

**PEMBINAAN DAN PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT DALAM RANGKA  
PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG PEMERINTAH DAERAH**

**CONSTRUCTION AND OBSERVATION CENTRAL GOVERNMENT IN ORDER TO  
MANAGEMENT LOCAL GOVERNMENT PURSUANT TO LOCAL GOVERNMENT**

**Husin Ilyas**

Universitas Muara Bango Jambi

Jalan Lintas Sumatera Km. 6 Sungai Binjai, Muara Bungo 37215, Jambi

E-mail: [dr\\_husin.ilyas@yahoo.com](mailto:dr_husin.ilyas@yahoo.com)

Diterima: 2 Oktober 2012; direvisi: 19 November 2012; disetujui: 10 Desember 2012

**Abstrak**

Pembinaan, baru diatur secara eksplisit, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pada hakekatnya, merupakan pemberdayaan institusi Pemerintah Daerah dan lembaga-lembaga daerah, yang merupakan intervensi pusat terhadap pemerintah daerah, hal ini menunjukkan tidak ada kemandirian pemerintah daerah, ini kembali pada prinsip sentralisasi. Pengawasan, menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, memuat sistem pengawasan preventif dan represif dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hanya memuat sistem represif. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memuat sistem pengawasan preventif disebut evaluasi dan represif, terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota. Pengawasan preventif, tidak berjalan dengan efektif dan efisien. Pengawasan ini mengurangi kemandirian daerah dan apabila peraturan daerah dan peraturan kepala daerah bertentangan dengan kepentingan umum, Undang-Undang yang lebih tinggi tingkatnya dapat dibatalkan pengawasan represif.

**Kata kunci:** pembinaan, pengawasan, pemerintah pusat, pemerintah daerah.

**Abstract**

*Construction, newly arranged by explicit. In The Law No. 22 of 1999 and The Law No. 32 of 2004, intrinsically, representing enableness of institution of local government and institutes, representing intervention center to local government, this matter show no local government independence, this return principle centralistic. Observation, start from The Law No.22 of 1999 up to The Law No. 5 of 1974, loading system of observation of preventive and repressive and The Law No. 22 of 1999 only load the system represif. The Law No. 32 of 2004 loading system of observation preventif referred evaluation and repressive, to by law and regulation of regional leader province, regency and town. Observation preventive, not walk effectively and efficient. This observation lessen the area independence and if by law and regulation regional leader oppose against the public interest, higher level of the law its storey level annihilable observation repressive.*

**Keywords:** coaching, supervision, central government, local government.

**PENDAHULUAN**

Persoalan tentang pembinaan terutama sekali untuk dikaji ialah pembinaan itu pengertiannya apa, macam-macam bentuk pembinaan dan lembaga yang melakukan pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah. Konsep-konsep tentang pengertian pembinaan tidak ada ditemui di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Para ilmuwan mendefinisikan “pembinaan”, sebagaimana yang dikemukakan oleh Tubagus Ronny Rahman Nitibaskoro adalah: “Yang dimaksud dengan pembinaan adalah lebih ditekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan daerah otonomi”. Instrumen hukum yang mengatur pembinaan dan pengawasan ini diatur dengan Peraturan Pemerintah, sebagaimana yang

dimaksud Pasal 223 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah. Untuk mewujudkan Presiden Republik Indonesia pada tanggal 30 Desember Tahun 2005 menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dimuat dalam Lembaran Negara Nomor 165 Tahun 2005.

Dari konsep ini pembinaan merupakan sarana dan upaya pemberdayaan daerah otonom. Hal ini mengandung suatu maksud untuk memperlancar daerah otonom dalam rangka mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya. Selanjutnya Sadu Wasistiono, melihat dari sudut bidang kewenangan pembinaan yaitu: “Bidang kewenangan pembinaan mencakup upaya-upaya pemberdayaan institusi Pemerintah, non Pemerintah

maupun masyarakat agar menjadi makin mandiri”. Dari konsep ini terlihat tujuan dari pembinaan itu adalah suatu upaya untuk pemberdayaan lembaga Pemerintah dan sebagainya.

Berdasarkan pemikiran-pemikiran tersebut di atas, dapat ditarik suatu gambaran inti dari pembinaan itu yaitu: “Pemberdayaan lembaga Pemerintah, khususnya pemerintah daerah dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Dalam bahasa yuridisnya lebih tepat pengertian pemberdayaan itu diartikan, memajukan atau meningkatkan”. Hal ini sasaran penyelenggara-an pemerintahan itu pada intinya untuk mencapai tujuan nasional, seperti termuat di dalam alinea keempat pembukaan (Preamble) UUD 1945 yaitu: “Untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa.....” atas dasar itu pembinaan terhadap pemerintah daerah dan pengawasan sebagai penyelenggaraan pemerintahan harus diupayakan untuk mewujudkan tercapainya penyelenggaraan otonomi daerah. Pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah ini adalah salah satu bentuk hubungan antara pemerintah dan pemerintah daerah, dalam rangka untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka penulis merumuskan isu sentral dalam penelitian ini adalah: “Pembinaan dan Pengawasan Pemerintah Pusat dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Pemerintah Daerah”. Berdasarkan isu sentral tersebut, yang menjadi isu hukumnya yaitu: Hubungan pembinaan dan pengawasan pemerintah terhadap pemerintah daerah menurut undang-undang pemerintahan daerah.

Terlebih dahulu dijelaskan apa yang dimaksud dengan “wewenang” dan bagaimana cara memperoleh wewenang. Philipus M. Hadjon dalam tulisannya berjudul *Tentang Wewenang* mengemukakan “Kalau kita kaji istilah hukum kita secara cermat, ada sedikit perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *beveogtheid*. Perbedaannya terletak dalam karakter hukumnya. Istilah Belanda *beveogtheid* digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat. Dalam hukum kita, istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan selalu dalam konsep hukum publik.”

Dari pendapat di atas, wewenang dalam konsep hukum publik dideskripsikan kekuasaan, wewenang dalam arti yuridis adalah: “suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.” Seterusnya Philipus M. Hadjon mengemukakan: “Ruang lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang untuk membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), tetapi juga semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya.” Sedangkan yang dimaksud dengan wewenang adalah “hak seseorang pejabat untuk mengambil tindakan yang

diperlukan agar tugas serta tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan baik”.

Cara memperoleh wewenang ada beberapa cara sebagaimana dikemukakan Philipus M. Hadjon, Terdapat dua cara utama untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu atribusi dan delegasi. Kadang-kadang juga mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.

Dalam rangka menjelaskan pengertian “pemerintahan” di bawah ini akan dikemukakan beberapa pendapat para ilmuwan atau para sarjana, terutama S. Pamudji menerangkan sebagai berikut: “Secara etimologis, pemerintahan berasal dari perkataan Pemerintah, sedangkan Pemerintah berasal dari perkataan perintah. Menurut kamus kata-kata tersebut mempunyai arti sebagai berikut:

- a. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu;
- b. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (Daerah Negara) atau Badan Tertinggi yang memerintah sesuatu negara (seperti Kabinet merupakan suatu Pemerintah);
- c. pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal urusan dan sebagainya) memerintah.

Untuk memperoleh gambaran yang lebih luas mengenai perkataan pemerintahan tersebut maka perlu dilakukan pengkajian lebih lanjut. Dalam kepustakaan Belanda dijumpai perkataan Bestuur (Regering) yang berarti Pemerintah, sedangkan perkataan Bestier diartikan pemerintahan.

A. Hamid S Attami, mengemukakan pengertian Pemerintah dan pemerintahan yaitu: “Kata “Pemerintah” dalam Bahasa Indonesia berarti “kekuasaan yang memerintah suatu negara atau daerah negara”; atau “kekuasaan yang tertinggi dalam sesuatu negara”; atau “badan tertinggi yang memerintah sesuatu negara”. Dan “pemerintahan” berarti “perbuatan, atau cara atau hal urusan memerintah”. Sedangkan induk kata Pemerintah ialah “perintah”, “perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu”.

Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara menyatakan: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar. Selanjutnya, Pasal 4 ayat (2) menyatakan: “Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden, kemudian Pasal 17 ayat (1) menyatakan: Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara”; ayat (2) menyatakan: “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”. Ayat (3) menyatakan: Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”, selanjutnya menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang dimaksud dengan pemerintah dan pemerintah daerah, sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 1 ayat (a) menyatakan:

- a. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta para Menteri.

- b. Pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah.
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPRD, adalah badan legislatif daerah.
- d. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonomi oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi.

Kemudian menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang dimaksud dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 1 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) menyatakan:

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

## PEMBAHASAN

### **Pembinaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Pemerintah Daerah.**

Pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah ini adalah salah satu bentuk hubungan antara pemerintah dan pemerintah daerah, dalam rangka untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Sebagai landasan hukumnya diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 18A UUD 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 belum ada ketentuan-ketentuan pasalnya yang mengatur tentang pembinaan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal itu, tidak perlu dibahas. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, hanya memuat satu Pasal yang mengatur pembinaan, yaitu diatur dalam Pasal 112, bunyi lengkap Pasal 112 menyatakan:

- (1) “Dalam rangka pembinaan, Pemerintah memfasilitasi penyelenggaraan Otonomi Daerah.
- (2) Pedoman mengenai pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Otonomi Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”.

Dari ketentuan Pasal 112 ayat (1) tersebut di atas, menetapkan yaitu: “Pemerintah Pusat

memfasilitasi penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam rangka pembinaan”. Hal ini mengandung suatu pengertian, tanggung jawab pembinaan pemerintah daerah, tidak terlepas tanggung jawab Pemerintah dalam rangka upaya pemberdayaan daerah otonom dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini sejalan maksud memfasilitasi adalah upaya pemberdayaan daerah otonom melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan super visi (penjelasan Pasal 112 ayat (1)). Azas yang terkandung dalam ketentuan Pasal 112 ayat (1) tersebut, mengandung azas dekonsentrasi. Setelah itu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Instrumen hukum yang mengatur pembinaan dan pengawasan ini diatur dengan peraturan Pemerintah, sebagaimana yang dimaksud Pasal 223 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk mewujudkan Presiden Republik Indonesia pada tanggal 30 Desember Tahun 2005 menetapkan peraturan Pemerintah nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dimuat dalam Lembaran Negara Nomor 165 Tahun 2005.

Konsep-konsep tentang pengertian pembinaan tidak ada ditemui di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Para ilmuwan mendefinisikan “pembinaan”, sebagaimana yang dikemukakan oleh Tubagus Ronny Rahman Nitibaskoro adalah: “Yang dimaksud dengan pembinaan adalah lebih ditekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan daerah otonomi”. Dari konsep ini pembinaan merupakan sarana dan upaya pemberdayaan daerah otonom.

Pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah ini adalah salah satu bentuk hubungan antara pemerintah dan pemerintah daerah, dalam rangka untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Sebagai landasan hukumnya diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 18A UUD 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 belum ada ketentuan-ketentuan pasalnya yang mengatur tentang Pembinaan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal itu, tidak perlu dibahas. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, hanya memuat satu Pasal yang mengatur pembinaan, yaitu diatur dalam Pasal 112, bunyi lengkap Pasal 112 menyatakan:

- (1) “Dalam rangka pembinaan, Pemerintah memfasilitasi penyelenggaraan Otonomi Daerah.
- (2) Pedoman mengenai pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Otonomi Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”.

Dari ketentuan Pasal 112 ayat (1) tersebut di atas, menetapkan yaitu: “Pemerintah Pusat memfasilitasi penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam rangka pembinaan”. Hal ini mengandung suatu pengertian, tanggung jawab pembinaan pemerintah

daerah, tidak terlepas tanggung jawab Pemerintah dalam rangka upaya pemberdayaan daerah otonom dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini sejalan maksud memfasilitasi adalah upaya pemberdayaan daerah otonom melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan super Visi (penjelasan Pasal 112 ayat (1)). Azas yang terkandung dalam ketentuan Pasal 112 ayat (1) tersebut, mengandung azas dekonsentrasi. Setelah itu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Instrumen hukum yang mengatur pembinaan dan pengawasan ini diatur dengan peraturan Pemerintah, sebagaimana yang dimaksud Pasal 223 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Untuk mewujudkan Presiden Republik Indonesia pada tanggal 30 Desember Tahun 2005 menetapkan peraturan Pemerintah nomor 79 Tahun 2005 tentang pedoman pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah dimuat dalam Lembaran Negara Nomor 165 Tahun 2005.

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tersebut di atas, dapat diketahui asas pembinaan penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan asas dekonsentrasi, hal itu ditetapkan kedudukan Gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah, dan disamping itu menetapkan pula Gubernur sebagai wakil Pemerintah di daerah, bertugas untuk melakukan pembinaan dalam upaya untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini dijelaskan dalam penjelasan umum alenia keenam peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 menyatakan: “pemerintahan daerah pada hakekatnya merupakan sub sistem dari pemerintahan nasional dan secara implisit pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan Daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan”.

### **Bentuk-Bentuk Pembinaan**

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, memuat ketentuan-ketentuan pembinaan, dimuat dalam Bab XII, yang berjudul: “Pembinaan dan Pengawasan”. Khusus yang mengatur pembinaan diatur dalam Pasal 217. Pasal 217 ayat (1) menyatakan:

- (1) Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:
  - a. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan;
  - b. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
  - c. Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
  - d. Pendidikan dan pelatihan; dan

- e. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Dari ketentuan Pasal 217 tersebut di atas, ada beberapa hal untuk dikaji, menimbulkan persoalan hukum yang dalam pelaksanaan pembinaan itu, secara teknis sulit dilaksanakan, yang berkaitan yaitu:

1. Ketentuan Pasal 217 ayat (1) tersebut, menunjukkan suatu pengertian tanggung jawab pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi sebagaimana dicantumkan dalam ayat (1) mulai dari huruf a sampai dengan huruf e di atas. Kewenangan tersebut diletakkan atau dipikulkan kepada Pemerintah yang dimaksud sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah Presiden sebagai Pemerintah. Lain halnya dibandingkan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah terdiri dari Presiden beserta para Menteri (Pasal 1 huruf a).
2. Ditemukan tidak sinkronnya antara ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan ketentuan peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang: “Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah”. Menurut peraturan Pemerintah tersebut, pembinaan atas penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan oleh Pemerintah dan/ atau Gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah, sebagaimana yang dimaksud Pasal 1 angka 3 yang telah dikemukakan pada lembaran dimuka, sedangkan menurut ketentuan Pasal 217 ayat (1) tersebut di atas dilakukan oleh Pemerintah yaitu Pemerintah berarti mengandung suatu pengertian, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah disentralkan kepada Pemerintah yaitu Presiden.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 217 ayat (1) tersebut di atas, bentuk-bentuk pembinaan yang harus dilakukan oleh Pemerintah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, dalam bentuk yaitu:

- a. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan;
- b. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
- c. Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
- d. Pendidikan dan pelatihan; dan
- e. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005, tersebut di atas dapat diketahui, “Pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah itu, bertujuan dalam rangka terciptanya suatu integrasi (penyatuan) dalam pelaksanaan berbagai tugas pemerintahan yang dilaksanakan dalam bentuk koordinasi antar susunan pemerintahan, dari

tingkat pusat sampai ke tingkat daerah dan di samping itu memberikan dalam bentuk, pedoman setandar pelaksanaan urusan pemerintahan, serta bimbingan dalam bentuk supervisi, konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan, pendidikan, pelatihan, perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan terakhir evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan. Tugas-tugas pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah ini dalam usaha melakukan pengawasan preventif. Sehingga perlu dilakukan pembinaan terlebih dahulu terhadap pemerintahan daerah di daerah, agar dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dapat berjalan dengan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan Undang-undang.

### **Pengawasan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Sebelum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999**

Hubungan antara pemerintah dan pemerintah daerah salah satu bentuknya ialah berwujud pengawasan, hal ini dikemukakan oleh Soehino yaitu: "Hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah atau dengan pemerintah daerah tingkat atasnya, merupakan hubungan pengawasan", hal yang sama juga dikemukakan The Liang Gie: "Salah satu bentuk hubungan lain antara pusat dengan daerah ialah berwujud pengawasan oleh Pusat terhadap Daerah"

Dari pemikiran tersebut menggambarkan pada intinya pengawasan itu adalah salah satu perwujudan hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah dan pemerintah tingkat atasnya. Hal ini sejalan pemikiran yang dikemukakan Ninik Widiyanti dan Sunindhia yaitu: Oleh karena harus ada keserasian hubungan antara Pusat dan Daerah dan terjaganya keutuhan Negara Kesatuan maka Pusat sebagai penanggung jawab secara utuh tentang kehidupan bernegara perlu mengadakan pengawasan terhadap daerah-daerah. Harus pula dijaga agar otonomi ini akhirnya tidak akan menimbulkan suatu daerah yang bersifat "staat" juga.

Pengawasan oleh pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, akibat mutlak dari negara kesatuan, hal ini dikemukakan Ninik Widyanti dan Sunindhia yaitu: "Pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintah daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan"

Sistem pengawasan Peraturan Daerah menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang memuat tentang pengawasan, dimuat dalam paragraf I yang berjudul: "Pengawasan Preventif" dan pada paragraf II diberi judul "Pengawasan Represif".

1. Pengawasan Preventif dalam bentuk "Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah". Sistem pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah ditetapkan dalam Pasal 69 ayat (1) menyatakan: "Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang memerlukan pengesahan, dapat dijalankan

sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, atau apabila setelah 3 (tiga) bulan sejak diterimanya Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah tersebut, pejabat yang berwenang tidak mengambil sesuatu keputusan".

Dari ketentuan Pasal 69 ayat (1) tersebut di atas, menetapkan yaitu: pertama Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah, sebelum dijalankan atau diperlakukan, harus ada pengesahan dahulu dari pejabat yang berwenang. Kedua apabila setelah 3 (tiga) bulan sejak diterima Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah tersebut, pejabat tersebut belum juga mengambil sesuatu keputusan. Pada intinya belum dapat dijalankan, baik Peraturan Daerah tingkat I dan Peraturan Daerah tingkat II, begitu juga terhadap Keputusan Kepala Daerah Tingkat I dan daerah tingkat II. Lembaga atau Institusi, yang dilimpahkan wewenang melakukan pengawasan sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan umum angka 6 yang berjudul: "Pengawasan", huruf b yang berjudul pengawasan preventif, menjelaskan yaitu:

- (1) Pengawasan Preventif mengandung prinsip bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, yaitu:
  - (a) Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat I;
  - (b) Gubernur Kepala Daerah bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II.
- (2) Pada pokoknya Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang untuk berlakunya memerlukan pengesahan adalah yang:
  - (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 dalam 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: mengadakan utang-piutang, menanggung pinjaman, mengadakan perusahaan daerah, mengubah dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, menetapkan perhitungan Anggaran Pendapatan

dan Belanja Daerah, mengatur gaji pegawai dan lain-lain.

Dari penjelasan umum angka 6, huruf b, angka (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tersebut di atas, menetapkan lembaga atau instansi yang dilimpahkan untuk melakukan pengawasan preventif terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. dengan sistem hirarki atau sistem bertingkat susunan Pemerintah yaitu Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat I, Gubernur terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II. Peraturan daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang mendapat pengawasan terlebih dahulu dari institusi tersebut, sebagaimana yang dimaksud pada angka (2) dimulai huruf a sampai dengan huruf d tersebut di atas.

#### **Sistem Pengawasan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999**

Di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hanya memuat satu sistem pengawasan yaitu pengawasan represif dan tidak ada ditemui pengawasan dalam bentuk preventif. Bentuk pengawasan represif adalah “Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan lainnya”. (Pasal 114 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999).

#### **Sistem Pengawasan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004**

Dalam Pasal 218 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, diatur pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, untuk itu bunyi lengkap Pasal 218 tersebut dirumuskan yaitu:

- (1) Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:
  - a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
  - b. Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan peraturan kepala daerah.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.

Dari ketentuan Pasal 218 ayat (1) huruf b, tersebut di atas menetapkan wujud pengawasan dalam bentuk Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Pengawasan represif, sebagaimana yang dimaksud Pasal 223 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah dikemukakan pada lembaran terdahulu, pedoman yang berhubungan dengan pengawasan, khususnya pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005

tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Di dalam peraturan Pemerintah tersebut di atas, pada bagian kedua diberi judul: “Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah”. Pasal 37 ayat (1) menyatakan: Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan.

Dari ketentuan Pasal 37 ayat (1) tersebut di atas, menetapkan jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan disampaikan kepada Pemerintah baik yang berbentuk Peraturan Daerah maupun peraturan kepala daerah. Berarti disini Pemerintah melakukan pengawasan. Hal ini sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 37 ayat (2) nya, menyatakan: “Pemerintah melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan peraturan kepala daerah”. Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Menteri (Pasal 37 ayat (3) nya).

Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usulan Menteri (Pasal 37 ayat (4)). Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Menteri/ Pasal 37 ayat (5).

#### **PENUTUP**

Merujuk permasalahan yang diteliti dan dianalisis melalui pengkajian dalam bab-bab sebelumnya, maka ditarik kesimpulan sebagai berikut:

*Pembinaan*, baru diatur secara eksplisit, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pada hakekatnya, merupakan pemberdayaan institusi pemerintah daerah dan lembaga-lembaga daerah, yang merupakan intervensi pusat terhadap pemerintah daerah, hal ini menunjukkan tidak ada kemandirian pemerintah daerah, ini kembali pada prinsip sentralisasi.

*Pengawasan*, menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, memuat sistem pengawasan preventif dan represif dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hanya memuat sistem represif. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memuat sistem pengawasan preventif disebut evaluasi dan represif, terhadap Peraturan Daerah dan peraturan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.

*Pengawasan preventif*, tidak berjalan dengan efektif dan efisien. Pengawasan ini mengurangi kemandirian daerah dan apabila Peraturan Daerah dan peraturan kepala daerah bertentangan dengan kepentingan umum, Undang-Undang yang lebih tinggi tingkatnya dapat dibatalkan pengawasan represif.

## Saran

Mengenai pembinaan, merupakan intervensi pusat kepada daerah sebagaimana diatur dalam PP Nomor 79 Tahun 2005, PP tersebut harus dicabut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Attamimi, A. Hamid S. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia. Jakarta.
- Baskara, Niti dan Tubagus Ronny Rahman. 2003. *Poladoksal dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Peradaban.
- Gie, The Liang. 1968. *Pertumbuhan pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: PT. Gunung Agung.
- Hadjon, Philipus M. 1997. Tentang Wewenang, *Yuridika*, Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga Nomor 5 & 6 Tahun, September-Desember 1997.
- Indroharto. 1991. *Usaha-usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Moeljosoedarmo, Soewoto. 1990. *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden RI (Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridik Pertanggung Jawaban Kekuasaan Presiden)*. Disertasi, Fakultas Pascasarjana UNAIR.
- Nitibaskara, Tubagus Ronny Rahman. 2003. *Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Peradaban.
- Pemudji, S. 1992. *Kepemimpinan pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165).
- Philipus M. Hadjon. 1997. Tentang Wewenang, *Yuridika*, Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga Nomor 5 & 6 Tahun, September-Desember.
- Puspa, Yan Pramadya. 1997. *Kamus Hukum Edisi Lengkap Bahasa Belanda Indonesia Inggris*, Semarang: Aneka Ilmu.
- Soehino. 1980. *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Hukum Tata Negara Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999*, Yogyakarta: BPFE.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, TLN Republik Indonesia Nomor 3839)
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125, TLN Republik Indonesia Nomor 4437)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 38, TLN Republik Indonesia Nomor 3037)
- UUU Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (19 Oktober 1999) jo. Keputusan MPR Republik Indonesia Tanggal 19 Oktober 1999, Keputusan MPR Republik Indonesia Tanggal 18 Agustus 2000, Keputusan MPR Republik Indonesia Tanggal 9 November 2001 dan Keputusan MPR Republik Indonesia Tanggal 11 Agustus 2002, tentang Perubahan I, II, III dan IV UUD Negara RI Tahun 1945.
- UUU RI Tahun 1945 (Tanggal 18 Agustus 1945 sampai Tanggal 27 Desember 1949), Berita Republik Indonesia Tahun II/7.
- Wasistiono, Sadu. 2003. *Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Bandung: Fokus Media.
- Widiyanti, Ninik dan Y.W. Sunindhia. 1987. *Kepala Daerah dan Pengawasan dari Pusat*. Jakarta: PT. Bina Aksara.

