efisien dan efektif melalui pengawasan pemerintahan daerah. Pengawasan pemerintahan daerah bersifat preventif, pengawasan represif serta pengawasan umum. Penjelasan umum UU 5/1974 dijelaskan bahwa pengawasan preventif mengandung prinsip bahwa peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah mendapatkan pengesahan pejabat yang berwenang yaitu, Menteri Dalam Negeri bagi peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah Tingkat I, dan Gubernur kepala Daerah bagi peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah Tingkat II. Peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah pada intinya memerlukan pengesahan, apabila menetapkan ketentuan-ketentuan yang mengikat rakyat, ketentuan perintah, larangan, keharusan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dan lain-lainnya yang ditujukan langsung kepada rakyat, ancaman pidana dan ancaman kurungan atau denda, membebani rakyat dan sesuatu hal yang patut diketahui oleh rakyat. Pengawasan represif adalah pengawasan terhadap peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah baik penangguhan maupun pembatalan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Pengawasan umum adalah pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur/Bupati/Walikota sebagai wakil pemerintah di daerah untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah yang baik. Untuk menjamin kepastian hukum pengawasan di dalam UU 5/1974 diatur dalam Pasal-Pasalnya.

Pengawasan preventif sesuai Pasal 68, represif sesuai Pasal 70 dan pengawasan umum sesuai dengan Pasal 71, dilakukan oleh Kepala Daerah, berdasarkan jenjang daerah Tingkat I oleh Gubernur sebagai kepala wilayah, daerah Tingkat II oleh Bupati sebagai kepala wilayah, kotamadya oleh Walikotamadya, kota administratif oleh Walikota dan kecamatan oleh Camat sebagai kepala wilayah kecamatan, sesuai Pasal 76, dan Pasal 77. Alasan penolakan atau pembatalan oleh pejabat yang berwenang terhadap peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yaitu bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah tingkat atasnya, serta dapat mengajukan keberatan kepada pejabat atau instansi lebih tinggi dari instansi atau aparat yang menolaknya.

Pengawasan mempunyai arti penting didalam pelaksanaan pembangunan nasional untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan yang berkeadilan sosial. Berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen Pasal 4 ayat (1) dan (2) dinyatakan bahwa pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi berada di tangan Presiden. Dalam menjalankan pemerintahannya dibantu oleh Wakil Presiden.

Dalam Rencana Pembangunan Lima Tahunan (Repelita) ke-empat dan melalui Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1983, dilingkungan internal pemerintahan pengawasan telah ditingkatkan bagi aparaturnya untuk mencegah terjadinya tindakan pejabat korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan kekayaan dan keuangan negara, pungutan liar (pungli), korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang menghambat pembangunan nasional.

Program kerja Panca Krida Pembangunan Kabinet Presiden Soeharto tahun 1983 menyebutkan, bahwa dalam krida kedua dinyatakan yaitu “meningkatkan pendayagunaan aparatur negara menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa”. Pengawasan internal pemerintahan dari pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan kota.

Pengawasan pembangunan di Indonesia ketika itu mengalami perubahan mendasar, ketika proses pengawasan dilandasi dengan Koordinasi, Integralistik, dan Sinkronisasi (KIS), dengan diterbitkan Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres) Nomor 31 Tahun 1983 tentang Pembentukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), serta selanjutnya dikeluarkan juga Keppres Nomor 32 Tahun 1983 tentang Tugas Pengawasan Pembangunan.

Dalam melakukan langkah pengawasan selanjutnya dikeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan. Penunjukan Menteri Koordinator Perekonomian, Keuangan dan Pengawasan Pembangunan sebagai koordinator pengawasan dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden.

Dalam Repelita II dan III telah dimulainya pengawasan pembangunan nasional dengan menugaskan Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden melalui dasar hukum sebagai berikut :

1. Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1974 sebagai pengganti Keputusan Presiden Kabinet Nomor 15 Tahun 1966 yang menetapkan adanya Inspektorat Jenderal pada setiap departemen;
2. Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1974 tentang Irjenbang (Inspektorat Jenderal Pembangunan);
3. Intruksi Presiden (Inpres) Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1977 tentang Pembentukan Operasi Tertib di Pusat dan di Daerah;
4. Pengangkatan Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup dalam Kabinet Pembangunan III, yang selanjutnya ditugaskan Menteri Ekuin dan Wasbang pada Kabinet Pembangunan IV;
5. Pembentukan Tim Pengendali Pengadaan Barang/ Peralatan Pemerintah dengan keputusan Presiden (Keppres) Nomor 10 Tahun 1980 beserta ketentuan penyempurnaan dan pelaksanaannya; dan
6. Penyempurnaan Pedoman Pelaksanaan APBN berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 14 A Tahun 1980 dan Keppres Nomor 18 Tahun 1981 serta peraturan lainnya.

Pemerintah dibawah kendali Presiden Republik Indonesia dalam bidang pengawasan membuat langkah kebijakan didasarkan keterpaduan rencana pengawasan pembangunan nasional dengan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT), dengan meningkatkan program kegiatan pengawasan oleh pengawasan fungsional maupun pengawasan atasan langsung (PAL) atau pengawasan melekat (Waskat) serta tindak lanjut pengawasan. Pengawasan atasan langsung (PAL), atau pengawasan melekat (Waskat), sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan, sehingga pada pembentukan Kabinet Pembangunan V, Presiden menugaskan Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden untuk mengadakan koordinasi dalam perencanaan pengawasan dan pelaksanaan pengawasan.

Pengawasan melekat (waskat) merupakan pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung secara berjenjang dalam suatu organisasi pemerintahan. Pengawasan dari dalam dilaksanakan oleh Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan, Industri dan Pengawasan

Pembangunan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) para Inspektur Jenderal (Irjen), pada departemen-departemen dan pejabat yang diberikan tugas oleh departemen-departemen, para Menteri-Menteri, Menko, dan Lembaga-lembaga Pemerintahan Non Departemen.

### **3.1.3. Periode Zaman Orde Reformasi dari tahun 1999 sampai dengan sekarang**

Perkembangan pemerintahan negara semakin hari makin berkembang di Indonesia. Pemerintahan daerah di daerah mengikuti keadaan situasi politik yang terjadi saat itu. Semenjak pemerintahan Orde Baru, pemerintah pusat kurang memperhatikan pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah yang didasarkan atas UU 5/1974 hanya bersifat formalitas belaka. Walaupun pemerintah pusat memusatkan perhatian besar kepada masyarakat daerah melalui otonomi daerah berada di daerah kabupaten dan kota. Pada kenyataannya masyarakat daerah kabupaten dan kota masih dalam terbelenggu kemiskinan, kebodohan jauh dari kesejahteraan, kemakmuran, sentosa dan keadilan.

Dalam bidang pengawasan pemerintahan daerah sesuai dengan UU 5/1974 meliputi pengawasan umum, preventif dan pengawasan hanya *in book* tidak *in action*. Bahkan pemerintah pusat masih ditemui penyimpangan, penyelewengan dalam berbagai kegiatan pemerintahan daerah menuju peningkatan kesejahteraan, kemakmuran yang berkeadilan namun pemerintah tidak berdaya. Pengawasan pemerintahan dilengkapi dengan pengawasan melekat (Waskat) dan pengawasan melalui kotak pos 5000 yang dikoordinasikan oleh Wakil Presiden dan sebagai penanggungjawab oleh Menteri Koordinator Ekonomi Keuangan dan Industri Republik Indonesia (Menkoekuin RI).

Berkaitan dengan tujuan negara dan cita nasional belum terwujud, maka pada Tahun 1997/1998 terjadi Reformasi melalui Pemilihan Umum (Pemilu) Tahun 1999 dengan menghasilkan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia (MPR RI) yang bersidang pada tahun 1999 dengan menghasilkan UU 22/1999.

Melalui undang-undang ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah badan legislatif daerah yang memiliki peran sangat

besar (*legislative heavy*) terhadap pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kepala Daerah bertanggungjawab sepenuhnya terhadap penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah kepada DPRD. DPRD dapat menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah serta dapat memberhentikan Kepala Daerah, karena pertanggungjawaban, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak diterima oleh DPRD.

Wilayah negara kesatuan Indonesia tidak lagi berbentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia berbentuk Negara Federal sesuai dengan bunyi Pasal 2 ayat (1) yaitu: Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dibagi dalam daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang bersifat otonom.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sesuai Pasal 49 huruf g dapat memberhentikan Kepala Daerah bila mengalami krisis kepercayaan publik akibat kasus yang melibatkan tanggungjawabnya, dan keterangan atas kasus itu ditolak oleh pemerintah. Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut membawa dampak besar terhadap perkembangan pemerintahan daerah, terbukti banyak kepala daerah diberhentikan oleh DPRD ditengah jabatannya. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD membawa dampak negatif tersebut, sehingga pemerintah pusat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2), bahwa pemerintah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten dan kota melalui pelimpahan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah sesuai peraturan perundang-undangan. Selanjutnya Pasal 8 huruf a dan b, pengawasan dilakukan secara represif terhadap kebijakan yang berupa peraturan daerah atau keputusan Kepala Daerah serta keputusan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta secara khusus melakukan pengawasan fungsional terhadap kebijakan Kepala Daerah.

Pemerintahan daerah menurut UU 22/1999 tidak menganut sistem kebersamaan penyelenggaraan daerah, dimana pemerintahan daerah hanya pemerintah daerah, sedangkan DPRD sebagai Badan Legislatif daerah. Peraturan daerah hanya dibuat dan disahkan oleh

Kepala Daerah, sedangkan DPRD hanya melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD melaksanakan pengawasan terhadap kegiatan, aktivitas pemerintahan daerah. Melalui pengawasan DPRD, maka pengawasan dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bersifat pengawasan demokratis, karena DPRD yang dipilih secara langsung dan merupakan pengejawantahan rakyat. Pengawasan bersifat demokratis sebagai perwujudan kedaulatan rakyat melalui perwakilannya yang berada di lembaga DPRD. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD menjadi pengawasan langsung oleh rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Perkembangan dan implementasi UU 22/1999 dievaluasi terhadap pengawasan terselenggaranya pemerintahan daerah yang kurang menjamin terawat dan terpeliharanya negara kesatuan Indonesia, diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya disebut (UU 32/2004). UU 32/2004. Berdasarkan UU 32/2004, penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten dan kota berjalannya tersendiri-sendiri, dimana masing-masing pemerintahan daerah menjalankan sendiri-sendiri tanpa koordinasi dengan tingkatan atas pemerintahan daerah.

UU 32/2004, mengatur pengawasan diatur dalam Pasal 218 ayat (1) dan ayat (2) pada intinya pengawasan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah, meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah; dan pengawasan terhadap peraturan daerah peraturan kepala daerah. Pengawasan pemerintahan daerah terhadap urusan pemerintahan daerah dilakukan oleh aparat pengawas intern pemerintah (APIP), sesuai peraturan perundang-undangan. Pengawasan urusan pemerintahan daerah dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah. Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah terkait dengan urusan pemerintahan, agar proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan pemerintahan daerah oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mewilayahi daerah kabupaten dan kota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur

semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi kewenangan yang menjadi urusan pemerintahan yang ditetapkan dengan undang-undang. Penyelenggaraan pemerintahan daerah berwenang untuk menetapkan kebijakan daerah dalam rangka memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Pengawasan yang diselenggarakan oleh UU 32/2004, pengawasan terhadap urusan penyelenggaraan pemerintahan berupa peraturan daerah dan pengawasan peraturan Kepala Daerah.

Dalam pengawasan peraturan daerah dan rancangan peraturan daerah, yaitu rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR, sebelum disahkan oleh Kepala Daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Ranperda provinsi, oleh Gubernur terhadap ranperda kabupaten/kota. Pengawasan juga dilakukan selain disebutkan diatas, maka peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/kota, untuk diklarifikasi, peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan berdasarkan mekanisme yang berlaku.

Dalam penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan pemerintahan daerah, dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam pelaksanaan pengawasan urusan penyelenggaraan di daerah, sesuai dengan Pasal 20 huruf a dan huruf b pengawasan meliputi urusan pemerintahan di daerah provinsi dan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/Kota; serta pelaksanaan urusan pemerintahan desa. Pengawasan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota sesuai dengan Pasal 20 huruf b meliputi urusan pemerintahan wajib, pilihan dan menurut tugas pembantuan.

Dalam pelaksanaan pengawasan urusan pemerintahan dilakukan oleh aparatur pengawasan fungsional provinsi dan kabupaten dan kota. Aparatur pengawasan provinsi melakukan pengawasan urusan pemerintahan di daerah provinsi, serta di daerah kabupaten/kota. Aparatur pengawasan kabupaten/kota melaksanakan pengawasan terhadap urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota dan pelaksanaan urusan

pemerintahan desa. Sedangkan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap tugas dekonsentrasi.

Dalam era reformasi berdasarkan perkembangan politik nasional dan UU 32/2004 tidak menjamin perkembangan peningkatan pemerataan kesejahteraan yang berkeadilan, maka berdasarkan pertimbangan situasi, perkembangan global dan peningkatan daya saing daerah, maka undang-undang ini diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya disebut (UU 23/2014). Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi segala urusan pemerintahan daerah provinsi maupun kabupaten/kota, untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

UU 23/2014, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengawasan yang dianut meliputi pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif terhadap peraturan daerah dan peraturan Kepala Daerah, yang tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan yang lebih tinggi, sesuai dengan tingkatannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan kepentingan umum. Pengawasan represif terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah berupa menanggukhan dan membatalkan berlaku peraturan daerah dan peraturan Kepala Daerah. Tetapi menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 berimplikasi terhadap pengawasan represif terhadap peraturan daerah, pada intinya Kepala Daerah tidak berwenang untuk membatalkan atau menanggukhan keberadaan berlakunya peraturan daerah. Dedy Putra Laksana, menyebutkan bahwa “pemerintah pusat hanya berwenang melaksanakan pengawasan preventif terhadap pemerintahan daerah dalam pembentukan peraturan daerah.<sup>180</sup>

Berdasarkan UU 23/2014, Pasal 91 ayat (1) pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan oleh

---

180 Dedi Putra Laksana, 2019, *Pengawasan Represif Pemerintah Pusat dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, OJS Acta Comitas, Jurnal Hukum Kenotariatan, Fakultas Hukum Unud, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/ActaComita>.

daerah kabupaten/kota, presiden dibantu oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan otonomi daerah kabupaten dan kota meliputi urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib merupakan jaminan masyarakat terhadap hak konstitusional, sebagai negara demokrasi dengan menerapkan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Sedangkan urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintah yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.

Pengawasan lainnya diatur dalam UU 23/2014, Pasal 7 ayat (1), Pasal 8 ayat (1), (2) dan ayat (3), Pasal 91 ayat (1), (2), (3) dan ayat (4), Pasal 373 ayat (1), (2) dan ayat (3), dan Pasal 377 ayat (1), (2), dan ayat (3), Pasal 378 ayat (1), (2), dan ayat (3) pada intinya bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat meliputi penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pasal 378 ayat (1), (2) dan ayat (3), pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pengawasan umum dan pengawasan teknis. Berdasarkan UU 23/2014 Pasal 378 ayat (1) pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota meliputi pengawasan umum dan pengawasan teknis, kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pengawasan umum oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam urusan pemerintahan umum yang terdiri dari ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Bhinneka Tunggal Ika*, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras, dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokrasi. Pengawasan teknis oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dilakukan dalam hubungan antar tingkatan susunan pemerintahan dengan mengacu pada Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK), dalam koridor NKRI. Bila Gubernur belum mampu melakukan pengawasan, Gubernur meminta bantuan pengawasan kepada pemerintah pusat. Dalam melakukan pengawasan sesuai Pasal 379 ayat (1) dan ayat (2), Gubernur dibantu oleh Inspektorat Provinsi.

Pelaksanaan dan pengaturan pengawasan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, dalam Pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Pasal 10 ayat (1) PP 12/2017 huruf b pada intinya pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota, dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Gubernur melaksanakan pengawasan meliputi pengawasan umum dan pengawasan teknis.

Pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam otonomi daerah merupakan wewenang dari kekuasaan pemerintahan pusat yaitu Presiden. Pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan. Presiden dibantu oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pengawasan Gubernur terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan otonomi daerah, dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Gubernur sebagai Kepala Daerah provinsi mewakili Presiden dalam menyelenggarakan pengawasan terhadap urusan pemerintahan daerah provinsi

Pelimpahan wewenang kekuasaan pengawasan oleh Gubernur terhadap otonomi daerah, untuk memperkuat hubungan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten /kota. Dalam pelaksanaan peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, hubungan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota bersifat bertingkat, dimana Gubernur dapat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah baik provinsi dan kabupaten/kota.

Keberadaan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat merupakan bagian membangun sinergitas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih baik. Pelimpahan penyelenggaraan pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam penyelenggaraan otonomi daerah oleh Presiden, agar otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan atas norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Kekuasaan dalam urusan pemerintahan daerah antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten dan kota, merupakan hak, dan kewajiban setiap tingkatan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat di daerah. Pengawasan Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota dibantu oleh perangkat inspektorat provinsi sebagai aparatur pengawasan internal pemerintah (APIP), serta Gubernur belum mampu melakukan pengawasannya di bantu oleh pemerintahan pusat.

### **3.2 Maksud, Tujuan dan Ruang Lingkup Pengawasan Gubernur**

#### **3.2.1. Maksud Pengawasan Gubernur**

Dalam setiap pengawasan yang dilakukan tentu secara pasti terdapat maksud yang dikandung, sehingga setiap pengawasan dapat memberikan gambaran secara umum terhadap objek pengawasan. Oleh karena itu maka, maksud dari pengawasan yang merupakan proses kegiatan, tindakan dan usaha dapat terlaksana sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat diselenggarakan secara efektif dan efisien, maka diperlukan adanya pengawasan secara terpola sesuai dengan rencana, apakah rencana telah dilaksanakan atau tidak. Maksud pengawasan sangat penting dilakukan, mengingat pendapat dari Victor M. Situmorang dan Jusuf Jahir<sup>181</sup>, menyatakan bahwa: “(1) mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak; (2) memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama, atau timbul kesalahan baru; (3) Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sarasannya dan sesuai dengan yang direncanakan; (4) mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam *planning* atau tidak; dan (5) mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam *planning*, yaitu standar. Begitu

---

181 Victor M. Situmorang dan Jusuf Tahir, *Op.Cit*, hal. 22.

pula maksud pengawasan dikemukakan oleh Leonard D. White yaitu:<sup>182</sup> (1) Untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat; dan (2) Untuk melindungi Hak Asasi Manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari pada tindakan penyalahgunaan kekuasaan”.

Hakikat dalam filsafat ilmu, secara ontologi pengawasan Gubernur merupakan kenyataan secara riil sebenarnya telah ada dalam UU 23/2014. Pengawasan Gubernur sesuai dengan Pasal 7 ayat (1), dan ayat (2), Pasal 8 ayat (1), (2) dan ayat (3), Pasal 91 ayat (1), (2), (3), dan ayat (4), Pasal 373 ayat (1), (2) dan (3) dan Pasal 378 ayat (1), (2) dan ayat (3), UU 23/2014 merupakan pengawasan yang ada secara normatif. Pengawasan Gubernur sesuai dengan Pasal tersebut seharusnya dilaksanakan dalam pemerintahan daerah. Untuk itu pengawasan Gubernur terhadap berbagai urusan pemerintahan adalah kebenaran yang menjadi keadilan bagi pemerataan kesejahteraan rakyat. Pembagian kekuasaan vertikal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka daerah memperoleh pembagian urusan pemerintahan yang bersumber dari pemerintah pusat sebagai pelaksanaan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, diperuntukkan kepada masyarakat terutama ditujukan ekonomi masyarakat kurang beruntung dan rentan. Urusan pembagian urusan pemerintahan absolut yang diserahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, pembagian urusan pemerintahan konkuren, urusan pemerintahan wajib dan pilihan serta urusan pemerintahan umum.

Dari berbagai perspektif keadilan dan pengawasan maka, maksud pengawasan, dapat dipahami bahwa pengawasan sebagai sarana memperbaiki dalam berbagai hambatan, ancaman, gangguan, menghindari berbagai kesalahan, maupun kelalaian secara sengaja maupun tidak sengaja dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, sehingga dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat daerah. Dalam penjelasan umum UU 32/2004, dijelaskan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan kepastian hukum serta tertib penyelenggaraan pemerintahan negara. Pengawasan yang dilakukan

---

182 Victor M. Situmorang dan Jusuf Tahir, *Ibid*.

berkaitan dengan pembagian berbagai urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan Kepala Daerah. Sedangkan penjelasan UU 23/2014, dinyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota memerlukan peran dan kewenangan yang jelas dan tegas dari Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan terhadap pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Dalam tindakan, usaha dan kegiatan pengawasan oleh Gubernur membutuhkan sebuah proses kewenangan berdasarkan atas atribusi maupun pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat. Oleh karena itu produk hukum sebagai landasan untuk melakukan tugas, fungsi, kewajiban serta hak Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

### **3.2.2. Tujuan Pengawasan Gubernur**

Dalam berbagai definisi pengawasan, adanya ketidakjelasan tujuan pengawasan, tetapi dapat dipahami bahwa pengawasan tidak mencari kesalahan namun melihat dimana kesalahan itu. Secara ontologi, merupakan hakikat pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah melalui proses kegiatan, tindakan, usaha dalam melakukan monitoring, revidu, evaluasi, dan korektif yang dilakukan dalam pengawasan, sehingga tujuan pengawasan : (1) dalam proses kegiatan ditemukan kesalahan sehingga perlu diperbaiki sesuai dengan rencana kegiatan yang ditetapkan semula; (2) memberikan masukan dan saran pendapat terhadap pelaksana rencana, agar kesalahan baik sengaja maupun tidak sengaja dapat diperbaiki; (3) mencegah tindakan penyimpangan dan penyelewengan yang mengarah tindakan korupsi terhadap keuangan negara; dan (4) untuk menciptakan pemerintahan daerah yang efisien, efektif dan ekonomis menuju peningkatan pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah.

Pengertian pengawasan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah selanjutnya disebut PP79/2005, Pasal 1 ayat (4), yang diatur kembali Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2007 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah selanjutnya disebut Permendagri 23/2007, Pasal 1 ayat (1) maka, Pasal

1 ayat (4) PP 79/2005, dinyatakan “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”. Pasal 1 ayat (1) Permendagri 23/2007, 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. Begitu pula Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2010 tentang Sistem Informasi Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Secara Nasional selanjutnya disebut Permendagri 1/2010, Pasal 1 ayat (1) memberikan pengertian pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sama dengan peraturan terdahulu yaitu : pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ranupandowo, dkk menyebutkan bahwa “tujuan pengawasan adalah usaha agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki”<sup>183</sup> Pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur atas kewenangan dari pemerintah pusat terhadap rencana dari pemerintahan daerah kabupaten dan kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat menjadi kewenangan daerah dalam bentuk desentralisasi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan PP 79/2005 dan Permendagri 23/2007, Permendagri 1/2010, Permendagri 35/2018, dan Permendagri 61/2018 secara rinci tidak ditemukan adanya maksud dan tujuan pengawasan. Namun dapat dikemukakan bahwa tujuan pengawasan untuk menjamin pemerintahan efisien dan efektif serta ekonomis untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih (*clean government*). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah selanjutnya disebut PP 60/2008. PP 60/2008, Pasal 1

---

183 Ranupandodojo, Heidjrachman dan Suad Husnan, 2000, *Manajemen Personalia*, BPPE, Yogyakarta, hal. 109.

ayat (3) dinyatakan “ pengawasan intern adalah seluruh proses kegiatan audit, reuiu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 1 angka 2 dinyatakan bahwa “Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hakikat aksiologi pengawasan oleh Gubernur berguna terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah secara efisien dan efektif adalah pemerintahan melakukan tindakan dan usaha dalam rangka pemerataan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan di daerah. Melalui proses kegiatan dalam pengawasan akan mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam otonomi daerah dan desentralisasi melalui pelayanan masyarakat, inisiatif dan kreativitas masyarakat, mendayagunakan potensi sumber daya daerah (potensi manusia, dan alam) dalam ekonomi daerah serta pemberdayaan masyarakat yang bebas dari KKN.

Pemerintahan daerah dapat mewujudkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) untuk menjamin tercapainya kesejahteraan masyarakat. Prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*), menurut UNDP kareakteristik yang dianut dan dikembangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik meliputi

.184

1. *Participation* (partisipasi). Setiap orang atau warga masyarakat, laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan an aspirasinya masing-masing.

---

184 Sedarmayanti, 2004, *Good Governance, (Kepemimpinan yang baik) bagian kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemimpinan yang baik)*, Mandar Maja, Bandung, hal. 247-248.

2. *Rule of Law* (aturan hukum). Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.
3. *Transparency* (transparansi). Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran transparansi.
4. *Responsiveness* (Daya Tanggap). Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).
5. *Consensus* (konsensus). Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diperlukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.
6. *Equity* (Berkeadilan). Pemerintah yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
7. *Effectiveness* dan *Efficiency* (efektivitas dan efisiensi). Setiap proses kegiatan dan lembaga diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang sesuai kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber yang tersedia.
8. *Accountability* (Akuntabilitas). Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum). Sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*).
9. *Strategic Vision* (Visi Strategis). Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, bersama dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme selanjutnya disebut UU 28/1999, Pasal 3 menyebutkan adanya asas-asas umum penyelenggaraan negara yang

meliputi : (1) asas kepastian hukum, (2) asas tertib penyelenggara negara; (3) asas kepentingan umum; (4) asas keterbukaan; (5) asas proporsionalitas; (6) asas profesional; (7) asas akuntabilitas; (8) asas efisiensi; dan (9) asas efektivitas. Asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan Negara menjadi kaidah/norma yang sepatutnya ditaati dan dilaksanakan secara benar sesuai prinsip-prinsip, kaedah maupun norma.

### **3.2.3. Ruang Lingkup Pengawasan Gubernur**

Ruang lingkup pengawasan sesuai dengan UU 23/2014, Pasal 91 ayat (1) Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten dan kota dan tugas pembantuan. Dalam Pasal 7 ayat (1) pengawasan yang dilakukan meliputi pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Daerah. Pasal 8 ayat (2) pengawasan oleh Gubernur terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah kabupaten dan daerah kota. Hal sama pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diatur dalam Pasal 91 ayat (1) UU 23/2014 yaitu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten dan daerah kota termasuk pelaksanaan asas pembantuan. Pasal 378 ayat (1) UU 23/2014 mengatur jenis pengawasan meliputi pengawasan umum dan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota. Hal ini berarti bahwa Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mengawasi urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota, sehingga berhak untuk mengatur dan mengurus sebagai urusan rumah tangga daerah. Sedangkan pengawasan Gubernur dalam tugas pembantuan, daerah berhak mengatur sebatas tata cara pelaksanaannya, sedangkan anggaran biaya tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. PP 23/2007, Pasal 2, yang menyebutkan: Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi:

- a. Administrasi umum pemerintahan; dan
- b. Urusan pemerintahan.
  - (1) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan terhadap :

- a. Kebijakan daerah;
  - b. Kelembagaan;
  - c. Keuangan daerah; dan
  - d. Barang daerah.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan terhadap :
- a. Urusan Wajib;
  - b. Urusan pilihan; dan
  - c. Dana Dekonsentrasi.

Berdasarkan atas UU 23/2014, Pasal 91 ayat (1) dan PP 23/2007 Pasal 2, pada intinya dalam kaitan pengawasan Gubernur terhadap otonomi daerah kabupaten dan kota meliputi urusan pemerintahan wajib, urusan pemerintahan pilihan dan tugas pembantuan serta urusan dana dekonsentrasi. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar masyarakat atas perlindungan secara konstitusional, perlindungan kepentingan nasional, ketentraman, dan ketertiban umum dalam rangka menjaga keutuhan NKRI. Urusan pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah seperti pariwisata, pertambangan dan mineral, perikanan, pertanian, perkebunan, peternakan maupun kehutanan. Untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan tersebut maka, pemerintahan daerah kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk membentuk perangkat daerah yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah. Dengan demikian mencermati pengawasan oleh Gubernur, sesuai UU23/2014, dalam Pasal 7 ayat (1), Pasal 8 ayat (2), Pasal 91 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 373 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 378 ayat (1) dan ayat (2), maka batasan pengawasan meliputi pengawasan urusan pemerintahan absolut, konkuren dan pemerintahan umum.

### **3.2.4. Jenis-Jenis Pengawasan Gubernur**

Berbagai jenis pelaksanaan pengawasan dari segi bentuk, sifat, waktu maupun segi kemanfaatannya. Pengawasan dari segi bentuk pengawasan internal yaitu pelaksanaan dalam internal pemerintahan

sendiri, sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga diluar struktural. Pengawasan dari segi sifat meliputi pengawasan *a-priori* yaitu pengawasan preventif, sedangkan pengawasan *post-apteriori* pengawasan bersifat represif oleh aparaturn pemerintah yang lebih tinggi kedudukannya. Pengawasan yang dilakukan melalui objek yng diawasi meliputi pengawasan dari segi hukum (*rechtmatugheidstoetsing*) yaitu pengawasan dilakukan oleh badan peradilan, sedangkan pengawasan dari segi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*), pengawasan dari segi administrasi.<sup>185</sup>

Berbagai bentuk pengawasan sebagai fungsi manajemen yang ada di Indonesia dari semenjak Orde Baru dengan Kabinet Pembangunan V dengan krida II “Meningkatkan disiplin nasional yang dipelopori oleh aparaturn negara menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa”. Melalui krida II ini pengawasan di lingkungan pemerintahan telah mulai disadari, betapa pentingnya pengawasan. Berdasarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan selanjutnya disebut Inpres 15/1983, maka proses kegiatan pengawasan di internal pemerintahan untuk mencegah adanya kesalahan, penyimpangan, kekeliruan, kecacatan, kecurangan, pelanggaran bahkan perbuatan yang korupsi merugikan keuangan Negara. Bahkan pemerintah dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1983 tentang Pembentukan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden.

Berdasarkan analisis Intruksi Presiden (Inpres) 15/1983 dapat dikemukakan pengawasan meliputi ; (1) pengawasan dari dalam dilakukan oleh Menko Ekuin, BPKP, Para Inspektur Jenderal pada Departemen-Departemen dan Pejabat yang ditugasi pengawasan dalam kantor-kantor Menko, Menteri Negara dan Lembaga-Lembaga Non Departemen serta Inspektur Pembangunan dan pengawasan melekat (waskat), (2) Pengawasan Dari Luar (PDL) yaitu pengawasan yang data informasi dari masyarakat diolah oleh Wakil Presiden. Dengan adanya hal tersebut, diperoleh pengawasan yang terdiri dari ;

1. Pengawasan fungsional yang dilakukan oleh Inspektur Jenderal Departemen, BPKP, dan Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND)

---

185 H. Amran Saudi, *Op. Cit*, hal.20-21

2. Pengawasan politik, yang dilaksanakan oleh lembaga DPR;
3. Pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
4. Pengawasan sosial oleh Mass Media, Organisasi masyarakat (Ormas);
5. Pengawasan Melekat.

Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, menyebutkan pengawasan ada dua yaitu pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara individu oleh pimpinan atau pengawasan secara langsung kepada sasaran pengawasan melalui observasi, peninjauan langsung di tempat pekerjaan serta menerima langsung laporan dari pelaksanaan (*on the spot*). Sedangkan pengawasan tidak langsung melalui dengan laporan yang disampaikan baik secara berkala maupun rutin, menerima laporan masyarakat dan sebagainya tanpa *on the spot*.<sup>186</sup>

Hanif Nurcholis menyebutkan jenis pengawasan secara umum yang meliputi pengawasan preventif dan represif. Pengawasan preventif bersifat mencegah agar pemerintahan daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, peraturan perundang-undangan lebih tinggi serta peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>187</sup> Lebih lanjut Hanif Nurcholis, pengawasan represif adalah pengawasan yang bersifat penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa peraturan daerah, peraturan kepala daerah, keputusan DPRD, maupun Pimpinan DPRD dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah. Pengawasan represif berupa penangguhan, pembatalan dinilai bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan peraturan lainnya.<sup>188</sup>

Pengawasan intern dan pengawasan ekstern merupakan pengawasan yang telah sejak dulu ada. Victor M Situmorang dan Jusuf Juhir<sup>189</sup>, menyebutkan bahwa pengawasan intern yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi sendiri. Pengawasan

---

186 Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Op. Cit.*, hal. 28.

187 Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hal. 313.

188 Hanif Nurcholis, *Ibid*, hal. 313-314.

189 Victor M Situmorang dan Jusuf Juhir, *Op. Cit.*, hal. 28.

intern sering disebut sebagai pengawasan fungsional kementerian atau Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), seperti Inspektur Jederal Kementerian, BPKP, Para Inspektur, Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten/Kota. Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat diluar organisasi sendiri seperti BPK.

Pengawasan secara langsung dan tidak langsung dikemukakan oleh Victor M Situmorang dan Jusuf Juhir, pengawasan preventif dan represif yang dikemukakan oleh Hanif Nurcholis sejak Inpres 15/1983 dan Kepres 31/1983, telah ada dengan istilah yang berbeda. Pengawasan dari dalam (PDL) sama dengan pengawasan bersifat internal, dan Pengawasan dari luar (PDL) sama dengan pengawasan eksternal. Namun rincian pengawasan lebih luas penjelasan Inpres 15/1983 dibandingkan pengawasan yang dikemukakan oleh para sarjana tersebut diatas.

UU 23/2014 dalam Pasal 373 ayat (1),(2) dan ayat (3) menyebutkan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai berikut:

- (1) Pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah provinsi
- (2) Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; dan
- (3) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.

Pasal 1 ayat (4) PP 79/2005 bila dikaitkan dengan Pasal 1 ayat (1) Permendagri 23/ 2007, maka Pasal 1 ayat (4) PP 79/2005, menyatakan bahwa, “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”. Pasal 1 ayat (1) PP 23/2007, menyatakan bahwa, “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”.

### **3.3. Prinsip-prinsip Pengawasan Gubernur dalam Otonomi Daerah Kabupaten dan Kota**

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah kabupaten dan kota, agar dapat mencapai hasil yang diharapkan untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan bagi rakyat. Untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat daerah maka, diperlukan pengawasan menurut Teori George R, Terry untuk menilai capaian, mengevaluasi serta mengambil tindakan korektif seperlu untuk keberhasilan rencana yang telah ditetapkan. Melalui pengawasan otonomi daerah oleh Gubernur dalam kewenangan pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Pencapaian pengawasan untuk mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan rencana yang telah ditetapkan semula serta mengevaluasi dan bertindak seperlunya.

Pengawasan tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, namun dilaksanakan oleh Aparatur Pengawasan Internal Pemerintah (APIP), dalam hal ini diperankan oleh Inspektorat Wilayah Provinsi (Itwilprov). Pengawasan dimaksudkan, melaksanakan pemeriksaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang berkenaan berbagai urusan pemerintahan. Teori pembagian kekuasaan vertikal dari Philipus M Hadjon merupakan pembagian kekuasaan negara yang dilaksanakan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Oleh karena itu teori ini memberikan urusan pemerintahan yang terdiri dari pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan konkuren merupakan kewenangan pemerintah pusat dan dibagi pula dalam urusan pemerintahan provinsi serta pemerintahan kabupaten dan kota.

Pengawasan otonomi daerah kabupaten dan kota oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam rangkaiannya untuk pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah. Kesejahteraan bagi rakyat daerah yang berkeadilan diperoleh dari pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan seperti yang telah disebut diatas. Menurut teori keadilan dari John Rawls menyebutkan bahwa keadilan ditujukan kepada masalah kerakyatan dengan memperhatikan prinsip-prinsip kesamaan yang sama dan kebebasan bagi setiap orang dan mengatur kesenjangan sosial yang timbal balik bagi masyarakat yang beruntung dan tidak beruntung.

Prinsip-prinsip dari teori keadilan dari John Rawls dipergunakan dalam mewujudkan pemerataan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Prinsip keadilan John Rawls juga dipergunakan juga dalam pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam otonomi daerah kabupaten dan kota

Dalam rangka mencapai keberhasilan pengawasan Gubernur ada beberapa prinsip-prinsip pengawasan. Prinsip pengawasan, menurut Ulbert Silalahi, sebutkan bahwa prinsip-prinsip pengawasan meliputi: (1) pengawasan dilakukan secara terus-menerus selama pekerjaan berlangsung; (2) pelaksanaan pengawasan secara obyektif; (3) pengawasan bertujuan memperbaiki pelaksanaan pekerjaan; (4) mengarahkan dan membimbing dalam mencapai tujuan; (6) pengawasan dilakukan secara fleksibel, transparan dan terbuka; (7) pengawasan berorientasi pada rencana yang telah ditetapkan; (8) pengawasan bersifat korektif.<sup>190</sup> George Terry dalam Ibrahim Lubis, dalam proses melakukan pengawasan ada beberapa prinsip bersifat fundamental meliputi :<sup>191</sup>

1. Penentuan ukuran atau pedoman baku (standar);
2. Penentuan atau ukuran hasil pekerjaan secara nyata;
3. Perbandingan hasil pekerjaan dengan ukuran atau pedoman baku, untuk mengetahui ketidakbenaran;

Berkaitan dengan prinsip-prinsip pengawasan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, maka pendekatan pengawasan agar menciptakan keharmonisan untuk pengawasan, maka pengawasan melalui : (1) pengawasan dilakukan dengan fleksibel, dan humanis yaitu suatu sikap pengawas dalam mengawasi tidak kaku serta tidak menakutkan yang diawasi sehingga tercipta kondisi pengawasan yang nyaman, kekeluargaan dan tidak keras serta mengancam; (2) pengawasan dengan pendekatan ketentuan perundang-undangan yaitu pengawasan dilakukan berdasarkan standar, norma yang telah ditetapkan semula; (3) pengawasan melalui pendekatan rencana dan hasil yang dicapai yaitu pengawasan dilakukan dengan cara membandingkan rencana dengan

---

190 Ulbert Silalahi, 2002, *Studi tentang Ilmu Administrasi Konsep, Teori dan Dimensi*, Sinar Baru,, Bandung, hal. 178.

191 Ibrahim Lubis, 1985, *Pengendalian dan Pengawasan Proyek Dalam Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 160.

hasil pekerjaan yang dicapai dalam kurun waktu tertentu; (4) pengawasan dengan pendekatan efisiensi dan efektifitas yaitu pengawasan dilakukan dengan memberikan pedoman pengawasan terlebih dahulu untuk menentukan obyek yang diawasi serta sesuai hasil yang dicapai; (5) pengawasan melalui pendekatan kebebasan berargumentasi kepada pelaksanaan rencana yaitu memberikan pelaksana rencana untuk memberikan sepenuhnya penjelasan atau keterangan proses perencanaan dan hasil yang diperoleh; (6) pengawasan dengan pendekatan pelayanan yaitu pengawasan dilakukan penuh dengan dengan pelayanan sehingga pengawasan mampu memberikan penjelasan, keterangan serta membina dan membimbing dengan benar; (7) Pengawasan melalui pendekatan administrasi yaitu pengawasan dilakukan dengan pemeriksaan administrasi dalam bentuk monitoring, evaluasi, review, dan pelaporan yaitu pengawasan dengan melakukan penilaian terhadap perencanaan benar atau ada penyimpangan berdasarkan laporan yang disampaikan.

### **3.4. Prosedur Pengawasan Gubernur Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah**

Secara epistemologi, proses pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, untuk mewujudkan pemerintahan yang efisien dan efektif, dengan tujuan peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat dalam wilayah administrasi provinsi, maka dibutuhkan pengawasan. Pengawasan yang dilakukan bukan sekedar pengawasan tetapi pengawasan memiliki nilai guna. Pengawasan bernilai guna, adalah pengawasan yang dihasilkan mampu melakukan tindakan perbaikan, efisiensi, efektif dan bukan merupakan tujuan. Pengawasan yang bersifat preventif, tidak menemukan siapa yang salah kalau ada ketidakberesan, tetapi apa yang tidak benar, sehingga dilakukan membenaran serta pengawasan untuk mempermudah tercapainya tujuan. Pengawas adalah manusia yang melakukan kegiatan pengawasan, yang memiliki pikiran untuk menemukan serta ingin mengetahui fakta yang ada sebenarnya. Oleh karena itu pengawasan merupakan kebenaran, apabila pengawasan dilaksanakan sesuai dengan norma-norma atau kaidah-kaidah sesuai yuridis atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta dokumen yang telah disepakati sebelumnya.

Pengawasan bukan kehendak pengawas itu sendiri, namun berdasarkan atas prosedur, norma-norma berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hubungan antara pengawas dengan yang diawasi realitanya terjadi perbedaan pandangan masing-masing. Pengawas melakukan hak, kewajiban serta wewenang sesuai dengan norma/kaidah berlaku, terkadang juga dipengaruhi oleh pemikiran yang subyektivitas. Pemikiran subyektivitas semestinya dihilangkan dalam pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh pengawas seyogyanya berdasarkan fakta untuk mengungkapkan kebenaran sebenarnya (obyektif).

Pengawas sudah tentu memiliki pedoman baku atau standar sebagai upaya pengukuran yang telah ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Melalui standar, pengawasan dilakukan dengan mempedomani ukuran yang ada, sehingga tidak keluar dari ukuran yang telah ditetapkan. Pedoman baku atau standar ini untuk meniadakan adanya pengawasan yang bersifat subyektivitas oleh Pengawas. Pengawasan tidak boleh menyimpang dari standar baku yang telah ditetapkan.

Pengawasan sangat baik dilakukan saat sedang kegiatan rencana program berlangsung melalui; laporan lisan dan/atau tertulis, inspeksi atau pengawasan, monitoring, evaluasi, pemantauan, pertemuan antara pihak-pihak, survey oleh tim ahli melalui metode tertentu. Pengawasan dapat dilakukan melalui pengawasan langsung dalam bentuk inspeksi mendadak, observasi di tempat (*on the spot observation*), laporan ditempat (*on the spot report*), dan dapat diberikan saran perbaikan ditempat secara langsung. Pengawasan tidak langsung dapat berupa laporan tertulis dan atau lisan, yang memiliki kelemahan yaitu hanya yang baik saja dilaporkan untuk menyenangkan pihak-pihak yang berkepentingan.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan umum dalam melakukan pengawasan pemerintahan kabupaten dan kota berlandaskan PP 12/2017, diatur dalam Pasal 10 ayat (2), meliputi : (1) pembagian urusan pemerintahan.; (2) kelembagaan daerah; (3) kepegawaian pada perangkat daerah; (4) keuangan daerah; (5) pembangunan daerah; (6) pelayanan publik di daerah; (7) kerja sama daerah; (8) kebijakan daerah; (9) kepala daerah dan DPRD.

# **BAB IV**

## **PENGAWASAN GUBERNUR**

### **SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT**

#### **DI DAERAH**

#### **4.1. Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat**

Kondisi geografis wilayah negara Indonesia yang terdiri berbagai pulau besar dan kecil, menjadikan Indonesia sebagai negara kepulauan yang memiliki rentang jarak sangat luas. Luas wilayah Indonesia tersebut, maka setiap daerah tertentu membentuk pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, dinyatakan “Negara Indonesia dibagi dalam daerah provinsi, daerah provinsi terdiri dari kabupaten/kota, yang masing-masing daerah memiliki pemerintahan daerah. Mengingat wilayah negara Indonesia sangat luas, maka untuk efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dilakukan pelimpahan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten dan kota. Pelimpahan berbagai urusan pemerintahan daerah diberikan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dari Presiden selaku penanggungjawab akhir pemerintahan negara. Oleh karena itu Gubernur bertindak atas nama Presiden dalam melakukan pengawasan daerah kabupaten dan kota. Dengan demikian maka, Gubernur mendapatkan pelimpahan kewenangan melakukan pengawasan kepada daerah kabupaten dan kota, agar terjamin pelaksanaan otonomi daerah. Pengawasan oleh Gubernur dalam otonomi daerah untuk mewujudkan kemakmuran, kesejahteraan bagi rakyat secara merata ke seluruh wilayah negara Indonesia.

Gubernur memperoleh kewenangan atribusi dari ketentuan Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5), pada intinya bahwa pelaksanaan otonomi daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan serta menjalankan otonomi seluas-luasnya. Pemerintahan daerah provinsi oleh Gubernur sebagai kepala pemerintahan dan kabupaten oleh Bupati dan pemerintahan daerah kota oleh Walikota

menjalankan berbagai urusan pemerintahan dari pemerintah pusat. Urusan pemerintahan dari pembagian kekuasaan dari pusat dilimpahkan kepada daerah dalam kapasitas daerah sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah.

Urusan pemerintahan sesuai UU 23/2014, Pasal 9 ayat (1) meliputi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Selanjutnya Pasal 9 ayat (3) UU 23/2014, dimaksudkan urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, dan daerah provinsi dan daerah kabupaten kota. Pasal 9 ayat (4) urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada pemerintahan daerah menjadi dasar pemerintahan otonomi daerah. Pelimpahan kewenangan atas urusan pemerintahan daerah sebagai pelaksanaan pembagian urusan kekuasaan vertikal dari pemerintah pusat. Urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan dilaksanakan dalam bentuk otonomi daerah dan asas tugas pembantuan.

Otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan atas aspirasi rakyat, kemandirian, kebebasan, kreativitas dan kreatif dalam mengurus dan mengatur pemerintahan daerah. Kebebasan dan kemandirian bukan menyebabkan memberlakukan otonomi daerah sebeb-bebasnya dan seluas-luasnya namun otonomi yang bertanggungjawab dan senyatanya. Sedangkan asas tugas pembantuan merupakan penugasan dari pemerintah pusat yang menjadi kewenangannya atau dari pemerintah daerah provinsi kepada pemerintahan daerah kabupaten dan kota dalam melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi. Berbagai urusan pemerintahan yang bersumber dari pemerintahan pusat dilimpahkan wewenangnya kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dapat menyelenggarakan urusan absolut yang meliputi; (i) politik luar negeri; (ii) pertahanan; (iii) keamanan; (iv) yustisi; (v) moneter dan dan fiskal nasional; dan (v) melalui pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Sedangkan urusan pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada Gubernur berdasarkan Pasal 1 ayat (2) PP 33/2018, Gubernur mempunyai tugas meliputi:

(i) mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota; (ii) melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya; (iii) memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya; (iv) melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana pembangunan jangka panjang daerah, rencana pembangunan jangka menengah daerah, perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan belanja daerah, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah; (v) melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota; dan (vi) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan pendelegasian wewenang tugas pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan preventif dan represif, maka Gubernur diberikan wewenang meliputi : (i) membatalkan peraturan bupati/walikota ; (ii) memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah; (iii) menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi; (iv) memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/kota ; dan (v) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Gubernur melaksanakan tugas dan wewenang lainnya berdasarkan Pasal 1 ayat (4) berupa : (i) menyelaraskan perencanaan pembangunan antar daerah kabupaten/kota dan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota; (ii) mengkoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan antar daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya; (iii) memberikan rekomendasi kepada pemerintah pusat atas usulan dana alokasi khusus pada daerah kabupaten/kota di wilayahnya; (iv) melantik bupati/walikota; (v) memberikan persetujuan pembentukan instansi vertikal di wilayah provinsi kecuali instansi vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan instansi vertikal oleh kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan

dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (vi) melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala instansi vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala instansi vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklaturanya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia; dan (vii) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan oleh Gubernur, memiliki wewenang delegasi di daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan umum berdasarkan Pasal 9 ayat (5) UU 23/2014 meliputi : (i) pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika, serta pertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (ii) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa; (iii) pembinaan kerukunan antar suku dan intra suku, umat beragama, ras dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional; (iv) penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; (v) koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (vi) pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan (vii) pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah atas dasar pembagian urusan pemerintahan, melaksanakan pengawasan terhadap daerah kabupaten/kota belum mampu mencapai tujuan pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah. Hal ini disebabkan karena norma pengawasan Pasal 91 ayat (2) huruf f UU 23/2014 yang berbunyi : “

melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, mengandung norma kabur. Berkaitan dengan pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang tercantum dalam Pasal 91 ayat (2) huruf f, terdapat norma pengawasan yang disebutkan “melaksanakan tugas lain”, yang secara bahasa “tugas lain: yang dimaksudkan apa? Melaksanakan “tugas lain” ini menyiratkan norma tidak jelas atau norma kabur (*vague van normen*) dari segi pilihan kata atau istilah bahasa hukumnya kurang jelas dan tidak dimengerti sehingga menimbulkan interpretasi dan sulit dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu pengawasan Gubernur di daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah menjadi kurang jelas. Akibat kurang jelasnya norma pengawasan dalam kata “melaksanakan tugas lain” Pasal 91 ayat (2) huruf f tersebut menyebabkan terjadinya, ketidakpastian hukum dalam pengawasan di daerah, akan menimbulkan korban bagi rakyat meliputi : (i) kemiskinan struktural; (ii) rakyat di daerah tidak menikmati kesejahteraan secara optimal; (iii) rakyat tidak menikmati pendapatan secara merata, dan (iv) menggoyahkan sendi-sendi kehidupan bernegara. Kaburnya norma Pasal 91 ayat (2) huruf f dilakukan interpretasi.

Interpretasi kontekstual “melaksanakan tugas lain” dalam pengawasan, maka kedudukan Gubernur melaksanakan kewajiban, tugas dan wewenangnya secara aktif dan baik memfungsikan perangkat pengawasan di daerah. Masyarakat daerah menikmati kehidupan bidang kesejahteraan secara merata, adil dan makmur serta sentosa. Kehidupan masyarakat yang sejahtera, sebagai manusia seutuhnya dalam memperbaiki kualitas kehidupannya yang lebih baik lagi dalam mencapai tujuan negara dan cita-cita nasional.

Kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan atas UUD NRI 1945, Pasal 18 ayat (2) dan ayat (3), serta UU 23/2014, disebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan atas dasar otonomi. Oleh karena itu daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri daerah sesuai peran serta aktif dan kepentingan masyarakat serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Antara kepentingan masyarakat lokal dan kepentingan nasional merupakan sinergitas dalam penyelenggaraan pemerintahan negara demi negara kesatuan.

Kewenangan otonomi penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan melakukan penyerahan berbagai urusan pemerintahan kepada Kepala Daerah dan DPRD yang kewenangannya dimiliki oleh Presiden sebagai pemerintah pusat dan penanggungjawab akhir pemerintahan negara. Pembagian kekuasaan pemerintahan daerah berasal dari pemerintah pusat melalui berbagai pembagian urusan pemerintahan. Kekuasaan pembagian dari pemerintah pusat menjadi tanggung jawab menteri/kepala lembaga pemerintahan nonkementerian untuk melakukan pengawasan atas urusan pemerintahan yang telah diserahkan daerah. Sedangkan tanggungjawab penyelenggaraan pembagian urusan pemerintahan di daerah kabupaten dan kota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. menyelenggarakan pemerintahan dekonsentrasi. Dekonsentrasi disebutkan dalam UU 18/1965, tidak disebutkan secara jelas dalam pasal-pasalnya, tetapi disebutkan dalam penjelasan. UU 5/1974, disebutkan dekonsentrasi dalam Pasal 1 huruf f yaitu dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. UU 22/1999, Pasal 1 huruf f dinyatakan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan dan atau perangkat pusat di daerah, UU 32/2004 Pasal 1 angka 8, disebutkan bahwa dekonsentrasi adalah sebagai pelimpahan wewenang oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. UU 23/2014, Pasal 1 angka 9 disebutkan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/ atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum.

Dalam UU 32/2004 penyelenggaraan urusan pemerintahan dekonsentrasi dilaksanakan dengan 2 (dua) cara meliputi: (1) pelimpahan kewenangan pemerintah kepada perangkat pusat di daerah; dan (2) pelimpahan kewenangan pemerintahan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah. Pengaturan dekonsentrasi sesuai dengan PP 7/2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Dekonsentrasi

dan Tugas Pembantuan yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, sehingga dibutuhkan pedoman dan pelaksanaannya.

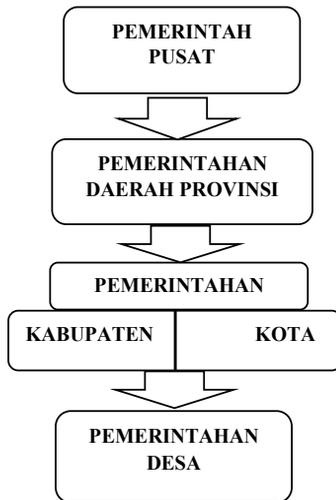
UU 32/2004 definisi dekonsentrasi mengalami perluasan meliputi tiga hal yaitu: (1) pelimpahan kewenangan pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat; (2) pelimpahan kewenangan pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu; dan (3) pelimpahan kewenangan pemerintah kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam pelaksanaan UU 23/2014 belum diterbitkan, sehingga masih berpedoman PP 7/2008 sepanjang tidak bertentangan secara prinsip berdasarkan UU 23/2014.

Surya Sakti Hadiwijoyo<sup>192</sup>, menyebutkan dalam dekonsentrasi terdapat prinsip dasar terdiri dari : (i) merupakan manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang menggunakan asas sentralisasi yang dipersempit atau diperluas; (ii) merupakan asas yang bermaksud melakukan pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai alat perlengkapan pemerintah pusat; (iii) menimbulkan wilayah-wilayah administratif, yakni wilayah kerja Gubernur selaku wakil pemerintah; (iv) merupakan manifestasi penyelenggaraan tata laksana pemerintahan umum pusat yang berada di daerah; dan (v) dalam pelaksanaannya, asas dekonsentrasi tidak mengakibatkan adanya kewenangan dari suatu wilayah/organ pemerintahan untuk menentukan sendiri kebijaksanaan-kebijaksanaan, atau dengan kata lain tidak memiliki otonomi. Kewenangan, pendanaan, sarana, dan prasarana semuanya ditentukan oleh pemerintah pusat. Berikut alur penyelenggaraan dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah.

---

192 Surya Sakti Hadiwijoyo, *Op. Cit.* hal. 221.

### Bagan: 4.1. Alur Pelaksanaan Dekonsentrasi Dalam Pemerintahan Negara



Dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut PP 7/2008 berkaitan dengan adanya aliran dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditegaskan dalam Pasal 1 angka 14 PP 7/2008 yang ditegaskan bahwa “Dana Dekonsentrasi adalah dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal di daerah”. Hal ini sudah jelas bahwa pengalokasian anggaran untuk dekonsentrasi berasal dari pemerintah pusat melalui APBN bukan dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN).

Penyelenggaraan urusan yang dapat dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah merupakan sebagian urusan pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintahan. Dengan demikian dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Gubernur sesuai dengan perencanaan program dan kegiatan dekonsentrasi, menuju pemerintahan daerah yang efisien dan efektif untuk mencapai pemerataan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan sosial di daerah.

## **4.2. Hubungan Pusat dan Daerah dalam Pengawasan pada Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)**

Dalam sistem negara kesatuan, wilayah negara dibagi-bagi yaitu daerah provinsi, daerah provinsi dibagi menjadi daerah kabupaten dan daerah kota. Oleh karena itu daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki pemerintahan daerah. Pemerintah daerah masing-masing dipimpin oleh kepala pemerintahan yaitu pemerintah daerah provinsi disebut dengan Gubernur, pemerintah daerah kabupaten disebut dengan Bupati, dan pemerintah daerah kota disebut dengan Walikota. Gubernur, Bupati, dan Walikota melaksanakan pemerintahan daerah untuk didasarkan atas kewenangan pemerintahan negara. Dalam UU 23/2014 belum ditemukan pengaturan secara khusus hubungan antara pusat dan daerah. Walaupun demikian hubungan antara pusat dan daerah biasanya ditemukan dalam bidang keuangan. Hubungan antara pusat dan daerah tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 33/2004).

Pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah untuk menjaga keserasian dan keharmonisan penyelenggaraan pemerintahan negara dalam negara kesatuan. Begitu pula yang lebih mendasar berada pada pembagian wewenang dan tugas serta tanggungjawab dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Melalui pembagian urusan pemerintahan dari pemerintah pusat, untuk mencapai tujuan pemerataan kesejahteraan bagi rakyat di daerah maka, diperlukan pengawasan. Pengawasan dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah melalui corak desentralisasi. Desentralisasi di daerah melahirkan otonomi daerah dalam mengurus dan mengatur terhadap urusan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada daerah.

Pemerintahan daerah terdesentralisasi dalam implementasinya berbagai tipe masyarakat yang terdiri susunan masyarakat homogen dan heterogen. Masyarakat heterogen dengan memperhatikan kesukuan, agama dan nilai budaya yang berkembang. Penerapan pemerintahan daerah dalam hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah berkembang berdasarkan peraturan perundang yang mencantumkan wewenang atribusi, delegasi maupun mandat.

Kewenangan atribusi pemerintahan daerah sesuai Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah yaitu hak, kewenangan dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan wajib dan pilihan antara kepala daerah dengan DPRD. Pendelegasian kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat pada urusan pemerintahan diatur dalam Pasal 11 ayat (1), (2) dan ayat (3) dan 12 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014, yang terdiri urusan absolut yang diserahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Kewenangan Gubernur sebagai kepala daerah otonom berkaitan dengan urusan pembagian pemerintahan konkuren berdasarkan Pasal 11 ayat (1), (2) dan ayat (3) dan Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 yaitu urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Kewenangan Gubernur sebagai kepala daerah otonom merupakan penjabaran dari desentralisasi dari peran Gubernur dalam desentralisasi. UU 23/2014, Pasal 1 angka 8 desentralisasi melahirkan adanya otonomi daerah, bahwa desentralisasi sebagai penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan otonomi daerah. Dalam dunia akademik atau ahli, desentralisasi masih terdapat beragam pendapat. Oleh karena itu desentralisasi dipandang berbagai pandangan. Walaupun demikian dapat dikategorikan desentralisasi yaitu (1) desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan atau kekuasaan; (2) desentralisasi pelimpahan kewenangan atau kekuasaan; (3) desentralisasi pemencaraan, penyebaran dan pembagian serta pembagian kekuasaan dan kewenangan; dan (4) desentralisasi merupakan sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Kewenangan pemerintahan negara dalam daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan oleh kekuasaan pemerintahan dari Presiden Republik Indonesia sesuai Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, maka Presiden memiliki kewenangan atribusi maupun delegasi untuk menjalankan pemerintahan negara dalam wilayah provinsi.

Berdasarkan beberapa pengertian desentralisasi yang dikemukakan oleh beberapa pakar, maka desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan, dan pembagian daerah dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyerahan kewenangan, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan, dan pembagian daerah terhadap pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang diawali dengan pembagian daerah yang menjadi pemerintahan dalam wujud daerah otonom. Daerah otonom wilayah provinsi melalui sistem pemerintahan daerah dikepalai oleh Gubernur sebagai kepala daerah otonom, untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya menyelenggarakan pemerintahan desentralisasi menyangkut berbagai urusan pemerintahan yang diatur oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang atribusi dan delegasi oleh pemerintah pusat di dalam UU 23/2014, urusan pemerintahan wajib dan pilihan, diatur dalam Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2), sedangkan urusan pemerintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi; (i) pendidikan; (ii) kesehatan; (iii) pekerjaan umum dan penataan ruang; (iv) perumahan rakyat dan kawasan pemukiman; (v) ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan (vi) sosial. Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (2) UU 23/2014 meliputi : (i) tenaga kerja; (ii) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (iii) pangan; (iv) pertanahan; (v) lingkungan hidup; (vi) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; (vii) pemberdayaan masyarakat dan desa; (viii) pengendalian penduduk dan keluarga berencana; (ix) perhubungan; (x) komunikasi dan informatika; (xi) koperasi, usaha kecil dan menengah; (xii) penanaman modal; (xiii) kepemudaan dan olah raga; (xiv) statistik; (xv) persandian; (xvi) kebudayaan; (xvii) perpustakaan; dan (xviii) kearsipan. Urusan pemerintahan pilihan sesuai dengan Pasal 12 ayat (3) meliputi; (i) kelautan dan perikanan; (ii) pariwisata; (iii) pertanian; (iv) kehutanan; (v) energy dan sumber daya mineral; (vi) perdagangan; (vii) perindustrian; dan (viii) taransmigrasi.

Penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di daerah sesuai dengan UU 23/2014, Pasal 5 ayat (4), dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Desentralisasi

melahirkan otonomi daerah yang intinya memiliki hak mengatur dan mengurus suatu daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah oleh pemerintah pusat ditetapkan melalui kebijakan yang selanjutnya pemerintah pusat berhak dan wajib untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan kabupaten dan kota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sesuai Pasal 8 ayat (2) UU 23/2014.

Ketentuan peraturan perundang-undangan dalam pelimpahan wewenang mengikat bagi daerah otonom yang melaksanakan otonomi daerah. Sesuai Pasal 11 UU 23/2014 Gubernur sebagai wakil pemerintah melakukan urusan pemerintahan konkuren, sebagai dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) UU 23/2014.

Urusan pembagian pemerintahan secara umum terdiri dari atas, urusan pemerintahan absolut meliputi urusan pemerintahan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Kewenangan penyelenggaraan absolut tersebut dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat dan dilimpahkan kewenangannya kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atau kepada instansi vertikal di daerah sebagai perpanjangan urusan pemerintahan.

Urusan pemerintahan konkuren terdiri urusan pemerintahan daerah provinsi, pemerintah kabupaten dan pemerintahan kota yang terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota dalam hubungannya dengan pemerintahan pusat dan daerah, hanyalah pembagian urusan pemerintahan yang diatur dalam UU 23/2014 Pasal 11 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3). Urusan pemerintahan konkuren meliputi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib yang menyangkut urusan pemerintahan pelayanan dasar dan pelayanan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Berkaitan pembagian urusan pemerintahan meliputi urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat, pemerintahan provinsi maupun pemerintahan kabupaten dan kota, serta urusan

pemerintahan ditangani oleh pemerintahan bersama-sama. Oleh karena itu penyerahan urusan pemerintahan yang di desentralisasikan kepada daerah, baik pemerintahan provinsi, kabupaten/kota dilandasi oleh situasi politik, ekonomi maupun kepentingan nasional. Kepentingan nasional pemerintah pusat menjalankan politik negara, dengan melakukan pengawasan yang ditugaskan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Pengawasan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dilaksanakan mengenai urusan pemerintahan daerah kabupaten dan kota, agar pembangunan daerah dilaksanakan sesuai dengan program kegiatan sesuai perencanaan. Perencanaan pembangunan berjalan dengan baik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dalam wilayah provinsi. I Made Arya Utama, menyatakan bahwa pemerintah daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten dan kota melaksanakan urusan pemerintahan yang telah didesentralisasikan menjadi wewenang pemerintahan daerah masing-masing dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.<sup>193</sup>

Gubernur dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah kabupaten terdiri dari pengawasan urusan pemerintahan konkuren maupun urusan pemerintahan umum. Dewasa ini pemerintah melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, terdiri dari pengawasan umum, pengawasan preventif dan pengawasan represif. Dalam UU 23/2014, Pasal 378 ayat (1), penyelenggaraan pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, disebutkan terdapat pengawasan umum dan pengawasan teknis. Pengawasan umum dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Sedangkan pengawasan teknis adalah pengawasan teknis substansi urusan pemerintahan yang diserahkan provinsi atas kewenangan daerah kabupaten dan kota.

UU 23/2014 Pasal 91 ayat (2), arah kebijakan Gubernur dalam melaksanakan fungsi pengawasan umum meliputi : mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di

---

193 I Made Arya Utama, 2007, *Hukum Lingkungan, Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Pustaka Sutra, Bandung, hal. 2-3.

daerah kabupaten dan kota, melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi, terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota; memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten dan kota di wilayahnya, melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten dan kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah dan retribusi daerah, melakukan pengawasan terhadap Perda kabupaten dan kota, serta melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Selanjutnya dalam Pasal 91 ayat (3) UU 23/2014, disebutkan bahwa memberikan penghargaan dan sanksi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota, menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah antar kabupaten dan kota, memberikan persetujuan mengenai rancangan Perda kabupaten dan kota tentang susunan dan pembentukan perangkat daerah. Pasal 91 ayat (4), bahwa Gubernur mempunyai tugas dan wewenang meliputi; menyelaraskan perencanaan pembangunan antar daerah kabupaten/kota dan antar daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di wilayahnya, mengkoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antar daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan antar daerah kabupaten/kota di wilayahnya, melantik bupati/walikota, memberikan persetujuan pembentukan instansi vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan instansi vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan instansi vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam UU NRI 1945, melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian yang ditugaskan di wilayah daerah provinsi yang kecuali untuk kepala instansi vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala instansi vertikal yang dibentuk yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI 1945, dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menteri Dalam Negeri memberikan kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan serta pemeriksaan dalam penyelenggaraan otonomi daerah kabupaten dan kota berkaitan dengan mengurus dan mengatur serta urusan tugas pembantuan. Gubernur berhak meminta keterangan berkaitan dengan

penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota secara lebih terinci, apabila Bupati/Walikota menolak memberikan keterangan, maka Gubernur dalam melaksanakan pengawasan represif yaitu berhak memberikan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kepada penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota sesuai yang disebutkan dalam Pasal 91 ayat (6) UU 23/2014.

UU 23/2014, dinyatakan Gubernur dalam melakukan pengawasan represif melakukan kewenangan untuk menilai pelaksanaan kebijakan Bupati dan Walikota baik secara yuridis, sosiologis dan kearifan lokal. Bakti Utama menyatakan kearifan lokal lahir dari pola berpikir suatu komunitas yang bersumber dari pengetahuan dari generasi ke generasi berikutnya yang masih dipandang sesuai dengan pengalaman dan pengetahuan yang dimiliki.<sup>194</sup> Dengan demikian kebijakan Bupati dan Walikota akan mampu memenuhi kebutuhan produk kebijakan daerah sesuai dengan harapan aspirasi masyarakat setempat, sehingga menimbulkan kepatuhan dan kepatutan perkembangan masyarakat lokal. Kearifan lokal merupakan hasil konstruksi manusia serta diberikan nama oleh akademisi atau peneliti.<sup>195</sup> Kearifan lokal merupakan istilah yang dihasilkan berdasarkan olah pikir para akademisi atau peneliti yang menjadi istilah populer saat ini.

Desentralisasi merupakan pemencaraan, pembagian urusan pemerintahan, pemberian kekuasaan serta wewenang menurut pendapat para ahli Duchacek, dikutip oleh BC Smith<sup>196</sup>, menyebutkan bahwa pembagian kekuasaan dan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah dengan melibatkan sarana, institusi dan prosedur dan kompleks. Bert Hofman, desentralisasi diistilahkan *administrative decentralization* penyebaran untuk melaksanakan urusan pemerintahan

---

194 Bakti Utama, 2011, *Rasionalitas dan Kearifan, Studi Pengelolaan Listrik Mikro Hidro pada Komunitas Petungkriyono*, dalam Ade Makmur (Ed), 2011, *Kearifan Lokal di Tengah Modernisasi*, Jakarta : Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia Republik Indonesia, hal.237.

195 Gede Marhaendra Wija Atmaja, dkk 2017, *Pluralisme Konstitusional dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat, Studi Intrepresiasi atas Putusan Mahkamah Agung dalam Perkara Permohonan Keberataan Hak Uji Materil terhadap Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2016*, Andi, Yogyakarta, hal.12.

196 BC.Smith, 1985, *The Territorial Dimension of The State* , Asia Publishing House, London.

yang dipusatkan pada pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah.<sup>197</sup> R. Tresna berpandangan bahwa daerah-daerah diberikan hak untuk mengatur diri guna mewujudkan pemerintahan demokrasi dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>198</sup> Sedangkan Soehino berpandangan bahwa, desentralisasi kedaerahan memberi wewenang kepada alat perlengkapan suatu lembaga hukum untuk membentuk aturan hukum *in-abstracto* dan pemberian delegasi kepada alat kelengkapan dari lembaga hukum publik untuk membentuk aturan *in-concreto*.<sup>199</sup> Sedangkan Mustakim Dg. Matutu menyebutkan desentralisasi bermakna pemencaraan atau penyebaran wewenang dari pusat kepada organisasi bawahannya, baik bersifat teritorial, fungsional, teknis maupun kultural.<sup>200</sup>

Berbagai pandangan para ahli tersebut diatas, bahwa desentralisasi pada intinya dinyatakan adanya penyerahan, kewenangan dan kekuasaan, dan pembagian urusan pemerintahan berdasarkan koridor NKRI. Penyerahan, pendelegasian dan pembagian distribusi kewenangan akan menimbulkan hak dan kewenangan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan otonomi. Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah Gubernur melaksanakan fungsi desentralisasi dalam pemerintahan daerah provinsi dengan pelimpahan wewenang distribusi pembagian urusan pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintahan desentralisasi sebagai pemerintahan negara yang didasarkan atas penyelenggaraan atribusi dari pemerintah pusat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan pemerintahan negara oleh Presiden yang berlandaskan atribusi, dilaksanakan berdasarkan ketentuan undang-undang dasar negara. Disamping itu kewenangan pemerintahan negara yang diaman oleh Presiden didasarkan atas delegasi, yaitu kepada menteri-menteri sebagai pembantu Presiden. Menteri-menteri negara bertugas untuk membantu urusan pemerintahan tertentu serta bertanggungjawab kepada Presiden. Pembagian urusan pemerintahan yang berada daerah

---

197 Bert Hofman, 2000, *Indonesia: Decentralization-Opportunities And Risk*, IMF And Word Bank Residen Mission, hal. 327.

198 R. Tresna, *Op. Cit.* hal. 31.

199 Soehino, *Op. Cit.*, hal. 183-184.

200 Mustakim Dg. Matutu, Mandat, dkk, 2004, *Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hal. 35-36.

dijalankan oleh Gubernur untuk daerah provinsi, Bupati untuk daerah kabupaten dan Walikota untuk daerah kota.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, melaksanakan urusan pemerintahan dalam wilayah administratif serta menjadi wilayah kerja Gubernur meliputi pemerintahan daerah kabupaten dan pemerintahan daerah kota. Wilayah kerja Gubernur merupakan keseluruhan wilayah administratif kabupaten dan kota. Dalam tataran wilayah administratif provinsi, Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat menyelenggarakan pelayanan publik untuk kesejahteraan masyarakat. Eko Prasajo, Irfan Ridwan dan Teguh Kurniawan berpendapat bahwa “tujuan utama dari desentralisasi dan eksistensi pemerintahan daerah adalah penyediaan pelayanan publik bagi masyarakat”<sup>201</sup> Desentralisasi dalam mewujudkan otonomi daerah untuk menciptakan otonomi seluas-luasnya. Otonomi seluas-luasnya memberikan kebebasan dan kemandirian bagi daerah untuk mengatur dan mengurus daerah sendiri. Hak dan kewajiban dalam otonomi daerah untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi kemakmuran masyarakat. Otonomi daerah mengatur pembangunan dan pembagian sumber daya secara merata sehingga kesenjangan sosial antar daerah tidak tumpang tindih yang berkaitan kesejahteraan sosialnya. Otonomi daerah memberikan kewenangan bagi daerah dengan luas dan nyata serta bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional. Kesejahteraan masyarakat secara proporsional dimaksudkan agar pelaksanaan pembangunan dilaksanakan secara terencana, terpadu dan terintegrasi antar kabupaten dan kota dalam wilayah administratif Gubernur. R.Siti Zuhro, menyatakan bahwa akibat dari ketidakjelasan fungsi pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, maka penyelenggaraan pemerintahan di daerah saat ini kurang terkoordinasi dengan baik, kurang sinergi sehingga pembangunan daerah tidak dapat diwujudkan secara optimal serta diharapkan pembangunan daerah yang sinergis dan berkelanjutan dalam wilayah provinsi.<sup>202</sup> Namun

---

201 Eko Prasajo, Irfan Ridwan dan Teguh Kurniawan, 2006, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah : Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, hal.17-18

202 R.Siti Zuhro, 2016, *Otoda Dalam Undang-Undang Baru: Masalah dan Tantangan Hubungan Pusat dan Daerah*, Jurnal Penelitian Politik, Volume 13 No.2 Desember 2016, hal.222.

sering dimaknai otonomi daerah kabupaten dan kota hanya wacana saja, belum adanya pemerataan pembangunan daerah secara merata, sehingga tidak terwujud kesejahteraan bagi masyarakat. Kebebasan dan kemandirian suatu daerah dalam melaksanakan pemerintahan otonomi daerah kabupaten dan kota, dimaknai otonomi seluas-luasnya. Otonomi daerah seluas-luasnya adalah otonomi tanpa batas, sehingga bebas untuk melaksanakan apa saja yang dikehendaki oleh pemerintah daerah, dengan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, maka negara menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada pemerintahan daerah. Pengakuan penyerahan kewenangan diberikan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Kewenangan Gubernur dalam mengkoordinasi pembangunan wilayah administratif provinsi menerapkan wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat dalam kapasitas sebagai pembantu Presiden. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan dalam wilayah administratif provinsi. Berdasarkan UU 23/2014, bahwa Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, mendapatkan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat dalam urusan pemerintah pusat di daerah. Urusan pemerintahan pusat di daerah, Gubernur melaksanakan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam urusan pemerintahan konkuren mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan pemerintahan kabupaten dan kota.

UU 23/2014 Pasal 13 ayat (1), pembagian urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah kabupaten dan kota sesuai dengan prinsip-prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas serta kepentingan kepentingan strategi nasional. Atas dasar prinsip tersebut, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten dan kota sesuai Pasal 13 ayat (4), meliputi : (1) urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota; (2) urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten dan kota; (3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampaknya negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau (4) urusan pemerintahan yang penggunaannya sumber dayanya lebih

efisien, apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota. Kisnu Aryo<sup>203</sup>, dkk mengatakan bahwa pembagian urusan yang diserahkan daerah baik daerah provinsi, kabupaten dan kota berasal dari kekuasaan yang berasal dari Presiden, merupakan konsekuensi negara kesatuan dimana pada akhirnya kekuasaan pemerintahan berada ditangan Presiden. Oleh karena itu, pembagian urusan pemerintahan diserahkan kepada Gubernur sebagai pembantu Presiden bidang pemerintahan, karena luasnya wilayah negara Indonesia akan tidak mungkin penyelenggaraan pemerintahan langsung oleh Presiden.

Kewenangan urusan pembagian pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten dan kota, berdasarkan PP 38/2007, Pasal 6 ayat (2) terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Pembagian urusan wajib pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar, sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Urusan pemerintahan daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota yang bersifat wajib sesuai dengan PP 38/2007 Pasal 7 ayat (2) meliputi :

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Lingkungan hidup;
- d. Pekerjaan umum;
- e. Penataan ruang;
- f. Perencanaan pembangunan;
- g. Perumahan;
- h. Kepemudaan dan olah raga;
- i. Penanaman modal;
- j. Koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. Kependudukan dan catatan sipil;
- l. Ketenagakerjaan;
- m. Ketahanan pangan;
- n. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;

---

203 Kisnu Aryo, dkk, 2016, *Politik dan Kewarganegaraan*, Lemhannas RI, Jakarta, hal. 71.

- o. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. Perhubungan;
- q. Komunikasi dan informatika;
- r. Pertanahan;
- s. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. Sosial;
- w. Kebudayaan;
- x. Statistik;
- y. Kearsipan; dan
- z. Perpustakaan.

Urusan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten / kota berdasarkan Pasal 7 ayat (4) meliputi :

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pertanian;
- c. Kehutanan;
- d. Energy dan sumber daya mineral;
- e. Pariwisata;
- f. Industri;
- g. Perdagangan; dan
- h. Ketransmigrasian.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintahan otonomi daerah kabupaten dan kota, maka pemerintah menetapkan norma, standard, prosedur dan kriteria. Penetapan norma, standard, prosedur dan kriteria dilandasi oleh sinergitas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dijadikan pedoman oleh pemerintah pusat dalam melakukan pembinaan dan pengawasan. Norma dalam pengawasan pemerintahan di daerah terdiri dari: (1) Obyektif, profesional, independent dan tidak memihak; (2) Terus menerus untuk mendapatkan hasil yang berkesinambungan;

(3) Efektif untuk menjamin adanya tindakan koreksi yang cepat dan tepat; dan (4) mendidik dan dinamis.

### **4.3. Pengaturan Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah**

Berdasarkan atas bunyi Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Negara kesatuan yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia yang didasarkan atas negara persatuan (*union*) dengan meletakkan dasar untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh Indonesia. Negara Indonesia yang berkeadilan sosial yaitu menciptakan pemerataan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia di masing-masing daerah. Sesuai dengan perkembangan penyelenggaraan negara dan pemerintahan tidak menjamin pemerintahan yang sejahtera bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam era reformasi ketatanegaraan Indonesia, terjadi perubahan struktur lembaga-lembaga negara pada pelaksanaan pemerintahan negara. Struktur penyelenggaraan pemerintahan terbagi-bagi pemerintahan pusat (nasional), pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten dan pemerintahan daerah kota. Tuntutan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan diberlakukannya otonomi daerah yang seluas-luasnya. Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI tahun 1945, menyatakan bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Otonomi yang seluas-luasnya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia diberikan kepada masing-masing pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten dan pemerintah daerah kota melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, peran serta masyarakat dalam berbagai pembangunan, dan daya saing daerah, baik nasional, regional maupun global.

Pemberian otonomi seluas-luasnya bagi daerah, merupakan hal sangat berbeda-beda dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah sebelumnya. Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (selanjutnya

disebut UUDS 1950), dinyatakan pada Pasal 131 ayat (2), istilah otonomi seluas-luasnya telah dikenal. Dengan demikian perancang UUDS 1950, telah mengenal adanya otonomi seluas-luasnya yang diberikan kepada daerah. Otonomi seluas-luasnya ditujukan kepada daerah-daerah kecuali ditentukan lain oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang. Bahkan para pendiri bangsa “*the founding fathers*” melalui UUD tahun 1945 telah mencanangkan pemberian otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah baik provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan pemerintahan daerah kota. Otonomi seluas-luasnya tidak mengandung makna bahwa daerah akan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan melebihi dari urusan pemerintah pusat. Otonomi daerah seluas-luasnya dimaksud bukan urusan jumlah urusan pembagian pemerintahan daerah dalam jumlah banyak, kemandirian dan kebebasan, tetapi sesuai dengan kepentingan daerah itu sendiri.

Amrah Muslimin, ketidakjelasan arti seluas-luasnya menimbulkan wacana negatif bahwa otonomi daerah mengakibatkan adanya disintegrasi bangsa.<sup>204</sup> Menurut pendapat Amrah Muslimin kemungkinan dapat terjadi, menjadikan Negara Kesatuan Republik Indonesia ini akan terpecah-pecah menjadi bagian negara-negara atau daerah merdeka sendiri. Negara Indonesia adalah negara kesatuan dengan otonomi daerah seluas-luasnya menjadi instrumen untuk menciptakan persatuan dan kesatuan. NKRI adalah Negara kesatuan berdasarkan dasar negara Pancasila serta UUD NRI 1945. NKRI sebagai negara pluralis yaitu multi suku bangsa, multi budaya dan multi agama menjadi Negara Indonesia dengan sistem pemerintahan otonomi semakin utuh dan kokoh dalam menjaga Negara kesatuan dan persatuan. Syamsudin Harris<sup>205</sup>, NKRI menganut juga sistem pemencaraan urusan pembagian kekuasaan vertikal, dengan mengedepankan desentralisasi dengan penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah, sehingga dengan otonomi tidak mudah menjadi negara sentralistik.

Sistem pemerintahan sentralisasi tidaklah jelek, tetapi dapat memudarkan aspirasi masyarakat dalam nilai-nilai demokrasi. Nilai demokrasi dalam pemerintahan yaitu *government by the people, from the people, and to the people*. Hans Kelsen menyebutkan bahwa “

---

204 Amrah Muslimin, *Op. Cit.* hal. 5.

205 Syamsudin Haris (Ed), 2005, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Kerjasama AIPI, LIPI, dan *Partership For Government Reform*, Jakarta, hal. 61.

*decentralization allows a cluster approach to the idea of democracy than centralization*<sup>206</sup> Pengalaman negara Indonesia melalui pemerintahan sentralistik kekuasaan menjadi pemerintahan Indonesia tidak stabil, sehingga pemerataan pembangunan dalam rangka pemerataan kesejahteraan tidak terwujud sesuai dengan nilai Pancasila.

Negara Indonesia dengan pemerintahan desentralisasi, jauh lebih mempercepat mencapai kesejahteraan dan keadilan sosial. Kesejahteraan sosial dapat diwujudkan dengan sempurna melalui penyerahan urusan pemerintahan kepada masing-masing daerah, mengingat wilayah daerah Indonesia sangat luas. Melalui penyerahan pembagian urusan pemerintahan desentralisasi, akan jauh lebih banyak keunggulannya. Keunggulan dari pemerintahan desentralisasi, menurut The Liang Gie<sup>207</sup>, menjelaskan desentralisasi yaitu mampu mencegah penumpukan kekuasaan yang cenderung kearah tirani; memberikan kesempatan kepada rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi; serta mendorong efisiensi pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kebutuhan daerah diserahkan kepada daerah, karena untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat bagi daerah adalah yang paling mengetahui masyarakat di daerah. Pemerintahan pusat (nasional) hanya menyelenggarakan urusan pemerintahan bersifat lintas daerah, regional dan internasional.

Negara Kesatuan Republik Indonesia atau NKRI adalah Negara yang sangat besar dengan jangkauan wilayahnya sangat luas, maka diperlukan adanya sinergitas antara sentralisasi dan desentralisasi. David Hulme and Mark Tunner menyatakan sinergitas pemerintahan sentralisasi dan desentralisasi dapat dicapai dengan :

*“All systems of governments involve a combination of centralized and decentralized authority. However, finding a combination of central control and local authority that satisfies regime needs and popular demands it a persistent dilemma for governments. Centralization and decentralization are not attributes that can be dichotomized: rather they represent hypothetical poles on a continuum that can be calibrated by many different indicators.”*<sup>208</sup>

206 Hans Kelsen, *Op. Cit.*, hal.304.

207 The Liang Gie, *Op. Cit.*, hal. 35.

208 David Hulme and Mark Tunner, 1997, *Governance, Administration And Development*, McMillan Press LTD, Londonen, hal. 159.

Pelaksanaan pendapat David Hulme And Mark Tunner itu, maka pelaksanaan pemerintahan sentralistik dan desentralisasi, mengalami perubahan silih berganti, UU 5/1974 menganut desentralisasi tetapi pelaksanaannya pemerintahan sentralistik, bahkan UU 22/1999 sistem pemerintahan desentralisasi penuh sehingga undang-undang pemerintahan daerah tersebut menganut sistem pemerintahan federalisme. Sistem pemerintahan federalisme cenderung meniadakan pengawasan pemerintah pusat (nasional). UU 32/2004 sistem pemerintahan dengan corak desentralisasi mulai muncul serta melalui UU 23/2014 menguatkan sistem pemerintahan desentralisasi penuh dengan selalu memperhatikan kearifan lokal dalam koridor NKRI. UU 23/2014 pengawasan otonomi daerah seluas-luasnya oleh pemerintah pusat (nasional) diperkuat melalui fungsi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Pelaksanaan pemerintahan daerah dengan otonomi seluas-luasnya kepada daerah mengalami ketidakkonsistenan yang telah diatur oleh perubahan kedua UUD tersebut sehingga mengarah kepada pemerintahan daerah *centripetal* dengan corak pemerintahan *sentralistik*. Pemerintahan yang sentralistik menjadikan kepala daerah baik Gubernur sebagai kepala daerah provinsi, Bupati sebagai kepala daerah Kabupaten dan Walikota sebagai kepala daerah kota menjadi organ pusat sebagai penguasa tunggal dalam pengawasan di daerah. Ketimpangan sistem pengawasan pemerintahan daerah muncul merebak kembali, akibat sentralistik dengan formula yang baru yaitu Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, beserta Bupati dan Walikota bukan sebagai wakil pemerintah pusat. Kedudukan Gubernur memiliki peran sangat sentral yaitu sebagai kepala daerah provinsi, membantu tugas Presiden di daerah dan sebagai wakil pemerintah pusat. Ketiga eksistensi fungsi Gubernur tersebut diatur dalam Pasal 9 ayat (2), (3), dan ayat (4), serta ayat (5) UU 23/2014.

Pengawasan Gubernur pada urusan pemerintahan pusat terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan konkuren terdiri urusan pemerintah pusat dibagi antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan pemerintahan daerah kota. Urusan pemerintahan konkuren diserahkan kepada daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan pengawasan Gubernur

dalam pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

UU 23/2014, Pasal 9 ayat (1),(2),(3), (4) dan ayat (5) ditentukan bahwa pembagian urusan pemerintahan pada intinya urusan pemerintah pusat terdiri dari urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Urusan pemerintah konkuren menjadi 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 absolut menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan absolut, konkuren dan pemerintahan umum sesuai dengan Pasal 9 ayat (1),(2), (3) dan ayat (4), Pasal 10 ayat (1), dan ayat (2), Pasal 11 ayat (1), (2) dan ayat (3), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 13 ayat (1) UU 23/2014.

Pengawasan dalam konteks negara kesatuan melalui pendistribusian atau pembagian urusan pemerintahan baik kepada pemerintah daerah provinsi maupun pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Andi Pangerang Moenta, dalam landasan UUD NRI 1945, terdapat urusan pemerintahan pusat dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren yang terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib yang menyangkut dengan pelayanan dasar, dan non pelayanan dasar ditentukan dengan Standar Pelayanan Minimal untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.<sup>209</sup>

Distribusi kekuasaan urusan pemerintahan baik berupa urusan yang bersekala konkuren, maupun dalam pelaksanaan tugas pembantuan (*medebewind*). Pembagian urusan pemerintahan konkuren merupakan wujud pelaksanaan pemerintahan otonomi daerah dalam ruang lingkup pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Sesuai dengan UU 23/2014, Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) bahwa pemerintahan daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, serta otonomi yang seluas-luasnya, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengawasan didasarkan atas pemikiran yang bersifat fundamental yaitu pengawasan itu dilaksanakan secara efisien, efektif,

---

209 Andi Pangerang Moenta, *Op.Cit.*, hal.33.

bermanfaat, mencegah tindakan penyimpangan dan penyelewengan, dapat dipertanggungjawabkan dan memiliki proses dasar.<sup>210</sup> Prinsip negara kesatuan menjamin prinsip-prinsip dari pengawasan pemerintahan daerah kabupaten dan kota oleh Gubernur. Prinsip-prinsip pengawasan menurut George R. Terry yang diterjemahkan oleh Winardi menyebutkan bahwa prinsip pengawasan yang efektif membantu usaha-usaha kita untuk mengatur pekerjaan yang direncanakan untuk memastikan bahwa pelaksanaan pekerjaan tersebut berlangsung sesuai dengan rencana.<sup>211</sup> Sedangkan menurut Ulbert Silalahi, prinsip-prinsip pengawasan sebagai berikut :

- (1) Pengawasan harus berlangsung terus-menerus bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan atau pekerjaan;
- (2) Pengawasan harus menemukan, menilai dan menganalisis data tentang pelaksanaan pekerjaan ;
- (3) Pengawasan bukan semata-mata untuk mencari kesalahan tetapi juga mencari atau menemukan kelemahan dalam pelaksanaan pekerjaan;
- (4) Pengawasan harus memberikan bimbingan dan mengarahkan untuk mempermudah pelaksanaan pekerjaan dalam pencapaian tujuan;
- (5) Pengawasan tidak menghambat pelaksanaan pekerjaan tetapi harus menciptakan efisiensi (hasil guna);
- (6) Pengawasan harus fleksibel;
- (7) Pengawasan harus berorientasi pada rencana dan tujuan yang telah ditetapkan (*plan and objective oriented*);
- (8) Pengawasan dilakukan terutama pada tempat-tempat strategis atau kegiatan-kegiatan yang sangat menentukan atau *control by exception*; dan
- (9) Pengawasan harus membawa dan mempermudah melakukan tindakan perbaikan.<sup>212</sup>

Dalam implementasinya pengawasan tersebut oleh Gubernur dalam hubungan pusat dan daerah, yang bersifat efisien yaitu dengan menggunakan seminimal mungkin sumber daya manusia maupun

---

210 Sondang P. Siagian, *Op. Cit.*, hal. 126-128.

211 Winardi, 2000, *Asas-Asas Manajemen*, terjemahan, Alumni Bandung, hal.396.

212 Amran Saudi, *Op. Cit.*, hal.19.

sumber daya lainnya untuk mendapatkan hasil sesuai dengan rencana program yang telah direncanakan. Pengawasan efektif yaitu pengawasan dengan menggunakan perangkat keras (*hard skill*) maupun perangkat lunak (*soft skill*) yang tersedia untuk mencapai sasaran yang tepat. Pengawasan itu memanfaatkan segala sumber yang dimiliki baik sumber dana, sumber daya lainnya yang telah dialokasikan sebelumnya. Pengawasan yang dilakukan pada awal, sedang bekerjanya suatu kegiatan rencana akan dapat meminimalkan adanya penyimpangan maupun penyelewengan sehingga akan mengurangi kerugian negara. Sedangkan pengawasan harus dapat memberikan pertanggungjawaban baik secara internal maupun eksternal pemerintahan.

Hubungan pemerintah pusat dan daerah berkaitan dengan bidang kewenangan dari pembagian urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang nantinya diatur dalam rumah tangga daerah. Begitu pula hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah terselenggara berdasarkan atas pembagian wewenang pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.<sup>213</sup> Josef Riwu Kaho, hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah menyangkut pula pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat terhadap kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya.<sup>214</sup> Paul P. Menurut pendapat de Guzman and Arturo Pacho yang dikutip oleh Josef Riwu Kaho, alasan-alasan dilakukan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap daerah-daerah terkait adanya hal-hal sebagai berikut:

- (1) *To maintain minimum standards the performance of services by local authorities;*
- (2) *To maintain of standards administration as well as coordinate administration between and among various levels of government;*
- (3) *To protect the citizen against the abuse of power by local authorities;*
- (4) *To control local expenditures as part of the management and planning of the national economy;*
- (5) *To wield an integrate the diverse people into nation.*<sup>215</sup>

Pengawasan yang dilakukan di Indonesia terhadap daerah-daerah

---

213 Kisnu Aryo, dkk, 2016, *Materi Pokok Bidang Politik*, Lemhannas RI, Jakarta, hal.74, selanjutnya disebut Kisnu Aryo II.

214 Josef Riwu Kaho, *Op. Cit.*, hal.303.

215 Josef Riwu Kaho, *Ibid*, hal.304.

berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yaitu Pembukaan UUD 1945 alinea ke-empat, serta Pasal 1 ayat (1), Pasal 4,5,10, 11, 12, 13, 14, 15, 17 dan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen), dan Pasal 1 ayat (1), Pasal 5, 10,11,12, 14, 15, 17, 18, 18A,dan Pasal 18 B UUD NRI 1945. Hal ini sesuai dengan pendapat De Guzman dan Pancho dalam Josef Riwu Kaho, yaitu *“the are three based of formal Central control over local authorities namely: a) constitutional, b) statutory, c) executive orders including administrative regulation”*<sup>216</sup> Pengawasan juga diatur dari berbagai Undang-Undang Pemerintahan Daerah yaitu UU 22/1999, dengan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah, UU 32/2004, pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Sedangkan UU 23/2014, pengawasan terhadap pemerintahan umum, pengawasan umum dan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah agar berjalan secara efisien dan efektif dalam rangka mewujudkan pemerataan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan di daerah.

Indonesia sebagai negara kesatuan, dimana tanggungjawab akhir bidang pemerintahan berada ditangan Presiden. Dalam bidang pengawasan penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah, maka Presiden melimpahkan kekuasaan pengawasan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah provinsi.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah wilayah provinsi, melakukan pengawasan berkenaan adanya suatu program, kegiatan, perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan sebelumnya. Program kegiatan desentralisasi sebagai pembagian urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada daerah provinsi, kabupaten dan kota maupun desa. Program kegiatan dekonsentrasi melalui instansi vertikal di daerah maupun dilaksanakan daerah merupakan tanggungjawab Gubernur. Sedangkan tugas pembantuan sebagai program pemerintah pusat yang ditugaskan kepada pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota serta pemerintahan desa.

Dalam mencapai keberhasilan perencanaan (*planning*) pembangunan dan pelaksanaannya (*actualing*) diperlukan pengawasan. Pengawasan dilakukan untuk pelaksanaan pemerintahan yang efektif, dan

---

216 Josef Riwu Kaho, *Ibid*, hal.304

efisien dalam rangka cita-cita nasional yaitu kesejahteraan, kemakmuran, keadilan dan kesentosaan. Pengawasan sering dikonotasikan untuk mencari kesalahan bersifat negatif yaitu, penyimpangan, kekeliruan, pelanggaran maupun korupsi. Padahal pengawasan bersifat positif yaitu memperbaiki kesalahan, kekeliruan dan penyimpangan agar sesuai dengan perencanaan yang telah disepakati dan ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian pengawasan Gubernur dilakukan untuk memberikan saran, pendapat, masukan serta rekomendasi perbaikan atau penyempurnaan terhadap terhadap kekeliruan, penyimpangan dan kesalahan yang terjadi.

Pengawasan oleh pemerintah pusat yang dilakukan oleh Gubernur kepada daerah kabupaten dan kota baik dilakukan secara preemtif, preventif maupun represif. Tindakan pengawasan preemtif, melakukan kegiatan usaha untuk mencegah adanya gejala-gejala penyimpangan, kekeliruan dan kesalahan yang akan mungkin terjadi dalam pelaksanaan suatu program kegiatan. Tindakan preventif segala kegiatan untuk mencegah adanya tindakan penyimpangan dari suatu pelaksanaan program kegiatan. Sedangkan represif, suatu tindakan yang dilakukan dalam penertiban, apabila terjadi suatu pelanggaran yang bersifat administratif.

Gubernur dalam melakukan tindakan pengawasan preventif terhadap pemerintah daerah kabupaten dan kota memiliki pedoman, rencana-rencana, norma, standard, prosedur dan kriteria sebagai tolok ukur sebagai *das sollen*, dan sasaran kegiatan pengawasan sebagai *das sein*. Pengawasan dapat diartikan sebagai bentuk kegiatan yang dicapai, bila perlu melakukan tindakan-tindakan perbaikan sehingga kegiatan yang dihasilkan (*das sein*) sesuai dengan perencanaan (*das sollen*). Melalui tindakan pengawasan preemtif, preventif, dan represif, akan mencapai adanya keberhasilan dalam proses kegiatan pelaksanaan sesuai dengan rencana-rencana yang disepakati semula. Dengan demikian pengawasan oleh Gubernur sesuai dengan program, rencana, target dan tujuannya. Untuk keberhasilan dalam proses pengawasan seyoyanya melalui prinsip-prinsip pengawasan yang secara ekonomis atau pengeluaran sedikit namun hasil sebanyak-banyaknya, berdayaguna (efisien), dan berhasilguna (efektif).

Pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan sebagai unsur penyelenggaraan negara di daerah, memiliki kewenangan dalam internal pemerintahan berdasarkan atribusi. Sesuai dengan pelaksanaan Rencana Pembangunan Lima Tahunan (Repelita) IV, dinyatakan sesuai dengan UUD 1945 (sebelum amandemen), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), disebutkan bahwa, pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi berada ditangan Presiden. Dalam menjalankan pemerintahannya Presiden dibantu oleh Wakil Presiden. Wakil Presiden dibantu oleh Menteri Ekuin dan Pengawasan Pembangunan Nasional melakukan pengawasan baik pemerintahan pusat sampai dengan pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten dan kota.

Pengawasan merupakan implikasi hubungan hukum. Hubungan hukum dalam ini dari pemerintah sebagai subyek hukum yaitu penguasa yang memerintah dan warga masyarakat sebagai subyek yang diperintah. AV.Decey<sup>217</sup>, menyebutkan bahwa : *“Administrative law determines (1) the constitution and the relations of those organs of society which are charged with the care of those social interest which are the object of public administration, by which term is meant the different representatives of society among which the State is the most important, and (2) the relation of the administrative authorities toward the citizens of the State.”*

Pemerintah merupakan penguasa administrasi Negara melaksanakan *bestuurzorg*, dimana penguasa sepatutnya memiliki wewenang. Legalitas dalam pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan. H.W.R. Wade menyebutkan bahwa: *“The primary purposed of administrative law, therefore, is to keep the power of government within their legal bounds, so as to protect the citizen against their abuse”*. Hal yang sangat penting dalam tujuan administrasi negara adalah untuk menjaga agar kekuasaan pemerintahan berada dalam batas-batas hukum yang melandasi, sehingga dapat melindungi warga negara dari perbuatan pemerintah yang sewenang-wenang atau batas kewenangan dari pemerintah.

SF Marbun menyebutkan, “wewenang dalam hal ini adalah kemampuan bertindak yang dikehendaki oleh undang-undang yang

---

217 A.V Decey, *Op. Cit.*, hal. 216.

berlaku untuk melaksanakan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>218</sup> Pemerintah melakukan tindakan hukum bila hanya dikhendaki oleh undang-undang sebagai perwujudan aspirasi dari warga masyarakat. Tindakan pemerintahan dalam negara hukum mendapatkan legalitas dari warga masyarakat secara formal tertuang dalam ketentuan perundang-undangan.

Melalui desentralisasi, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri. Urusan pemerintahan menjadi kewenangannya, sehingga pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan tersebut. Dalam negara kesatuan, pemerintahan daerah bersifat subordinasi dan *depedent* dan tidak terpisahkan, dan oleh R. Joenarto<sup>219</sup>, penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan mengatur dan mengurus pembagian urusan pemerintahan diadakan pengawasan. Tindakan pemerintahan dilakukan oleh Gubernur dalam pengawasan pemerintahan otonomi daerah kabupaten dan kota dilandasi kepastian hukum dan tertib penyelenggaraan pemerintahan negara. Gubernur bertindak wakil pemerintah pusat dalam negara hukum berpedoman pada legalitas, oleh Ridwan HR<sup>220</sup> dinyatakan bahwa asas legalitas (*legaliteitsbeginsel atau het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), berdasarkan prinsip, bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, sehingga kewenangan bersumber dari atau diperoleh dari atribusi, delegasi dan mandat. Gubernur melakukan tindakan pemerintahan dalam pengawasan pemerintahan daerah kabupaten dan kota berdasarkan atas atribusi kewenangan berlandaskan pelimpahan oleh pemerintah pusat.

Tindakan pengawasan dilakukan oleh Gubernur agar urusan pemerintahan dapat membantu manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat dengan prinsip pemerataan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dengan konsep desentralisasi dengan hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, merupakan hubungan pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Berdasarkan penjelesan

---

218 S.F. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hal. 154.

219 R. Joenarto, *Op.Cit.*, hal. 14.

220 Ridwan HR, 2006, *Op., Cit.*, hal. 103-104.

umum I (satu Romawi) angka 4 UU 23/2014 dijelaskan dinyatakan sebagai berikut :

“Peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, dipengaruhi oleh kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektivitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur untuk bertindak atas nama pemerintah pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, Untuk efektivitas pelaksanaan tugasnya selaku wakil pemerintah pusat, Gubernur dibantu oleh perangkat Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Karena perannya sebagai wakil pemerintah pusat, maka hubungan Gubernur dengan pemerintah daerah kabupaten/kota bersifat hierarkhis”

Berkaitan dengan hal itu, maka segala pembagian urusan pemerintahan daerah kabupaten dan kota dalam pelaksanaan desentralisasi dalam negara kesatuan, maka harus dilakukan pengawasan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat agar pemerintahan daerah kabupaten dan kota menjalankan pemerintahan secara efisien dan efektif dan ekonomis untuk menciptakan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur, aman dan sentosa. Pengawasan Gubernur yang bercirikan *good governance* dan *clean government* terselenggaranya pemerintahan daerah efektif dan efisien. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan Gubernur terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah meliputi pengawasan urusan pemerintahan di daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan kota serta urusan pemerintahan desa. Pelaksanaan pengawasan urusan pemerintahan di daerah provinsi yaitu urusan pemerintahan yang bersifat wajib, bersifat pilihan dan urusan pemerintahan menurut dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sedangkan

urusan pemerintahan pengawasan Gubernur dalam pemerintahan kabupaten dan kota yang bersifat wajib, pilihan dan urusan pemerintahan menurut tugas pembantuan.

Pemerintahan yang berasaskan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota, oleh R. Joeniarta menyatakan bahwa, dekonsentrasi merupakan pemberian wewenang oleh pemerintah pusat kepada alat-alat perlengkapan bawahannya untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.<sup>221</sup> Berdasarkan konsep hubungan pemerintah pusat dan daerah oleh R. Joeniarto, maka pemerintahan daerah provinsi yang dipimpin oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah. Danurejo mengemukakan bahwa, dekonsentrasi berarti pelimpahan wewenang dari organ-organ pemerintah tingkat atas kepada organ-organ bawahan setempat dan administratif.<sup>222</sup> Dengan adanya Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat secara mutatis dan mutandis, fungsi Gubernur merupakan pengawas dari pelaksanaan asas dekonsentrasi. Instansi vertikal yang berada dalam wilayah administratif tingkat daerah bertanggungjawab kepada instansi tingkat atas yang memberikan tugas dan fungsinya di daerah.

Berkenaan dengan Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat, maka Gubernur berwenang untuk melakukan koordinasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah baik dalam tingkat wilayah administratif provinsi serta pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Gubernur dalam pelaksanaan tugas fungsi dan kewenangannya sebagai wakil pemerintah pusat berhak sebagai koordinator instansi vertikal di daerah. Instansi vertikal di wilayah administratif merupakan pelaksana tugas dari kementerian dan lembaga kementerian non pemerintah yang pada umumnya berfungsi untuk melakukan fungsi teknis di daerah.

Dalam pelaksanaan tugas pembantuan penyelenggaraan urusan mengatur dan mengurus pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, oleh Joeniarto, disebutkan bahwa tugas pembantuan ialah tugas ikut serta melaksanakan urusan-urusan pemerintahan pusat atau pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Karena tugas pembantuan hanya merupakan penyelenggaraan

---

221 R. Joeniarta, *Op. Cit.*, hal.10.

222 R. Joeniarta, *Ibid.*

pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah, maka hak untuk mengatur dan mengurus bersifat terbatas, hanya dalam pelaksanaan implementasinya di daerah, sedangkan segala biayanya ditentukan dan diatur oleh pusat. Pemerintah pusat berkewajiban memberikan pedoman, arahan, bimbingan dan penentuan standarnya. Walaupun demikian tugas pembantuan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota akan mendukung dan mempercepat terwujudnya pemerataan kesejahteraan masyarakat secara adil keseluruh pelosok wilayah Indonesia.

R. Joeniarta menyatakan bahwa pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri terdapat dua bentuk yaitu; (1) pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*rural local autonomous government*); dan (2) pemerintahan kota yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*urban local autonomous government*).<sup>223</sup> Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berotonomi pada provinsi dengan Gubernur sebagai kepala daerah provinsi sekaligus sebagai wakil pemerintah pusat, maka Gubernur berkewajiban dan bertugas serta berfungsi melakukan supervisi, monitoring, evaluasi, fasilitasi dan pemberdayaan kapasitas (*capacity building*) terhadap kabupaten dan kota yang ada diwilayahnya, agar otonomi daerah kabupaten dan kota berjalan secara optimal. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat yang tidak termasuk urusan instansi vertikal di daerah provinsi.

Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah melaksanakan kewenangan mengkoordinir semua instansi vertikal di daerah wilayah provinsi (*integrated field administration*), selain melakukan supervisi dan fasilitasi bagi pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Sedangkan kewenangan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat melakukan pengawasan represif yaitu pembatalan kebijakan daerah kabupaten dan kota yang bertentangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum (*tutelage power*).

Pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur sebagai aparat pemerintah pusat mencerminkan tugas negara untuk mewujudkan keadilan sosial bagi masyarakat. Keadilan bagi seluruh masyarakat

---

223 R. Joeniarta, *Ibid*. hal. 21.

Indonesia merupakan cita-cita nasional berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Nilai keadilan bagi seluruh masyarakat Indonesia merupakan visi bangsa Indonesia yang harus diraih oleh penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah bagi keadilan masyarakat seluruh Indonesia.

#### **4.4. Pengawasan Gubernur Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Dalam rangka untuk memperkuat otonomi daerah dalam negara kesatuan Indonesia adanya pengawasan serta sanksi yang tegas dan jelas, sehingga adanya sinergitas pengawasan umum dan teknis dari pelimpahan kewenangan pengawasan dari pemerintah pusat. Pengaturan pengawasan Gubernur dalam UU 23/2014 terdapat didalam Pasal 7 ayat (1) bahwa:” pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah”. Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014, juga menyebutkan pengawasan, Pasal 91 ayat (1), (2), (3), dan ayat (4). Pengawasan yang dimaksudkan adalah Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang menjadi kewenangan dari pemerintah pusat yang diberikan kepada pemerintah daerah provinsi termasuk kewenangan daerah kabupaten/kota serta tugas pembantuan.

Pengawasan Gubernur berdasarkan atas UU 23 / 2014, ada beberapa bentuk dan sasaran yang dapat digolongkan sebagai berikut :

##### **1. Pengawasan Gubernur di dalam Pasal 7 ayat (1) , Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 373 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014**

Berdasarkan UU 23/2014, Pasal 7 ayat (1) UU 23/2014 menyebutkan bahwa “Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan Pemerintahan daerah”. Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) penyelenggaraan urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintah absolut yang menjadi menjadi kewenangan pemerintah pusat diatur lebih lanjut di dalam Pasal 10 ayat (1) yang meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan absolut dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat atau melimpahkan wewenangannya kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan

asas dekonsentrasi. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren sesuai dengan Pasal 11 ayat (1) yang menjadi urusan pemerintahan daerah terdiri dari atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Dalam Pasal 11 ayat 2, disebutkan bahwa urusan pemerintahan wajib yang berkaitan pelayanan dasar dan pelayanan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri atas : (a) Pendidikan; (b) Kesehatan; (c) Pekerjaan umum; (d) Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman; (e) Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan (f) Sosial.

Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar diatur oleh Pasal 12 ayat (2) UU 23/2014 terdiri atas; (a) Tenaga kerja; (b) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (c) Pangan; (d) Pertanian; (e) Lingkungan hidup; (f) Administrasi kependudukan; (g) Pemberdayaan masyarakat dan desa; (h) Pengendalian penduduk dan keluarga berencana; (i) Perhubungan; (j) Komunikasi dan informasi; (k) Koperasi, usaha kecil, dan menengah; (l) Penanaman modal; (m) kepemudaan dan olah raga; (n) statistik; (o) persandian; (p) kebudayaan; (q) perpustakaan; dan (r) kearsipan.

Urusan pemerintahan pilihan yang menjadi wewenang pemerintah pusat meliputi : (a) kelautan dan perikanan; (b) pariwisata; (c) pertanian; (d) kehutanan; (e) energi dan sumber daya mineral; (f) perdagangan; (g) perindustrian; dan (h) transmigrasi.

Dalam menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pada pelaksanaan otonomi daerah, agar tidak menjadikan daerah memiliki keadulatan sendiri, maka pemerintah pusat tetap memiliki kekuasaan pemerintahan atas urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten dan kota. Dalam Pasal 13 ayat (1) UU 23/2014, penyelenggaraan otonomi daerah dalam urusan pemerintahan konkuren dilaksanakan dengan menggunakan prinsip akuntabilitas, efisien serta kepentingan strategis nasional. Penjelasan umum Pasal 13 ayat (1) UU 23/2014, dinyatakan bahwa prinsip akuntabilitas adalah penanggungjawab suatu penyelenggaraan urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Prinsip

efisiensi adalah penyelenggaraan suatu urusan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh. Prinsip eksternalitas adalah penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Prinsip kepentingan nasional strategis nasional adalah penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan atas prinsip akuntabilitas, eksternalitas, efisiensi dan kepentingan strategis kepentingan nasional, sesuai Pasal 13 ayat (2), melalui konsep kewenangan pemerintah pusat adalah : (a) urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara; (b) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara; (c) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara; (d) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau, (e) Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi berdasarkan Pasal 13 ayat (3) UU 23/2014, terdiri atas : (a) urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota; (b) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota; (c) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau, (d) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi. Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota sesuai Pasal 13 ayat (4) meliputi: (a) urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota; (b) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota; (c) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau, (d) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melaksanakan kewenangan dalam pemerintahan umum sesuai Pasal 25 ayat (1) UU 23/2014 meliputi : (a) pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelaksanaan Bhinneka Tunggal Ika serta pertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (b) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa; (c) pembinaan kerukunan antar suku dan intra suku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional; (d) penanganan konflik sosial sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (e) koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan. Keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (f) pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan (g) pelaksanaan urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan urusan pemerintahan umum pada tingkat provinsi dilakukan oleh Gubernur, sedangkan ditingkat kabupaten/kota dilakukan oleh Bupati/Walikota. Urusan pemerintahan umum di tingkat provinsi dipertanggungjawabkan oleh Gubernur kepada Presiden melalui Menteri dan Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada menteri melalui Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Dalam Pasal 8 ayat (1) UU 23/2014 bahwa pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian. Pelaksanaan pengawasan oleh pemerintah meliputi urusan pemerintahan oleh daerah provinsi. Urusan daerah oleh provinsi meliputi : urusan daerah konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

Dalam Pasal 373 ayat (1) dapat dijelaskan bahwa Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat melakukan pengawasan terhadap

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Pasal 373 ayat (2) menyiratkan bahwa Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pengawasan Gubernur terhadap urusan pemerintahan daerah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, maka Gubernur melakukan pengawasan secara preventif terhadap urusan pemerintahan daerah terhadap:

- a. Melakukan koordinasi pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;
- b. Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. Memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayah;
- d. Melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana pembangunan jangka panjang daerah, rencana pembangunan jangka menengah daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah, perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan belanja daerah, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah. Dan melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota.

## **2. Pengawasan Umum dan Pengawasan Teknis oleh Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat diatur oleh Pasal 378 ayat (1) dan ayat (2)**

UU23/2014 Pasal 91 ayat(1) disebutkan bahwa dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan oleh daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pengawasan Gubernur dalam pemerintahan kabupaten/kota sesuai dengan Pasal 377 ayat (1) melakukan pengawasan umum dan pengawasan teknis. Menurut penjelasan umum Pasal 377 ayat (1)

UU 23/2014 dinyatakan bahwa pengawasan umum adalah pengawasan terhadap pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi, kelembagaan daerah provinsi, kepegawaian pada perangkat daerah provinsi, keuangan daerah provinsi, pembangunan daerah provinsi, pelayanan publik di daerah provinsi, kerja sama daerah provinsi, kebijakan daerah provinsi, Gubernur dan DPRD provinsi, dan pengawasan bentuk lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengawasan teknis adalah pengawasan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah provinsi sesuai dengan kewenangan kementerian/lembaga pemerintahan pemerintah nonkementerian masing-masing. Pasal 378 ayat (1) mengatur pengawasan umum yang meliputi, terhadap pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, kelembagaan daerah kabupaten/kota, kepegawaian pada perangkat daerah kabupaten/kota, keuangan daerah kabupaten/kota, pembangunan daerah kabupaten/kota, pelayanan publik di daerah kabupaten/kota, kerja sama daerah kabupaten/kota, dan bentuk lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan PP 12/2017, sesuai Pasal 10 ayat (1) pengawasan umum dilaksanakan oleh Menteri dan menteri teknis/kepala lembaga pemerintahan nonkementerian. Sedangkan pengawasan umum daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pengawasan umum meliputi; (i) pembagian urusan pemerintahan; (ii) kelembagaan daerah; (iii) kepegawaian pada perangkat daerah; (iv) keuangan daerah; (v) pembangunan daerah; (vi) pelayanan publik di daerah; (vii) kerja sama daerah; (viii) kebijakan daerah; (ix) kepala daerah dan DPRD; dan (x) bentuk pengawasan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan teknis adalah pengawasan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah kabupaten/kota. Menurut Pasal 10 ayat (4) bentuk pengawasan teknis meliputi : (i) capaian standar pelayanan minimal atas pelayanan dasar; (ii) ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk ketaatan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren; (iii) dampak pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan

oleh pemerintahan daerah; dan (iv) akuntabilitas pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren di daerah.

Hubungan pemerintah pusat dan daerah, agar terjamin sinkronisme, sinergitas harmonisasi, maka Menteri sebagai pembantu Presiden melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, Pemerintah pusat dan daerah, kementerian/lembaga pemerintahan non kementerian berkewajiban membuat standar, norma, prosedur dan kriteria (NSPK). NSPK dijadikan pedoman bagi daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah dan menjadi pedoman juga bagi kementerian/lembaga pemerintahan non kementerian terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

### **3. Pengawasan Preventif oleh Gubernur**

Dalam UU 23/2014, daerah otonom diberikan hak, kewajiban, wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri berbagai urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam konsideran menimbang huruf b, disebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.. Dalam undang-undang ini juga menganut hubungan kewenangan pemerintah pusat dengan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah berasaskan meliputi; asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berotonomi, dengan negara kesatuan sesuai Pasal 1 UUD NRI 1945, berimplikasi pada praktik pengawasan preventif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. UUD 1945 Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) dinyatakan bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, serta daerah diberikan otonomi seluas-luasnya. Dalam negara kesatuan, kedaulatan hanya terdapat pada pemerintahan pusat bukan pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah dalam mewujudkan pemerataan kesejahteraan untuk merealisasikan tujuan negara dan cita-cita nasional yaitu untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur. Oleh karena itu, fungsi pemerintahan daerah didalam negara kesatuan merupakan sub pemerintahan pusat/nasional. Dengan demikian kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah seyogyanya sesuai dengan pemerintah pusat.

UU 23/2014 menyatakan bahwa memprioritaskan penyelenggaraan pemerintah daerah yang efektif dan efisien yang sejalan dengan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai Pasal 1 angka 2 PP 12/2017 yaitu: “ ... untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif... Pemerintahan daerah yang efektif bukan saja bersifat formal tetapi menyangkut kepentingan untuk menyejahterakan masyarakat di daerah.

Bentuk pengawasan preventif dengan obyek berupa produk hukum dan kebijakan daerah. Gubernur melakukan evaluasi terhadap peraturan daerah sebelum Peraturan Daerah disahkan oleh Gubernur. Untuk itu Gubernur sebelum mengesahkan Peraturan Daerah bagi daerah kabupaten/kota sebelumnya berlaku, hendaknya menurut Bayu Surianingrat<sup>224</sup>, dengan memperhatikan sebagai berikut :

- a. Menetapkan ketentuan-ketentuan yang mengikat rakyat, ketentuan-ketentuan yang mengandung perintah, larangan, keharusan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dan lain-lain yang ditujukan langsung kepada rakyat;
- b. Mengadakan ancaman pidana berupa denda atau kurungan atas pelanggaran ketentuan tertentu yang ditetapkan peraturan daerah;
- c. Memberikan beban kepada rakyat, misalnya pajak atau retribusi daerah;
- d. Menentukan segala sesuatu yang perlu diketahui oleh umum karena menyangkut kepentingan rakyat , misalnya utang piutang, menanggung pinjaman, mengadakan perusahaan daerah menetapkan dan mengubah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, menetapkan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, mengatur gaji pegawai dan lain-lain.

---

224 Bayu Surianingrat, *Op.Cit*, hal.92.

#### **4. Pengawasan Gubernur Secara Represif**

Pengawasan preventif merupakan awal dilakukan filterisasi terhadap peraturan daerah dan kebijakan daerah sebagai produk hukum daerah sebelum dilakukan pengawasan represif. Pengawasan represif. Pengawasan represif dilaksanakan untuk meneliti agar produk hukum daerah kabupaten/kota tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau kepentingan umum, atau urusan yang bersangkutan telah diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kesesuaian atau norma-norma yang masih diakui, berkembang dan hidup dimasyarakat serta dipatuhi atau ditaati. Bentuk pengawasan represif produk hukum daerah kabupaten/kota berupa penangguhan atau pembatalan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Berdasarkan atas UU 23/2014, Pasal 251 ayat (1) dinyatakan bahwa “Peraturan Daerah provinsi dan peraturan Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesesuaian dibatalkan oleh Menteri” oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang amar putusannya MK menyatakan bahwa Pasal 251 ayat (1) dan Pasal 251 ayat (4) UU 23/2014 mengatur mengenai pembatalan perda provinsi. Akibat hukum putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengakibatkan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak lagi berwenang mengadakan pengawasan represif atas peraturan daerah kabupaten/kota, serta Menteri terhadap peraturan daerah provinsi. Pembatalan peraturan daerah yang bertentangan kepentingan umum menurut Pasal 250 ayat (1) yaitu : terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik; terganggunya ketentraman dan ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama, dan kepercayaan, ras antar golongan, dan gender. Dengan demikian berkaitan dengan wewenang pengawasan Gubernur terhadap pengawasan represif peraturan daerah, maka Gubernur memiliki tugas

dan wewenang berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, UU 23/2014 sesuai Pasal 9 ayat (1), (2), (3) dan ayat (5), Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1), (2) dan ayat (3), pada intinya Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki tugas dan wewenang terhadap urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan wajib dan pilihan serta dekonsentrasi.

#### **4.5. Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah**

Negara Republik Indonesia merupakan negara kesatuan diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintah absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat dan urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan pilihan. yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan kabupaten dan kota. Urusan pemerintahan wajib terdiri dari urusan pemerintah wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah bertujuan untuk pemerataan kesejahteraan yang berkeadilan kepada masing-masing daerah dalam negara kesatuan Indonesia. Untuk mencapai tujuan pemerataan kesejahteraan, dilakukan pelimpahan tugas dan wewenang bagi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam hubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah melakukan peran sebagai pengawasan di daerah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, sesuai Pasal 1 ayat (2) Gubernur melakukan tugas pengawasan sebagai berikut :

- a. mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;
- b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;

- c. memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah/kota tentang rencana pembangunan jangka menengah daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah, perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan belanja daerah, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
- e. melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota;
- f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki wewenang sesuai Pasal 2 ayat 3 PP 33/2018 sebagai berikut :

- a. membatalkan peraturan bupati/walikota; memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi;
- d. memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/kota;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai tugas dan wewenang sesuai Pasal 1 ayat (4) PP 33/2018 sebagai berikut:

- a. menyelaraskan perencanaan pembangunan antar daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- b. mengkoordinir kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan antar daerah kabupaten/kota yang ada diwilayahnya;
- c. memberikan rekomendasi kepada pemerintah pusat atas usulan dana alokasi khusus pada daerah kabupaten/kota di wilayahnya;

- d. melantik bupati/walikota;
- e. memberikan persetujuan pembentukan instansi vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan instansi vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan instansi vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- f. melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah daerah provinsi yang bersangkutan untuk kepala instansi vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala instansi vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **4.6. Pengawasan Fungsional Gubernur dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang secara khusus ditunjuk untuk melaksanakan tugas tersebut dalam satuan kerja tersendiri yang diperuntukkan untuk itu.<sup>225</sup> Gubernur sebagai wakil pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintahan daerah kabupaten dan kota, dengan pengawasan fungsional, teknis maupun pengawasan intern yang dilakukan oleh perangkat daerah yaitu Inspektorat Provinsi.

Pengawasan fungsional yang dilakukan oleh Gubernur melalui perangkat Inspektorat Provinsi meliputi: (i) pengawasan rutin/regular terhadap perencanaan yang telah ditetapkan dengan melakukan pemeriksaan secara komprehensif terhadap seluruh aspek kegiatan pembangunan daerah kabupaten dan kota, (ii) pengawasan yang berkenaan dengan pengaduan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

---

225 Amran Suadi, *Op. Cit.*, hal. 67.

Pengaduan masyarakat secara tidak langsung diperoleh melalui Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi. Penanganan pengawasan yang diajukan oleh masyarakat dengan monitoring, observasi, konfirmasi, klarifikasi dan investigasi untuk mengungkapkan kebenaran pengaduan terhadap hal-hal yang diajukan tersebut. Ungkapan pengaduan masyarakat melalui Ombudsman perwakilan provinsi sebagai pengawasan peran serta masyarakat secara langsung dalam berbagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan oleh daerah. Pengawasan urusan pemerintahan yang disampaikan oleh masyarakat secara langsung oleh Gubernur dilaksanakan oleh Inspektorat provinsi sebagai perangkat daerah.

Gubernur melakukan pengawasan fungsional melalui Inspektorat Provinsi terhadap pengawasan yang dilakukan berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten dan kota. Urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat berkenaan dengan pelaksanaan desentralisasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pengawasan fungsional secara teknis administrasi dilakukan Gubernur berkaitan pelaksanaan dekonsentrasi, dan tugas pembantuan di provinsi dan kabupaten dan kota.

Dalam lampiran Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pengawasan Melekat (selanjutnya disebut Inppres 1/1989), dijelaskan bahwa pengawasan terdiri dari pengawasan melekat (Waskat), pengawasan fungsional (Wasfung), pengawasan legislatif (Wasleg), dan pengawasan masyarakat (Wamas).<sup>226</sup> H. Amran Saudi menyebutkan bahwa pengawasan melekat (*built in control*) yaitu serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus dilakukan atasan langsung terhadap bawahannya secara preventif dan represif, agar pelaksanaan tugas bawahannya tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan.<sup>227</sup> Berkaitan dengan Disertasi ini, bahwa Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pengawasan dalam rangka pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah.

---

226 Gun Gun Gunanjar, Sri Hurhayati, Mujiyanto, dan Yulia P. Rachman, 2019, *Pengawasan Dengan Partisipasi Masyarakat Dan Penerapannya Di Indonesia*, Jurnal BPKP Tahun 2019

227 H. Amran Saudi, *Op. Cit.*, hal. 68.

Pengawasan fungsional oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah wilayah provinsi. Gubernur melakukan pengawasan bersifat preventif dan represif. Pengawasan preventif oleh Gubernur bersifat mencegah dan menangkal (cekal) akibat berbagai kebijakan negatif yang dikeluarkan oleh Bupati atau Walikota. Sedangkan pengawasan bersifat represif, melakukan penertiban atas pelanggaran yang terjadi melalui penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ibrahim Lubis, mengemukakan jenis-jenis pengawasan sesuai segi atau cara pandangnya yang terdiri dari :<sup>228</sup>

1. Segi bidang kerja atau obyek yang diawasi;
2. Pengawasan-pengawasan di bidang penjualan, produksi, pembiayaan, perbekalan, kualitas, anggaran belanja, pemasaran, dan sebagainya;
3. Dilihat dari segi subyek atau petugas pengawasan; pengawasan-pengawasan preventif, represif, tengah berprosesnya penyimpangan, dan sebagainya;
4. Dilihat dari segi-segi lainnya: pengawasan-pengawasan umum, khusus, langsung, tak langsung, mendadak, teratur, terus-menerus, menurut asas kekecualian, dan sebagainya.

Ibrahim Lubis, menyebutkan bahwa, merupakan jenis pengawasan yang dilakukan dikalangan pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Kegiatan dalam pelaksanaan program kegiatan di pemerintahan daerah tertuang pada proyek-proyek bersekala besar maupun kecil. Proyek pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dilakukan oleh masing-masing perangkat daerah dalam Tim Pembangunan Daerah. Tim Pembangunan Daerah dikoordinasikan oleh dinas pekerjaan umum. Pengawasan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebagai akibat dari tindakan kebebasan bertindak (*Freis Ermessen*) dari kewenangan pemerintahan atas kekuasaan menjalankan pemerintahan untuk bertindak sendiri dan bertanggungjawab terhadap tindakan. Pemerintah dibawah kendali Presiden dalam bidang pengawasan membuat langkah kebijakan didasarkan keterpaduan rencana pengawasan pembangunan nasional

---

228 Ibrahim Lubis, *Op.Cit*, hal. 159.

dengan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT), dengan meningkatkan program kegiatan pengawasan oleh pengawas fungsional maupun, pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (waskat), serta tindak lanjut hasil pengawasan.

#### **4.7. Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Kabupaten dan Kota.**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten dan kota berdasarkan UU 23/2014 maka, penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah menganut sistem negara kesatuan yang diperkuat berdasarkan prinsip-prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategi nasional. Berdasarkan penjelasan Pasal 13 ayat (1) UU 23/2014, akuntabilitas adalah penanggungjawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan. Prinsip efisiensi adalah penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang diperoleh. Sedangkan prinsip eksternalitas adalah penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Prinsip kepentingan strategis nasional adalah penyelenggaraan suatu urusan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota meliputi : (i) urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota; (ii) urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota; (iii) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampaknya negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau (iv) urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota. Berkaitan dengan prinsip-prinsip tersebut pengawasan oleh Gubernur sebagai wakil

pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan otonomi daerah kabupaten dan kota.

Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat dibutuhkan dalam rangka keutuhan bangsa Indonesia untuk mencegah terjadinya kebebasan dalam melaksanakan desentralisasi. Pengawasan didasarkan atas adanya kebebasan namun diperlukan pembatasan-pembatasan dalam bentuk ruang lingkup pengawasan, tata cara melakukan pengawasan termasuk pejabat yang berwenang mengawasi. Miriam Budiardjo mengutip CF Strong, bentuk negara kesatuan kewenangan berada pada legislatif pusat atau nasional.<sup>229</sup> Segala tindakan pemerintahan yang diselenggarakan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang disetujui oleh badan legislatif pusat bersama dengan Presiden sebagai kepala pemerintahan tertinggi.

Penyelenggaraan pemerintahan Gubernur dalam wilayah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat, berwenang untuk menjalankan pengawasan terhadap pemerintahan otonomi daerah kabupaten dan kota. Pemerintahan otonomi daerah kabupaten dan kota untuk mewujudkan pemerintahan berkualitas menuju kesejahteraan masyarakat. Pemerintahan diciptakan untuk meningkatkan kemampuan kapasitas daya kehidupan masyarakat, agar dapat bertahan dalam hidupnya. Pemerintahan daerah yang berlandaskan otonomi daerah dilaksanakan untuk merealisasikan politik negara kesatuan.

PP 33/2018 Pasal 1 ayat (3), wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat meliputi : (i) membatalkan peraturan bupati/walikota; (ii) memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah; (iii) menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi; (iv) memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/kota; dan (v) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sesuai Pasal 1 ayat (4) PP 33/2018 selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan melaksanakan tugas dan wewenang meliputi: (i) menyelaraskan perencanaan

---

229 Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 140.

pembangunan antar daerah kabupaten/kota dan antar daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di wilayahnya; (ii) mengkoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan antar daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya; (iii) memberikan rekomendasi kepada pemerintah pusat atas usulan dana alokasi khusus pada daerah kabupaten/kota di wilayahnya; (iv) melantik bupati/walikota; (v) memberikan persetujuan pembentukan instansi vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan instansi vertikal untuk melaksanakan urusan absolut dan pembentukan instansi vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (vi) melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian yang ditugaskan di wilayah daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala instansi vertikal yang melaksanakan tugas absolut dan kepala instansi vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan (vi) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada umumnya pengawasan dilakukan melalui pengawasan preventif, pengawasan represif. Pengawasan preventif dan represif berkaitan dengan produk hukum daerah dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif (*preventief toezicht*) berkaitan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*). Pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah meliputi hubungan kewenangan, hubungan keuangan dan hubungan pengawasan. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada pemerintahan daerah provinsi dan daerah kabupaten dan kota berasal dari kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan menurut UU 23/2014, Pasal 9 ayat (1), (2) dan ayat (3) terdiri dari urusan pemerintahan absolut, konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan konkuren terbagi atas pemerintahan pusat, provinsi dan daerah kabupaten dan kota yang menjadi dasar otonomi daerah.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Melalui otonomi seluas-luasnya dalam lingkup strategis, daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam negara kesatuan, kedaulatan hanya ada pada pemerintah pusat dan tidak ada kedaulatan negara di daerah. Dengan demikian seluas apapun otonomi diberikan kepada daerah tetap berada di pemerintah pusat. Pemerintahan daerah dalam negara kesatuan merupakan bagian dari pemerintah pusat, sehingga kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah selalu mempedomani ketentuan peraturan perundangan-undangan pemerintah pusat. Hal ini sejalan pengertian otonomi daerah Pasal 1 angka 6 UU 23/2014 yaitu otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Begitu pula bila dihubungkan dengan pengertian daerah otonom sesuai Pasal 1 angka 12 UU 23/2014, bahwa daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan keinginan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Berkaitan pengertian otonomi daerah dan daerah otonom tersebut diatas, maka kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah merupakan bagian integral atau tidak terpisahkan dari kebijakan nasional. Dengan demikian kebijakan daerah dalam otonomi daerah selalu diarahkan dengan memperhatikan dan memanfaatkan kearifan lokal, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mewujudkan tujuan nasional dan cita-cita nasional dalam wilayah daerah provinsi yang pada akhirnya terwujud pemerataan kesejahteraan sosial berkeadilan di seluruh wilayah Negara Indonesia.

Tujuan nasional dan cita-cata nasional merupakan perwujudan dari essensi berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui dengan mengubah sentralistik menjadi desentralisasi yang dikenal dengan otonomi daerah. Tatanan kehidupan otonomi daerah bagi pemerintahan Indonesia menjadi era baru untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan sosial.

Kebijakan pemerintahan negara melalui pembentukan peraturan perundang-undangan setiap periode rezim pemerintahan, selalu diterbitkan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Pembentukan mementingkan politik sebagai ciri khas disaat terjadinya reformasi tahun 1999 dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang 32 Tahun 2004 dan terakhir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Dalam hubungan pengawasan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah kabupaten dan kota meliputi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. UU 23/2014 Pasal 373 sampai dengan Pasal 378 merupakan pengaturan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi diberikan kewenangan secara perundang-undangan daerah yang berhubungan pendelegasian antara pemerintah pusat, dengan pemerintah daerah dalam melaksanakan pemerintahan. Perwujudan penerapan perundang-undangan ini yang terkait dengan penyerahan, pendelegasian dan pelepasan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat, maka dilakukan pengawasan pelaksanaan pemerintahan daerah sebagai prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota, meliputi pengawasan umum dan pengawasan teknis. Pelaksanaan pengawasan umum dan teknis oleh Gubernur dilakukan oleh Inspektorat Provinsi sebagai Aparatur Pengawas Internal Pemerintah (APIP).

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (selanjutnya

disebut dengan PP 12/2017), Pasal 1 angka 3 Aparatur Pengawas Internal Pemerintah (selanjutnya disebut APIP). Aparatur Pengawas Internal Pemerintah adalah Inspektorat Jenderal Kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintahan non kementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota. PP 12/2017 Pasal 10 ayat (1) huruf b bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota, dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk pengawasan umum dan pengawasan teknis. Pasal 10 ayat (2), pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota meliputi (i) pembagian urusan pemerintahan; (ii) kelembagaan daerah; (iii) kepegawaian pada perangkat daerah; (iv) keuangan daerah; (v) pembangunan daerah; (vi) keuangan daerah; (v) pelayanan publik di daerah; (vi) kerjasama daerah; (vii) kebijakan daerah; (viii) kepala daerah dan DPRD; dan (ix) bentuk pengawasan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Pasal 10 ayat (3) menyebutkan pengawasan teknis terhadap substansi urusan pemerintahan kabupaten dan kota yang diuraikan dalam Pasal 10 ayat (4) meliputi : (i) capaian standar pelayanan minimal atas pelayanan dasar; (ii) ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk ketaatan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren; (iii) dampak pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan oleh pemerintahan daerah; dan (iv) akuntabilitas pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren di daerah. Dalam hal pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, belum mampu melakukan pengawasan umum dan teknis penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota sesuai dengan kewenangan masing-masing dapat meminta bantuan kepada kepada Menteri dan menteri teknis/kepala lembaga pemerintahan non kementerian berdasarkan telaan hasil pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota.

## **BAB V**

# **MODEL PENGAWASAN GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT DALAM MEWUJUDKAN PEMERATAAN KESEJAHTERAAN RAKYAT DI DAERAH**

### **5.1. Perbandingan Pengawasan Masyarakat pada Beberapa Negara**

**B**erbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang sudah dibentuk oleh pemerintah pusat sebagai upaya untuk mengikutsertakan partisipasi masyarakat dalam rangka pemerataan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Namun terlihat dengan jelas bahwa, partisipasi masyarakat hingga saat ini belum menampakkan kejelasan. Karena setiap norma hukum pada undang-undang harus memahami pikiran apa yang ada dibalik ketentuan itu. Setiap peraturan perundangan-undangan sebagai produk politik dari sebuah lembaga legislatif dan pemerintah masih terdapat unsur kepentingan politik dengan mengabaikan politik negara. Politik negara Indonesia adalah politik yang mementingkan kepentingan masyarakat bagi seluruh rakyat Indonesia. Produk undang-undang sudah dilengkapi dengan penjelasan undang-undang yang telah diundangkan dalam lembaran negara dan tambahan lembaran negara. Setiap pasal dalam penjelasan undang-undang, disebutkan cukup jelas, itu kehendak dari pembuat undang-undang. Implementasinya undang-undang tentang pemerintahan daerah yang bertujuan untuk mewujudkan politik negara yaitu untuk pemerataan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan belum mampu mewujudkan tujuan negara dan cita-cita nasional. Setiap produk hukum sepatutnya mewujudkan kepastian hukum, keadilan dan bermanfaat serta kebahagiaan bagi rakyat, sehingga terselenggara tertib penyelenggaraan pemerintahan dalam keutuhan manusia sebagai anak bangsa.

Politik Negara Indonesia untuk mewujudkan tujuan negara dan cita-cita nasional. Tujuan Negara Indonesia tercantum dalam Pembukaan

UUD NRI 1945 yaitu: pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Cita-cita nasional bangsa Indonesia untuk menciptakan masyarakat aman, sentausa, adil dalam kemakmuran serta *gemah ripah loh jinawi*.

Edi Suharto, menyebutkan bahwa; “kesejahteraan sosial adalah suatu institusi atau bidang kegiatan yang melibatkan aktivitas terorganisir yang diselenggarakan baik oleh lembaga-lembaga pemerintahan maupun swasta yang bertujuan untuk mencegah, mengatasi atau memberikan kontribusi terhadap pemecahan masalah sosial, peningkatan kualitas hidup individu, kelompok dan masyarakat.<sup>230</sup> Berkaitan dengan pendapat Edi Suharto, bahwa kesejahteraan sosial merupakan tanggung jawab dari institusi pemerintah dan pihak swasta dengan melibatkan unsur masyarakat baik secara individu/perorangan, kelompok dan lembaga swadaya untuk berperan serta aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keterlibatan rakyat yang dimaksudkan tiada lain adalah keikutsertaan aktif dari masyarakat dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan masyarakat secara aktif akan mempercepat terwujudnya pemerataan kesejahteraan bagi rakyat di seluruh daerah di Indonesia.

UU 23/2014 dalam Pasal 91 ayat (2) huruf f, disebutkan bahwa: “melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” Bunyi Pasal tersebut masih kurang jelas atau mengandung norma kabur yaitu “melaksanakan tugas lain”, hal ini berarti Gubernur melakukan pengawasan terhadap berbagai urusan pemerintahan kabupaten dan kota atas kewenangan daerahnya, tidak mengacu pada pengawasan yang dimaksudkan. Dalam pengawasan sesuai *Black's Law Dictionary*, bahwa pengawasan melaksanakan kegiatan pengawasan untuk memastikan kegiatan sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan terlebih dahulu dalam rangka mencapai tujuan. Sedangkan pengawasan menurut PP 12/2017, yaitu PP 12/2017 Pasal 1

---

230 Edi Suharto, 2017, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat, Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, Adi Tama, Bandung, hal.1

angka 2 disebutkan bahwa pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Melihat pengawasan seperti yang diungkapkan diatas, maka pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bertujuan untuk menyelenggarakan kehidupan kesejahteraan bagi rakyat dalam memenuhi standar kehidupan yang layak. Standar kehidupan yang layak dalam berpemerintahan daerah tergantung keberadaan masyarakat daerah untuk berpartisipasi secara aktif. Peranserta masyarakat daerah menentukan keberhasilan pemenuhan kesejahteraan, karena masyarakat daerah yang mengetahui kebutuhan dalam mencapai pemerataan kesejahteraan yang berkeadilan.

Partisipasi masyarakat perwujudan, kesadaran dan tanggungjawab bertujuan untuk memperbaiki kehidupan yang lebih baik dengan mengembangkan sinergi dalam jejaring komunitas (*community network*). I Nyoman Suyatna<sup>231</sup>, menyebutkan bahwa partisipasi atau peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan sangat penting sebagai perwujudan dari pemerintahan yang demokratis. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, partisipasi masyarakat cukup penting sebagai pengejawantahan transparansi dan tanggungjawab.

Berkaitan adanya kekaburan norma dalam Pasal 91 ayat (2) huruf f UU 23/2014, kekaburan norma (*vague van normen*) di dalam pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, berdampak selama ini belum mencerminkan pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah. UU 23/2014 dalam Pasal 91 ayat (2) huruf f “melakukan tugas lain” mengandung norma kabur (*vague van normrn*). “Melaksanakan tugas lain” ini, dimaksudkan adalah pengawasan. Derita Prapti Rahayu, pengawasan adalah segala sesuatu atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelayanan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak<sup>232</sup>. Sedangkan

---

231 I Nyoman Suyatna, 2019, *Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Konteks Negara Hukum Indonesia: Menyoal Signifikansi Pembatalan Peraturan Daerah*, hal. 71, Journal Kerta Patrika, Volume 1 Nomor 1 April 2019, <https://unud.ac.id/index.php/kertapatrika>.

232 Derita Prapti Rahayu, 2015, *Pengawasan Preventif sebagai Kontrol Pusat terhadap Daerah di Era Reformasi*, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Volume 2 Nomor 3 Tahun 2015, hal.450.

pengendalian merupakan segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerjaan sesuai dengan semestinya, disertai tindakan korektif.<sup>233</sup> Oleh karena itu pengendalian mempunyai lingkup lebih luas dari pengawasan.<sup>234</sup>

Pengawasan Gubernur merupakan sifat dasar terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai pejabat negara dalam aktivitas, tindakan dan kegiatan, agar dalam proses pengawasan memperoleh hasil, dan terjaminnya pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien serta partisipasi masyarakat untuk kepentingan di daerah.<sup>235</sup> Pengawasan Gubernur yang efektif (berhasil guna) untuk menemukan kenyataan yang telah terjadi yang bersifat positif dan penyimpangan-penyimpangan serta penyelewengan, atau kesalahan dari pemerintahan daerah. Pengawasan yang efektif untuk menghasilkan keadilan sosial melalui partisipasi masyarakat daerah. Untuk itu negara Jepang dan negara Philipina sebagai pembanding dalam penyelenggaraan otonomi daerah untuk ditelaah perlakuan masyarakat daerah di negara tersebut.

### 5.1.1 Negara Jepang

Negara Jepang yang terletak di Asia merupakan negara yang berbentuk Kesatuan. Budaya masyarakat Jepang sangat kental dengan tradisi leluhur yang sama juga di Indonesia. Sistem hukum di negara Jepang menganut *Civil Law*. *Civil Law* adalah sistem hukum yang berpegang pada kodifikasi undang-undangnya menjadi sumber hukum. Undang-undang otonomi daerah Negara Jepang merupakan sumber hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Gubernur dan Walikotamadya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah memiliki kewenangan sesuai Undang-Undang Otonomi Daerah Pasal 147 yaitu : (i) mengurus dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai Pasal 148; (ii) melakukan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pasal 180 ayat (4)), (iii) memberlakukan peraturan (Pasal 15), (iv) pengangkatan dan pemberhentian pegawai, mengarahkan dan mengawasi kepegawaian (Pasal 154), (v) membatalkan dan

---

233 Derita Prapti Rahayu, *Ibid*, hal. 451

234 Irawan Soejito dalam Derita Prapti Rahayu, *Lok.Cit.* 451.

235 Sondang P. Siagian, *Op.Cit.*, hal.126-127.

menanggukhan tindakan pemerintahan (Pasal 154 ayat (4), (v), melakukan perubahan organisasi (Pasal 158), (vi), mengarahkan dan mengawasi organisasi publik (Pasal 157). Disamping kewenangan tersebut diatas, Kepala Daerah memberikan pendelegasian kepada ketua pemegang otoritas secara professional dan memberikan mandat atau kuasa kepada Wakil Gubernur atau Wakil Walikota untuk bertindak sebagai Kepala Daerah dalam pelaksanaan tugasnya (Pasal 152). Secara khusus Kepala dapat mendelegasikan kepada organ-organ tertentu atau badan eksekutif lainnya (Pasal 180 ayat (2).

Dalam pemerintahan daerah di negara Jepang, tingkatan pemerintahan daerah terdiri dari setingkat prefektur yaitu provinsi daerahnya yang melayani lebih luas dan setingkat kotamadya dengan melayani wilayah lokal. Pemerintahan negara di Jepang mengenal tiga tingkatan yang terdiri pemerintahan pusat, pemerintah daerah yang melayani wilayah lebih luas dan kotamadya melayani wilayah lebih sempit atau lokal. Dalam Arikel mengenai *An Outline of Local Government In Japan* yang berbahasa Inggris disebut bahwa :

*“In any system of local government the number of tiers is usually directly related to many factors, such as geographical conditions, population levels, the nature of local administration and the corresponding level of centralization. In Japan, local government is two-tiered: prefectures serving wider areas, and municipalities providing local services. Regarding the number of tiers of administrative units in other countries, federal states typically have a four-tier system consisting of the federation, quasi-autonomous states, local government units serving wide areas, and units providing local services. On the other hand, unitary states are generally three-tiered with central government, wide-area local government units and basic local government units. By this measure, Japan is a typical unitary state”.*<sup>236</sup> (Terjemahan bebasnya: Dalam sistem pemerintahan daerah di negara manapun selalu memperhatikan factor geografis, jumlah penduduknya, sifat pemerintahan daerah yang menngacu sentralisasi. Pemerintahan daerah di negara Jepang mengenal dua tingkatan terdiri dari setingkat provinsi di sebut prefektur yang melayani urusan

---

236 *The Political Proces of Local Government* diunduh [jlgc.org.uk/en/pdfs/chapter1.pdf](http://jlgc.org.uk/en/pdfs/chapter1.pdf).

pemerintahan yang lebih luas dan kotamadya dengan cakupan pelayanan lokal. Pada negara lain melayani tingkatan administrasi memiliki sistem empat tingkat yang terdiri dari federasi, negara bagian kuasi otonom, pemerintahan daerah yang melayani lebih luas dan unit pelayanan lokal. Disisi lain negara kesatuan memiliki tingkatan pemerintahan tiga tingkat yaitu pemerintahan pusat, pemerintahan daerah memiliki pelayanan lebih luas dan pemerintahan daerah dengan pelayanan bersifat lokal. Berdasarkan atas tingkatan pemerintahan daerah tersebut, maka negara Jepang merupakan negara kesatuan yang khas.

Negara Jepang yang berbentuk negara kesatuan, sistem pemerintahan terdiri dari Gubernur, Walikota dan anggota majelis lokal dipilih langsung oleh masyarakat dengan memiliki kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya. Pemerintah pusat menempatkan instansi vertikal di daerah bertanggungjawab sendiri atas penugasan dari pemerintah pusat tanpa ada koordinasi dengan pemerintah daerah.

Dalam Undang-Undang Otonomi Daerah Jepang Nomor 67 Tahun 1947 yang telah diamandemen terkahir tanggal 25 Juni 2006, dengan Undang-Undang Nomor 83, disebutkan dalam Pasal 1 dinyatakan bahwa bentuk otonomi daerah dengan memberikan kewenangan atas pembentukan badan publik daerah dan organisasi publik daerah dengan menetapkan dan memperhatikan hubungan pusat dengan daerah. Pemerintahan daerah di Negara Jepang melalui pemerintahan yang demokratis yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Otonomi Daerah. Dijelaskan lebih lanjut badan publik adalah badan publik yang dibentuk oleh *Prefektur* atau Gubernur dan kotamadya. Sedangkan organisasi badan publik lokal adalah korporasi-korporasi yang dibentuk oleh pemerintahan daerah di Negara Jepang. Pemerintahan daerah wilayah Gubernur lebih luas dengan mewilayahi seluruh kotamadya. Dengan demikian wilayah kerja Gubernur di Indonesia dengan di Negara Jepang adalah sama.

Berkaitan dengan Pasal 1 Undang-Undang Otonomi Jepang, maka Gubernur sebagai wilayah *prefektur* di Negara Jepang dalam proses pembangunan selalu bersinergi, berkoordinasi, terpadu dan terpola

dalam mengelola urusan pembagian pemerintahan. Kewenangan untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan lainnya diatur oleh undang-undang dan peraturan pemerintah. Negara memberikan kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan berdasarkan atas karakteristik daerah. Namun dalam Undang-Undang Otonomi Daerah Jepang tertanggal 17 Oktober 2014, terhadap keputusan Gubernur *prefektur*, pemerintahan daerah kotamadya dapat melakukan gugatan di Pengadilan dalam waktu tiga puluh hari sejak diterimanya keputusan tersebut.

Dalam pelaksanaan Pasal 154 UU Otonomi Daerah, pendelegasian terhadap urusan pemerintahan dari kepala badan publik kepada organisasi pembantu serta dilaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tugasnya. Dalam hal ini, pemerintahan daerah di Negara Jepang melakukan pengawasan melekat secara langsung terhadap organisasi pembantunya secara berjenjang. Pemerintahan daerah di negara kesatuan Jepang sangat memperhatikan kehidupan masyarakat pemilih di daerah, sehingga penyelenggaraan pemerintahan di Negara Jepang sangat memperhatikan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan daerah meliputi *prefektur* yang melayani masyarakat luas dan kotamadya dengan pelayanan masyarakat lokal. Lebih lanjut disebutkan dalam Artikel diatas yaitu:<sup>237</sup>

*“Local government in Japan is more strongly characterized as the governing entity based on the local community under its jurisdiction, rather than as an administrative body performing specific functions. In this sense, it is strongly oriented to the local community. This applies not only to municipalities as the basic units of local government, but also to the prefectures serving broader areas. Governors, mayors, and members of local assemblies are directly elected by the communities they serve. Prefectures and municipalities have comprehensive administrative powers within their respective jurisdictions. Although the central government’s ministries and agencies have regional branch offices, they are set up separately, without any coordination among themselves. There is no body that represents the central government as a whole in any region. This also highlights the regional nature of local government as a comprehensive administrative body”.* (Terjemahan bebasnya:

---

237 *The Political Proses of Local Government, Ibid.*

Pemerintahan daerah di Jepang memiliki ciri khas sangat kuat atas dasar hubungan dengan masyarakat dalam wilayah hukumnya, dari pada melayani fungsi administrasi tertentu. Dalam hal dapat dimaknai bahwa pemerintahan daerah selalu mendengar aspirasi masyarakatnya pada wilayah kota madya juga berlaku pada wilayah lebih luas setingkat prefektur. Gubernur, walikota dan anggota majelis daerah yang dipilih langsung dan melayani masyarakat pemilihnya. Masing-masing wilayah prefektur dan kotamadya memiliki kekuasaan administratif secara luas, walaupun kementerian dan lembaga pemerintah pusat menempatkan instansi vertikal di daerah namun terpisah, dan tidak ada hubungan koordinasi dengan Gubernur atau walikotamadya. Tidak ada badan sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah manapun. Hal ini merupakan sifat dari pemerintahan daerah di Jepang sebagai badan administrasi yang memiliki kekuasaan pemerintahan penuh).

Pemerintahan daerah di Negara Jepang sangat memperhatikan partisipasi atau peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sudah dapat dipastikan bahwa : pengawasan pemerintahan daerah dalam kewenangan otonomi daerah di Negara Jepang, menunjukkan bahwa: di wilayah *prefektur* dan kotamadya memiliki sifat hubungan Gubernur dan Walikodya, dan majelis sangat memperhatikan hubungan dengan rakyat pemilihnya, sehingga pencapaian pemerataan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan sangat cepat dan mudah dinikmati masyarakat daerah Jepang. Dalam Undang-Undang Otonomi Daerah Pasal 202, pada intinya untuk memberikan kesempatan dan hak kepada masyarakat daerah, maka walikotamadya membentuk dewan daerah di otonom daerah dari orang-orang yang beralamat di wilayah otonomi daerah. Dewan daerah otonomi diangkat dan dipertanggungjawabkan oleh Walikotamadya. Tugas dari Dewan Daerah Otonomi untuk memberikan masukan dan mendiskusikan bersama Walikotamadya yang berkaitan hal ikhwal penyelenggaraan pemerintahan daerah serta organisasi publik lainnya. Hal ini menandakan bahwa pemerintahan daerah di pimpin oleh Walikotamadya di negara Jepang memberikan hak dan kewajiban partisipasi masyarakat untuk berperanserta dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Pemerintahan kotamadya di

negara Jepang berinisiatif untuk membentuk pengawasan dari orang-orang atau masyarakat dari yuridiksinya otonomi daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Negara Indonesia, pemerintah daerah belum mengangkat dewan otonomi daerah yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, walaupun dalam UU 23/2014 Pasal 354 ayat (1), (2), (3), (4), dan (6), telah menyebutkannya. Pasal tersebut hanya mengatur partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebatas inisiatif pemerintah daerah tetapi belum melibatkan masyarakat melalui pembentukan dan pengangkatan dewan otonomi daerah dari masyarakat yang berada di wilayahnya. Pengawasan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia tidak melibatkan secara aktif peran serta masyarakat, hal ini kekurangan dari pemerintahan daerah di negara Indonesia, sehingga untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan belum sepenuhnya terlaksananya sesuai tujuan negara dan cita-cita nasional Indonesia.

Berkaitan dengan pengawasan Gubernur dalam wilayah kerja di provinsi, maka Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat meniru dan memberlakukan peranserta masyarakat dengan melibatkan masyarakat secara langsung. Pengawasan berbasis masyarakat, maka pemerintahan daerah efektif dan berkualitas untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan dapat tercapai di daerah. Pengaturan dalam peraturan perundang-undangan Otonomi Daerah Nomor 67 Tahun 1974 yang telah diamandemen terakhir tanggal 25 Juni 2006, dengan Undang-Undang Nomor 83, pemerintahan daerah memiliki kewenangan sesuai Undang-Undang Otonomi Daerah berdasarkan Pasal 147 yaitu : (i) mengurus dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai Pasal 148; mengarahkan dan mengawasi organisasi publik (Pasal 157)

Norma hukum tertulis dalam peraturan perundang-undangan otonomi daerah di Negara Jepang, dalam Pasal 147 norma mengurus dan norma mengarahkan dan mengawasi sesuai Pasal 157. Norma mengurus dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Negara Jepang dimaksudkan, pemerintahan daerah di Negara Jepang memiliki kewenangan untuk menjamin pemerintahan menuju kepada kesejahteraan masyarakat di daerah. Kreativitas dan keleluasaan norma mengurus dalam pemerintahan yang berotonomi daerah di Negara Jepang, menjadikan pemerintahan

daerah memperdayakan seoptimal mungkin masyarakat di daerah. Serangkaian dengan norma mengarahkan dan mengawasi menurut Pasal 157 Otonomi Daerah Nomor 67 Tahun 1947 yang telah diamandemen terakhir tanggal 25 Juni 2006, dengan Undang-Undang Nomor 83, menyiratkan bahwa norma ini memberikan kesan yaitu pemerintahan daerah aktif dan memberikan peluang sangat besar bagi masyarakat daerah untuk berperanserta dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peran serta bagi masyarakat daerah menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah semakin mampu untuk meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah.

### 5.1.2 Negara Philipina

Negara Philipina merupakan negara di Asia Tenggara yang diambil sebagai bahan perbandingan dalam penyelenggaraan pengawasan Gubernur dalam rangka pemerataan kesejahteraan. Negara Philipina merupakan negara Republik Demokratik yang berbentuk kesatuan. Sistem pemerintahan di Negara Philipina menganut sistem pemerintahan presidensiil. Sistem pemerintahan presidensiil Negara Philipina sama yang dianutnya oleh Negara Indonesia. *The Philippines Republik Act Number 2264 An Act Amending The Laws Governing Local Governments by Increasing The Autonomy Their And Reorganizing Provincial Government*, dinyatakan sebagai berikut:

*Section 3 (a) Additional powers of provincial boards or city or councils and municipal and regularly organized municipal district councils. Provincial Boards of the respective provinces shall have authority. (a) To appropriate manner to purposes not specified by law, having in view the general welfare of the provinces and the inhabitants.* Terjemahan bebasnya: Bagian 3: Kewenangan tambahan dari dewan propinsi, dewan kota atau dewan kota dan dewan kotamadya, dewan kota yang terorganisir secara teratur. Masing-masing pemerintah daerah provinsi memperhatikan kesejahteraan umum penduduk provinsi.

Negara Philipina merupakan negara kesatuan dengan menerapkan berdasarkan atas geografis kewilayahan melalui pendelegasian kewenangan kepada pemerintahan bawahan. Dengan demikian setiap pemerintahan daerah mendapat pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat. Hal ini ditegaskan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nation*) sebagai berikut :<sup>238</sup>

*United Nations (1966) defines local governments as subordinate entities, having no inherent powers and must look up to the higher governmental level for delegation of authority. Furthermore, these are “geographic subdivisions”; or restricted geographic areas, dealing with those matters which concern the people living in a particular locality. Two important elements are found in any definition of local government: the presence of a higher authority and territorial boundary. According to the United Nations (1966), while local governments do not have inherent powers, they do have legal authority to exercise their powers.*

Terjemahan bebasnya: Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 1966 mendefinisikan pemerintahan daerah sebagai entitas bawahan, tidak memiliki kekuasaan serta melaksanakan urusan pemerintahan harus mendapat kewenangan dari pemerintahan pusat dalam bentuk pendelegasian kewenangan secara hukum sesuai dengan subdivisi geografis.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di negara Philipina dua hal kondisi pemerintahan di Philipina yaitu pelaksanaan pemerintahan daerah dalam bentuk apapun tidak memiliki kekuasaan sebelum pelimpahan kewenangan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam urusan pemerintahan dari pemerintah pusat.

---

238 Mark M Alipio, *Public Policy And Program Administration In The Phillipines : A Critical Discourse*, Arikel, <https://losf.10/download>, diakses pada tanggal 14 Agustus 2021, pukul 17.48 wita

Berdasarkan *The Local Government Code Of The Philipppnes*, Negara menjamin kebebasan dan kemadirian pemerintahan daerah, bahwa pemerintah pusat memberikan pendelegasian urusan pemerintahan pusat kepada pemerintahan provinsi yang meliputi kotamadya dan kota. Negara mengatur dengan memberikan kepastian, pemerintahan daerah diberikan berbagai peraturan perundangan-undangan yang berlaku untuk mewujudkan pemerintahan daerah efektif mencapai tujuan nasional negara Piliphina. Pendelegasian kewenangan, tanggung jawab dan sumber daya di daerah diberikan kekuasaan kepada pemerintahan daerah. Hal ini ditegaskan dalam *The Local Government Code Of Philipppnes Section 2* huruf (a) yaitu: *It is hereby declared the policy of the State that the territorial and political subdivisions of the State shall enjoy genuine and meaningful local autonomy to enable them to attain their fullest development as self-reliant communities and make them more effective partners in the attainment of national goals.*<sup>239</sup> Kewenangan dan kekuasaan pemerintahan daerah provinsi atas kotamadya dan kota termasuk pemerintahan yang berada dibawahnya serta fungsinya ditentukan oleh pemerintahan provinsi. Dengan demikian Negara Philipina merupakan negara kesatuan, kewenangan, hak, dan kekuasaan berada pada pemerintahan daerah provinsi. Pemerintahan daerah bertanggungjawab terhadap pelaporan penyelenggaraan kepada pemilihnya di daerah dalam rangka meningkatkan kualitas kepemimpinan daerahnya.

Berkaitan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah, berarti masyarakat daerah diberikan peran yang sangat luas didalam mengawasi pemerintahan di daerah. Pemerintahan daerah diberikan tugas untuk mensejahterakan masyarakat daerah dengan melakukan tindakan pemerintahan apapun, yang penting untuk mensejahterakan masyarakat umum daerah. Dalam meningkatkan kesejahteraan umum dalam *The Local Government Code Of The Philipppnes Section 16* sebagai berikut:<sup>240</sup>

---

239 *The Lokal Government Code Of Philipppnes*, <https://www.dilg.gov.php>, diakses tanggal 14 Agustus 2021, pukul 17.50.

240 *The Local Government Code Of The Philipppnes*, Ibid. *Basic Service and Facilities* huruf (b) (2)

*General Welfare. - Every local government unit shall exercise the powers expressly granted, those necessarily implied there from, as well as powers necessary, appropriate, or incidental for its efficient and effective governance, and those which are essential to the promotion of the general welfare. Within their respective territorial jurisdictions, local government units shall ensure and support, among other things, the preservation and enrichment of culture, promote health and safety, enhance the right of the people to a balanced ecology, encourage and support the development of appropriate and self-reliant scientific and technological capabilities, improve public morals, enhance economic prosperity and social justice, promote full employment among their residents, maintain peace and order, and preserve the comfort and convenience of their inhabitants.*

Terjemahan bebasnya : Kesejahteraan Umum, Setiap unit pemerintahan daerah melaksanakan tugasnya secara tertulis dan dinyatakan oleh peraturan perundang-undangan untuk menjamin pemerintahan daerah secara efisien dan efektif untuk menciptakan kesejahteraan umum di daerah. Dalam melakukan tindakan pemerintahan, pemerintahan daerah berdasarkan daerah wilayah administratif secara hukum. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam pembangunan selalu memperhatikan pelestarian dan perkembangan budaya yang masih hidup dan berkembang serta ditaati oleh masyarakat, selalu memotivasi kesadaran kesehatan dan keselamatan, meningkatkan hak atas lingkungan hidup yang serasi, mendukung kemandirian, dengan mengacu kepada keilmuan dan teknologi, meningkatkan moral masyarakat, meningkatkan kemakmuran dan ekonomi sosial masyarakat melalui penyediaan pekerjaan bagi masyarakat, menjaga dan memelihara ketertiban serta menyediakan, dan menjamin kenyamanan dan kemudahan akses bagi masyarakat.

Pemerintahan daerah kotamadya di Phipilina selalu menjamin pelayanan dasar serta menyediakan berbagai fasilitas pendukung untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat, yang mana ditegaskan secara jelas dalam *The Local Government Code Of The Philippines*,

dalam *Section 17* tentang *Basic Service and Facilities* huruf (b) (2) bagi kotamadya, pada intinya tindakan pemerintahan daerah untuk menyiapkan pelayanan dasar dan berbagai fasilitas pendukung secara mandiri secara bertanggungjawab sesuai dengan fungsinya yang dilimpahkan dalam mewujudkan pemerintah daerah efisien dan efektif. Pemerintahan daerah efisien dan efektif untuk menjamin kesejahteraan sosial masyarakat di Philipina sebagai negara kesatuan, pengawasan dan kontrol dari pemerintah nasional/pusat dengan melibatkan partisipasi masyarakat, seperti contoh pelibatan masyarakat dipinggir hutan dalam proyek kehutanan, sebagai berikut:<sup>241</sup>

*"Pursuant to national policies and subject to supervision, control and review of the DNER, implementation of community-based forestry project which include integrated social forestry programs and similar project; management and control of communal forests with an area not exceeding fifty (5) square kilometers, establishment of tree park as greenbelts, and similar forest development projects".*

Pemerintahan daerah provinsi sesuai *Section 17* angka 3 (iii) *The Local Government Code Of The Philippines* dilakukan pengawasan dan pengendalian dari pemerintah pusat dari proyek kehutanan berbasis masyarakat, penegakan hukum melalui undang-undang pengendalian polusi, undang-undang pertambangan skala kecil, dan undang-undang lainnya tentang perlindungan lingkungan, dan proyek listrik mini hidro untuk keperluan lokal. Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbagai kota di Philipina menganut pengawasan sebagai akibat negara kesatuan. Pengawasan berbagai tindakan pemerintahan menurut, Y.W Sunindhia dan Ninik Widiyanti menyebutkan bahwa: dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah diusahakan selalu adanya keserasian atau harmonisasi antara tindakan pusat atau negara dengan tindakan daerah, agar dengan demikian kesatuan negara dapat tetap terpelihara.<sup>242</sup> Pemerintahan daerah di Negara Philipina sebagai negara kesatuan menerapkan pengawasan dari pemerintah nasional terhadap segala bentuk tindakan pemerintahan dalam urusan pemerintahan yang dilimpahkannya kepada daerah.

241 *The Local Government Code Of The Philippines, Ibid, Section* angka 3

242 Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Op.Cit.*, hal. 42.

Pemerintahan daerah provinsi di Philipina merupakan tingkat pemerintahan tertinggi yang mewilayahi kotamadya dan kota, sehingga pengawasannya terletak di daerah provinsi. Berdasarkan Artikel yang berjudul *Decentralization and Welfare* pengawasan diletakan pada provinsi yaitu, “*All municipalities and great majority of cities are politically and administratively under the supervision of a province. A small number of cities of politically independent from a province most of them in the metro Manila are-an agglomeration of cities surrounding the national capital*”.<sup>243</sup> Terjemahan bebas : semua kota madya dan kota besar secara politik dan administratif berada pengawasan provinsi. Bagi kota kecil di ibu kota Metro Manila bersifat independen dan kota-kota besar sebanyak 107 yang disetarakan ibu kota negara. Beikut disampaikan Tabel pengaturan peran serta atau partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah antara Jepang, Philipina, dan Indonesia.

Pengawasan otonomi daerah di Negara Jepang memiliki ciri khas yang karakteristiknya sangat memperhatikan hubungan dengan masyarakat pemilihnya di daerah. Hal ini pemerintahan otonomi di Negara Jepang berorientasi kepada masyarakat di wilayah administrasi kewenangannya. Melihat seperti itu bahwa pemerintahan daerah di masing-masing yurisdiksinya Gubernur dan Walikota Madya dan Kota menerapkan pola kekuasaan partisipatif.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Negara Philipina dalam bidang pengawasan dengan melalui pemanfaatan berbagai organisasi masyarakat, organisasi kemasyarakatan dan dewan khusus. Keterkaitan hubungan pemerintahan daerah dengan masyarakat di negara Philipina, dimanfaatkan maksimal untuk mengontrol pemerintahan daerah. Melalui kontrol dari masyarakat daerah dalam berbagai pembangunan daerah yang dilakukan, maka sudah sepantasnya masyarakat daerah merasakan dan menikmati pemerataan kesejahteraan bagi secara berkeadilan.

---

243 Tristan Canare, *Decentralization and Welfre*, hal 106-107, Journal, diakses melalui <https://www.psejournalhr>, diakses tanggal 14 Agustus 2021, pukul 18.00 wita.

Tabel. 5.1 Pola Perbandingan Pelimpahan Kewenangan dan Partisipasi Masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah antara Negara Jepang, Negara Philipina, dan Negara Indonesia.

Aspek yang Diperbandingkan	Undang-Undang Pemda di Negara Jepang (UU Otonomi Daerah No 83 Tahun 2006)	Undang-Undang Pemda di Negara Philipina ( <i>The Local Government Code of The Philippines</i> 1991)	Undang-Undang Pemda di Negara Indonesia (UU 23/2014)
Pola alih kewenangan.	<p>Pelimpahan kewenangan berbagai urusan berdasarkan karakteristik daerah</p> <p>Pasal 1 Undang-undang ini didasarkan pada asas otonomi daerah, dan penggolongan badan publik daerah dan organisasi badan publik daerah dan menetapkan hubungan dasar antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.</p>	<p>Pelimpahan kewenangan dari pemerintah daerah kepada daerah bawahannya (kotamadya, kota)</p> <p>Section 2 huruf (a) yaitu: <i>It is hereby declared the policy of the State that the territorial and political subdivisions of the State shall enjoy genuine and meaningful local autonomy to enable them to attain their fullest development as self-reliant communities and make them more effective partners in the attainment of national goals</i> (Kewenangan dan kekuasaan pemerintahan daerah provinsi atas kotamadya dan kota termasuk pemerintahan yang berada dibawahnya serta fungsinya ditentukan oleh pemerintahan provinsi. Dengan demikian Negara Philipina merupakan negara kesatuan, kewenangan, hak, dan kekuasaan berada pada pemerintahan daerah provinsi. Pemerintahan daerah bertanggungjawab terhadap pelaporan penyelenggaraan kepada pemilihnya di daerah dalam rangka meningkatkan kualitas kepemimpinan daerahnya</p>	<p>Pelimpahan berbagai urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum, Pasal 9 ayat (1), (2), (3), (4), dan ayat (5) : yang berbunyi sebagai berikut:</p> <p>(1).Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan konkuren.</p> <p>(2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.</p> <p>(3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.</p> <p>(4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.</p> <p>(5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.</p>
Pejabat penerima pelimpahan kewenangan	<p>Prefektur Gubernur diserahkan kepada kotamadya dan kota</p>	<p>Pemerintahan Provinsi yang dibentuk badan publik</p>	<p>Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dan perangkat daerah menjadi perangkat pusat, sesuai Pasal 10 ayat (2) bagai berikut:</p> <p>(2) Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud Pasal 10 ayat (1), pemerintah pusat :</p> <p>a.melaksanakan sendiri;atau</p> <p>b.melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.</p>

Pemberi Pelimpahan Kewenangan	Pemerintah Pusat	Pemerintah Pusat	Pemerintah Pusat
Unit Pelaksana	Gubernur, Walikotamadya, walikota,	Gubernur, Walikotamadya, Walikota	Dinas Provinsi atau perangkat lainnya atau unit pelaksana khusus menjadi perangkat pusat
Pengawasan Pemerintahan Daerah.	Dewan provinsi, kotamadya, kota dan masyarakat dilokasi tersebut yang diangkat oleh Gubernur untuk provinsi, Walikotamadya untuk kota madya, dan walikota untuk daerah kota	Dewan khusus sesuai profesi, contoh dewan insinyur untuk mengawasi pembangunan.	Pengawasan fungsional dan pengawasan masyarakat berdasarkan Pasal 354 UU 23/2014, Pengawasan Eksternal yaitu pengawasan masyarakat, legislatif, pengawasan yudikatif, ombudsman, pengawasan independent (BPK).

## 5.2. Model Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam rangka Pemerataan Kesejahteraan Rakyat di Daerah Masa Depan

### 5.2.1 Interpretasi Norma Kabur Pengawasan Pasal 91 ayat (2) huruf f UU 23/2014

UU 23/2014, disebutkan dalam konsideran b, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya disebutkan pula bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah secara efisien dan efektif perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah. Potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Kesejahteraan masyarakat bagi warga negara merupakan tujuan negara dan cita-cita nasional dalam penyelenggaraan pemerintahan negara secara keseluruhan. Dalam rangka untuk mewujudkan pemerintahan daerah efektif dan efisien, melalui peran interaksi lembaga-lembaga pemerintahan daerah dengan komponen masyarakat, perorangan, maupun organisasi-organisasi kemasyarakatan. Negara

Indonesia dirancang oleh pendiri bangsa Indonesia sebagai negara *integravisme kolektivitas*. *Integravisme kolektivitas* sebagai wujud dari aspek demokrasi sesuai dengan konsideran huruf b UU 23/2014. Aspek demokrasi dalam bernegara di Indonesia dengan melibatkan berbagai komponen masyarakat berperan serta dalam pemerintahan daerah serta memperdayakan potensi masyarakat. Oleh karena itu negara hadir dalam setiap pelayanan masyarakat sebagai tanggungjawab terhadap masyarakatnya. Secara jelas dinyatakan dalam Pembukaan UUD NRI 1945 Alinea ke-empat termuat tujuan negara, pada intinya menuju negara kesejahteraan umum (*general welfare state*).

Pemberdayaan masyarakat Indonesia merupakan upaya yang dilakukan oleh masyarakat dengan atau tanpa dukungan dari pihak luar untuk memperbaiki kehidupan yang berbasis diri sendiri....<sup>244</sup> Melalui pemberdayaan masyarakat ini pemerintahan negara di daerah secara aktif untuk melakukan berbagai kegiatan ditengah-tengah masyarakat. Berkaitan dengan itu keaktifan peran serta dan pemberdayaan masyarakat di daerah meliputi pengawasan masyarakat dan pemanfaatan berbagai keberhasilan dalam peran pemerintahan di daerah .

Pengaturan pengawasan Gubernur dalam UU 23/2014 diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) , Pasal 8 ayat (1), (2) dan ayat (3), Pasal 91 ayat (1), ayat (2), Pasal 373 ayat (1), (2) dan ayat (3), Pasal 377 ayat (1), (2) dan (3), dan Pasal 378 ayat (1), (2) dan ayat (3), yang merupakan kekuasaan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah oleh pemerintahan daerah provinsi, oleh Menteri/ kepala lembaga non pemerintah, urusan pemerintahan kabupaten/kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, secara umum dikoordinasikan oleh Menteri. Pengawasan pemerintahan daerah provinsi dilakukan pengawasan oleh Menteri/kepala lembaga non pemerintah menjadi tidak jelas kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat. Kewenangan kekuasaan Gubernur tidak dapat melaksanakan peran, tugas dan wewenangnya sebagai wakil pemerintah pusat dalam bidang urusan pemerintahan yang telah diserahkan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

---

244 Totok Mardikanto dan Poerwoko Soebiato, 2019, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, hal. 100.

Dalam mewujudkan pemerataan kesejahteraan bagi masyarakat melalui peningkatan pelayanan masyarakat, pemberdayaan serta peran serta masyarakat. Negara Indonesia untuk mencapai pemberdayaan dan kesejahteraan bagi seluruh warganegara dilakukan penyerahan pembagian urusan pemerintahan. Urusan pembagian urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat, agar dapat efektif dan efisien dilakukan pengawasan untuk mencapai tujuan pengawasan yaitu pemerataan kesejahteraan yang berkeadilan. Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan tertinggi, kemudian di limpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. UU 23/2014 menyatakan bahwa pengawasan oleh pemerintah pusat sesuai Pasal 7 ayat (1), Pasal 8 ayat (1) Pasal 91 ayat (2) huruf f dan Pasal 373 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 377 ayat (1),(2) dan ayat (3), serta Pasal 378 ayat (2).

Kekaburan norma (*vague van normen*), dalam Pasal 91 ayat (2) huruf f UU 23/2014, terdapat rumusan kata kalimat tidak jelas yaitu “melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Dalam Pasal 91 ayat (2) huruf f yang dimaksudkan “melaksanakan tugas lain” yaitu melaksanakan pengawasan lainnya. Sehubungan dengan itu, ketidakjelasan norma melakukan pengawasan lainnya, yaitu pilihan kata atau bahasa hukum kurang tepat sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan kata-kata tersebut sehingga ditemukan “melaksanakan tugas lain” menjadi norma kabur. Melaksanakan tugas lain dimaksudkan adalah pengawasan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Kekaburan norma “melaksanakan tugas lain” sesuai Pasal 91 ayat (2) huruf f dengan menekankan kata “melaksanakan pengawasan lain”, dengan penyelesaian hukumnya melalui teknik intepretasi. Menurut F.C. von Savigny<sup>245</sup> menyebutkan bahwa ; Interpretasi merupakan suatu rekonstruksi buah pikiran yang tak terungkapkan di dalam undang-undang. Berpandangan dari F.C. von Savigny, bahwa norma pengawasan yang merupakan Pasal 7 ayat (1) , Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 373 ayat (1) 2), serta Pasal 378 ayat (2) dan ayat (3) UU 23/2014, dalam penjelasan pasal-pasal tersebut cukup jelas. Karena keseluruhan Pasal tersebut telah ada penjelasan, kecuali Pasal 91 ayat (2) huruf f yaitu : “melaksanakan

---

245 F.C von Savigny, dalam Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hal. 146

ugas lain sesuai dengan ketentuan-ketentuan perundang-undangan”. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sesuai dengan Pasal 91 ayat (2) huruf f maka “norma pengawasan kabur”. Oleh karena itu diperlukan interpretasi norma pengawasan dalam pembahasannya.

Tabel 5.2 Pasal- Pasal memuat Pengawasan Gubernur dalam UU 23/2014.

Pasal 7 ayat (1),(2) dan (3)	Pasal 8 ayat (1),(2) dan (3)	Pasal 91 ayat, (2) dan ayat (3)
<p>(1) Pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.</p> <p>(2) Presiden memegang tanggungjawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah.</p>	<p>(1) Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintahan nonkementerian.</p> <p>(2) Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintahan pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.</p> <p>(3) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.</p>	<p>Ayat (2)</p> <p>(a) Mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;</p> <p>(b).Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervise terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada diwilayahnya;</p> <p>(c).Memberdayakan dan memfasilitas daerah kabupaten/kota diwilayahnya;</p> <p>(d).Melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan dan retribusi aerah;</p> <p>(e).Melakukan pengawasan terhadap Perda kabupaten/kota; dan</p> <p>(f).Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>Ayat (3).</p> <p>a. Membatalkan Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota;</p> <p>b. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah daerah;</p> <p>c. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi;</p> <p>d. Memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat perangkat daerah kabupaten/kota; dan</p> <p>e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>

Pasal 373 ayat (1),(2) dan (3)	Pasal 377 ayat (1). (2) dan (3)	Pasal 378 ayat (1), (2) dan ayat (3)
<p>(1) Pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi.</p> <p>(2) Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.</p> <p>(3) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.</p>	<p>(1) Menteri melakukan pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi.</p> <p>(2) Menteri teknis dan kepala lembaga pemerintah nonkementerian melaksanakan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi sesuai dengan bidang tugas masing-masing dan berkoordinasi dengan Menteri.</p> <p>(3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintahan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.</p>	<p>(1) Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pengawasan umum dan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.</p> <p>(2) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dibantu oleh perangkat Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.</p> <p>(3) Dalam hal Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat belum mampu melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat meminta bantuan kepada pemerintah pusat.</p>

Berdasarkan peneliti “norma kabur pengawasan” terdapat di dalam Pasal 91 ayat (2) huruf f yaitu “melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Oleh karena itu dalam Pasal 91 ayat (2) huruf f UU 23/2014, diberikan makna obyektif yang mengandung makna kurang jelas atau norma kabur (*vague van normen*). Begitu pula dalam penjelasan Pasal 91 ayat (2) huruf f terdapat penjelasan “cukup jelas” sesuai maksud dari pembuat undang-undang. Namun sebenarnya cukup jelas terdapat kekurangjelasan, karena penjelasan merupakan keotentikan sebuah peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu penjelasan Pasal 91 dalam UU 23/2014, dinyatakan cukup jelas,

Kekaburan norma “melaksanakan dalam tugas lain” dalam Pasal 91 ayat (2) huruf f mengalami cacat bawaan dari pembentuk UU 23/2014. Intrepretasi hukum melalui penafsiran norma Pasal 91 ayat (2) huruf f yaitu “melaksanakan tugas lain”, dalam pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan kalimat sebagai berikut:

“Melaksanakan pengawasan konsultatif yang didukung oleh masyarakat melalui dialog sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Berkaitan norma kabur dalam Pasal 91 ayat (2) huruf f UU 23/2014, maka menurut hemat peneliti direkomendasi Paragraf 7 : Gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat, substansi Pasal 91 ayat (1), ayat (2) bunyi selengkapnya ebagai berikut :

- (1) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan oleh daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
- (2) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai tugas :
  - a. Mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;
  - b. Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi, terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
  - c. Memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
  - d. Melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
  - e. Melakukan pengawasan terhadap Perda kabupaten/kota; dan
  - f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perumusan penafsiran Pasal 91 ayat (2) f, agar menjadi jelas dan tidak multitafsir yaitu “Gubernur melaksanakan pengawasan dengan melibatkan peranserta masyarakat secara langsung melalui dialog sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, sesuai dengan Pasal 354 UU 23/2014, maka kedepan pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berperan melakukan pengawasan melibatkan peranserta masyarakat secara langsung melalui dialog untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan

serta memiliki kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah. Pembagian kekuasaan pemerintah pusat melalui pelimpahan berbagai urusan pemerintahan absolut yang dilimpahkan kepada Gubernur, urusan pemerintahan konkuren, wajib dan pilihan, dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah.

### **5.2.2. Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah**

Pengawasan oleh Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak akan berhasil bila mana tidak melibatkan komponen-komponan perangkat daerah provinsi maupun kabupaten/kota. Dalam hal itu dibutuhkan suatu perangkat kerja dalam bentuk sistem. Sistem menurut KBBI<sup>246</sup>, dinyatakan sistem adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas. Ermaya Suradinata dalam Amran Saudi<sup>247</sup>, menyebutkan bahwa sistem adalah keseluruhan yang mencakup bagian-bagian yang mempunyai hubungan baik langsung maupun tidak langsung satu dengan yang lainnya yang merupakan totalitas tertentu. Rusadi<sup>248</sup> juga menyebutkan bahwa sistem sebagai kesatuan (*unity*) yang terdiri dari bagian yang secara fungsional terkait satu sama lain dalam ikatan super koordinasinya yang menunjukkan suatu gerak dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Bentuk negara kesatuan mewajibkan pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan dalam keadilan yang bersifat substanti. Keadilan menurut John Rawls dengan fokus kerakyatan untuk mengatur kembali kesenjangan sosial dalam rangka pemerataan kesejahteraan bagi rakyat di daerah.

Berdasarkan KBBI, Ermaya Suradinata, dan Rusadi, maka sistem pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri dari : (a) Gubernur dibantu oleh pengawasan fungsional yang berada di pemerintahan daerah; (b) Pengawasan secara internal dan eksternal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan (c) Pedoman sebagai petunjuk dalam pengawasan pemerintahan daerah.

246 KBBI. *Op. Cit* hal. 714.

247 Amran Saudi, *Op. Cit*, hal. 64.

248 Amran Saudi, *Ibid*, hal. 64-65

Aparatur pengawasan fungsional dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan PP 12/2017 sesuai Pasal 1 angka 3 disebutkan bahwa Aparatur Pengawas Internal Pemerintah di singkat APIP adalah inspektorat jenderal kementerian unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi dan inspektorat kabupaten/kota. Inspektorat provinsi merupakan aparat pengawasan yang diberikan tugas khusus dalam satuan kerja perangkat daerah provinsi, sedangkan inspektorat kabupaten/kota dalam ruang lingkup wilayah kabupaten/kota. Pengawasan secara eksternal dilakukan oleh DPRD, masyarakat, dan pengawasan independent dari BPK. Pedoman sebagai unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan Pasal 16 ayat (1), (2), (3) dan (4) UU 23/2014 dengan berpedoman norma, standar, prosedur dan kriteria.

Berbagai institusi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan berdasarkan UUD NRI 1945 Pasal 23 E tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), maupun pembentukan berdasarkan undang-undang. Pengawasan pemerintahan daerah, dilakukan secara Internal, DPRD, Pemerintah Pusat, BPK, Ombudsman Republik Indonesia dan pengawasan oleh kekuasaan kehakiman. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang melaksanakan otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan dalam rangka menciptakan pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah.

Dalam UUD NRI 1945, diatur pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan hak setiap warga negara atau secara kolektif dalam memenuhi pemerataan kesejahteraan, sesuai dengan Pasal 28 C ayat (2), yaitu: “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”. Negara menjamin bagi setiap masyarakat untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemerintahan.

Pengawasan oleh masyarakat memiliki dasar hukum, selain UUD NRI 1945, serta diatur oleh Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Pertimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pasal 6 yang berbunyi: “ Penyelenggaraan

Otonomi Daerah : Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan: dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan dan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat”.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (selanjutnya disebut UU 28/1999). Berdasarkan UU 28/1999 dalam Pasal 8 dan Pasal 9 juga menyebutkan yang pada intinya bahwa pengawasan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan hak dan tanggungjawab masyarakat dalam penyelenggaraan negara yang bersih dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme untuk menjamin pemerintahan berkepastian hukum dan tertib dalam penyelenggaraan negara. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa, selanjutnya disebutkan UU 6/2014, Pasal 82 ayat (2) juga menyebutkan: “Masyarakat Desa berhak melakukan pemantauan terhadap pembangunan Desa”

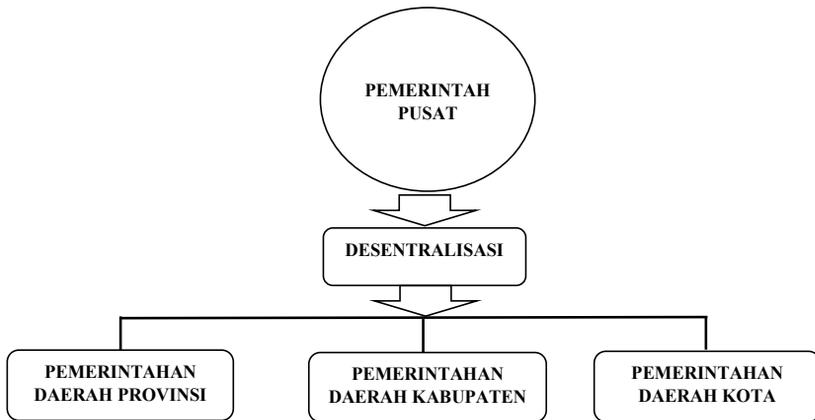
Berdasarkan UU 28/1999, Pasal 8 dan Pasal 9, dan UU 6/2014, Pasal 82 ayat (2) tersebut dapat dinyatakan bahwa partisipasi atau peran serta masyarakat telah diatur secara ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga masyarakat mempunyai hak untuk melaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lebih lanjut diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan, Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara, selanjutnya disebut PP 68/1999, sesuai Pasal 1 angka 2 bahwa: “Peran serta masyarakat adalah peran serta aktif untuk ikut serta mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme yang dilaksanakan dengan mentaati norma hukum, moral dan sosial yang berlaku dalam masyarakat”. Peraturan Pemerintah Nomor 96 tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik selanjutnya disebut PP 96/2012, Pasal 40 yang pada intinya penyelenggara wajib mengikutsertakan masyarakat untuk berperan serta dalam pelayanan publik yang adil, transparan dan akuntabel. Pelayanan bagi publik merupakan tugas dan kewajiban bagi negara dan wajib mengikutsertakan masyarakat dalam bidang pengawasan yang berkeadilan, keterbukaan

dan bertanggungjawab. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengawasan oleh masyarakat berdasarkan Pasal 354 ayat (1), (2), (3), (4) (5) dan (6) UU 23/2014 bahwa pemerintahan daerah mendorong partisipasi masyarakat agar partisipasi masyarakat diperlukan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. PP 45/2017, Pasal 14 ayat (1), bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah dimulai dari proses perencanaan, pelaksanaan agar sesuai hasilnya berdasarkan perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan semula. PP 96/2012, dan PP 45/2017, mengisyaratkan bahwa pengawasan oleh masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah kabupaten dan kota oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat merupakan kebutuhan dari Pemerintahan Daerah maupun dari masyarakat untuk pemerataan kesejahteraan masyarakat daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Pemerintahan daerah yang melaksanakan otonomi daerah yaitu memberikan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan daerah dalam bentuk kemandirian, kebebasan, inisiatif dan kreativitas bagi masyarakat daerah dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah bagi negara kesatuan. Namun kenyataan bahwa lembaga pengawasan di daerah sangat banyak dan tugas dan peranan tidak jelas sehingga menimbulkan lembaga tersebut bersifat egoisme. Dengan demikian pemerintahan daerah melaksanakan otonomi daerah dengan mengaktifkan peran serta masyarakat sipil (*private citizen*) untuk melakukan pengawasan, mulai dengan perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.

Berdasarkan atas uraian tersebut diatas, peneliti memvisualisasikan rancangan model pengawasan otonomi daerah oleh Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat masa depan dengan melibatkan peran serta aktif masyarakat secara langsung. Keterlibatan masyarakat dalam pengawasan pelaksanaan pemerintahan daerah secara langsung akan mampu memecahkan permasalahan pemerataan kesejahteraan di daerah sesuai dengan konsep John Rawls untuk memberikan kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk memberikan keuntungan timbal balik (*reciprocal benefit*), secara ekonomi baik bagi mereka yang beruntung maupun tidak beruntung.

### Bagan : 5.1 Rancangan Model Pengawasan Gubernur Masa Depan



Model Pengawasan refleksif Gubernur didukung pengawasan masyarakat secara langsung melalui dialog seperti bagan diatas, menunjukkan bahwa Pasal 91 ayat (2) huruf f UU 23/2014, pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pengawasan refleksif didukung pengawasan masyarakat secara langsung melalui dialog. Pengawasan dengan gaya pengendalian refleksif yaitu pengawasan tindakan pemerintah sangat penting adanya pola komunikasi alternatif yang dapat menyatukan persepsi untuk memenuhi aspek positif dari teori kesadaran hukum. Pola refleksif dalam pengawasan tidak terlalu mempengaruhi tindakan pemerintah dengan cara paksa, tetap dengan bertukar pikiran atau komunikasi

Pelaksanaannya selalu mengadakan hubungan yang intensif antara pihak pengawas dan yang diawasi sehingga terbentuk kesamaan persepsi dan keinginan bersama untuk mencari suatu penyelesaian melalui pengawasan ini, diharapkan tercipta pengertian bersama, titik tolak bersama, titik temu pemikiran bersama, dan penerimaan sukarela dengan apa yang telah diupayakan untuk disepakati. Sehingga terdapat kesamaan kesadaran hukum yang membawa kondisi positif yang diharapkan yaitu untuk pemerataan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan di daerah.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh masyarakat baik secara terorganisir maupun tidak terorganisir. Masyarakat terorganisir terdiri dari lembaga swadaya masyarakat (LSM), *Non Government Organization* (NGO), dan tokoh masyarakat. Pemerintah daerah memberikan fasilitasi, pendidikan dan pelatihan, sarana, prasarana, ketrampilan, ruang, waktu dan tempat dalam bidang pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan sikap, pengetahuan dan ketrampilan dalam pola pikir dan pola tindak, maka masyarakat secara cerdas akan menyampaikan hasil pengawasannya kepada Gubernur. Contoh Gubernur Bali periode Tahun 2009-2020 (dua kali masa jabatan) melaksanakan penyerapan aspirasi masyarakat ke daerah kabupaten dan kota di provinsi Bali dan menyiapkan tempat khusus mimbar bebas di pojok barat daya lapangan Niti Mandala Renon Denpasar yang secara langsung dihadiri oleh Gubernur atau perangkat daerah yang ditugaskan serta melaporkan hasil penyampaian aspirasi. Hasil penyampaian aspirasi langsung masyarakat tersebut ditindaklanjuti oleh Gubernur Bali sebagai pengawasan dari masyarakat. Dengan demikian seperti keadaan kondisi tersebut diatas, maka model pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di masa depan di Indonesia pengawasan reflektif didukung oleh pengawasan masyarakat secara langsung melalui dialog, selain pengawasan berdasarkan atas pengawasan preventif dan pengawasan represif.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **6.1 Simpulan**

**B**erdasarkan atas uraian dan pembahasan hasil penelitian ini, sebagaimana telah diuraikan diatas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Hakikat pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yaitu, pengawasan oleh Gubernur untuk mewujudkan peningkatan kualitas hidup yang lebih baik untuk mencapai pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah yang berkeadilan. Dalam pemenuhan pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan keadilan substantif yang dirasakan adil ditengah-tengah masyarakat daerah. Dengan demikian kualitas rakyat daerah yang mencerminkan pemerataan kesejahteraan, menyebabkan keberhasilan pemerintahan negara dalam mewujudkan tujuan negara dan cita-cita nasional yaitu masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur serta sentosa dalam keutuhan nilai lahir dan spiritual.
2. Pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah adalah pengawasan urusan pemerintahan absolut yang dilimpahkan kepada Gubernur, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan wajib dan pilihan serta dekonsentrasi melalui pengawasan umum dan pengawasan teknis. Urusan pemerintahan konkuren dilaksanakan sendiri oleh daerah provinsi atau dengan cara menugasi daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum dilaksanakan sendiri oleh Gubernur dan bupati/walikota diwilayahnya masing-masing.
3. Model pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam rangka pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah adalah Gubernur melaksanakan penyelenggaraan pengawasan secara refleksif didukung oleh pengawasan masyarakat secara langsung selain pengawasan preventif dan represif yang telah ada dengan

memberikan fasilitas ruang, waktu dan sarana prasarana, serta ketrampilan bagi masyarakat. Pengawasan refleksif dengan melakukan konsultasi atau identifikasi melalui komunikasi dengan masyarakat secara individu, perorangan, kelompok masyarakat maupun organisasi profesi yang merasakan, mengetahui bahkan melaksanakan berbagai urusan pemerintahan oleh daerah. Pada dasarnya pengawasan refleksif oleh Gubernur didukung oleh pengawasan masyarakat secara langsung melalui dialogis.

## **6.2. Saran-Saran**

Berdasarkan atas uraian dan pembahasan hasil penelitian ini, maka dapat diberikan saran kepada berbagai pihak sebagai berikut:

1. Agar Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat serta unsur penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat secara merata dan adil dalam rangka menciptakan kualitas kehidupan masyarakat semakin baik, serta melahirkan masyarakat seutuhnya atas kebahagiaan lahir dan batin. Pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mewujudkan tujuan negara dan cita-cita nasional
2. Hendaknya pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, senantiasa melaksanakan pengawasan atas urusan pemerintahan absolut yang dilimpahkan wewenangnya oleh pemerintah pusat dan urusan pemerintahan wajib serta pilihan dan dekonsentrasi yang menjadi dasar pelaksanaannya secara berkesinambungan, sehingga mencapai peningkatan kualitas hidup masyarakat, guna mencapai kesejahteraan rakyat secara adil bagi daerah-daerah. Melalui pengawasan Gubernur secara preventif, pengawasan represif, pengawasan pemerintahan umum serta pengawasan fungsional, maka tercapai kesejahteraan rakyat masing-masing daerah akan dapat menentukan, keberhasilan suatu bangsa dan negara. Dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah senantiasa berfungsi melakukan pengawasan secara terencana, terpola, terintegrasi, terpadu melalui kegiatan, *review*, monitoring, evaluasi dengan sasaran pengawasan umum dan pengawasan teknis.

3. Agar Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan pengawasan refleksif di dukung oleh pengawasan masyarakat secara langsung melalui dialog. Bentuk pengawasan reflektif ini menemukan pada dasar permusyawaratan dalam budaya bangsa Indonesia, melalui saling menghormati dan mempercayai, dan antara pengawasan dengan yang diawasi siap untuk saling berunding. Dengan demikian pemerintah daerah provinsi memberikan kesempatan melalui; *Kesatu*, memberikan ruang, waktu, kesempatan, sarana dan prasarana serta fasilitas seperlunya dalam rangka memfasilitasi konsultasi melalui dialog pengawasan masyarakat daerah. *Kedua* menumbuhkan lembaga-lembaga pengawasan di masyarakat yang bersifat independent. *Ketiga*, pemerintahan daerah provinsi berkewajiban untuk meningkatkan pengetahuan, ketrampilan dan sikap dalam melakukan pengawasan. *Keempat*, seyogyanya pemerintahan provinsi membuka kesempatan konsultasi atau mengidentifikasi berbagai permasalahan masyarakat, sehingga pemerataan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan di daerah dapat tercapai.

# DAFTAR PUSTAKA

## I. BUKU-BUKU

- Asshiddiqie, Jimmly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- , 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie II.
- , 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta.
- Atmaja, I Dewa Gede, 2010, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang.
- , 2017, *Ilmu Negara, Konsep dan Kajian Kenegaraan*, Setara Press, Malang.
- Atmaja, I Dewa Gede dan I Nyoman Budiarta, 2018, *Teori-Teori Hukum*, Setara Press, Malang.
- Atmaja, I Gede Marhaendra Wija, dkk 2017, *Pluralisme Konstitusional dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat, Studi Intreprestasi atas Putusan Mahkamah Agung dalam Perkara Permohonan Keberataan Hak Uji Materiil terhadap Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2016*, Andi, Yogyakarta.
- Algra, dkk, 1983, *Mula Hukum*, Bina Cipta, Jakarta
- Artadi, I Ketut, 2006, *Hukum Dalam Perspektif Kebudayaan Pendekatan Kebudayaan Terhadap Hukum*, Pustaka Bali Post, Denpasar.
- Achmad, Abdilla Fauzi, 2012, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, Golden Terayon Press, Jakarta.
- Aryo, Kisnu, dkk, 2016, *Materi Pokok Bidang Politik*, Lemhannas RI, Jakarta..
- , 2016, *Politik dan Kewarganegaraan*, Lemhannas RI, Jakarta.

- Bird, Livack, Jennie, Juaid, Richard, Indonesia: *Decentralization Opportunities, and Risk*, IMF And World Bank Resident Mission.
- Brouwer, J.G. dan AE.Schilder, 1998, *A Survey of Dutch Administrative Law, Ars Aequilibris*, Bijmegen.
- Budiardjo, Miriam, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Diantha, I Made Pasek, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Kencana, Jakarta,.
- Dhantha, I Made Pasek dan Ni Ketut Supasti Darmawan, 2018, *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Disertasi*, Swasta Nulus, Denpasar.
- Damsar, 2011, *Pengantar Sosiologi Politik*, Prenada Media Group, Jakarta.
- Djaja, Ermansyah, 2009, *Memberantas Korupsi Bersama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kajian Yuridis Normatif UU Nomor 31 Tahun 1999 juncto UU Nomor 20 Tahun 2001, Versi UU Nomor 30 Tahun 2002*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Decey, A.V., 1967, *Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution*, Tenth Edition, R & B Clark, LTD, Edinburg.
- Fauzi, Noer dan R.Yando Zakaris, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Badan Pelaksana Konsorsium Pembaharuan Agraria bekerjasama dengan Insist Press, Yogyakarta,
- Fachruddin, Irfan, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, hal.373.
- Fuller, Lon F, 1963, *The Morality Of Law*, Revised edition, New Haven and London, Yale University Press,.
- Fuady, Munir, 2009, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung.
- Gie, The Liang, 1967, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Homes, Samuel, 1991, *Local Government and National Power*, London, Harvester.

- Hadiwardoyo, Suryono Sakti, 2011, *Gubernur Kedudukan, Peran dan Kewenangannya*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung.
- Hutchinson, Terry, 2002, *Fist Eddition, Researching and Writing in Law*, LawBook Co, Australia.
- Huda, Ni'matul, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah, Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press.
- Hart, H.L. A, *The Concep Of Law*, Oxford At The Clarendon Press.
- Handoyo , B. Hestu Cipto, 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Press, Yogyakarta.
- Hasyimzoem, Yusnani, dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Husnan, Ranupandodojo, Heidjrachman dan Suad, 2000, *Manajemen Personalia*, BPPE, Yogyakarta.
- Hofman, Bert, 2000, *Indonesia: Decentralization-Opprtunities And Risk*, IMF And Word Bank Residen Mission.
- Hoesin, Bhenyamin, dkk, Naskah Akademik Tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah, Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota, FISIP UI, Jakarta.
- Haris, Syamsudin (Ed), 2005, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Kerjasama AIPI, LIPI, dan Partership For Government Reform, Jakarta.
- Hulme, David and Mark Tunner, 1997, *Governance, Administration And Development*, McMillan Press LTD, Londonen.
- Joeniarto, R., 1992, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Melton Putra, Jakarta.
- Kaho, Josef Riwu, 2012, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Edisi Revisi, PolGov, Yogyakarta.
- Kertapati, Ton, 1988, *Katahanan Nasional Indonesia dan Penerangan Pembangunan*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Kaelan MS, 2016, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma Yogyakarta.
- Kelsen, Hans, 2005, *Pure Theory Of Law*, The LawBook Exchange, LTD, Clarrk, New Jersey.
- Kansil ,CTS. 1976, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta.

- Kansil ,C.,S.T. dan Christine S.T. Kansil, 2001, *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- , 2011, *Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Kusnadi, Moh dan Bintang R.Saragih, 1994, *Ilmu Negara Edisi Revisi*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Kurniawan, Luthfi, 2011, *Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik, Perspektif Politik Kesejahteraan yang Berbasis Kearifan Lokal, Pro Civil Society dan Gender*, Setara Press, Malang.
- Kartasapoetra, R.G., 1987, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta.
- Koswara, E., 2001, *Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Yayasan Pariba, Jakarta.
- Kholiq, Abdul Anzhari dan Abdul Haris Suryo Negoro, 2019, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Intrans Publishing, Malang.
- Larmours and Qalo , 1985, *Decentralisazation in The South Pacipic*, Papua New Guinea, University of The South Pacific
- Lubis, Ibrahim, 1985, *Pengendalian dan Pengawasan Proyek Dalam Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Litvack, *Decentralization Oppurtunities and Risks*, IMF and Word Bank Resident Mission.
- Marbun, S.F., 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrati di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Marzuki, HM. Laica, 2006, *Berjalan-Jalan di Rumah Hukum*, Sekjen Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta
- , 2016, *Penelitian Hukum Ed.Revisi*, Kencana, Jakarta.
- 2011, *An Introduction to Indonesia Law*, Setara Press, Malang.
- Mardikanto. Totok dan Poerwoko Soebiato, 2019, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung.

- Moenta, Andi Pangerang, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Maryanov, Gerald S., 1958, *Decentralization in Indonesia as Political Problem Interim Report Series Modern Indonesia Project*, 1958, South East Asia Program, Departemen of Far Eastern Studies, New York, Cornell University, Ithaca.
- Masoed, Mochtar, 1999, *Politik Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Mubyarto, 2001, *Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia*, BPFE, Yogyakarta.
- Murhani, Suriansyah, 2008, *Aspek Hukum Pemerintahan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH-UII, Yogyakarta.
- Muslimin, Amrah, 1960, *Ichtiar Perkembangan otonomi daerah*, Jambatan, Jakarta.
- Mertosowignya, Sri Soemantri, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Cetakan ke , Bandung.
- Mahfud, Moh MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES Jakarta.
- Muslimin, Amrah, 1986, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung.
- Mahfud, Moch. MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, RajaGrafindo, Jakarta, Jakarta.
- Matutu, Mustakim Dg., dkk, 2004, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Nurcholis, Hanif, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta.
- Nurbani, Salim HS dan Eries Septiana, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, RajaGrafindo, Jakarta.
- Noer, Deliar, 1982, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Rajawali, Jakarta.
- Nur Hanafi, *Naskah Akademi Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota-FISIP UI, Jakarta.

- Nurcholis, Hanif, 2005, *Teori dan Praktek Pemerintahan Daerahg dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta.
- Pranarka,,AMW. 1985, *Sejarah Pemikiran Tentang Pancasila*, Centre For Strategic And International Studies, Jakarta.
- Program Studi Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Udayana, 2016, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian Dan Disertas*, Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Denpasar.
- Putra, Ida Bagus Wyasa, 2013, *Filsafat Ilmu : Filsafat Ilmu Hukum*, Udayana University Press, Denpasar,
- Prasetyo, Teguh, 2013, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Media Perkasa, Yogyakarta.
- Prasojo, Eko, Irfan Ridwan dan Teguh Kurniawan, 2006, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah : Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta.
- Palguna, ID.G., 2019, *Welfare State vs Globalisasi Gagasan Negara Kesejahteraan Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Prasetyo, Teguh, 2013, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Media Perkasa, Yogyakarta.
- Reynolds Jr, Osborne M., 1982, *Local Government Law*, St. Paul, Minnesota West Publisng Co.
- Ross, Alf, 1969, *On Law and Justice*, University of California Press, Bakeley & Los Angeles.
- Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafinso Persada, Jakarta.
- Radbruch dan Dabin, 1950, *The Legas Philosophi*, Harvard University Press, New York.
- Rawl,John 1999, *A Theory of Justice*, Edisi Revisi, The Belknap Of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts.
- Redi, Ahmad, 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Redi, Ahmad, 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sudrajat, Tedi, 2017, *Hukum Birokrasi Pemerintahan Kewenangan dan Jabatan*, Sinar Grafika, Jakarta

- Sunindhia, Y.W. dan Ninik Widyawati, 1987, *Kepala Daerah dan Pengawasan dari Pusat*, Bina Aksara, Jakarta.
- Surianinggrat, Bayu, 1980, *Desa dan Kelurahan Menurut UU No. 5/1974*, Metro Pos, Jakarta.
- Sirajuddin,dkk, 2016, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah, Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Pamudji, 1994, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta.
- , 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- , 1999, *Sosiologi Suatu Pengantar*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Syaukani HR, 2003, *Otonomi Daerah Dan Kompetensi Lokal*, Millinium Publisher, Jakarta.
- Sidharta, Bernard Arief, 1999, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung.
- Situmorang, Victor M. dan Jusuf Juhir, 1998, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Cet.II, Rineka Cipta, Jakarta.
- Sujamto, 1986, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Silalahi, Ulbert, 2002, *Studi tentang Ilmu Administrasi Konsep, Teori dan Dimensi*, Sinar Baru, Bandung.
- Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang, Yogyakarta.
- Suadi, Amran, 2014, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*, Rajagrafindo, Jakarta.
- Syakuri, Taufiqurrohman, 2007, *Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002, serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara lain di Dunia*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Sjafrizal, 2015, *Rencana Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi Daerah*, RajaGrafindo, Jakarta.
- Sidharta, B. Arief, 2008, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Teori Hukum, Ilmu Hukum, Dan Filsafat Hukum*, Reflika Aditama, Bandung.

- Sukriono, Didik, 2010, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Setara Press, Malang.
- Strong, CF., 1960, *Modern Political Constitutions*, Sidwick & Jackson Limited, London.
- Smith, B.C., 1985, *Decentrazation: The Territorial Dimension of State*, George Allen and Urin, Hemstead.
- Sarundayang, 1999, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Sarja, 2016, *Negara Hukum Teori Dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Siagian, Sondang P., 2007, *Fungsi-Fungsi Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Sarja, 2016, *Negara Hukum Teori Dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Sukriono, Didik, 2010, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Setara Press, Malang.
- Sumarno, Sujamto, Achmad, H., 1997, *Proses Pembuatan UU Nomor 5 Tahun 1974*, tentang Pokokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Rineka Cipta, Jakarta.
- Sumarno, Siswanto, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soejito, Irawan, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta
- Sedarmayanti, 2004, *Good Governance, (Kepemimpinan yang baik) bagian kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemimpinan yang baik)*, Mandar Maja, Bandung.
- Silalahi, Ulbert, 2002, *Studi tentang Ilmu Administrasi Konsep, Teori dan Dimensi* Sinar Baru,, Bandung.
- Suradinata, Ermaya, 1993, *Kebijaksanaan Pembangunan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Ramadan, Bandung
- Siagian, Sondang P., 2007, *Fungsi-Fungsi Manajerial*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta.
- Syueb, Sudono, 2008, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah, Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*, Laksbang Media Tama, Yogyakarta.

- Syafrudin, Ateng, 1985, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung.
- Sunindhia, Y.W. dan Ninik Widiyanti, 1987, *Kepala Daerah dan Pengawasan dari Pusat*, Bina Aksara Jakarta.
- Suharto, Edi, 2017, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat, Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, Adi Tama, Bandung.
- Surianingrat, Bayu, 1980, *Pamong Praja dan Kepala Wilayah*, Aksara Baru, Jakarta.
- Saudi, Amran, 2014, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Siagian, Sondang P., 2007, *Fungsi-Fungsi Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Smith, BC., 1985, *The Territorial Dimension of The State*, Asia Publishing House, London.
- Soehino, 1984, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta
- Tresna, Tanpa tahun, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung.
- Triwulan, Titik Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1946*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Triwulan, Titik dan Isnu Gunadi, 2010, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana Predanada Media Group, Jakarta.
- Tarigan, Robinson, 2016, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta.
- Tanya, Bernhard L., Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, 2013, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Usfunan, Yohanes, 2015, *Hukum, HAM dan Pemerintahan*, Udayana University Press, Denpasar., selanjutnya disebut Yohanes Usfunan I
- , 2016, *HAM Politik, Kebebasan Berpendapat di Indonesia*, Udayana University Press, Denpasar.

- Utama, I Made Arya, 2007, *Hukum Lingkungan, Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Pustaka Sutra, Bandung.
- Utama, Bakti, 2011, *Rasionalitas dan Kearifan, Studi Pengelolaan Listrik Mikro Hidro pada Komunitas Petungkriyono*, dalam Ade Makmur (Ed), 2011, *Kearifan Lokal di Tengah Modernisasi*, Jakarta : Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia Republik Indonesia.
- Wijk, Van & Konijnbelt, *Hoofdestukken van Administratief Recht* (Utrechr : Uitgeverij Lemma LV, 1995.
- Widodo, Joko, 2007, *Learning Organization*, Bayu Media Phublihing, Malang.
- Wheare, K.C., 1975, *Modern Constitutions*, London Oxford University Press, New York Toronto.
- Wolhoff, S.J., 1995, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas NV, Jakarta.
- Widjaja, HAW., 2007, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Winardi, 2000, *Asas-Asas Manajemen*, terjemahan, Alumni Bandung
- Yasasusastra, J. Syahban, 2011, *Asta Brata 8 Unsur Alam Simbol Kepemimpinan*, Pustaka Mahardika, Yogyakarta.
- Yamin, Muhammad., 1960, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, tanpa Penerbit.

## II. MAKALAH

- Hoessein, Bhenyamin, 2007, Makalah berjudul *Produk Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan* , dipresentasikan dalam FGD-DPRD DKI Jakarta, Shangrilla Hotel, 28 September 2007, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M., tanpa tahun, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)* ,Makalah.
- Manan, Bagir, 1994, *Dasar-Dasar Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 1945*, Makalah, Universitas Padjadjaran, Bandung. selanjutnya disebut Bagir Manan III.

### III. JURNAL/ARTIKEL

- Atmaja, I Dewa Gede, 2009, *Jurnal Konstitusi*, Volume II Nomor 1, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Gunanjar, Gun Gun, Sri Hurhayati, Mujiyanto, dan Yulia P. Rachman, 2019, *Pengawasan Dengan Partisipasi Masyarakat Dan Penerapannya Di Indonesia*, Jurnal BPKP Tahun 2019
- Hoessien, Bhenyamin, 2000, *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Bisnis dan Birokrasi No. 1/I/2000.
- Laksana, Dedi Putra, 2019, *Pengawasan Represif Pemerintah Pusat dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, OJS Acta Comitatus, Jurnal Hukum Kenotariatan, Fakultas Hukum Unud, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/ActaComita>.
- Mertokusumo, Sudikno, 2000, *Upaya Meningkatkan Supremasi Hukum*, Majalah Justitia, Fakultas Hukum Universitas Atmajaya, Yogyakarta, Edisi Bulan Mei-Juni 2000 XX Nomor 19.
- Rauf, Rahyunin, 2018, *Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat*, Jurnal Kajian Pemerintahan Volume IV Nomor 1 Maret 2018.
- Rahayu, Derita Prapti, 2015, *Pengawasan Preventif sebagai Kontrol Pusat terhadap Daerah di Era Reformasi*, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Volume 2 Nomor 3 Tahun 2015..
- Suyatna, I Nyoman, *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Konteks Negara Hukum Indonesia : Menyoal Signifikansi Pembatalan Peraturan Daerah*, 2019, Jurnal Kertha Patrika, Volume 41, Nomor 1 Tahun 2019, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthapatrika>.
- Zuhro, R. Siti, 2016, *Otoda Dalam Undang-Undang Baru: Masalah dan Tantangan Hubungan Pusat dan Daerah*, Jurnal Penelitian Politik, Volume 13 No.2 Desember 2016.

#### IV. DISERTASI

- Amanwinata, Rukmana, 1996, *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat Dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Bagir Manan, 1990, *Disertasi, Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Universitas Padjadjaran, Bandung. selanjutnya disebut Bagir Manan I
- Hasrul,,Muhammad *Eksistensi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat*, Disertasi, Unhas.
- Kartika, I Gusti Ayu Putri 2013, *Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Bidang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara*, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Parsa,,I Wayan,2003, *Pengawasan Pusat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Sodjuangan, 2002, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota*, FISIP UI, Jakarta.
- Wiyono, Suko, 2004, *dengan judul: Pengujian Keabsahan Peraturan Daerah Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 19999 Tentang Pemerintahan Daerah*, Disertasi, Universitas Brawijaya, Malang.

#### V. KAMUS

- Gamer, Bryan A, 2004, *Black's Law Dictionary, Eight Eddition*, St, Paul Minn: West, Thomson Business..
- Henry Campbell Black, 1978, *Black's Law Dictionary*, West Pubhlying Co.
- Poerwadarminta, W.J.S, 1984, *Kamus Umum Bahasan Indonesia, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Bahasa*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Puspa, Yan Paramadya, 2008, *Kamus Hukum, Edisi Lengkap Bahasa Belanda-Indonesia-Inggris*, Aneka Ilmu, Semarang.

Tim Prima Pena, tanpa tahun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, Gita Media Press Jakarta.

Shadhily, Hassan, 1989, *Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.

## VI. INTERNET

Alipio, Mark M *Public Policy And Program Administration In The Phillipines : A Critical Discourse*, Arikel, [Https://losf.10.download](https://losf.10.download), diakses pada tanggal 14 Agustus 2021, pukul 17.48 wita

Darmawa, Mulia, 2012, Artikel dalam internet, [muliadarmawan.blogspot.com/2012/12/03/kelebihan-dan-kekurangan-desentralisasi.html](http://muliadarmawan.blogspot.com/2012/12/03/kelebihan-dan-kekurangan-desentralisasi.html) tertanggal 3/03/2012, berjudul *Kelebihan dan Kekurangan Desentralisasi di Berbagai Negara*, diakses tanggal 10 Maret 2021, pukul 17.26 wita.

Tristan Canare, *Decentralization and Welfre*, hal 106-107, Journal, diakses melalui <https://www.psejournal.hr>, diakses tanggal 14 Agustus 2021, pukul 18.00 wita.

*The Political Proces of Local Government diunduh [jlgc.org.uk/en/pdfs/chapter1.pdf](http://jlgc.org.uk/en/pdfs/chapter1.pdf)*.

*The Lokal Government Code Of Philippnes*, <https://www.dilg.gov.php>, diakses tanggal 14 Agustus 2021, pukul 17.50.

## VII. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959, Nomor 75

Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950, Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 7

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan, Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, ditetapkan pada tanggal 13 Nopember 1998,

- tanpa mencantumkan dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000, tanpa mencantumkan dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah, diumumkan oleh Sekretaris Negara pada tanggal 23 Nopember 1945, tanpa mencantumkan dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, diumumkan pada tanggal 10 Juli 1948, tanpa mencantumkan dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 1965, Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1778.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 1974, Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan di Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 1999, Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844.

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2009, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986, Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004, Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4358
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009, Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009, Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yunto Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tahun 2014, Nomor 244 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015, Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014, Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601

- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992, Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Nomor 3847.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tahun 2005, Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tahun 2008, Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4816
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tahun 2017, Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tahun 2008 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6224
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tahun 2017 Nomor 225, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6133.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman dan Tata Cara Pedoman Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia (Kepres) Nomor 31 Tahun 1983 tentang Pembentukan Badan Pengawasan Keuangan dan

Pembangunan (BPKP) dan Kepres Nomor 32 Tahun 1983 tentang Tugas Pengawasan Pembangunan mengenai tugas koordinasi pengawasan

Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres) Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pengawasan Melekat

Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 44 Tahun tahun 1974 sebagai pengganti Keputusan Presidium Kabinet Nomor 15 Tahun 1966 yang menetapkan adanya Inspektorat Jenderal pada setiap Departemen;

Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1974 tentang Irjenbang (Inspektorat Jenderal Pembangunan);

Intruksi Presiden (Inppres) Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1977 tentang pembentukan Operasi Tertib di Pusat dan di Daerah;

Peraturan Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2019 tentang Perencanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2020

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2001 tentang Pelimpahan Pengawasan Fungsional Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Gubernur

Instruksi Presiden republic Indonesia Nomor 06 Tahun 2001 tentang Telekomunikasi, Media, dan Informatika

Instruksi Presiden Nomor 03 Tahun 2003, tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Government* dengan Departemen Komunikasi dan Informasi