



Analisis Yuridis Perkembangan Kewenangan Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Abdur Rahim¹, Muhamad Mufid Al Fikri², Sofyan Hadi³, Supriyono⁴, Wardo⁵

^{1,2,3,4,5}Institut Agama Islam Az-Zaytun, Indonesia

E-mail: rahim@iai-alzaytun.ac.id, mufidalfikri1213@gmail.com, hadi41492@gmail.com, suprionoyts@gmail.com, wartoirama274@gmail.com

Article Info	Abstract
Article History Received: 2023-02-26 Revised: 2023-03-13 Published: 2023-04-01	Indonesia is a unitary state and a constitutional state. The relationship between central and regional authorities in the unitary state system gave birth to the concepts of centralization and decentralization. The authority to supervise the formation of regional regulations owned by the government allows it to end in the cancellation or revision of the substance of the relevant regional regulations. Using literature study research methods, and content analysis techniques. The author finds that in its development, the principles and principles of centralization and decentralization of regional autonomy in Indonesia have changed several times according to the regime in power at that time. Starting from the early days of independence, the old order period, the new order period, and the reformation period.
Keywords: <i>Autonomy;</i> <i>Authority;</i> <i>Supervision;</i> <i>Centralization;</i> <i>Decentralization.</i>	
Artikel Info	Abstrak
Sejarah Artikel Diterima: 2023-02-26 Direvisi: 2023-03-13 Dipublikasi: 2023-04-01	Indonesia merupakan negara kesatuan dan negara hukum. Hubungan kewenangan pusat dan daerah dalam sistem negara kesatuan melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Kewenangan pengawasan pembentukan perda yang dimiliki oleh pemerintah memungkinkan untuk berakhir kepada pembatalan atau revisi terhadap substansi peraturan daerah bersangkutan. Menggunakan metode penelitian studi pustaka, dan Teknik analisis isi. Penulis menemukan bahwa dalam perkembangannya, prinsip dan asas sentralisasi dan desentralisasi otonomi daerah di Indonesia terdapat beberapa kali perubahan sesuai rezim yang berkuasa saat itu. Mulai dari masa awal kemerdekaan, masa orde lama, masa orde baru, dan masa reformasi.
Kata kunci: <i>Otonomi;</i> <i>Kewenangan;</i> <i>Pengawasan;</i> <i>Sentralisasi;</i> <i>Desentralisasi.</i>	

I. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara kesatuan dan negara hukum. Hal ini menunjukkan bahwa negara Indonesia dibangun dalam bentuk kesatuan. Hubungan kewenangan pusat dan daerah dalam sistem negara kesatuan melahirkan konsep sentralisasi dan juga desentralisasi (Elcaputera, 2021). Pemerintah Indonesia menganut sistem desentralisasi yang dijalankan atas dasar otonomi yang seluas-luasnya (Yusdianto, 2015). Asas ini yang kemudian melahirkan makna otonom dengan substansi penyerahan kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Kewenangan pembentukan peraturan daerah (perda) oleh pemerintah daerah merupakan ciri khas dari penerapan prinsip otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi. Daerah memiliki kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa lepas dari undang-undang yang bertujuan agar menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya, atau menyelenggarakan masyarakat adil dan Makmur (Soheino, 2005).

Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia merupakan landasan konstitusional terhadap

pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain asas desentralisasi, dikenal juga asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu sebagai penanggung jawab pemerintahan umum (Sanjaya, 2015).

Salah satu tujuan desentralisasi adalah agar masyarakat dan pemangku kepentingan dapat lebih mudah berpartisipasi dalam proses kebijakan daerah. Akan tetapi pada kenyataannya, pengaturan partisipasi masyarakat dalam UU Pemda 2004 masih sangat lemah. Hal itu dapat dilihat dari banyaknya jumlah daerah yang mengabaikan partisipasi dalam proses pembuat kebijakan. Padahal, partisipasi merupakan hak setiap warga yang harus dilindungi oleh negara. Dengan menjamin hak warga negara, maka tujuan dari penyelenggaraan pemerintah daerah benar-benar menjamin kepentingan warga. UU Pemda Tahun 2004 merupakan hasil dari review UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menganut otonomi

luas. UU Pemda Tahun 2004 membatasi urusan pemerintahan di tingkat pusat dan provinsi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 dan mengalihkan sisanya pada kota atau kabupaten melalui mekanisme pembagian urusan. Mekanisme ini mengikuti konsep urusan sisa (Residual functions) yang diserahkan ke tingkat kota atau kabupaten sedangkan urusan pemerintahan di tingkat pusat dan provinsi ditentukan secara jelas dan spesifik.

Rezim yang sedang berkuasa juga sangat mempengaruhi dinamika pada hubungan antara pemerintahan di tingkat pusat dan daerah (Nursyamsi, 2015). Perubahan peta politik sangat terlihat setiap kali ada penggantian undang-undang yang telah mengatur tentang pemerintahan Indonesia di daerah. Pasca kemerdekaan, tercatat ada delapan undang-undang (UU) yang mengatur tentang pemerintahan Indonesia di daerah. Dalam jangka waktu itu pula konsep hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terus berpindah, dari sentralisasi menjadi desentralisasi, begitupun sebaliknya. Perubahan-perubahan tersebut juga lazim terjadi di berbagai negara, terutama di negara yang berbentuk kesatuan. Bentuk dari keterikatan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, terutama dalam menjalankan kewenangan pembentukan peraturan daerah adalah adanya mekanisme pengawasan perda oleh pemerintah. Fungsi pengawasan sebagai negara kesatuan sudah ada sejak awal kemerdekaan Indonesia, tetapi dalam konteks dan lingkup yang berbeda di antara ketentuan yang mengatur. Perbedaan itu juga terjadi pada perubahan UU tentang pemerintahan daerah yang terbaru. Perbedaan yang cukup mendasar, namun tetap berada dalam lingkup otonomi daerah.

Kewenangan pengawasan pembentukan perda yang dimiliki oleh pemerintah memungkinkan untuk berakhir kepada pembatalan atau revisi terhadap substansi peraturan daerah bersangkutan. Pemerintah daerah memiliki hak untuk mengajukan keberatan, tetapi pengaturannya tetap memposisikan pemerintah pusat memiliki kewenangan yang lebih kuat. Dalam konteks ini, menarik untuk melihatnya dari perspektif otonomi daerah yang diberikan kewenangan untuk dapat melaksanakan rumah tangganya sendiri. Selain itu, dalam perspektif teori perundang-undangan yang memiliki prinsip bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan oleh pejabat yang membentuk, atau oleh peraturan yang lebih tinggi. Tujuan

penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana perkembangan wewenang pengawasan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

II. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian pustaka (library research). Menurut Nazir dalam (sari & Asmendri, 2020), penelitian kepustakaan adalah Teknik pengumpulan data dengan melakukan penelaahan terhadap buku, literatur, catatan, serta berbagai yang berkaitan dengan masalah yang ingin dipecahkan. Objek pada penelitian ini adalah literatur-literatur yang sesuai dengan permasalahan. Data yang dicari merupakan referensi yang sesuai untuk menjawab permasalahan yang diangkat. Penelitian pustaka merupakan penelaahan data-data untuk mencari solusi atau jawaban atas permasalahan yang diangkat. Melalui penelitian pustaka hasil penelitian didapat dari sumber-sumber data.

Sumber data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah UU No. 23 Tahun 2014 sebagai sumber utama yang digunakan untuk menjadi acuan literatur. Sumber data sekunder yaitu data penunjang sumber utama, adapun sumber data sekunder adalah jurnal ilmiah, artikel, majalah, dan koran. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah Teknik dokumentasi, yaitu mencari data mengenai hal-hal atau variable berupa catatan, buku, makalah, jurnal, artikel dan sebagainya (Mirzaqon & Purwoko, 2017). Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis isi (content analysis), merupakan sebuah alat penelitian yang difokuskan pada konten aktual dan fitur internal media (Fraenkel & Wallen, 2007).

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, makna pengawasan memiliki peran penting dan juga strategis dalam menjaga tata pemerintahan dalam suatu negara kesatuan. Pengawasan dalam konteks tersebut bermakna mengikat antara pemerintah pusat dan daerah. Pengawasan menjadi penting untuk menjaga kebebasan yang dimiliki oleh pemerintah daerah agar otonomi tidak bergerak jauh melebihi garis edar sehingga dapat mengancam tatanan kesatuan dalam pengelolaan negara (Nursyamsi, 2015). Pengawasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang umum dilakukan adalah pengawasan preventif dan pengawasan represif. (Astawa, 2009) menyatakan bahwa secara garis besar perbedaan antara keduanya adalah pengawasan preventif dilakukan sebelum perda disahkan, sementara pengawasan represif

dilakukan setelah perda disahkan. Berdasarkan akibat hukumnya, pengawasan preventif belum menyentuh akibat hukum yang timbul karena status perda belum disahkan, sedangkan dalam pengawasan represif sudah memperhitungkan akibat hukum yang timbul pada saat keberlakuannya. (Manan, 2001) menyatakan bahwa pengawasan preventif memiliki aspek positif, yaitu dapat mengendalikan inisiatif yang dilakukan oleh daerah, sehingga daerah dipaksa untuk mengikuti kebijakan dari pemerintah pusat.

1. Perkembangan Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah Dalam Tinjauan Normatif

Indonesia merupakan negara kesatuan yang menerapkan prinsip otonomi dan asas desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintah daerah. Yang konsep hubungan pemerintah pusat dan daerah berjalannya di bawah komando politik hukum rezim yang berkuasa, sehingga menyebabkan pelaksanaan otonomi daerah tidak sama dari waktu ke waktu. Adapun pelaksanaan otonomi daerah tersebut dapat dibagi menjadi empat periode:

2. Pengawasan Pada Awal Masa Kemerdekaan Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1945

Praktik pembagian kekuasaan secara vertical di Indonesia sudah dilakukan sejak sebelum masa kemerdekaan. Pada awalnya pembagian ini juga bersifat sentralistik (Asshiddiqie, 2002). Sistem pemerintahan jajahan di Indonesia kemudian beralih menjadi sistem desentralisasi pada tahun 1983. Pasca disahkannya UUD 1945, UU pertama yang dibentuk terkait dengan pemerintahan Indonesia di daerah adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah (disebut juga sebagai UU desentralisasi karena merupakan UU pertama yang mengatur tentang desentralisasi). Secara umum, pada UU Nomor 1 Tahun 1945 tidak diatur secara eksplisit mengenai pengawasan pemerintahan pusat terhadap pemerintah daerah. Namun begitu, dalam Pasal 2 diatur bahwa, "... asal tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih luas dari padanya". Kalimat tersebut dengan tegas menyatakan bahwa prinsip otonomi daerah dilaksanakan secara terbatas. Pada pelaksanaannya pun fungsi pengawasan tetap dijalankan demi mendapatkan keharmonisan kebijakan secara nasional.

3. Pengawasan Pada Masa Orde Lama

UU Nomor 1 Tahun 1945 kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. UU yang baru ini sudah mulai mengatur perihal pemerintahan di daerah secara detail, sehingga tidak hanya mengatur prinsip umum yang sudah ada dalam UUD 1945. Dalam UU ini diatur bahwa setiap daerah memiliki kekuasaan untuk mengatur dan melaksanakan rumah tangganya sendiri, serta melaksanakan hak untuk menjalankan peraturan dari pemerintah pusat berdasarkan perintah daerah atasannya tersebut. Kekuasaan pemerintahan dibuat berjenjang dengan mengatur bahwa daerah berada di bawah instansi atasannya, yaitu provinsi dibawah presiden, kabupaten/kota dibawah provinsi, dan desa dibawah kabupaten/kota. UU ini tidak berlaku lama karena status negara Indonesia yang berubah menjadi federal berdasarkan Konferensi Meja Bundar pada 27 Desember 1949.

UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan yang dibentuk berdasarkan UUDS 1950. Namun UU ini tidak berlaku sepenuhnya karena dua tahun setelahnya, presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959 yang mengembalikan keberlakuan UUD 1945. Pada saat itu, pemerintah mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dan Penpres Nomor 5 Tahun 1960. Yang secara tegas mengembalikan pengelolaan pemerintah di daerah dari desentralisasi menjadi sentralisasi. Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap perda yang dibentuk pemerintah daerah adalah preventif dan represi, sedangkan pengawasan umum juga dilakukan terhadap pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah lain.

4. Pengawasan Pada Masa Orde Baru

Pengaturan mengenai pemerintahan di daerah mengalami perubahan kembali saat memasuki rezim orde baru, yaitu menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Walaupun berubah, akan tetapi asas sentralisasi masih diberlakukan. Dalam penelitian yang dilakukan oleh (Mahfud, 1999) disebutkan bahwa periode waktu 1969-1998 menunjukkan konfigurasi politik yang otoriter, yang dicirikan dengan pola hubungan yang sentralistik dan mengedepankan asas dekonsentrasi.

Pengawasan yang dilakukan terhadap Perda pada UU Pokok-Pokok Pemda 1974 melingkupi pengawasan preventif yang diatur dalam pasal 68 dan 69, serta pengawasan represif yang diatur dalam pasal 70.

5. Pengawasan Pada Masa Reformasi

Untuk mengganti UU Pokok-Pokok Pemda 1974, dibentuklah UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 1999). Dalam periode ini, desentralisasi lebih terasa sebagai suatu kebebasan tanpa batas bagi daerah. Dibentuknya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, kembali menggerakkan asas sentralisasi. Akan tetapi pengaturan mengenai konsep sentralisasi dalam UU ini tidak mencolok, dikarenakan masih kuatnya pengaruh euphoria demokrasi pasca reformasi. Pengawasan pada UU Pemda 1999 hanya dilakukan secara represif. Tetapi pada UU Pemda 2004, pengawasan preventif kembali diatur khusus untuk beberapa Perda saja, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan rencana umum tata ruang. Sedangkan pengawasan represif dilakukan kepada seluruh perda yang dibentuk oleh pemerintah daerah.

6. Perbandingan Pengawasan Perda oleh Pemerintah Pusat dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 23 Tahun 2014

Dalam pasal 145 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bentuk hukum untuk membatalkan perda adalah menggunakan Peraturan Presiden. Sedangkan pada praktiknya, pembatalan perda dilakukan dengan menggunakan Keputusan Menteri Dalam Negeri. Hal tersebut mengindikasikan kesalahan dalam pelaksanaan pembatalan perda selama ini. Pembatalan perda provinsi ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan perda kabupaten/kota ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat pada pasal 251 ayat (1) UU Perda 2014.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Indonesia merupakan negara kesatuan yang menerapkan prinsip otonomi dan asas desentralisasi dalam melaksanakan pemerintahan daerah. Akan tetapi dalam perjalannya terdapat beberapa kali perubahan dalam prinsip dan juga asas otonominya. Adapun pengawasan memiliki peran penting dan strategis dalam menjaga tata pemerintahan pada hubungan antara pemerintah pusat

dengan pemerintahan daerah. Pengawasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang umum dilakukan adalah pengawasan preventif yang dilakukan sebelum perda disahkan, serta pengawasan represif yang sudah memperhitungkan akibat hukum yang timbul pada saat keberlakuannya.

Terdapat empat periodisasi perubahan prinsip dan asas dalam menjalankan otonomi daerah serta pengawasannya di Indonesia, yaitu masa awal kemerdekaan, orde lama, orde baru, dan reformasi.

B. Saran

Pembahasan terkait penelitian ini masih sangat terbatas dan membutuhkan banyak masukan, saran untuk penulis selanjutnya adalah mengkaji lebih dalam dan secara komprehensif tentang Analisis Yuridis Perkembangan Kewenangan Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

DAFTAR RUJUKAN

- Asshiddiqie, J. (2002). *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI.
- Astawa, I. G. (2009). *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Bandung: Alumnus.
- Elcaputera, A. (2021). KEWENANGAN PENGAWASAN PEMERINTAH PROVINSI TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN KABUPATEN/KOTA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH. *AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, 23.
- Mahfud. (1999). *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Gama Medika.
- Manan, B. (2001). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.
- Nursyamsi, F. (2015). Pengawasan Peraturan Daerah Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum*, 524.
- Sanjaya, W. (2015). Konstusionalitas Pengaturan Dekonsentrasi Dalam Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum*, 583.

Soheino. (2005). *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.

Yusdianto. (2015). Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum*, 488.