

## Hubungan Wewenang antara Pemerintah Pusat dengan Wewenang Pemerintah Daerah di Tinjau dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Berdasarkan Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Candra Nur Hidayat, <sup>2</sup>Serena Ghean Niagara

Fakultas Hukum Universitas Pamulang

Email. [dosen02436@unpam.ac.id](mailto:dosen02436@unpam.ac.id)

---

*Received: September 2022 / Revised: Oktober 2022 / Accepted: Nopember 2022*

---

### ABSTRAK

Kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang disahkan pada tanggal 2 Oktober 2014 merubah wajah hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Otonomi daerah yang dijalankan selama ini semata-mata hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Padahal substansi penting dari otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah. Sehingga konsep otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini yang ditekankan lebih tajam dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. Perubahan yang mendasar lain yang tidak ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ialah ditetapkannya Urusan Wajib Daerah, dan pola hubungan Urusan Konkuren antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota yang langsung dimasukkan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Tujuan Penelitian adalah 1. Untuk Mengetahui Hubungan Wewenang Antara Pemerintah Pusat Dengan Wewenang Pemerintah Daerah Berdasarkan Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. 2. Untuk Mengetahui Hubungan Pengawasan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pembagian urusan pemerintahan pusat dan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut yang akan berimplikasi dengan hubungan pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia, implikasi titik berat wewenang otonomi diletakan pada provinsi dalam menata hubungan kewenangan antara pemerintah Pusat dengan pemerintah daerah. serta konsep letak titik berat wewenang otonomi pada ide negara kesatuan Republik Indonesia. Iuaran yang ditargetkan yaitu jurnal yang akan membahas mengenai Hubungan Wewenang Antara Pemerintah Pusat Dengan Wewenang Pemerintah Daerah Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Berdasarkan Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kata Kunci: Desentralisasi, Otonomi Daerah, Negara Kesatuan, Hubungan Pusat Dan Daerah, Urusan Pemerintahan

### ABSTRACT

*The presence of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government which was passed on October 2, 2014 changed the face of the relationship between the Central Government and Regional Government. Regional autonomy that has been carried out so far is only read as the obligation of the central government to local governments for the community. Whereas the important substance of regional autonomy is the delegation of authority from the political and economic center so that development and economic growth take place fairly and evenly in the regions. So that the concept of regional autonomy within the framework of the Unitary State of the Republic of Indonesia is emphasized more sharply in Law Number 23 of 2014. The*

---

<sup>1</sup> Dibiayai dengan Dana Kegiatan Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat Tahun Akademik 2020/2021 oleh Universitas Pamulang No Kontrak : 0674/D5/SPKP/LPPM/UNPAM/XII/2020

*fundamental changes that are not in Law Number 32 of 2004 are the stipulation of Regional Compulsory Affairs, and the pattern of concurrent affairs between the Government, Center, Province and Regency/City which are directly included in the Appendix of Law Number 23 of 2014. The objectives of the study are 1. To determine the relationship between the Central Government's Authority and the Regional Government's Authority based on the Unitary State of the Republic of Indonesia. 2. To know the supervisory relationship between the central and regional governments based on the system of the Unitary State of the Republic of Indonesia. The research method used in descriptive research using a qualitative approach. The division of government and regions in Law Number 23 of 2014 which will have implications for relations and the center of the unitary state of the Republic of Indonesia, the center of authority in the province in dealing with relations with local governments, and the concept of emphasizing the autonomy authority on the idea of a unitary state of the Republic of Indonesia. The targeted contribution is a journal that will discuss the relationship between the Central Government and Local Government authorities in terms of Law Number 23 of 2014 Based on the System of the Unitary State of the Republic of Indonesia.*

Keywords : Decentralization, Regional Autonomy, Unitary State, Central and Regional Relations, Government Affairs

## PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik,” prinsip negara kesatuan ialah pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa ada suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).

Sistem pemerintahan Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, artinya ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintah daerah sendiri. Hal ini yang akan melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan. Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi, Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: “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”.

Hubungan antara Pusat dan Daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan dan bahkan menjadi perdebatan, hal ini disebabkan masalah tersebut dalam prakteknya sering memunculkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih dalam negara kesatuan. Upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas sekali.

Dalam konteks hubungan pemerintah pusat dan daerah. Menurut Colin Mas Andrew sebagaimana dikutip oleh Aries Djaenuri, bahwa ada beberapa faktor yang dapat mengganggu dan merusak keserasian hubungan pusat-daerah yakni: Pertama, masih terdapatnya kesenjangan dan perbedaan antara sistem hubungan pusat-daerah yang telah digariskan secara formal dengan Kenyataan di dalam pelaksanaannya. Kedua, beberapa daerah masih merasakan adanya perlakuan yang tidak adil dari pemerintah pusat. Ketiga, makin rendahnya tingkat kemampuan pusat untuk memberikan subsidi kepada daerah (Aries Djaenuri, 2015: 55).

Pemerintah pusat dengan berbagai alasannya yaitu untuk menjaga kesatuan dan integritas negara, merupakan salah satu alasan pemerintah pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengenyampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya. Bahkan dominasi pemerintah pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan (*eenheidsstaat*) menjadi tidak harmonis atau bahkan berada pada titik

yang mengkhawatirkan sehingga timbul gagasan untuk merubah negara kesatuan menjadi negara federal.

Oleh karena itu, gagasan negara federal atau negara serikat ini bisa dipicu karena adanya sentralisasi pemerintahan yang dianggap berlebihan. Bahkan mungkin bisa karena faktor lain seperti hubungan antara pusat dengan daerah yang tidak harmonis karena adanya perlakuan yang dianggap tidak adil dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah (Harun Al-Rasyid, 2000: 7). Seperti dalam hal ketidakjelasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

## PERMASALAHAN

Hubungan Wewenang Antara Pemerintah Pusat Dengan Wewenang Pemerintah Daerah Berdasarkan Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia? Selanjutnya Hubungan Pengawasan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia?

## METODELOGI PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan ini merupakan jenis penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Metode pendekatan (perundang-undangan (*statute approach*)), sumber data (data primer, data sekunder, dan data tersier), cara pengambilan data, lokasi dan waktu penelitian, alasan pemilihan lokasi penelitian, dan juga memberikan teknik analisis data.

## PEMBAHASAN

### Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Rangka Otonomi Seluas-Luasnya.

Hubungan Pusat dan Daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan (Muhammad Fauzan, 2006: 85). Hubungan pusat dan daerah terjadi sebagai akibat adanya pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan atau pemencaran kekuasaan ke dalam satuan-satuan pemerintahan yang lebih kecil yang dalam praktiknya dapat diwujudkan dalam berbagai macam bentuk. Masalah hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam rangka otonomi yang seluas-luasnya sebenarn

a adalah pembicaraan mengenai isi rumah tangga daerah yang dalam perspektif hukum pemerintahan daerah lazim dinamakan urusan rumah tangga daerah (*huishounding*).

Model pemerintahan pusat dan pemerintah daerah mengutip pendapat Clarke dan Stewart dalam buku yang berjudul Pengawasan Pusat terhadap Daerah oleh Ni'matul Huda, dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu: Ex : (Ni'matul Huda, 2007: 7)

1. Pertama, *The Relative Authonomy Model*, memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan;
2. Kedua, *The Agency Model*, model di mana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karena pada model ini berbagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada

model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal yang penting dalam sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat; dan

3. Ketiga, *The Interaction Model*, merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, model yang pertama mempunyai konsekuensi yang lebih baik untuk menciptakan suatu pola hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, karena disatu sisi pemerintah pusat masih dalam posisi untuk melakukan pengawasan sekalipun terbatas atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sementara di pihak lain pemerintahan daerah diberikan keleluasaan atau kemandirian menjalankan fungsinya sebagaimana telah ditetapkan dalam undang-undang.

Berbeda dengan model yang kedua, karena dalam *The Agency Model* kewenangan pemerintah daerah hanya terbatas sebagai agen atau perwakilan dari pemerintah pusat atas semua kebijakan-kebijakan yang telah dirumuskan oleh pemerintah pusat, dan secara otomatis kontrol oleh pemerintah pusat terhadap pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut sangatlah ketat, dan pemerintah daerah selalu dalam posisi yang hanya sebagai pelaksana kebijakan di lapangan. Berdasarkan hal tersebut pula membuat pemerintah daerah tidak mempunyai peluang untuk melakukan kreativitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sedangkan model yang terakhir yaitu *The Interaction Model* dalam pelaksanaannya dapat menimbulkan tarik-menarik (*spanning*) antara kedua satuan pemerintahan tersebut sehingga dalam model ini tidak menutup kemungkinan melahirkan potensi terjadinya perebutan kewenangan atas suatu urusan pemerintahan dikarenakan kedudukan keduanya dalam posisi dapat saling mempengaruhi.

Dalam organisasi yang besar dan dianut paham demokrasi, sentralisasi, dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Melalui desentralisasi terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan substansional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan perkataan lain, bahwa hadirnya desentralisasi tidak lebih untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.

Sejalan dengan hal tersebut, Bagir Manan menyatakan bahwa hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Penggunaan terminologi “rumah tangga daerah” merupakan suatu hal yang sangat penting, hal ini untuk menunjukkan adanya kemandirian dan keleluasaan daerah mengatur dan mengurus sendiri kepentingan daerahnya (Bagir Manan, 1994: 59). Otonomi yang luas biasanya bertolak dari prinsip bahwasanya semua urusan pemerintahan menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih ketika dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintah tidak dapat dikenali jumlahnya.

Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang diberikan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Berdasarkan pengertian di atas, menurut Bagir Manan terdapat beberapa sistem rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sistem rumah tangga nyata atau *riil*. Selain tiga sistem rumah tangga daerah sebagaimana disebutkan

oleh Bagir Manan, menurut Josef Riwu Kaho ada juga sistem rumah tangga sisa (*residu*) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis, dan bertanggung jawab.

Sebagai suatu fungsi pemerintahan, “urusan rumah tangga daerah” tidak hanya mengenai kepentingan masyarakat (*public belang*) melainkan juga kepentingan individu (*individueel belang*) dan kepentingan pemerintah itu sendiri, seperti susunan organisasi, pembagian tugas di antara lingkungan jabatan atau jabatan pemerintahan dan lain sebagainya.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa urusan rumah tangga meliputi kepentingan individu, penguasa, dan masyarakat yang salah satu tugasnya adalah memadukan antara ketiga kepentingan tersebut dalam implementasinya atau dalam pemenuhannya supaya tidak terdapat kesenjangan antara kepentingan yang satu dengan kepentingan yang lainnya. Artinya antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan penguasa atau pemerintah harus senantiasa selaras, seimbang, dan saling melengkapi.

### **Konsep Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah dalam UU N0.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.**

Telah disinggung sebelumnya bahwa secara yuridis kewenangan adalah hak dan kekuasaan pemerintah yang sah secara hukum, maka dalam konsep Negara hukum (*rechstaat*) segala tindakan pemerintah yang bersumber dari kewenangannya haruslah bersandarkan pada asas legalitas.

Pasal 18A UUD NRI 1945 memberikan dasar konstitusional bagi pengaturan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai berikut:

1. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan tersebut, untuk mengatur hubungan kewenangan pusat dan daerah yang diamanatkan UUD NRI 1945 dapat dilakukan melalui berbagai peraturan perundang-undangan, baik yang secara khusus mengatur otonomi daerah, atau tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan. Hal ini didasarkan pada kenyataan empiris dan yuridis yang menggambarkan bahwa materi dan cakupan pengaturan tentang hubungan pusat dan daerah tidak dapat diatur oleh satu undang-undang.

Hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya terkait dengan berbagai sektor lain yang tidak dapat diperlakukan secara sama. Oleh karena itu, diperlukan adanya undang-undang yang khusus mengatur hubungan kewenangan pusat dan daerah secara umum serta dibutuhkan pula berbagai undang-undang lainnya yang berkaitan dengan otonomi daerah.

Sebagaimana yang telah dikemukakan dalam pembahasan sebelumnya, membicarakan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah bertalian dengan pembagian urusan pemerintahan. Secara khusus, pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah saat ini mengacu pada ketentuan di dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi dari undang-undang sebelumnya yakni UU No. 32 Tahun 2004. Dalam naskah akademik RUU Pemda tahun 2011, revisi UU No. 32 Tahun 2004 dilakukan dengan tujuan untuk memperbaiki berbagai kelemahan dari UU No. 32 Tahun 2004 terkait dengan konsep kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan, ketidakjelasan pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan hubungan antara pemerintah dengan warga dan kelompok madani. Praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di

Indonesia menurut UU No. 32 Tahun 2004 belum sepenuhnya menjamin terwujudnya NKRI yang desentralistis dan mampu menjamin adanya hubungan yang harmonis dan sinergik antar tingkatan dan susunan pemerintahan.

Salah satu unsur penting di dalam hubungan pusat-daerah adalah pembagian kewenangan. Secara yuridis pembagian kewenangan ini oleh undang-undang diatur sebagai urusan pemerintahan. Klasifikasi urusan pemerintahan secara khusus diatur dalam Pasal 9 yang meliputi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.

### **Konsep Hubungan Kewenangan dan Pembagian Kewenangan**

Dengan adanya Undang-Undang Dasar (*constitution*), maka negara Indonesia merupakan negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan semata (*machtstaat*). Pemerintah yang berdasar atas sistem konstitusi, tidak bersifat absolut. Berdasarkan hal tersebut maka kebijaksanaan pemerintah pusat untuk menyerahkan sebagian urusan-urusannya untuk menjadi kewenangan daerah diserahkan melalui peraturan perundang-undangan (Riwu Kaho, 2012: 29).

Sebelum berangkat lebih jauh untuk membicarakan tentang hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, kiranya perlu dijabarkan beberapa pengertian tentang kewenangan khususnya yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan guna menjadi batasan dalam menganalisis kewenangan pemerintahan serta pembagiannya. Asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan atau dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Menurut H.D. Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Menurut F.P.C.L. Tonnaer, kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara (Ridwan HR, 2003: 70-71).

Salah satu bentuk dari kekuasaan adalah kewenangan. Namun, keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (*legitimasi*). Jika kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh legitimasi atau keabsahan, maka kewenangan adalah kekuasaan yang harus memiliki keabsahan (*legitimate power*) (Ramlan Subakti, 2001: 57). Artinya, kewenangan merupakan kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan. Apabila kekuasaan politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik maka kewenangan merupakan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sedangkan yang dimaksud dengan urusan adalah segala aktivitas yang dapat dilaksanakan sebagai hasil dari kewenangan yang ada. Manifestasi dari kewenangan adalah adanya hak untuk menjalankan aktivitas-aktivitas. Berdasarkan pada kewenangan tersebut, urusan baru bisa diberikan ketika seseorang atau sekelompok orang atau sebuah institusi telah diberikan kewenangan sebelumnya.

Dalam perspektif hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan yang mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*selfbesturen*). Sedangkan kewajiban memunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya sedangkan wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini menurut Bagir Manan akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas apabila: Pertama; urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua; apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga; sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Teori bentuk negara otonomi adalah sub-sistem dari negara kesatuan (*unitary*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan, segala pengertian dan isi otonomi tersebut adalah pengertian atas otonomi itu sendiri. Selanjutnya, berdasarkan tandas batas tersebut maka dikembangkanlah berbagai aturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi.

Berdasarkan doktrin, pada suatu negara kesatuan kekuasaan pemerintahan adalah wewenang pemerintah pusat yang kemudian diselenggarakan dengan berdasarkan asas sentralisasi dan desentralisasi. Namun demikian, Muhsan mengakui bahwa kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model, sebab secara empiris tidak satupun negara yang secara ekstrim pemerintahannya bersifat sentralistis, ataupun sepenuhnya bersifat desentralisasi (Muhsan, 2000: 108).

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Pada prinsipnya tidak mungkin menyelenggarakan prinsip desentralisasi tanpa adanya sentralisasi terlebih dahulu. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu, otonomi daerah yang pada hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antara organisasi yang bersifat saling berbalasan (*resiprokal*).

Pembagian kewenangan dalam hubungan pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian urusan rumah tangga atau dalam bahasa peraturan perundangan disebut dengan urusan pemerintahan. Menurut Ni'matul Huda, pada hakikatnya urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. Pertama, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Rondinelli pernah mengingatkan bahwa (Dennis A. Rondinelli, 2005: 14);

*"...that not all function of the state can or should be decentralized. Those functions are essential to survival of a nation, services the benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or hierarchy of services, that can only be distributed equitable by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effects, or that depend on massive capital investments, may be better administered by central government than by decentralized units."*

Kedua, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah sub nasional, Maddick menjelaskan bagian

dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.

Otonomi luas biasanya bertolak dari prinsip bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Untuk menjalankan hal tersebut maka sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan dengan cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur serta mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Menyangkut pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan tersebut secara konseptual dikenal tiga ajaran utama yakni ajaran rumah tangga formal, material dan nyata (*rii*). Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. R. Tresna menyebut dengan istilah “kewenangan mengatur rumah tangga”. Bagir Manan menyebut dengan istilah “sistem rumah tangga daerah, yang didefinisikan sebagai tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Tetapi meskipun istilah yang dipergunakan berbeda, tetap berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran (formal, material, dan riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ajaran-ajaran rumah tangga tersebut adalah sebagai berikut;

### **Sistem Rumah Tangga Formal (*formele huishoudingsleer*)**

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah. Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan sematamata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan berhasil kalau diurus dan diatur oleh suatu pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya. Satu-satunya pembatasan terhadap daerah adalah bahwa daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh undang-undang dan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Apabila pihak yang lebih tinggi kemudian mengatur apa yang tadinya telah diatur oleh daerah, maka peraturan daerah yang bersangkutan sejak itu tidak berlaku lagi.

### **Sistem Rumah Tangga Material (*materiele huishoudingsleer*)**

Dalam sistem rumah tangga material ada pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga material berpangkal tolak ada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memang memiliki ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.

### **Sistem Rumah Tangga Nyata (*Rii*)**

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Sistem rumah tangga ini lazim pula disebut (sistem) otonomi nyata atau otonomi riil. Disebut



“nyata”, karena isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Tresna menyebut sistem ini mengambil jalan tengah.

### **Sepintas Mengenai Otonomi**

Persoalan otonomi bukanlah persoalan hukum dan pemerintahan saja, akan tetapi ia menyangkut juga aspek sosial, politik, budaya, ekonomi, dan lain sebagainya sehingga persoalan tersebut tidak mungkin dikaji secara monodisipliner akan tetapi harus secara multi atau interdisipliner (Abdurrahman, 1987: 6). Selain itu pengertian terhadap otonomi adalah merupakan suatu konsep yang dinamis yang senantiasa mengikuti dan mengalami perkembangan sejalan dengan perkembangan pemikiran yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Titik berat otonomi daerah pada dasarnya terletak pada percepatan pembangunan dan pelayanan-pelayanan langsung terhadap masyarakat sehingga tercipta masyarakat adil dan makmur sesuai dengan alinea ke IV UUDNRI Tahun 1945.

Dalam kepustakaan dikenal dua bentuk otonom yaitu otonomi terbatas dan otonomi luas. Menurut Bagir Manan suatu otonomi dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila, Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula, Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, dan Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Berlainan dengan konsep otonomi luas yang biasa bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang No.22 Tahun 1999, daerah otonom di daerah Kabupaten dengan sebutan Tingkat II (Dati II), dan wilayah Administratif Provinsi dengan sebutan Daerah Tingkat I (Dati I). Namun dengan dikeluarkannya undang-undang tersebut, maka istilah daerah tingkat II diganti menjadi Kabupaten/Kota, sedangkan istilah daerah Tingkat I diganti menjadi Daerah Provinsi. Akan tetapi, walaupun adanya penggunaan istilah tingkatan yang pada dasarnya sebagai pengaruh dari konsep pembagian bentuk daerah tersebut, dalam implementasinya tetap dikatakan sebagai daerah otonom dan pemerintahannya disebut sebagai pemerintahan daerah otonom.

Selanjutnya, guna memperlancar pelaksanaan pemerintahan daerah tersebut maka asas-asas yang digunakan, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*). Desentralisasi merupakan suatu penyerahan urusan-urusan pemerintahan menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya (BN Marbun, 1982: 25). Dalam hal ini, daerah memunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi itupun sendiri memiliki tiga bentuk yaitu (Irawan Soejito, 1990: 30-34) :

1. Desentralisasi teritorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri (*zelf regende gemmenchappen*), yakni persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas dalam satu wilayah yang mereka tinggali;
2. Desentralisasi fungsional (termasuk juga yang menurut dinas/kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu; dan
3. Desentralisasi administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau *ambtelyk*), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat daerah itu sendiri.

Desentralisasi sebenarnya merupakan pemberian wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahan kepada satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah. Namun, menurut Bagir Manan, karena desentralisasi selalu dihubungkan dengan statusnya yang mandiri atau otonom, maka pembicaraan mengenai desentralisasi berarti sekaligus juga merupakan pembicaraan mengenai otonomi. Jadi, penekanan utama dari asas desentralisasi atau otonomi adalah penyerahan tanggung jawab secara penuh oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam beberapa wewenang tertentu. Meskipun pemerintahan daerah memiliki tanggung jawab penuh di daerah, namun tidak semua wewenang menjadi kekuasaan pemerintah daerah, dengan kata lain ada sebagian wewenang masih berada di bawah kekuasaan pemerintah pusat.

Adapun definisi asas-asas yaitu Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Sebagai pondasi dari pada jalannya pemerintahan otonomi daerah tersebut. Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut :

1. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
3. 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.

Akan tetapi dengan terbentuknya daerah otonom dengan terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah otonom, tidak berarti bahwa daerah otonom sudah terlepas dari pengawasan pemerintahan pusat. Pemerintah pusat tetap memiliki akses untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan pemerintah daerah. Pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan.

Pada desentralisasi pembagian kewenangan antara pusat dan daerah tidak ditentukan dari sifat urusan, tapi lebih ditujukan pada manfaat. Apakah suatu urusan lebih bermanfaat jika diurus oleh pusat atau diserahkan kepada daerah. Terkait dengan itu pula, selain dengan urusan-urusan yang dikecualikan yaitu urusan-urusan yang tidak boleh diserahkan kepada daerah, Bagir Manan mengemukakan: “Tidak ada jenis urusan pemerintahan yang secara lengkap dan alami adalah urusan pusat dan daerah. Suatu urusan pemerintahan setiap saat dapat bergeser dari urusan daerah menjadi urusan pusat dan sebaliknya”.

Dalam keadaan demikian, harus dikembangkan berbagai aturan yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan berotonomi.

### **Hubungan Pengawasan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia**

Ateng Syafrudin (Ateng Syafrudin, 2003: 1) menyatakan pengawasan dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah suatu proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Secara umum ditinjau dari segi Hukum Administrasi Negara, pengawasan menurut pendapat Prajudi Atmosudirdjo (Prajudi Atmosudirdjo, 1983: 81) diartikan sebagai proses

kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Adapun menurut Sujamto (Sujamto, 1986: 19), pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Stephen Robein (W. Riawan Tjandra, 2009: 131) mendefinisikan pengawasan sebagai *The process of monitoring activities to ensure they are being accomplished as planned and correcting any significant deviations*. Secara bebas, maknanya adalah bahwa pengawasan merupakan suatu proses pengamatan terhadap suatu pekerjaan, untuk menjamin pekerjaan tersebut sesuai dengan yang direncanakan. Di dalamnya terdapat pengoreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan). Apabila menurut *Black's Law Dictionary* (Bryan. A. Gamer, 2004: 353), definisi pengawasan adalah:

*The direct or indirect power to direct the management and policies of a 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 judge controlled the proceedings), to regulate or govern by law.*

Maknanya adalah bahwa pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen. Pengawasan ditujukan untuk memastikan suatu pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan untuk pencapaian tujuan. Melalui pengawasan dapat dilakukan penilaian apakah suatu entitas telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya secara efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku).

### **Pengawasan dan Pemerintahan Daerah**

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonom yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum daerah dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*), Pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).

Peraturan daerah yang berlaku sebagai undang-undang bagi daerah, proses penyusunan maupun implementasinya perlu dipantau secara terus menerus untuk memberikan jaminan kepada publik bahwa semua ketentuan yang diatur dalam perda tersebut sudah mengikuti norma-norma/ kaidah-kaidah yang berlaku yaitu memenuhi persyaratan sebagai peraturan yang baik.

Ateng Syafrudin menyebutkan 3 (tiga) tujuan dari pelaksanaan pengawasan, berkenaan dengan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan daerah, yakni;

1. Untuk menjaga kewibawaan pemerintah daerah dan kepentingannya;
2. Untuk menghindari atau mencegah penyalahgunaan wewenang;
3. Untuk mencegah kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan negara atau daerah.

Kriteria-kriteria di atas penting untuk menjadi pertimbangan dalam melakukan pengawasan, sehingga tujuan dari kegiatan pengawasan tersebut dapat tercapai. Paling tidak tujuan pengawasan itu adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi. H. Bohari mengatakan bahwa agar hal-hal tersebut tercapai maka harus menjaga agar rencana itu dalam realisasinya tetap terarah pada tujuan yang telah ditentukan dan menjaga agar pelaksanaannya itu dijalankan sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan. Selain itu, perlu juga menjaga agar tugas itu dijalankan berdaya guna sesuai dengan tujuan dan melakukan usaha-usaha untuk mengatasi

hambatan, mengendalikan penyimpangan-penyimpangan, serta akibat-akibatnya (H. Bohari, 1995: 117-118).

Pengawasan dapat dibedakan menurut sifat/bentuk, tujuannya, ruang lingkupnya, dan metodenya. Beberapa macam pengertian pengawasan dapat diuraikan sebagai berikut.

#### **Pengawasan menurut sifat atau bentuk dan tujuan**

Pengawasan menurut sifat/bentuk dan tujuannya dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu: pengawasan preventif, dan pengawasan represif/pengawasan detektif. Pertama, Pengawasan Preventif. Pengawasan preventif dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan. Dalam konteks pemerintahan daerah, pengawasan preventif mempunyai tujuan mencegah penyimpangan yang terjadi di lapangan pemerintahan daerah. Bagir Manan berpendapat bahwa pengawasan preventif ini berkaitan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*) (Bagir Manan, 2001: 154). Tujuan pengawasan preventif menurut Revrisond Baswir antara: mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan dan memberi pedoman bagi terselenggaranya pelaksanaan kegiatan secara efisien dan efektif. Selain itu juga untuk menentukan sasaran dan tujuan yang akan dicapai dan menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan. Kedua, Pengawasan Represif/Detektif. Prinsipnya, pengawasan dilaksanakan setelah dilakukannya tindakan yakni dengan membandingkan antara hal yang telah terjadi dengan hal yang direncanakan terjadi. Dalam hal pembentukan produk hukum daerah dan tindakan tertentu organ pemerintah daerah, pengawasan ini menurut Bagir Manan berupa wewenang pembatalan (*Verneitiging*) atau penangguhan (*schorsing*).

Paulus Effendie Lotulung menyatakan bahwa salah satu permasalahan pokok dalam studi tentang dasar-dasar hukum Administrasi adalah pelajaran tentang berbagai macam kontrol atau pengawasan yang dapat dilakukan terhadap Pemerintah. Pemerintah selaku organ administrasi Negara dapat dikenakan bermacam-macam bentuk kontrol atau pengawasan dalam melaksanakan tugas atau “mission”nya untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum dan pelayanan kepentingan umum (*public service*). Tujuan pokok dari kontrol ini adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif. Selain itu juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai suatu usaha represif. Dalam praktik, adanya pengawasan itu sering dilihat sebagai sarana untuk mencegah terjadinya bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah direncanakan. Memang di sinilah letak inti atau hakekat dari suatu pengawasan (Paulus Effendie Lotilung, 1986: 15).

Berdasarkan kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol terhadap badan/organ yang dikontrol, kontrol dapat dibedakan menjadi Kontrol Intern dan Kontrol Ekstern. Kontrol Intern merupakan suatu pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural dalam lingkungan Pemerintah sendiri. Misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkis, ataupun pengawasan yang dilakukan oleh suatu tim yang dibentuk secara insidental dari ahli dalam bidang-bidang tertentu. Bentuk kontrol semacam itu dapat digolongkan dalam jenis kontrol teknis-administratif (*built-in control*).

Sebaliknya, suatu Kontrol Ekstern merupakan pengawasan oleh organ atau lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar Pemerintah (eksekutif). Misalnya kontrol keuangan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan, kontrol sosial yang dilakukan melalui pers/mas media, kontrol politis yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat dalam bentuk dengar pendapat ataupun hak bertanya para anggotanya. Kontrol ekstern ini termasuk pula kontrol yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*).

Ditinjau dari segi waktu pelaksanaan kontrol atau pengawasan, kontrol dapat dibedakan dalam 2 jenis yakni Kontrol *a-priori* dan Kontrol *a-posteriori*. Kontrol *a-priori* adalah bila pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan Pemerintah ataupun peraturan lainnya. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventifnya. Tujuan utamanya adalah untuk mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Sebagai contoh, pengeluaran suatu yang untuk berlaku sah dan dilaksanakan, harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan. Selanjutnya, Kontrol *a-posteriori* merupakan pengawasan yang baru terjadi sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan Pemerintah. Pengawasan ini menitikberatkan kepada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru. Peranan badan peradilan melalui suatu judicial control adalah selalu bersifat Kontrol *a-posteriori*, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya suatu perbuatan atau tindakan.

Pembedaan pengawasan juga bisa dilakukan dari segi sifat kontrol itu terhadap objek yang diawasi. Apakah kontrol itu hanya dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya atau segi legalitas, yaitu segi "*rechtmatigheid*" atau perbuatan itu ditinjau dari segi kemanfaatannya "*doelmatigheid*". Misalnya: Kontrol yang dilakukan oleh badan peradilan pada prinsipnya hanya menitikberatkan pada segi legalitas, yaitu kontrol segi hukum. Sedangkan suatu kontrol teknis administrative intern dalam lingkungan Pemerintah sendiri/ built-in control bersifat selain penilaian legalitas (*rechtsmatigheidscontrole*) juga dan bahkan lebih menitikberatkan pada segi penilaian kemanfaatan. Di lapangan pemerintahan daerah, instrument pengawasan, baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif seringkali digunakan.

## KESIMPULAN

Setelah berlakunya Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah terjadi perubahan politik hukum pengawasan Pusat terhadap Daerah. Berbeda dengan UU Pemerintahan Daerah sebelumnya, Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 berkaitan dengan pengawasan Pusat terhadap Daerah, mengatur secara tegas asas dekonsentrasi dan urusan pemerintahan umum. Serta hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah harus sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 meliputi aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman, otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur oleh Undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru (Undang-undang nomor 23 Tahun 2014) dalam pelaksanaannya tidak mengurangi/membelenggu kemandirian daerah dan tidak menghambat pembangunan di daerah serta tetap sejalan dengan penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya

## SARAN

Pengawasan preventif, yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat sebaiknya tidak hanya produk hukum tentang rancangan RPJMD, pajak daerah, retribusi daerah dan rancangan peraturan tentang tata ruang daerah, tetapi harus mencakupi seluruh rancangan peraturan daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Dalam Negara yang menjunjung tinggi hukum sebagai panglima tertinggi serta menghendaki adanya pemisahan kekuasaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka sangat tepat jika pengawasan norma hukum di bawah undang-undang seharusnya dilakukan oleh lembaga yang konstitusional.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ateng Safruddin, 1976, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Bandung: Penerbit, Tarsito.
- Agusalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Ahmad Yani, 2008, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah pusat Dan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: PT.
- Rajagrafindo Persada.
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UIIPress.
- CF. Strong, 2008, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung: Cetakan Kedua, Nusamedia.
- Eddy Purnama, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap system Pemerintahan Daerah di Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Bandung: Nusamedia.
- Gadjong, Agussalim Andi. 2007, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*. Ghalia Bogor: Indonesia.
- Fachruddin, Irfan. 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni.
- Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT.Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Ibrahim, 1995, *Sinopsi Penelitian Ilmu Hukum*, Jakarta: Raja wali Grafino Persada.
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Penerbit Alumni.
- J. Kaloh, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Jimly Asshiddiqie, 2001, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center.
- Krishna d. Darumurti, Umbu Rauta, 2003, *Otonomi Daerah: Perkembangan pemikiran, pengaturan dan pelaksanaan*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Marsono, 2005, *Sejarah Pemerintahan Dalam Negeri, CV Eka Jaya, Jakarta Robert Endi Jaweng (ed), Kompilasi UU Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahiran (1903-2004)*, Jakarta: Institusi for Local Development dan Yayasan Tfa.
- Mahfud MD, 2021, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada Pers.
- MPR RI, 2003, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- M.Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan kedua*, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkkamah Konstitusi RI.
- M.Solly Lubis, 1983, *Pergeseran Garis Politik dan Perundangundangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Bandung: Alumni.

- Muhammad Yamin, 1960, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I,II dan III*, Jakarta: Parapantja.
- Ni'matul Huda, 2014, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Sadu Wasistiono, 2004, *Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari sudut pandang manajemen Pemerintahan)*, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, volume I, Edisi kedua.
- Sabian Utsman, 2008, *Menuju Penegakan Hukum Responsif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Syafrudin, Ateng. Kapita Selekta, 2006, *Hakikat Otonomi & Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*. Yogyakarta: Citra Media.
- Syafrudin, Ateng. 2006, *Mengarungi Dua Samudera, Setengah Abad Pemikiran Seorang Pamongpraja & Ilmuwan Hukum Tata Pemerintahan*. Bandung: Sayagatama.
- Syafrudin, Ateng. 2003, *Naskah Lepas Masalah masalah Hukum Otonomi Daerah (Arti Pengawasan)*. Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.
- Septi Nur Wijayanti, Iwan Satriawan, 2009, *Hukum Tata Negara Teori dan Prakteknya di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum UMY bekerja sama dengan Divisi Publikasi dan Penerbitan LP3M UMY.
- Setya Retnami, 2000, *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Kantor Menteri Negara Otonomi daerah Republik Indonesia.
- Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika Offset.
- Syaukani, HR, Afan Gaffar, Ryaas, Rasyid, 2009, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Jakarta: Cetakan VII, Pustaka Pelajar Offset.
- Solly lubis,M, 1983, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah*, Bandung: Penerbit Alumni.

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi.
- Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/253/ Sj tentang Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Setelah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.