
Pembinaan Dan Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Center Government Guidance And Supervision Of Local Government In Local Government Implementation

Roziqin Roziqin¹, Sangga Aritya Ukkasah², Budiando Budiando³
Email: roziqin@uniba-bpn.ac.id, angga.aritya97@gmail.com, budicruz.bc@gmail.com
Fakultas Hukum Universitas Balikpapan
Jalan Pupuk Raya, Kelurahan Damai, Balikpapan Selatan

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis dan mendeskripsikan bagaimana pembinaan dan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam penelitian ini menggunakan penelitian hukum doktrinal yang disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain. Hasil yang diperoleh dalam penelitian ini adalah: Pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi: (1) 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. Pengawasan preventif ini berkaitan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*), dan (2) pengawasan Represif atau Detektif yaitu: 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 berupa wewenang pembatalan (*Vernetiging*) atau penangguhan (*schorsing*).

Kata Kunci: Pembinaan, Pengawasan, Pemerintahan Daerah

Abstract

*The purpose of this study is to analyse and describe how the guidance and supervision of the Central Government on Regional Governments in the implementation of Regional Government. This research uses doctrinal law research which is also known as library research or document study because this research is conducted or aimed only at written regulations or other legal materials. The results obtained in this study are: Central government guidance and supervision of regional governments in the implementation of regional government includes: (1) Preventive supervision is carried out to prevent irregularities in the implementation of activities. In the context of regional government, preventive supervision has the aim of preventing irregularities that occur in the field of regional government. This preventive supervision is related to authority to legitimize (*goedkeuring*), and (2) repressive or detective supervision, namely: supervision is carried out after the action is taken, namely by comparing what has happened with*

what is planned to happen. In the case of the formation of regional law products and certain actions of regional government organs, this supervision is in the form of annulment (vernetiging) or suspension (schorsing) authority.

Keywords: Guidance, Supervision, Regional Government

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara yang menganut prinsip dasar negara demokrasi, menuntut dan mengharuskan adanya pembagian kekuasaan melalui lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, disinilah dikehendaki adanya hubungan pusat dan daerah, corak hubungan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi tergantung kepada berbagai faktor, faktor yang utama adalah dasar-dasar dari desentralisasi itu sendiri, karena bentuk dan corak hubungan pusat dan daerah tergantung dengan dasar-dasar desentralisasi yang termuat dalam konstitusi.

Kekhususan atau keistimewaan yang terdapat di masing-masing daerah. Keragaman daerah adalah keragaman antar daerah yang satu dengan daerah yang lain, yang masing-masing berbeda satu dengan yang lain.¹kemudian Bagir Manan mengatakan bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (uniformitas), sehingga ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keanekaragaman setiap daerah. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah tidak ditemukannya istilah desentralisasi yang dijadikan landasan hubungan pusat dan daerah.

Pola hubungan pemerintah pusat dan daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan uapaya tarik-menarik kepentingan (*spanning of interests*) antara kedua satuan pemerintahan. Hubungan pusat dan daerah terjadi sebagai akibat adanya pemencaraan penyelenggaraan negara dan pemerintahan atau pemencaran kekuasaan ke dalam satuan-satuan pemerintahan yang lebih kecil yang dalam praktiknya dapat wewujudkan dalam berbagai macam bentuk. Masalah hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam otonomi yang seluas-luasnya sebenarnya adalah pembicaraan mengenai isi rumah tangga daerah yang dalam perspektif hukum pemerintahan daerah lazim dinamakan urusan rumah tangga daerah (*huishounding*).

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. Otonomi yang luas biasanya bertolak dari prinsip bahwasannya 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.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa urusan rumah tangga meliputi kepentingan individu, penguasa, dan masyarakat yang salah satu

¹ Jinly Asshidiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia), hlm.23

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.

Secara yuridis kewenangan adalah hak dan kekuasaan pemerintah yang sah secara hukum, maka dalam konsep negara hukum, segala tindakan pemerintah yang bersumber dari kewenangannya haruslah berstandarkan pada asas legalitas. Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945, memberikan dasar konstitusional bagi pengaturan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang menyebutkan:

- (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 diamatkan UUD NRI Tahun 1945 dapat dilakukan melalui berbagai peraturan perundang-undangan, baik yang secara khusus mengatur otonomi daerah, atau tersebar diberbagai peraturan perundang-undangan. Hal ini didasarkan pada kenyataan empiris dan yuridis yang menggambarkan bahwa materi dan cakupan pengaturan tentang hubungan pemerintah pusat dan daerah tidak dapat diatur oleh satu undang-undang.

Salah satu unsur penting di dalam pola hubungan pemerintah pusat dan 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 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang meliputi urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum, dengan rincian sebagai berikut:

- (1) Urusan Pemerintahan Absolut.

Urusan pemerintahan absolut dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat, dan oleh karena itu tidak berhubungan dengan asas desentralisasi atau otonomi. Urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan:

- 1) Politik luar Negeri;
- 2) Pertahanan;
- 3) Keamanan;
- 4) Yustisi;
- 5) Moneter dan Fiskal Nasional, dan
- 6) Agama

Dalam ketentuan selanjutnya, diatur bahwa Pemerintah pusat dalam melaksanakan kewenangan absolut ini dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkannya kepada Pemerintah Daerah berdasarkan asas dekonsentrasi.

(2) Urusan Pemerintahan konkuren

Sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan konkuren dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu provinsi, dan kabupaten/kota.

Selanjutnya di dalam ayat (4), menyatakan urusan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar bagi pelaksanaan otonomi daerah. Urusan konkuren tersebut kemudian dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib tersebut menjadi urusan lagi menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana diatur Pada Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

(1) Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain

- (a) Pendidikan;
- (b) Kesehatan;
- (c) Pekerjaan Umum dan penataan ruang;
- (d) Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
- (e) Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- (f) Sosial.

(2) Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain:

- (a) Tenaga kerja;
- (b) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- (c) Pangan;
- (d) Pertanahan;
- (e) Lingkungan hidup;
- (f) Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- (g) Pemberdayaan masyarakat dan desa;
- (h) Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- (i) perhubungan
- (j) komunikasi dan informasi
- (k) koperasi, usaha kecil, dan menengah
- (l) Penanaman modal;
- (m)Kepemudaan dan olah raga;
- (n) Statistik;
- (o) Persandian;
- (p) Kebudayaan;
- (q) Perpustakaan; dan
- (r) Kearsipan.

(3) Urusan pemerintahan pilihan, antara lain

- (a) Kelautan dan perikanan;
- (b) Pariwisata;
- (c) Pertanian;

- (d) Kehutanan;
- (e) Energi dan sumber daya mineral;
- (f) Perdagangan;
- (g) Perindustrian; dan
- (h) Transmigrasi.

Pembagian urusan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi, serta daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud di dasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisien, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

(4) Urusan Pemerintahan Umum

Pemerintah pusat juga memberikan kewenangan dalam urusan pemerintahan umum yang diatur dalam Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang antara lain:

- (a) Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (b) Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- (c) Pembinaan kerukunan antar suku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- (d) Penanganan konflik sosial, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (e) Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (f) Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- (g) Pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Selain urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya sudah menjadi kewenangan pusat, urusan konkuren yang menjadi kewenangan daerah pun pada akhirnya harus mengalami reduksi dari segi kebebasan berotonomi. Hal ini disebabkan Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan untuk membuat pengaturan dalam bentuk Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) yang dijadikan acuan bagi pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, berwenang melakukan monitoring, evaluasi, dan supervise terhadap pemerintahan daerah, dan berwenang untuk melakukan urusan pemerintahan yang berskala nasional (lintas provinsi) atau internasional (lintas negara), yang terdapat pada Pasal 16 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan:

- (1) Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) berwenang untuk:
 - a. Menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan; dan

- b. Melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
- (2) Norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 17 ayat (3) terdapat ketentuan mengenai konsekuensi jika Pemerintah Daerah tidak berpedoman pada NPSK yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dalam hal kebijakan daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan daerah sebagaimana dimaksud ayat (1).

Kewenangan pemerintah dalam hal norma, standar, prosedur dan Kriteria (NPSK) tentu akan membuat urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah semakin rigid dan terbatas, bukan hanya dari segi lingkup kewenangannya tetapi juga dalam hal tata cara pelaksanaannya. Seluruh NPSK yang sifatnya sangat detail dan teknis tersebut juga disusun dan ditentukan oleh pemerintah pusat secara sepihak tanpa melibatkan pemerintah daerah akan tetapi wajib hukumnya untuk ditaati dan dipedomani oleh pemerintah daerah. Ketentuan ini jelas akan mengurangi bahkan meniadakan kebebasan pemerintah daerah dalam mengatur urusan tangganya secara mandiri. Hal ini sangat relevan dengan ciri pokok dari konsep *The Agency Model*, tujuan nasional dari sebuah kebijakan ditetapkan oleh pemerintah pusat. Sedangkan pemerintah daerah hanya melaksanakannya dengan lingkup diskresi dan kemungkinan perubahan yang sangat kecil, disisi lain, ketentuan mengenai pembatalan kebijakan daerah yang tidak sesuai dengan NPSK oleh pemerintah pusat juga berpotensi mengebiri esensi dari otonomi daerah yang seluas-luasnya sebagaimana yang diamanatkan konstitusi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka dalam penelitian ini rumusan masalah yang diteliti adalah: bagaimana pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

C. Metode Penelitian

Penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal. Menurut Terry Hutchinson sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan bahwa: “penelitian hukum doktrinal adalah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan”. Penelitian hukum normatif yang nama lainnya adalah penelitian hukum doktrinal yang disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.² Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*), untuk memahami pembinaan dan

². Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Cetakan ke-8 PT. Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. 14

pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

D. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintah atau *Government* dalam Bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Daerah adalah lingkungan pemerintah: wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi, lingkungan kerja pemerintah, wilayah, lingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah tempat-tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota, tempat yang terkena peristiwa sama, bagian permukaan tubuh.³

Menurut W.S. Sayre pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah: Sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya, selanjutnya David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.⁴ Sedangkan menurut C.F. Strong yang menyebutkan: Pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.⁵

Menurut Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan: Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.

2. Konsep Tentang Pembinaan dan Pengawasan

Istilah pengawasan dalam Bahasa Indonesia asal katanya adalah awas sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja. Menurut Sarwoto memberi definisi tentang pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.⁶

Menurut Pasal 1 angka 1 dan 2 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, menyebutkan: pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan konsep tentang pengawasan adalah: pengawasan

³ G. Setya Nugraha R. Maulina F, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Surabaya, 2010, hlm. 145

⁴ Inu Kencana Syafie, *pengantar Ilmu pemerintahan*, Jakarta: Refika Aditama, 2010, hlm.11

⁵ Fahmi Amrusi dalam Ni'matul Huda, *Hukum pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia, 2012, hlm.28

⁶ Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Galia Indonesia, Jakarta, tanpa tahun, hlm.93

penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan terhadap Pemerintah Daerah terdiri atas pengawasan hierarki dan pengawasan fungsional. Pengawasan hierarki berarti pengawasan terhadap Pemerintah Daerah yang dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi, sedangkan pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap Pemerintah Daerah yang dilakukan secara fungsional baik oleh departemen sektoral maupun oleh pemerintah yang menyelenggarakan pemerintahan umum (departemen dalam negeri).⁷

II. PEMBAHASAN

Pola hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat pula tercermin konsep otonomi seperti apa yang dianut. Setidaknya ada dua konsep otonomi yang tercermin di dalam pola hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, yakni otonomi dalam arti luas dan otonomi dalam arti sempit. Otonomi dalam arti luas didasarkan pada prinsip *residual function* atau teori sisa fokusnya ada di pemerintahan daerah. Artinya otonomi dalam arti luas berlaku bila segala urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah selain yang ditentukan oleh pemerintah pusat, sedangkan otonomi sempit bila urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas, cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Selain itu, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, jelas tidak mencerminkan otonomi luas. Hal ini disebabkan tidak menerapkan *residual function* atau prinsip sisa yang benar-benar memberikan kewenangan otonomi yang sangat luas (*generale competence*). *Residual function* adalah sistem pembagian kewenangan yang dianut dalam pengaturan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sistem *residual function* mulai ditinggalkan dan berganti menjadi *concurrence function*, dimana selain alasan pemerintahan yang menjadi kewenangan pusat, juga terdapat urusan konkuren yang di-share secara berimbang antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Sistem ini dianut kembali dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahkan dari rumusan yang ada, pengaturannya jauh lebih rinci daripada undang-undang sebelumnya. Selain itu, terdapat pula ketentuan agar setiap kebijakan konkuren daerah wajib mengikuti norma, pedoman, standar, kriteria yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Hal ini tentu merupakan bentuk pembatasan otonomi, maka bahwa konsep pola hubungan pemerintah

⁷ Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 312

pusat dan daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menganut prinsip otonomi terbatas.

Konsep ketiga pola hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah mengenai ajaran atau sistem rumah tangga yang dianut. Sebelumnya telah dikemukakan bahwa secara umum dikenal 3 (tiga) sistem rumah tangga yakni sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sistem rumah tangga nyata (riil). Berdasarkan klasifikasi urusan pemerintahan yang diatur secara rinci mengenai apa-apa yang termasuk dalam urusan pemerintahan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum, maka hal ini tidak sesuai dengan ajaran dalam sistem rumah tangga formal yang pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Selain itu, prinsip *concurrance function* yang membagi secara tegas urusan pemerintah pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota juga tidak sejalan dengan ajaran formal. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pemerintah pusat dan yang diselenggarakan pemerintah daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh pemerintah pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Dalam sistem rumah tangga formal juga tidak secara apriori ditetapkan apa yang termasuk dalam rumah tangga daerah itu. Wewenang, tugas dan tanggung jawab dari pemerintah daerah tidak dirinci secara normatif di dalam undang-undang pembentukannya.

Pembagian urusan pemerintahan yang diatur di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, lebih cenderung kepada ajaran rumah tangga material dan sistem rumah tangga nyata (riil). Di satu sisi terdapat pembagian urusan pemerintahan yang rinci antara urusan pemerintahan absolut, pemerintahan konkuren, dan pemerintahan umum, dengan perbedaan secara tegas antara tiap tingkatan pemerintah yang merupakan ciri sistem rumah tangga material. Sistem rumah tangga material juga berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memiliki ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran urusan-urusan itu dapat di pilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.

Sedangkan konsep sistem rumah tangga nyata (riil), tercermin dalam ketentuan mengenai urusan pilihan. Dimana urusan pilihan ini memberikan kewenangan kepada setiap pemerintah daerah untuk mengelola dan mengembangkan secara mandiri keunggulan yang dimiliki oleh daerahnya masing-masing. Hal ini sejalan dengan ajaran rumah tangga nyata dimana isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada pemerintah daerah didasarkan pada faktor yang nyata (riil), sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang sebenarnya.

Pada Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan: "Pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya". Jimly Assididqie, mengatakan struktur

pemerintahan berdasarkan pasal tersebut terdiri atas 3 (tiga) tingkatan yang masing-masing memiliki otonomi sendiri-sendiri, yaitu pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Akibatnya agar sistem pemerintahan yang efektif dapat bekerja. Namun menjadi sulit terkonsolidasi karena masing-masing unit organisasi pemerintahan di setiap tingkatan bersifat otonom.⁸

Tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk mendorong upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Konsekuensi yang timbul dari hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara pemerintah pusat dan daerah berdasarkan otonomi daerah dan prinsip desentralisasi mencakup 3 (tiga) hal, yaitu:

- (1) Pembagian kewenangan;
- (2) Pembagian pendapatan, dan
- (3) Pembagian administrasi pemerintahan daerah.⁹

Untuk menilai derajat kemandirian otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dapat dilihat dari:

- (1) Mempunyai aparatur sendiri;
- (2) Mempunyai urusan/wewenang tertentu;
- (3) Mempunyai wewenang mengelola sumber keuangan; dan
- (4) Mempunyai wewenang membuat kebijaksanaan/perbuatan sendiri.¹⁰

Esensi dari penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur berdasarkan distribusi kewenangan adalah untuk merealisasikan fungsi-fungsi pemerintahan di bidang pelayanan publik, pembangunan dan pemberdayaan, dan keamanan. Pelaksanaan fungsi tersebut membutuhkan kejelasan kewenangan yang memadai dan dukungan anggaran yang maksimal. Oleh karena itu, pada tataran pelaksanaannya distribusi kewenangan membawa konsekuensi tidak hanya menyangkut sumber pendanaannya tetapi juga terkait dengan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka harus dibebankan kepada pemerintah daerah yang menjadi tanggung jawab melalui pendanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Desentralisasi yang mengabaikan fakta obyektif berupa arsitektur kekayaan dan keanekaragaman warisan budaya lokal, pada dasarnya kurang mencerminkan desentralisasi yang sesungguhnya. Hal-hal seperti inilah yang kemudian memicu lahirnya konflik kewenangan atau benturan-benturan kepentingan antara pemerintah pusat dan daerah. Oleh karena itu, implementasi otonomi daerah sebagai wujud desentralisasi tentu akan memberi dampak positif dan negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Dampak positif yang menonjol adalah tumbuh dan berkembangnya prakarsa daerah menuju kemandirian daerah dalam melaksanakan pembangunan. Dampak negatifnya yang paling mengemuka timbulnya fiksi pusat-daerah dan antar daerah, terutama dalam pengelolaan sumberdaya alam, kewenangan dan kelembagaan daerah. Penyebabnya seringkali bersumber dari kurang harmonisnya kebijakan sektoral dengan kebijakan otonomi daerah.

⁸ Jimly Assiddiqie, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm.57

⁹ M. Aref Nasution, dkk, *Demokrasi dan problema Otonomi Daerah*, Bandung: Mandar Maju, 2000, hlm.78

¹⁰ M. Aref Nasution, dkk, *Ibid*, hlm.79

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ada beberapa urusan yang selama ini dikelola oleh Kabupaten/Kota seperti Pertambangan, Pendidikan menengah, dan kehutanan sekarang menjadi urusan pemerintah provinsi. Pengambilalihan kewenangan tersebut akan memberi dampak yang tidak menguntungkan bagi pemerintah kabupaten/kota, seperti kekuarangan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam rangka mewujudkan pembagian kewenangan yang konkuren penyelenggaraan negara secara proposional telah menyusun secara rinci (rigit) antara pemerintah pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Melalui tugas fungsi dan wewenang dari hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, dapat diketahui bahwa:

- (1) Indonesia sebagai negara kesatuan penganut konsepsi kesejahteraan akan kesulitan melaksanakan urusan yang berada di luar kompetensi negara terutama persoalan yang bersifat lokalitas (*local wisdom*), yang membutuhkan penanganan serius dan berbeda-beda antar daerah satu dengan yang lain.
- (2) Terdapat ketidakkonsistenan pengaturan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, menghendaki pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan lain yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Sedangkan menurut Pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, melakukan penyeragaman secara rinci menurut sistem rumah tangga materiil urusan kewenangan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota.
- (3) Apabila membandingkan substansi yang dikehendaki Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka dapat dikatakan telah terjadi pertentangan antara substansi pengaturan baik yang dikehendaki oleh Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.
- (4) Pembagian kewenangan pusat dan daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dengan pola penyeragaman kewenangan, sedangkan Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945, menghendaki agar memperhatikan kekhususan daerah atau keistimewaan yang terdapat di masing-masing daerah dan keragaman antar daerah yang satu dengan daerah lain. Disinilah pemerintah menggunakan asas sentralisasi dengan wajah dekonsentrasi, sehingga pemerintah memiliki kewenangan luas melaksanakan isu strategis nasional di daerah, akhirnya sistem rumah tangga formal dan nyata (riil) pun di tinggalkan.
- (5) Hubungan pusat dan daerah tidak memperhatikan:
 - (a) Hak-hak masyarakat daerah untuk turut secara bebas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dasar kerakyatan sebagaimana sila keempat Pancasila;
 - (b) Hak-hak rakyat daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting;
 - (c) Memperhatikan *local wisdom*; dan
 - (d) Menguurangi keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.
- (6) Dari aspek manajemen pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan bukan hanya sebatas pada tercapainya efisiensi atau efektivitas pemerintahan, tetapi juga harus

mengedepankan aspek pemerataan pembangunan, penunpukan anggaran di pusat dan distribusi anggarannya harus dievaluasi dan diarahkan pada pencapaian pemerataan pembangunan.

- (7) Pemerintah pusat dan provinsi diberikan kewenangan besar untuk mengawasi kabupaten/kota, provinsi yang sebelumnya lemah dan terbatas diperkuat dengan penambahan fungsi dan kewenangan kepada Gubernur. Hal ini yang kemudian memicu ketidakberdayaan kabupaten/kota. Seharusnya pemerintah provinsi diarahkan pada peran, koordinasi, fasilitator, insentif, dan pemberdayaan bukan melakukan peran secara langsung khususnya dalam pemberian pelayanan publik dan pembangunan, kecuali untuk yang sifatnya lintas kabupaten/kota.

Hubungan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap dikaitkan dengan penyelenggaraan otonomi luas setelah berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam pelaksanaannya tidak mengurangi atau membelenggu kemandirian daerah dan tidak menghambat pembangunan di daerah, serta tetap penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya.

Menurut Ateng Syafrudin, 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 peraturan perundang-undangan”.¹¹ Sedangkan pendapat Prajudi Atmosudirdjo, diartikan “sebagai proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan”.¹² menurut Sujamto, pengawasan adalah: “segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas sesuai yang semestinya”.¹³

Lebih lanjut, Stephen Robein, mendefinisikan: Pengawasan sebagai *The process of monitoring activities to ensure they are being accomplished as planned and correcting any significant*, pengawasan adalah merupakan suatu proses pengamatan suatu pekerjaan, untuk menjamin pekerjaan tersebut sesuai dengan yang direncanakan, di dalamnya terdapat pengreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan.¹⁴

Ada 2 (dua) jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan, 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 pengaturan di daerah, proses penyusunan maupun implementasinya perlu dipantau secara terus menerus untuk memberikan jaminan kepada publik bahwa semua ketentuan yang diatur dalam peraturan daerah 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:

¹¹ Ateng Syafrudin, *Naskah Lapas Masalah-Masalah Hukum Otonomi Daerah (Arti Pengawasan)*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 2003, hlm.1

¹² Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hlm.81

¹³ Sujamto, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm.19

¹⁴ W. Riawan Tjandra, *Hukum keuangan Negara*, Jakarta: Grasindo, 2009, hlm.131

- (1) Untuk menjaga kewibawaan pemerintah daerah dan kepentingannya;
- (2) Untuk menghindari atau mencegah penyalahgunaan wewenang;
- (3) Untuk mencegah kelaliaman dalam administrasi yang dapat merugikan negara atau daerah.¹⁵

Kreteria-kreteria 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 pemerintahan daerah.

Menurut H. Bohari mengatakan: Bahwa agar hal-hal tersebut tercapai maka harus menjaga agar pelaksanaannya itu dijalankan sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan. Lebih lanjut perlu juga menjaga tugas itu dijalankan berdaya guna sesuai dengan tujuan dan melakukan usaha-usaha untuk mengatasi hambatan, mengendalikan penyimpangan-penyimpangan, serta akibat-akibatnya¹⁶

Pengawasan menurut sifat atau bentuk dan tujuannya dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu: pengawasan preventif, dan pengawasan represif atau pengawasan detektif.

- (1) 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. Pengawasan preventif ini berkaitan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*). Tujuan pengawasan preventif 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. Mengenai pengawasan preventif dapat dilihat dalam tabel.1 di bawah ini;

TABEL.1
BENTUK PENGAWASAN TERHADAP PERATURAN DAERAH

NO	BENTUK PENGAWASAN PREVENTIF
1.	Kewenangan Presiden dalam melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah didelegasikan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah
2.	Apabila ada keberatan terhadap pembatalan atau penangguhan peraturan daerah, keputusan Presiden atas Keberatan tersebut bersifat final.
3	Ketentuan saat ini, peraturan daerah yang telah ditetapkan harus selalu diberi Nomor Register dalam rangka pengawasan preventif

Sumber: data diolah dari bahan hukum primer 2023

¹⁵ Ateng Syafrudin, *Ibid*, hlm.2

¹⁶ H. Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1995), hlm. 117-118

- (2) Pengawasan Represif atau Detektif
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 berupa wewenang pembatalan (*Vernetiging*) atau penangguhan (*schorsing*).

Masalah pola hubungan pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diatur peran Gubernur dalam melakukan pengawasan sebagai wakil Pemerintah pusat di Daerah, mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektifitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabuapten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir melimpahkan atau mendelegasikan kewenangannya kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di daerah.

Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah itu berkaitan dengan pelaksanaan asas dekonsentrasi. Dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagai urusan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai pengggung jawab urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden yang meliputi pemeliharaan Ideologi, Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras, dan antar golongan serta memfasilitasi kehidupan demikratis. Gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada Bupati/Walikota sebagai Kepala pemerintahan kabupaten/kota diberi pelimpahan wewenang oleh Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah. Dengan demikian berbeda dengan undang-undang tentang pemerintahan daerah sebelumnya, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, berkaitan dengan pengawasan pemerintah pusat terhadap daerah, mengatur secara tegas asas dekonsentrasi dan urusan pemerintahan umum.

Pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam pelaksanaanya tidak mengurangi atau membelenggu kemandirian daerah dan tidak menghambat pembangunan di daerah serta tetap sejalan dengan penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya, materi pokok pengawasan Pusat terhadap Daerah mencakup hal-hal sebagai berikut:

- (1) Pengertian dan ruang lingkup pengawasan Pusat terhadap daerah;
- (2) Pengawasan dan Pemerintahan Daerah;
- (3) Kedudukan Dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- (4) Data tentang pelaksanaan pengawasan Pemerintah pusat terhadap daerah melalui pembatalan peraturan daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi: (1) 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. Pengawasan preventif ini berkaitan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*), dan (2) pengawasan Represif atau Detektif yaitu: 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 berupa wewenang pembatalan (*Vernetiging*) atau penangguhan (*schorsing*).

B. Saran

Pembentukan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman penyelenggaraan Pemerintahan Daerah harus melibatkan Pemerintah Daerah, sehingga dalam pelaksanaannya NSPK tersebut dapat dijalankan sesuai karakteristik yang ada di daerah.

IV. DAFTAR PUSTAKA

- Ateng Syafrudin, 2003, *Naskah Lapas Masalah-Masalah Hukum Otonomi Daerah (Arti Pengawasan)*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.
- Fahmi Amrusi dalam Ni'matul Huda, 2012, *Hukum pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia.
- G. Setya Nugraha R. Maulina F, 2010, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Surabaya.
- Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta.
- H. Bohari, 1995, *Hukum Anggaran Negara*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Inu Kencana Syafie, 2010, *pengantar Ilmu pemerintahan*, Jakarta: Refika Aditama.
- Jinly Asshidiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia.
- , 2013, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika.
- M. Aref Nasution, dkk, 2000, *Demokrasi dan problema Otonomi Daerah*, Bandung: Mandar Maju.
- Prajudi Atmosudirdjo, 1983, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, 2004, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Cetakan ke-8 PT. Raja Grafindo Persada.
- Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Galia Indonesia, Jakarta, tanpa tahun.
- Sujamto, 1986, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- W. Riawan Tjandra, 2009, *Hukum keuangan Negara*, Jakarta: Grasindo.