

KEWENANGAN PENGAWASAN PEMERINTAH PROVINSI TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN KABUPATEN/KOTA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Arie Elcaputera

Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

Jalan WR. Supratman Kandang Limun Kota Bengkulu, Bengkulu

Pos-El : arie_elcaputera@unib.ac.id

Abstract: The Republic of Indonesia is a unitary state which in the implementation of governance in the regions is based on the principle of decentralization. Then this principle gave birth to the meaning of autonomy with the substance of the transfer of authority in the implementation of government in the regions. The district / city government in carrying out its government based on the principle of autonomy, does not rule out fraud or violations both in carrying out its duties and authorities and in making district / city regional policies, because in the current era of regional autonomy, there is a tendency for autonomy to be interpreted as regional freedom to do anything without intervention from the Governor as the representative of the central government in the regions. The purpose of research is to determine the supervisory authority and the provincial government's supervisory model for regency / city administration based on law number 23 of 2014 concerning regional governance. This is the normative law research. The results showed that the central government's supervisory function was present to prevent conflicts between authorities. Supervision from the central government to local governments is commonly carried out in the form of preventive supervision and repressive supervision. Considering this, so this is the importance of supervision from the provincial government to the administration of district / city governments in order to strengthen the implementation of regional autonomy in accordance with the mandate and objectives of regional autonomy.

Keywords: Authority; Control; Local government

Abstrak: Negara Republik Indonesia merupakan Negara kesatuan yang dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasar pada asas desentralisasi. Kemudian asas ini melahirkan makna otonom dengan substansi penyerahan kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menyelenggarakan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi, tidak menutup kemungkinan terjadinya penyelewengan ataupun pelanggaran baik dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya maupun dalam pengambilan kebijakan daerah kabupaten/kota, karena dalam era otonomi daerah sekarang ini, ada kecenderungan otonomi ditafsirkan sebagai kebebasan daerah untuk melakukan apa saja tanpa campur tangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Tujuan penelitian yaitu mengetahui kewenangan pengawasan dan model pengawasan pemerintah provinsi terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa, diperlukannya pengawasan oleh pemerintah pusat supaya tidak terjadi konflik antar kewenangan. Pengawasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam kerangka desentralisasi melalui pengawasan preventif dan pengawasan represif. Mengingat hal tersebut, maka disinilah arti penting suatu pengawasan dari pemerintah provinsi kepada penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota dalam rangka memperkuat pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan amanat dan tujuan otonomi daerah.

Kata Kunci: Kewenangan; Pengawasan; Pemerintahan Daerah

Pendahuluan

Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan dengan adanya asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang dalam hal ini merupakan pelimpahan sebagian urusan kewenangan pemerintah pusat menjadi kewenangan daerah dan dilimpahkan kepada Gubernur sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah. Bahwa pada dasarnya dalam Negara kesatuan hanya ada satu Negara dengan suatu pemerintah pusat sehingga pemerintah lokal harus tunduk dan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat.¹

Hubungan kewenangan pusat dan daerah dalam sistem negara kesatuan melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi adalah pemusatan semua kewenangan pemerintah baik bidang politik maupun administrasi dijalankan oleh pemerintahan pusat. Yang dimaksud pemerintah pusat adalah presiden dan para menteri. Jika suatu negara memusatkan semua kewenangan pemerintahannya pada tangan presiden dan para menteri, tidak dibagi kepada pejabat-pejabatnya di daerah dan atau pada daerah

otonom maka disebut sentralisasi.²

Penyelenggara pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden, dan penyelenggara pemerintahan di daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah untuk provinsi disebut Gubernur.³ Mengingat 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 melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur untuk bertindak atas nama pemerintah pusat. Bahkan keberadaanya di tentukan dengan tegas dalam Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, tidak dapat Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu termasuk kedalam pengertian lembaga negara dalam arti yang luas. Namun, karena tempat kedudukannya di daerah dan merupakan bagian dari sistem pemerintahan daerah, maka lembaga-lembaga negara seperti Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat

¹Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan 7, Grasindo, Jakarta, 2010, h. 216.

²Hanif Nurcholis, *Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, Bab I, H 8.

³Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Cetakan Kelima, 2014, Jakarta, h.55.

Daerah itu lebih tepat disebut sebagai lembaga daerah.⁴

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasar pada asas desentralisasi. Asas inilah yang kemudian melahirkan makna otonom dengan substansi penyerahan kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Penegasan ini terdapat dalam Konstitusi Republik Indonesia yaitu pada Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang merupakan landasan konstitusional terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia yang kemudian pengaturan ini diatur lebih lanjut dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Di samping asas desentralisasi, dikenal juga asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan/atau instansi vertikal di wilayah tertentu. Sedangkan Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah

Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Maksud diadakan tugas pembantuan dalam pembangunan di daerah adalah agar keterbatasan jangkauan aparatur pemerintah pusat dapat ditanggulangi melalui kewenangan aparatur daerah.

Pengawasan (*toezicht*) merupakan unsur yang sangat penting dalam kerangka Negara kesatuan yang bersifat desentralistik. Kebebasan sebagai akibat dari kemandirian berotonomi, dihadapkan dengan keutuhan negara kesatuan itu sendiri. Karena keduanya merupakan dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (desentralisasi). Dengan pengawasan (*toezicht*), maka akan ada kendali terhadap desentralisasi yang berlebihan. Karenanya tidak ada otonomi tanpa pengawasan. Negara kesatuan akan bertahan jika pemerintah pusat kuat dan mampu mengawasi perilaku kepala daerah dan/atau daerah otonom. Oleh karena itu, untuk meminimalisir berbagai masalah yang mungkin timbul seperti diuraikan di atas, maka tidak dapat dipungkiri bahwa betapa pentingnya arti pengawasan, namun bagaimana bentuk pengawasan tersebut dan pengawasan yang seperti apa yang

⁴Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan...* h.236

telah diatur dalam hukum positif Indonesia.

Mengenai sistem pemerintahan daerah dan hubungan antara pusat dan daerah dalam suatu negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas sistem sentralisasi atau desentralisasi.⁵ Pelaksanaan desentralisasi pada daerah otonom dilaksanakan di daerah provinsi dan kabupaten/kota, sedangkan asas dekonsentrasi hanya pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah. Dengan demikian, provinsi dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah selain memegang asas desentralisasi juga memegang asas dekonsentrasi.

Kewenangan yang diserahkan, dilimpahkan dan ditugaskan sifatnya untuk mengatur dan mengurus pelaksanaan pemerintahan di daerah. Dengan adanya penyerahan kewenangan berdampak pada daerah kebebasan berotonomi bagi pemerintah daerah sehingga memberikan kesempatan dan keleluasaan pada daerah untuk mengatur dan menyelenggarakan urusan pemerintahannya sendiri, yang

secara langsung juga berpengaruh terhadap konsep hubungan pusat dan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan.

Dari pergeseran dan pendistribusian kekuasaan pusat ke daerah inilah, baik secara vertikal maupun horizontal melahirkan hubungan antar pemerintahan baik pusat dan daerah, maupun antara pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Hubungan yang lahir tersebut menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menganut prinsip otonomi seluas-luasnya, sebagai bentuk penjabaran amanat dari Pasal 18A Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara garis besar adalah menyangkut hubungan kewenangan, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menganut prinsip otonomi yang seluas-luasnya menyebutkan pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat. Sedangkan dalam pelaksanaan dekonsentrasi yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah memiliki tugas

⁵Van der Pot, *Handboek Dan Nederlandsche Staatsrecht*, sebagaimana dikutip dalam Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, 2011, h.2.

dan wewenang untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota, koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah pusat di daerah provinsi dan kabupaten/kota, serta koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menyelenggarakan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi, tidak menutup kemungkinan terjadinya penyelewengan ataupun pelanggaran baik dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya maupun dalam pengambilan kebijakan daerah kabupaten/kota, karena memungkinkan, adanya kecenderungan otonomi ditafsirkan sebagai kebebasan bagi daerah untuk melakukan apa saja tanpa campur tangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Dari pemaknaan otonomi yang seperti ini dan untuk mencegah kemungkinan-kemungkinan yang terjadi seperti di atas, maka disinilah arti penting suatu pengawasan dari pemerintah provinsi kepada penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota dalam rangka memperkuat pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan amanat dan tujuan otonomi daerah.

Dari uraian di atas, maka dalam tulisan ini akan membahas mengenai *pertama*, Bagaimana Kewenangan Pengawasan Pemerintah Provinsi Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota dan *kedua*, Bagaimana Model Pengawasan Pemerintah Provinsi Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, yaitu penelitian hukum normatif (yuridis normatif). Pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait, bahan hukum sekunder meliputi buku-buku teks, kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan hasil penelitian dan unsur-unsur literatur lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang di kaji dalam penelitian ini. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini analisis yuridis kualitatif. Analisis ini mengkaji isi kaidah hukum yang mengatur tentang kewenangan pengawasan dan model pengawasan pemerintah provinsi terhadap

penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten/kota menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pembahasan

1. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Melakukan Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Di Kabupaten/Kota Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Otonomi Daerah merupakan pelimpahan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat, sesuai dengan UU Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Klasifikasi urusan pemerintahan dibagi menjadi urusan pemerintahan absolut, Konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut merupakan sepenuhnya kewenangan pemerintah pusat. Urusan Konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah Pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota sehingga urusan konkuren yang diberikan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, dan pemerintahan pemerintahan umum merupakan kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Kewenangan konkurenlah yang membuat daerah yang memiliki legal self sufficiency yang bersifat self government yang diatur dan diurus oleh pemerintah setempat, karena itu otonomi lebih menitikberatkan aspirasi masyarakat setempat daripada kondisi yang berbeda di daerah.⁶

Penyelenggaraan Pemerintahan di Negara Republik Indonesia tidak dapat dilepaskan dari hubungan penyelenggaraan antara Pemerintah Pusat dan daerah. Hubungan penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada prinsip kerangka Negara Kesatuan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 diikuti dengan sistem desentralisasi. Hal itu dapat dipahami dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang - Undang Dasar 1945 mengenai Pemerintahan Daerah, menyatakan sebagai berikut, Pasal 18 ayat (1): “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi.

Penggunaan istilah “dibagi atas” ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hubungan antara daerah

⁶ M Jeffri Arlinandes Chandra, Peraturan Daerah (Perda) Syari’ah Dan Perda Bernuansa Syari’ah Dalam Konteks Ketatanegaraan Di Indonesia, Jurnal Al Imarah Vol 3 No1 tahun 2018, h. 63-64

provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Selanjutnya Pasal 18 ayat (2): “Pemerintahan Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Sementara itu mengenai hubungan penyelenggaraan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah diatur dalam Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan: Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi, kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Pola hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang sentralistik dan mengedepankan asas dekonsentrasi bersifat hierarkis dan vertikal.

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah diperlukan adanya pengawasan, tujuan dari adanya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah adalah untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai

dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁷ Secara umum, pengawasan diartikan sebagai proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan.⁸

Hubungan pengawasan antar pemerintahan dibedakan antara hubungan bersifat vertikal atau fungsi kontrol dengan pengawasan yang dilaksanakan oleh badan-badan Pemerintah yang lebih tinggi terhadap badan-badan yang lebih rendah. Dasar yang menjadi alasan hadirnya pengawasan antar pemerintahan adalah sebagai berikut :

- a. Koordinasi: mencegah atau mencari penyelesaian konflik/perselisihan kepentingan, misalnya di antara kabupaten-kabupaten.
- b. Pengawasan kebijaksanaan: disesuaikan kebijaksanaan dari aparat pemerintah yang lebih rendah terhadap yang lebih tinggi.

⁷ Ateng Syafrudin, *Naskah Lepas Masalah-masalah Hukum Otonomi Daerah (Arti Pengawasan)*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 2003, h. 1.

⁸ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, h. 81.

- c. Pengawasan kualitas: control atas kebolehan dan kualitas teknis pengambilan.
- d. Keputusan dan tindakan- tindakan aparat pemerintah yang lebih rendah.
- e. Alasan-alasan keuangan: peningkatan kebijaksanaan yang tepat dan seimbang dari aparat pemerintah yang lebih rendah.
- f. Perlindungan hak dan kepentingan warga: dalam situasi tertentu mungkin Pemerintah Pusat dan Daerah bersifat hirarkis dan vertikal.

Pengawasan dapat diartikan segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas sesuai dengan yang semestinya atau tidak.⁹ Hal ini dianggap perlu ditegaskan karena adanya penafsiran yang timbul akibat penerapan kebijakan Otonomi Daerah yang mengembangkan pola hubungan antara pusat dan daerah serta hubungan antara daerah yang dipahami bersifat horizontal.

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

melahirkan pengawasan yang merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan apabila “pengikat” tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi “pembelenggu” desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan. Di dalam negara kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan negara, tidak pula mungkin ada negara di dalam negara.¹⁰

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat diperlukan agar tidak terjadi konflik antar kewenangan. Pengawasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah

⁹ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, h. 19.

¹⁰ Ni'Matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah Dengan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009, h 5

daerah yang umum dilakukan adalah dalam bentuk pengawasan preventif dan pengawasan represif. Namun pengawasan preventif memiliki aspek positif, yaitu dapat mengendalikan inisiatif yang dilakukan oleh daerah, sehingga daerah dipaksa untuk mengikuti kebijakan dari pemerintah pusat.¹¹

Kewenangan yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu *onderdil* tertentu saja. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.¹² Wewenang (*bevoegdheid*) dapat dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.¹³

Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai

kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara.¹⁴ Kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.¹⁵

Undang-undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 91 menyatakan 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.

Pembinaan dan Pengawasan dilakukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah dan

¹¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001, h. 154.

¹² Abdul Rasyid Khalid, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, h.2017..

¹³ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", *Yuridika*, No. 5&6 Tahun XII, September -Desember , 1997 , h. 1

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2006, h. 100.

¹⁵ Ganjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2007, h. 93

atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah melalui koordinasi antar pemerintahan. Pembinaan dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional, atau provinsi yang meliputi :

1. Koordinasi pemerintahan antarsusunan pemerintahan;
2. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
3. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
4. Pendidikan dan pelatihan; dan
5. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi: Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Pemerintah memberikan penghargaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sanksi diberikan oleh Pemerintah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah. Sanksi yang diberikan dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah antar kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/ Walikota.¹⁶

¹⁶ Andriansyah, *Administrasi Pemerintahan Daerah Dalam Analisa*, Fisip Univ Moestopo, Jakarta, 2015, h 53-54

2. Model Pengawasan Pemerintah Provinsi terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota

Sebuah cita-cita nyata bangsa untuk menciptakan daerah-daerah otonom yang bisa mengurus rumah tangga daerah sendiri menjadi semakin terkatalisasi dengan perkembangan zaman yang semakin pesat.¹⁷ Menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa 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.

Menurut Suwandi¹⁸, filosofi dari otonomi daerah adalah *pertama*, eksistensi pemerintah daerah dibuat untuk menciptakan kesejahteraan secara demokratis; *kedua*, setiap kewenangan yang diserahkan ke daerah harus mampu menciptakan kesejahteraan dan demokrasi; *ketiga*, kesejahteraan dicapai melalui

pelayanan publik; *keempat*, pelayanan publik dapat bersifat pelayanan dasar maupun bersifat pengembangan sektor unggulan. Esensi Otonomi Daerah adalah berkembangnya daerah dengan kemandirian yang mampu mengatur dan menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan, sesuai dengan konsep-konsep otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

*Van Der Pot*¹⁹ memahami konsep otonomi daerah sebagai *Eigen Huishoulding* (menjalankan rumah tangganya sendiri). Otonomi adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerahnya karena setiap daerah mempunyai kebebasan dan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga pemerintahan di daerah. Selain itu, bisa dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian (*Vrijheid* dan *Zelfstandigheid*) satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi tanggung jawab satuan pemerintahan yang lebih rendah.

¹⁷ Muhammad Syahwalan, *Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Dan/Atau Wakil Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah Tahun 1974-2014*, Jurnal Al Imarah, Vol 3 No 1 Tahun 2018.

¹⁸Suwandi, *Menggagas Otonomi Daerah di Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta, 2005, h. 17.

¹⁹Agusalim Andi Ganjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2007, h. 109.

Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.

Menurut Piliang mengartikan otonomi sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁰ Otonomi dalam konteks hubungan hierarki dikaitkan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal, diartikan sebagai Penyerahan kepada atau membiarkan setiap pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu secara penuh baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya (wewenang mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankannya).

Pembagian satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat otonom dalam hubungan hierarki merupakan konsekuensi logis dari bentuk negara kesatuan, dan pada sisi yang lain memiliki konsekuensi pada hubungan wewenang melalui jalur koordinasi dan pengawasan, disamping pembinaan dan kerja sama. Selain itu juga konsekuensi dari adanya distribusi kekuasaan secara vertikal

kepada satuan-satuan pemerintahan terjadi pula distribusi pendapatan, yang diterima daerah sebagai pendapatan daerah.

Pengawasan (*toezicht, supervision*) merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi. Karenanya pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi yang berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa pengawasan. Namun, perlu diketahui pengertian pengawasan adalah suatu bentuk hubungan dengan sebuah *legal entity* yang mandiri, bukan hubungan internal dari entitas yang sama. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang. Pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan terhadap hal yang tidak ditentukan menurut peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersifat otonom mengklasifikasikan pengawasan kedalam dua jenis pengawasan yaitu pengawasan bersifat preventif dan pengawasan yang bersifat represif. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan (*goedkuring*). Pengawasan represif adalah wewenang pembatalan

²⁰Pheni Chalid, *Otonomi Daerah, Masalah, Pemberdayaan dan Konflik, Kemitraan*, Jakarta, 2005, h. 15.

(*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).²¹

Pengawasan dalam kaitannya dengan hubungan antar tingkat pemerintahan dalam negara kesatuan yang desentralistik, dapat digolongkan menjadi dua, yaitu :

a. Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintah daerah. Jika dikaitkan dengan pembentukan produk hukum maka hal ini relevan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah, pengawasan preventif ini berkaitan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*).²²

Menurut Revrison Baswir terdapat tujuan dari Pengawasan preventif yaitu:

- a) Untuk mencegah agar tindakan yang menyimpang dari dasar ketentuan yang telah ditentukan tidak terjadi.
- b) Untuk memberikan pedoman bagi terselenggaranya

pelaksanaan kegiatan agar dilakukan secara efektif dan efisien;

- c) Untuk menentukan siapa yang mempunyai kewenangan dan tanggung jawab.

b. Pengawasan Represif

Pengawasan represif dilaksanakan setelah dilakukannya tindakan dengan membandingkan antara apa yang telah terjadi dengan apa yang seharusnya terjadi. Berkaitan dengan pembentukan produk hukum daerah dan tindakan tertentu organ pemerintah daerah, pengawasan ini berkaitan dengan wewenang pembatalan (*Verneitiging*) atau penangguhan (*schorsing*).²³

Alasan-alasan dilakukannya pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap daerah-daerah dapat dikaitkan dengan hal-hal berikut:²⁴

- a) *To maintain minimum standards in the performance of services by local authorities*
- b) *To maintain of standards of administration as well as coordinate administration between and among various levels of government*

²¹Bagir manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) FH UII, Yogyakarta, 2005, h. 153

²² Bagir manan, *Menyongsong Fajar...* h. 154.

²³ Bagir manan, *Menyongsong Fajar...* H 154.

²⁴ Josep Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Politicts and Goverment (PolGov) Fisipol UGM, Yogyakarta, 2012, h.304

- c) *To protect the citizens again the abuse of powers by local authorities*
- d) *To control local expenditures as part of the management and planning of the national economy*
- e) *To wield and integrate the diverse people into nation.*

Dengan demikian, pengawasan tersebut dilakukan adalah untuk menjaga standar minimum dalam kinerja pelayanan oleh pemerintah daerah, mempertahankan standar administrasi serta koordinasi diantara berbagai tingkat pemerintahan, melindungi warga negara dari penyalahgunaan dan kesewenang-wenangan kekuasaan oleh pemerintah daerah, mengontrol pengeluaran daerah sebagai bagian dari manajemen dan perencanaan ekonomi nasional, dan untuk mengintegrasikan masyarakat yang beragam.

Pengawasan oleh Lembaga Negara dapat dikelompokkan sebagai berikut :

a. Pengawasan Atasan Langsung
(Pengawasan Melekat)

Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atasan langsung baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan. Sehingga,

menciptakan pengawasan melekat dan meningkatkan mutunya di dalam lingkungan tugasnya masing masing.

b. Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan atau manajer dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya.

c. Pengawasan Politis (DPR/DPRD)

Pengawasan politis disebut juga pengawasan informal karena biasanya pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat baik langsung maupun tidak langsung. Pengawasan ini juga sering pula disebut *social control*. Contoh-contoh pengawasan jenis ini misalnya pengawasan melalui surat-surat pengaduan masyarakat, melalui media masa dan melalui badan-badan perwakilan rakyat. *Social control* sebagai pengawasan politis melalui jalur lembaga-lembaga perwakilan pada saat sekarang sudah terasa semakin mantap, di tingkat pusat pengawasan oleh DPR-RI atas jalannya pemerintah

dan pembangunan terasa semakin intensif dan melembaga antara lain melalui forum rapat kerja komisi dengan pemerintah dan forum dengar pendapat (*hearing*) antara komisi-komisi DPR-RI dengan para pejabat tertentu, begitu juga yang dilaksanakan di Daerah antara Pemda dengan DPRD yang bersangkutan.

d. Pengawasan dan Pemeriksaan Lainnya

Pengawasan dan pemeriksaan lainnya merupakan pengawasan umum yang dilakukan oleh pemerintah terhadap segala kegiatan pemerintah daerah untuk menjamin penyelenggaraan pemerintah daerah dengan baik. Pengawasan umum terhadap pemerintah daerah dilakukan oleh Mendagri dan Gubernur/Bupati/Wali Kota kepada Daerah sebagai wakil pemerintah di daerah yang bersangkutan. Bagi Mendagri dan Gubernur/Bupati/Wali Kota, pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah melalui pengawasan preventif, pengawasan represif, dan pengawasan umum adalah

merupakan salah satu tugas pokoknya yang ditugaskan oleh Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penutup

1) Kesimpulan

Pengawasan

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan sebagai usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efektif dan efisien serta meningkatkan kapasitas daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah. Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdiri atas pengawasan umum dan pengawasan teknis. Karena esensi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan pencerminan pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah.

Pengawasan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, yang bertindak atas nama Pemerintah Pusat dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan kepada

Pemerintah Daerah kabupaten/kota karena adanya pelimpahan kewenangan dari Presiden. Agar proses pengawasan berjalan secara efektif dan efisien diperlukan adanya kejelasan tugas dan sinergi pengawasan melalui mekanisme koordinasi antara Pemerintah Pusat dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat serta Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Menteri selaku koordinator pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara nasional senantiasa melakukan koordinasi yang bertujuan agar tidak terjadi pengawasan yang melebihi kewenangannya dan tumpang tindih.

2) Saran

Sebaiknya pengawasan antar hubungan pemerintahan dalam sistem desentralisasi yang dianut Indonesia dilakukan dengan bersinergi antar pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten kota agar urusan pemerintahan menjadi terintegrasi.

Pustaka Acuan

A. Buku

Abdul Rasyid Khalid,
Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik

Indonesia, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006

Agusalim Andi Ganjong,
Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum, Bogor, Ghalia Indonesia, 2007

Andriansyah, Administrasi Pemerintahan Daerah Dalam Analisa, Fisip Univ Moestopo, Jakarta, 2015

Ateng Syafrudin, *Naskah Lepas Masalah-masalah Hukum Otonomi Daerah (Arti Pengawasan)*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 2003

Bagir manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) FH UII, Yogyakarta, 2005

Bagir Manan,
Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001

Ganjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2007

Hanif Nurcholis,
Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Grasindo, Jakarta, 2007

Josep Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM, Yogyakarta, 2012

Pheni Chalid, *Otonomi Daerah, Masalah, Pemberdayaan dan Konflik*, Kemitraan, Jakarta, 2005

Prajudi Atmosudirdjo,
Hukum Administrasi Negara,
Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983

Ramlan Subakti,
Memahami Ilmu Politik, Cetakan 7,
Grasindo, Jakarta, 2010

Ridwan HR, *Hukum
Administrasi Negara*, Jakarta,
Rajawali Pers, 2006

Siswanto Sunarno, *Hukum
Pemerintahan Daerah di
Indonesia*, Sinar Grafika, Cetakan
Kelima, 2014, Jakarta

Sujanto, *Beberapa
Pengertian di Bidang Pengawasan*,
Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986

Suwandi, *Menggagas
Otonomi Daerah di Masa Depan*,
Samitra Media Utama, Jakarta,
2005

Van der Pot, *Handboek
Dan Nederlandsche Staatsrecht*,
sebagaimana dikutip dalam Bagir
Manan, *Menyongsong Fajar
Otonomi Daerah*, Yogyakarta,
2011

B. Jurnal

Ni'Matul Huda, *Hubungan
Pengawasan Produk Hukum
Daerah Antara Pemerintah
Dengan Pemerintah Daerah
Dalam Negara Kesatuan Republik
Indonesia*, Jurnal Hukum No. Edisi
Khusus Vol. 16 Oktober 2009

Philipus M. Hadjon,
“*Tentang Wewenang*”, Yuridika,
No. 5&6 Tahun XII, September -
Desember, 1997

M Jeffri Arlinandes
Chandra, *Peraturan Daerah (Perda)
Syari'ah Dan Perda*

*Bernuansa Syari'ah Dalam
Konteks Ketatanegaraan Di
Indonesia*, Jurnal Al Imarah Vol 3
No1 tahun 2018.

Muhammad Syahwalan,
*Mekanisme Pemberhentian Kepala
Daerah Dan/Atau Wakil Kepala
Daerah Menurut Undang-Undang
Tentang Pemerintahan Daerah
Tahun 1974-2014*, Jurnal Al
Imarah, Vol 3 No 1 Tahun 2018.

C. Internet

Moch. Firmansyah
“*penerapan management
pengawasan administratif dalam
pemerintahan*” diakses dari
https://www.academia.edu/9686127/Makalah_pengawasan

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Dasar
Negara Republik Indonesia Tahun
1945

Undang-Undang Nomor 23
tahun 2014 tentang Pemerintahan
Daerah