



SKRIPSI

**PEMBINAAN DAN PENGAWASAN GUBERNUR TERHADAP
PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH DI SULAWESI SELATAN**

OLEH:

**ANDI MUH. DWIHAR SETIA PUTRA
B11116602**

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

2020

HALAMAN JUDUL

**PEMBINAAN DAN PENGAWASAN GUBERNUR TERHADAP
PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH DI SULAWESI SELATAN**

OLEH:

ANDI MUH. DWIHAR SETIA PUTRA

B11116602

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

2020

PENGESAHAN SKRIPSI

**PEMBINAAN DAN PENGAWASAN GUBERNUR TERHADAP
PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH DI SULAWESI SELATAN**

Disusun dan diajukan oleh:

ANDI MUH. DWIHAR SETIA P.

B111 16 602

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari Kamis, 26 November 2020 Dan Dinyatakan Diterima

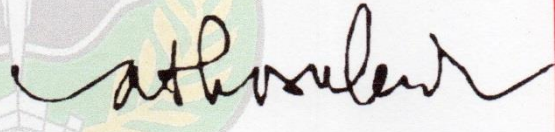
Panitia Ujian

Ketua

Sekretaris



Prof. Dr. Abdul Razak. S.H., M.H.
NIP. 19571029 198303 1 002



Dr. Zulkifli Aspan. S.H., M.H.
NIP. 19680711 200312 1 004

**Ketua Program Studi
Sarjana Ilmu Hukum**



Dr. Maskup. S.H., LL.M.
NIP. 19761129 199903 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi dari:

Nama : . Muh. Dwihar Setia P.
NIM : B11116602
Departemen : Hukum Tata Negara
Judul : “Pembinaan dan Pengawasan
Gubernur Terhadap Pembentukan
Produk Hukum Daerah Di Sulawesi
Selatan.”

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

Makassar, 5 November 2020

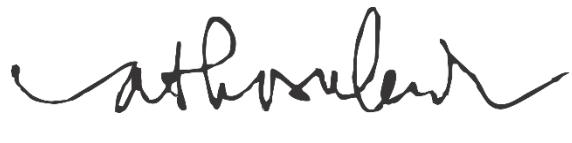
Pembimbing I



Prof. Dr. Abdul Razak, SH.,MH.

NIP. 19571029 198303 1 002

Pembimbing II



Dr. Zulkifli Aspan, SH.,MH.

NIP. 19680711 20 0312 1 004

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : . Muh. Dwihar Setia P.
NIM : B11116602
Departemen : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : "Pembinaan dan Pengawasan
Gubernur Terhadap Pembentukan
Produk Hukum Daerah Di Sulawesi
Selatan."

Bahwa benar adanya karya ilmiah saya bebas dari plagiarisme (duplikasi).
Demikianlah Surat Pernyataan ini saya buat, jika dikemudian hari
ditemukan bukti ketidakaslian atas karya ilmiah ini maka saya bersedia
mempertanggungjawabkan sesuai ketentuan Peraturan Perundang-
Undangan yang berlaku.

Makassar, 26 Oktober 2020

yang Bersangkutan



A. Muh. Dwihar Setia P.

ABSTRAK

A. MUH. DWIHAR SETIA P. (B11116602) dengan judul “*Pembinaan dan Pengawasan Gubernur Terhadap Pembentukan Produk Hukum Daerah Di Sulawesi Selatan*”. Di bawah bimbingan (Abdul Razak) sebagai Pembimbing I dan (Zulkifli Aspan) sebagai Pembimbing II.

Penulisan skripsi ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pembinaan gubernur terhadap pembentukan produk hukum daerah di Sulawesi Selatan, dan untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan gubernur terhadap pembentukan produk hukum daerah di Sulawesi Selatan.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian empiris dengan menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dikumpulkan melalui penelitian lapangan. Data analisis secara kualitatif dan deskriptif. Lokasi penelitian dilakukan di Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi pembinaan Gubernur Sulawesi Selatan terhadap pembentukan produk hukum daerah di Sulawesi Selatan belum berjalan optimal karena pendanaan pelaksanaan fungsi pembinaan Gubernur Sulawesi Selatan masih bersumber dari APBD Provinsi Sulawesi Selatan. Serta pelaksanaan fungsi pengawasan Gubernur Sulawesi Selatan terhadap pembentukan produk hukum daerah di Sulawesi Selatan juga belum optimal karena kurangnya SDM untuk melaksanakan fungsi pengawasan Gubernur Sulawesi Selatan terhadap pembentukan produk hukum daerah di Sulawesi Selatan.

Kata Kunci: Pembinaan, Pengawasan, Gubernur, Produk Hukum Daerah.

ABSTRACT

Muh. Dwihar Setia P. (B11116602) “Coaching and Supervision of Governor on Forming Product of Law in South Sulawesi”. Supervised by Abdul Razak as Advisor I and Zulkifli Aspan as Advisor II.

This research aims to find out the implementation of governor coaching functions on forming product of law in South Sulawesi and to find out implementation of governor supervision function on forming product of law in South Sulawesi.

The Method that use in this research is empiric research, using secondary data which consist of primary and secondary legal materials that obtain by field research. The data is analyzed qualitatively and descriptively. The field research is conducted on The Regional Secretariat in South Sulawesi.

The result of this research shows that the implementation of governor coaching functions on forming product of law in South Sulawesi haven't functioning optimally because the source of funding is from South Sulawesi Province Regional Budget. In addition, implementation of governor supervision function on forming product of law in South Sulawesi haven't functioning optimally too because the lack of human resources to implement governor supervision function on forming product of law in South Sulawesi

Key words: Coaching, Supervision, Governor, Regional Product of Law.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan berkah-Nya sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan skripsi ini dengan judul: “**Pembinaan dan Pengawasan Gubernur Terhadap Pembentukan Produk Hukum Daerah di Sulawesi Selatan**”, yang merupakan tugas akhir dalam rangka menyelesaikan studi untuk menempuh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini, dengan penuh rasa cinta dan kasih sayang penulis ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada orang-orang yang senantiasa memberikan doa dan dukungan serta membantu secara langsung maupun tidak langsung selama penyusunan skripsi ini. Pertama kepada kedua orang tua penulis Bapak Drs. Andi Harun M.H. dan Ibu Andi Mirna S.H. yang senantiasa mendidik dan membesarkan penulis dengan penuh kasih sayang. Terima kasih atas segala cinta dan kasih sayang yang diberikan kepada penulis selama ini, semoga Allah SWT senantiasa melindungi kalian dan memberikan jalan bagi penulis untuk membanggakan kalian berdua. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada kakak-kakak penulis A. Muh. Irhas Reza Setiawan S.H., A. Muh. Tripurna Pangeran Muallim S.H., A. Winarni S.H.,M.H. yang selalu membantu penulis selama ini. Semoga kebaikan selalu menyertai kalian.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis ucapkan dan penghormatan setinggi-tingginya penulis berikan kepada Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H. selaku Pembimbing I dan Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H. selaku Pembimbing II, atas segala kebaikan dan bimbingan serta ilmu yang diberikan selama penyusunan skripsi ini. Selanjutnya, penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. selaku Penguji I dan Bapak Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H. selaku penguji II atas saran dan ilmu yang diberikan selama proses penyusunan skripsi ini. Semoga Bapak dan Ibu selalu dalam lindungan Allah SWT.

Tak lupa penulis ucapkan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A. beserta jajaran;
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajaran;
3. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum. selaku Ketua Departemen Hukum Tata Negara dan Ibu Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H. selaku Sekretaris Departemen Hukum Tata Negara beserta jajaran;
4. Segenap Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu kepada penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;

5. Seluruh Pegawai dan Staff Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala bantuan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
6. Ibu Hj. Ernawaty Tahir, S.H., M.H. selaku Kepala Bagian Perundang-Undangan Kabupaten/Kota Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sul-Sel dan Bapak Herianto, S.E., M.H. selaku Analis Rancangan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Perundang-Undangan Bagian Perundang-Undangan Kabupaten/Kota Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sul-Sel serta bapak Andi Alfatah, S.H., M.H.;
7. Ibu Amaliyah, S.H., M.H. selaku Pembina ALSA LC Unhas, yang selalu mendukung dan memberi nasihat kepada penulis selama berproses di ALSA LC Unhas;
8. Seluruh keluarga besar ALSA LC Unhas, yang menjadi tempat penulis berproses selama menempuh pendidikan di Universitas Hasanuddin. ALSA LC Unhas bagi penulis bukan sekedar UKM yang hanya merupakan pengisi kekosongan ketika penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, melainkan “Rumah Kedua” bagi penulis tempat dimana penulis mendapatkan rasa kekeluargaan yang luar biasa juga menjejarkan penulis banyak hal yang sangat berguna bagi penulis kedepannya. Semoga ALSA LC Unhas tetap dan selalu berjaya sampai akhir masa. ALSA, *Always Be One!*;

9. *Local Board* ALSA LC Unhas Periode 2017/2018, Aqiva Karenina S.H., Stevani Bagau S.H., Ade Enaz, Lavenia Buce, Nesa Mulya, Ilham Taufik, Arya Azzurba, Indra Kurniawan, Achmad Fauzi, Sri Dewi Sandra, Ratih Wardoyo, A. Megadara, Ayu Ekananda, Nurul Pratiwi, Hukama, Alif Zhafran, Erlangga, Sarah Aziza, Eti Kumala, Galuh Triasny, Satrio Aji, Fadli Gaffar, Mahful Hidayatullah, Askin Ali, Siti Aisyah, Fiqih, Gladys Sulawestia, Ernien Paramitha, Nasya Fajri, Kiki Ramadhani, Dimas, Abrar, Yusril, Reformasi, Syauqi, Ilham, Prima, Anwar, Laras, Abing, Lifka, Alfira, Syifa, Dinyus, Amelia Parrangan, Huznul, Meideline, Ade Fatwal, Tanri, Fadya, Nunu, Anti, Nabilah, Chiata, Adinda Tenriola, Aulia dan lain-lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu. Terima kasih atas persahabatan dan kekeluargaan yang mengisi hari-hari penulis selama di kampus;

10. *Local Board* ALSA LC Unhas Periode 2018/2019, Indra Kurniawan, Annisa Ramadhania, Fara Mutia, Shafira Saodana, Isti Pratiwi, Nadiya, A. Ichsan Hady, Zahid Busran, Ramadany, Anugrah Ismail, Widya Aisyah, Ifah Khofifah, Firiani Shafira, Winda Putri, Yusuf Abustam, Resky Nur Fatima, Rhea Aurelia, Dziratul, Hadi Safitra, Faturrahman, Suci Ramadanti, Riasat Umar, Istifany Syarif, Marianas, Faidah Akib, Girilano, Aulia Adelia, Intan Pratiwi, Nur Fitri, Reny Febriliany, Z Demmaluru, Reza Mahendra, Dinda, Velia, Christin, Cristo, Kevin, Gatra, Krisda, Trisna, Ainun, Hartika, Dede Silalahi, Irbah, Andir, Habibul, Zuhdy dan lain-lain yang tidak bisa penulis

sebutkan satu per satu. Terima kasih atas persahabatan dan kekeluargaan yang mengisi hari-hari penulis selama di kampus;

11. Kakak-kakak senior, kakanda Akram Syarif S.H., M.H., kakanda Addinul Haq S.H., M.H., kakanda Rizqallah Achmadsyah S.H., kakanda Hendri S.H., kakanda Ibrahim Arifin S.H., kakanda Zul Kurniawan S.H., kakanda A. Indira S.H., kakanda Ashar Asy'ari S.H., Kakanda Anugrah Edys S.H., kakanda Firman Haryono S.H., kakanda Zulham Arief S.H., kakanda Zuhul Dwi Saputra S.H., kakanda Iriansyah Tjoteng S.H., kakanda Fauzan Aries S.H., M.H., kakanda A. Detti Ati Cawa S.H., M.Kn., kakanda Masrur Husnadi S.H., kakanda Fatoni Ageng S.H., kakanda Fadiel Muhammad S.H., kakanda Alif Zahran S.H., kakanda Fachriawan S.H., kakanda Zulfikar Ervan S.H., kakanda Salwa Nur Afifah S.H., kakanda Nurul Fatimah S.H., kakanda Ayunda S.H., dan lain-lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu;
12. Sahabat-sahabat penulis semasa SMA, Ega, Ajeng, Darto, Pally, Amma, Nadya, Milsya, Mirna, Caesar, Oky, Bimo, Ninis dan lain-lain yang luput dari ingatan penulis;
13. Sahabat Penulis semasa kecil Aco, Caply, Erik, Ryan, Kato, Bowo, Riyadi, dan lain-lain yang luput dari ingatan penulis;
14. Keluarga besar DIKTUM 2016.
15. Keluarga KKN Tematik Reforestasi Kab. Gowa gelombang 102, Desa Bontosunggu, Kecamatan Bajeng, Kabupaten Gowa.

16. Sepupu-sepupu penulis, om Iccang, Alifah, Mutia, Putri, Andi Gilang, Andi Abdi, Nanda, dan lain-lain yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu;
17. Keluarga besar BFC Smansa Makassar.
18. Adik-adik *Peaky Blinders*, Appang, Iccang, Aidil, Wawan, Razin, Imam, Ainil, Afifah, Nope, Dinda Fortuna, Maura, Jihan, Dhifana, Ridha, Sasa, Dini dan lain-lain yang luput dari ingatan penulis.
19. Terakhir, kepada seluruh keluarga, sahabat, serta teman-teman penulis yang tidak sempat penulis sebutkan satu per satu.

Semoga segala kebaikan kalian dibalas oleh Allah SWT dan kita semua selalu dalam lindungan-Nya.

Penulis menyadari skripsi ini masih banyak kekurangan dan jauh dari kata sempurna, oleh karena itu kritik dan saran sangat diharapkan. Besar harapan penulis agar skripsi ini dapat memberikan manfaat kepada para pembaca. Demikianlah penulis sampaikan kata pengantar ini, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin secara khusus dan Negara secara umum. Akhir kata penulis ucapkan *Alhamdulillah Robbil Alamin. Wassalamualaikum Wr.Wb.*

Makassar, 3 November 2020

A. Muh. Dwihar Setia P

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI	Error! Bookmark not defined.
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	iv
ABSTRAK	v
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kegunaan Penelitian	9
E. Keaslian Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Teori Kewenangan	11
1. Pengertian Kewenangan	11
2. Wewenang Pemerintahan	12
3. Sumber Wewenang Pemerintahan	16
4. Wewenang Pemerintah Daerah	19
B. Kedudukan dan Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat	26
1. Kedudukan Gubernur	26
2. Kewenangan Gubernur	28
C. Produk Hukum Daerah	31

D.	Pembinaan dan Pengawasan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Terhadap Pembentukan Produk Hukum Daerah	34
1.	Pembinaan.....	34
2.	Pengawasan	36
	BAB III METODE PENELITIAN	39
A.	Lokasi Penelitian	39
B.	Populasi dan Sampel.....	39
C.	Jenis dan Sumber Data	40
D.	Teknik Pengumpulan Data	41
E.	Analisis Data.....	41
	BAB IV PEMBAHASAN	43
A.	Pelaksanaan Fungsi Pembinaan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Terhadap Pembentukan Produk Hukum Daerah .	43
B.	Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Terhadap Pembentukan Produk Hukum Daerah .	52
	BAB V PENUTUP	64
A.	Kesimpulan	64
B.	Saran	65
	DAFTAR PUSTAKA	66

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) ditentukan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”¹

Ketentuan tersebut memberi landasan dibentuknya daerah-daerah yang bersifat otonom dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang dasar pembentukannya dilakukan berdasarkan undang-undang. Daerah-daerah otonom tersebut memiliki pemerintahan sendiri dan diberikan kewenangan tertentu untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai yang diatur dalam undang-undang. Untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah yang berdaya guna dan berhasil sesuai kehendak dan cita-cita nasional sesuai yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI 1945 untuk terwujudnya kesejahteraan masyarakat,

¹ Lihat UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2)

maka dibentuklah undang-undang yang di dalamnya mengatur tentang mekanisme dan tatacara penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sistem desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan suatu organisasi kekuasaan (kewibawaan) atau sebuah bentuk pergaulan hidup yang memenuhi persyaratan tertentu, antara lain: ada pemerintah yang berdaulat, wilayah (daerah) tertentu, dan rakyat yang hidup teratur, merupakan syarat minimum yang harus dimiliki tiap-tiap negara disertai dengan tujuannya.²

Tujuan diselenggarakannya pemerintahan daerah sebagaimana disebutkan dalam konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yakni terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Pemerintahan Daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) adalah “penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip

² Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, 2005, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Pustaka Setia, Bandung, hlm. 13

³ Andi Pangeran Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 23

otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Selanjutnya Pasal 1 ayat (3) UU pemerintahan daerah menyebutkan “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.”⁴

Kepala Daerah Provinsi dan Wakil Kepala Daerah Provinsi yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur. Kepala Daerah Kabupaten dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten yaitu Bupati dan Wakil Bupati. Sedangkan Kepala Daerah Kota dan Wakil Kepala Daerah Kota yaitu Walikota dan Wakil Walikota. Kepala Daerah memiliki tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁵

Pasal 4 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan “Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi

⁴ Lihat Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁵ Lihat Pasal 65 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi”.⁶ Gubernur selaku Kepala Daerah di Wilayah Provinsi memiliki kedudukan sebagai Kepala Daerah Otonom juga sebagai Kepala Administratif. Artinya Gubernur juga adalah perpanjangan tangan dari Pemerintah yang kedudukannya ada di Daerah. Gubernur haruslah bisa mengimplementasikan segala kebijakan pemerintah yang ditetapkan di daerah.⁷

Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/kota, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 91 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah “Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.”⁸

Dari Undang-Undang tersebut kemudian dikeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Gubernur

⁶ Lihat Pasal 4 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁷ Muh. Hasrul, 2015, *Kekuasaan Gubernur di Daerah*, Mahakarya Renggang Offset, Yogyakarta, hlm. 74

⁸ Lihat Pasal 91 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 1 ayat (2) menyebutkan dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas:

- a. Mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di Daerah Kabupaten/Kota;
- b. Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di wilayahnya;
- c. Memberdayakan dan memfasilitasi Daerah Kabupaten/Kota di wilayahnya;
- d. Melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Jangka Menengah Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, Tata Ruang Daerah, Pajak Daerah, dan Retribusi Daerah;
- e. Melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
- f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian pasal 1 ayat (3) menyebutkan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (2), Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang:

- a. Membatalkan Peraturan Bupati/Wali Kota;
- b. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada Bupati/Wali Kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- c. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar Daerah Kabupaten/Kota dalam 1 (satu) Daerah Provinsi;
- d. Memberikan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 87 ayat (2) disebutkan “pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan di kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur.”

Dalam skripsi ini, penulis membatasi pembahasan mengenai pembinaan dan pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat terhadap pembentukan produk hukum daerah, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) huruf d dan e serta Pasal 1 ayat (3)

huruf a dan d PP No. 33 Tahun 2018, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Penulis ingin mengetahui seperti apa bentuk pembinaan dan pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah terhadap pembentukan produk hukum daerah.

Salah satu permasalahan dari produk hukum daerah adalah terbitnya Perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yang mana hal ini tentunya bertentangan dengan asas *lex superior derigat legi inferior* yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah.⁹ Contoh kasus yang terjadi pada Tahun 2016 di Kabupaten Gowa, Provinsi Sulawesi Selatan. Terkait terbitnya Perda Kabupaten Gowa Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Lembaga Adat Kabupaten Gowa. Dalam Perda tersebut disebutkan bahwa Bupati Gowa adalah Ketua Lembaga Adat (LAD) yang berperan menjalankan fungsinya sebagai Somba atau pemimpin.¹⁰ Hal ini dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (5) UU No. 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan, yang menetapkan Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati/Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Artinya Bupati merupakan penyelenggara urusan

⁹ Amir Ilyas dan Muhammad Nursal, 2016, *Kumpulan Asas-Asas Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 2

¹⁰ Andi Nur Aminah, 2016, Raja Gowa: Perda Lembaga Adat Daerah Tidak Sah, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/09/12/ode0jf384-raja-gowa-perda-lembaga-adat-tidak-sah>, diakses tanggal 31 Mei 2020, pukul: 16:31 WITA (koran online)

pemerintahan di Daerah Kabupaten yang bertugas membina organisasi masyarakat (ormas), dan bukan berperan sebagai raja (sombayya).¹¹

Mencermati fenomena yang telah diuraikan di atas, penulis terdorong untuk melakukan penelitian tentang tugas dan wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam bidang pembinaan dan pengawasan produk hukum daerah Provinsi Sulawesi Selatan, dengan judul **“PEMBINAAN DAN PENGAWASAN GUBERNUR TERHADAP PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH DI SULAWESI SELATAN”**

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang tersebut di atas, penulis merumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pembinaan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah di Sulawesi Selatan?
2. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah di Sulawesi Selatan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

¹¹ Abdul Salam Taba, 2016, Ketika Peraturan Daerah Menuai Konflik, <https://investor.id/archive/ketika-peraturan-daerah-menuai-konflik> diakses tanggal 31 Mei 2020, pukul: 16:35 WITA (koran online)

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pembinaan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan.

D. Kegunaan Penelitian

Melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih positif dalam perkembangan teori tentang pembinaan dan pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif dalam praktek hukum kedepannya di Indonesia terutama peningkatan pemahaman tentang tugas dan wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam bidang pembinaan dan pengawasan produk hukum daerah.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil pencarian yang dilakukan oleh penulis atas penelitian ini, baik di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin ataupun pencarian melalui internet, terdapat kemiripan terkait kewenangan Gubernur dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yakni : Nur Winidiyah, 2017, Kewenangan Fasilitasi Gubernur Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar, skripsi tidak diterbitkan, Universitas Hasanuddin, Makassar.

Dalam skripsi di atas membahas mengenai mekanisme fasilitasi rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dilakukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan melihat upaya Pemerintah Kabupaten Selayar terhadap rancangan Peraturan Daerah Kabupaten tersebut.

Dalam penelitian hukum ini, penulis melakukan penelitian terhadap pembinaan dan pengawasan yang dilakukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat terhadap produk hukum Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan. Penulis membatasi penelitian ini pada pembinaan dan pengawasan produk hukum Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan merupakan kata dasar dari “wewenang” yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Sementara wewenang menurut KBBI adalah:

- (1) Hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan;
- (2) Kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain;
- (3) Hak fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.

H.D. Stout dalam Ridwan HR mengatakan wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.¹² Bagir Manan dalam Ridwan

¹² Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 98

HR menyatakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*), kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en pelichten*).¹³

Menurut Ateng Syafrudin kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegheid*) hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan, di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).¹⁴

2. Wewenang Pemerintahan

Dalam konsep Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wewenang pemerintahan memiliki kedudukan yang sangat penting, F.A. M. Stroink dan J.G. Steenbeek (1985:26) menyebut wewenang pemerintahan sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.¹⁵

¹³ *Ibid*, hlm. 99

¹⁴ Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, hlm. 22

¹⁵ Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 115

Wewenang Pemerintahan menurut P. Nicolai dalam Aminuddin Ilmar adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu, yakni tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul lenyapnya akibat hukum.¹⁶ Substansi wewenang pemerintahan menurut Bagir Manan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan.¹⁷

Dalam melakukan wewenang pemerintahan, terdapat hak dan kewajiban untuk melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut. Hak menurut P. Nicolai berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan atau perbuatan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Sedangkan kewajiban dimaksudkan sebagai pemuatan keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan atau perbuatan.¹⁸

Wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, sejalan dengan pendapat Huisman dalam Ridwan HR yang menyatakan bahwa organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Bagir Manan, Makalah: "Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah", Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 13 Mei 2000, hlm. 1

¹⁸ Aminuddin Ilmar, Op.cit, hlm. 116.

pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai atau bahkan terhadap badan hukum.¹⁹

Untuk menjalankan wewenang pemerintahan tersebut maka dibutuhkan suatu jabatan pemerintahan. Sebagaimana yang disebutkan oleh Logemann bahwa negara adalah organisasi jabatan-jabatan. Negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi, pengertian fungsi dalam hal ini adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan, dan fungsi-fungsi ini dinamakan dengan jabatan.²⁰

Menurut Bagir Manan, jabatan adalah lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi.²¹ Organisasi negara yang berisikan jabatan-jabatan tersebut lah yang berisikan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara. Penyelenggaraan organisasi negara yang dijalankan oleh pemerintah berisikan sejumlah jabatan-jabatan yang melekat dalam organisasi negara tersebut. Penyelenggaraannya

¹⁹ Ridwan HR, Op.cit, hlm. 100

²⁰ Aminuddin Ilmar, Op.cit, hlm. 118.

²¹ Bagir Manan, 2004, *Hukum Positif Indonesia: Suatu Kajian Teoritik*, FH-UII Press, Yogyakarta, hlm. 66.

dilaksanakan oleh para pemegang atau pemangku jabatan yang disebut dengan istilah “pejabat” penyelenggara pemerintahan.²²

Agar tugas dan wewenang pejabat pemerintahan dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan atau perbuatan hukum, maka kepada para pejabat pemerintahan dibekali dengan hak dan kewajiban tertentu.²³ Antara tugas dan wewenang di satu pihak dengan hak dan kewajiban di pihak lain mempunyai hubungan yang bersifat fungsional satu sama lain. Sehingga penentuan tugas dan wewenang pemerintahan menjadi pengukur apakah hak dan kewajiban dijalankan sebagaimana mestinya atau telah terjadi tindakan atau perbuatan yang melampaui batas kewenangannya (*misbruik van recth*), ataukah telah terjadi tindakan atau perbuatan pemerintahan berupa penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Hak dan kewajiban memungkinkan para pejabat pemerintahan melakukan tindakan atau perbuatan baik berupa tindakan hukum maupun tindakan atau perbuatan konkrit tertentu (*rechts en feitelijkhandelingen*).²⁴ Adanya hak dan kewajiban yang dilekatkan pada tugas dan wewenang pejabat pemerintahan tersebut, mewujudkan tugas dan wewenang secara konkrit dalam bentuk tindakan atau perbuatan pemerintahan.

²² Aminuddin Ilmar, Op.cit, hlm 119.

²³ Bagir Manan, Op.cit., hlm. 66.

²⁴ *Ibid.*

3. Sumber Wewenang Pemerintahan

Berdasarkan asas legalitas sebagai pilar negara hukum, maka wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.²⁵ Willem Konijnenbelt dalam Ridwan HR mendefinisikan ketiga memperoleh kewenangan dari peraturan perundang-undangan sebagai berikut.²⁶

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya;
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Menurut Indroharto dalam Ridwan HR, pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah

²⁵ Ridwan HR, Op.cit., hlm. 101.

²⁶ *Ibid*, hlm. 102.

memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.²⁷

Philipus M. Hadjon dalam Ridwan HR menjelaskan, dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi terdapat syarat-syarat sebagai berikut:²⁸

- i. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- ii. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- iii. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- iv. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya *delegans* berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- v. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya *delegans* memberikan instruksi (petunjuk), tentang penggunaan wewenang tersebut.

²⁷ Ridwan HR, *Loc.cit.*

²⁸ *Ibid*, hlm 104-105.

Salah satu prinsip negara hukum “*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*” atau *there is no authority without responsibility*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).²⁹ Prinsip tersebut berarti bahwa pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut berada pada pejabat yang diberikan kewenangan pemerintahan.

Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir berada keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada *mandans*.³⁰

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

Berdasarkan uraian tersebut di atas, kita bisa memahami bahwa wewenang merupakan dasar pemerintahan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum. Wewenang di dapatkan dengan tiga cara yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Yang mana dari ketiga cara tersebut semuanya memiliki pertanggungjawaban hukum bagi badan hukum atau pejabat yang diberi kewenangan untuk bertindak atau melakukan perbuatan pemerintahan. Wewenang inilah yang menjadi dasar pemerintah untuk melakukan tindakan hukum di bidang publik (*publiekrechtshandeling*).³¹

4. Wewenang Pemerintah Daerah

Ketentuan mengenai Pemerintah Daerah di atur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Disebutkan dalam Undang-Undang tersebut dalam Pasal 1 ayat (3) bahwa “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

³¹ *Ibid*, hlm. 109.

Sementara Pemerintahan Daerah disebutkan dalam pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Dari ketentuan tersebut kita mendapatkan penjelasan bahwa Pemerintahan Daerah terdiri dari Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sedangkan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Dalam Pasal 1 ayat (6) disebutkan tentang pengertian Otonomi Daerah yang berbunyi “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Menurut Hasrul, Otonomi Daerah adalah manifestasi dari keinginan untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi daerah secara maksimal yang bertujuan untuk

meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut.³² Dengan otonomi daerah, Daerah Otonom atau Daerah menjalankan urusan pemerintahan untuk sebanyak-banyaknya melibatkan dan memberdayakan masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerahnya.

Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Urusan Pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Dijelaskan dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pengertian dari tiap Urusan Pemerintahan tersebut, yakni:

- a. Urusan Pemerintahan Absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

³² Muh. Hasrul, 2015, *Loc.cit.*, hlm. 27.

- b. Urusan Pemerintahan Konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- c. Urusan Pemerintahan Umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.
- d. Urusan Pemerintahan konkuren yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Urusan Pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut:

- 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.

Sementara Urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah:

- a. Tenaga kerja;
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. Pangan;
- d. Pertanahan;
- e. Lingkungan hidup
- f. Administrasi kependudukan;
- g. Pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. Perhubungan;
- j. Komunikasi dan informatika;
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. Penanaman modal;
- m. Kepemudaan dan olahraga;
- n. Statistik;
- o. Persandian;
- p. Kebudayaan;
- q. Perpustakaan; dan
- r. Kearsipan.

Urusan Pemerintahan pilihan meliputi:

- 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 pemerintahan konkuren disebutkan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Prinsip pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional. Sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut, kewenangan Pemerintah Pusat adalah:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah Provinsi atau lintas Negara;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah Provinsi atau lintas Negara;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Provinsi atau lintas Negara;
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau

- e. Urusan pemerintahan yang perannya strategis bagi kepentingan nasional.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Provinsi berdasarkan prinsip tersebut di atas adalah:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/Kota;
- b. Urusan pemerintahan yang pengunanya lintas daerah Kabupaten/Kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/Kota; dan/atau
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah Provinsi.

Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota adalah:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah Kabupaten/Kota;
- b. Urusan pemerintahan yang pengunanya dalam daerah Kabupaten/Kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah Kabupaten/Kota; dan/atau
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah Kabupaten/Kota.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah disertai dengan penyerahan sumber pendanaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Sementara urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.³³

B. Kedudukan dan Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

1. Kedudukan Gubernur

Gubernur dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki posisi yang unik dan khas, karena Gubernur selain menjadi Kepala Daerah Otonom juga menjadi wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Hal ini disebabkan oleh sistem pemilihan langsung yang dilakukan untuk memilih Kepala Daerah Provinsi, juga karena adanya asas dekonsentrasi yang dianut oleh Indonesia yang membuat Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah menjadi jembatan untuk memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan, termasuk dalam

³³ *Ibid*, hlm. 62.

bidang pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan sebagian pemerintahan di Kabupaten dan Kota.³⁴

Pengertian dekonsentrasi menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah pelimpahan sebagian 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/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur merupakan bentuk nyata dari pelaksanaan asas deoknsentrasi. Dekonsentrasi dilakukan karena tidak semua tugas dan wewenang pemerintahan dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat, maka dilimpahkanlah tugas dan wewenang tersebut kepada Kepala-Kepala Daerah.

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 91 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, "Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi

³⁴ Suryo Sakti Hadiwjoyo, 2011, *Gubernur*, Graha Ilmu, Jakarta, hlm. 64.

kewenangan Daerah Kabupaten/Kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah Kabupaten/Kota, Presiden dibantu oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.”

2. Kewenangan Gubernur

Tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat disebutkan dalam Pasal 91-93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian untuk melaksanakan ketentuan Pasal 91-93 Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah tersebut, yakni:

- a. mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;
- b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervise terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;

- c. memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana pembangunan jangka panjang daerah, rencana pembangunan jangka menengah daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan belanja daerah, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
- e. melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota; dan
- f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya wewenang Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah tersebut untuk melaksanakan tugas yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2). Wewenang Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat ialah:

- a. membatalkan peraturan bupati/wali kota;
- b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;

- c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antardaerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi;
- d. memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/kota; dan
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang dilaksanakan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat bersifat hierarki, artinya pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bertanggung jawab kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Dengan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat ini diharapkan kordinasi antar tingkatan pemerintah dapat berjalan efektif dan efisien, sehingga dapat memberikan pelayanan publik yang maksimal bagi masyarakat.

C. Produk Hukum Daerah

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, disebutkan dalam Pasal 1 ayat (17) bahwa yang dimaksud dengan produk hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Produk hukum Daerah memiliki dua bentuk, yakni produk hukum daerah yang berbentuk peraturan dan berbentuk penetapan. Yang dimaksud produk hukum daerah berbentuk peraturan adalah:

- a. Perda:
- b. Perkada; dan
- c. Peraturan DPRD.

Perda terdiri atas Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Materi muatan yang terkandung dalam Perda yakni penyelenggaraan otonomi Daerah dan tugas pembantuan, serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain itu Perda juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara hierarki, Perda Provinsi lebih tinggi dari pada Perda Kabupaten/Kota. Materi muatan dalam Perda Provinsi ialah:

- a. Kewenangan Provinsi;
- b. Kewenangan yang lokasinya lintas Daerah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi;
- c. Kewenangan yang penggunaannya lintas Daerah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi;
- d. Kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi; dan/atau
- e. Kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah Provinsi.

Sementara dalam Perda Kabupaten/Kota mengandung materi muatan:

- a. Kewenangan Kabupaten/Kota;
- b. Kewenangan yang lokasinya dalam Daerah Kabupaten/Kota;
- c. Kewenangan yang penggunaannya dalam Daerah Kabupaten/Kota;
- d. Kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah Kabupaten/Kota; dan/atau
- e. Kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Kabupaten/Kota.

Sedangkan yang dimaksud dengan produk hukum Daerah yang berbentuk penetapan adalah:

- a. Keputusan kepala daerah;
- b. Keputusan DPRD;
- c. Keputusan pimpinan DPRD; dan
- d. Keputusan badan kehormatan DPRD.

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memiliki tugas untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap produk hukum Daerah Kabupaten/Kota yang ada di wilayahnya. Bentuk pembinaan terhadap produk hukum Daerah Kabupaten/Kota ialah konsultasi, fasilitasi, dan evaluasi. Sementara dalam bidang pengawasan Gubernur memberikan atau tidak memberikan nomor register terhadap Perda Kabupaten/Kota atau menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota, juga pembatalan terhadap produk hukum Daerah Kabupaten/Kota yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

D. Pembinaan dan Pengawasan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Terhadap Pembentukan Produk Hukum Daerah

1. Pembinaan

Untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah, maka dibutuhkan pembinaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah maupun dari Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Daerah Kabupaten/Kota. Menurut Thoha pembinaan adalah suatu proses, hasil atau pertanyaan menjadi lebih baik, dalam hal ini mewujudkan adanya perubahan, kemajuan, peningkatan, pertumbuhan evaluasi atau berbagai kemungkinan atas sesuatu.³⁵ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskoro menyebutkan definisi dari pembinaan adalah penekanan dalam memfasilitasi upaya pemberdayaan daerah otonom.³⁶

Menurut KBBI definisi dari kata “pembinaan” adalah:

- (1) Proses, cara, perbuatan membina (negara dsb);
- (2) Pembaharuan, penyempurnaan;
- (3) Usaha, tindakan, dan kegiatan yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk memperoleh hasil yang lebih baik.

³⁵ Miftah Thoha, 2001, *Pembinaan organisasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

³⁶ Husin Ilyas, “Pembinaan dan Pengawasan Pemerintah Pusat Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Pemerintah Daerah” *Jurnal Bina Praja*, Universitas Muara Bango Jambi, Vol. 4, Nomor 4 Desember 2012, hlm. 275.

Bentuk pembinaan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah terhadap produk hukum Daerah yakni evaluasi dan konsultasi. Dalam PP 33 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat, pada Pasal 1 ayat (2) huruf d disebutkan bahwa Gubernur melakukan evaluasi terhadap Ranperda Kabupaten/Kota dalam hal ini RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang Daerah.

Pengertian evaluasi dalam Pasal 1 ayat 22 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disebutkan bahwa evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Perda yang diatur sesuai Undang-Undang di bidang Pemerintahan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

Selain melakukan evaluasi, bentuk pembinaan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah ialah konsultasi. Pengertian konsultasi dalam Pasal 1 ayat 21 Permendagri No. 120 Tahun 2018 ialah tindakan secara langsung ataupun tidak langsung yang

dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan/atau Pemerintah Pusat terhadap masukan atas rancangan Produk Hukum Daerah.

2. Pengawasan

Pengawasan menurut pendapat Prayudi Atmosudirjo adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau, diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan.³⁷ Artinya pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan untuk memastikan apakah pekerjaan atau dalam melaksanakan pekerjaan telah sesuai dengan apa yang direncanakan dan apa yang ditetapkan. Syaiful Anwar menyatakan bahwa pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan.³⁸

Menurut KBBI, pengawasan adalah:

1. Penilikan dan penjagaan; dan

³⁷ Prayudi Atmosudirjo, 1992, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 86.

³⁸ Syaiful Anwar, 2004, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, Jakarta, hlm. 145.

2. Administrasi penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya perusahaan.

Pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya Negara Kesatuan.³⁹ Bentuk pengawasan berupa kegiatan pengawasan preventif dan pengawasan represif terhadap seluruh produk hukum daerah Kabupaten/Kota. Pengawasan preventif mengandung prinsip bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.⁴⁰ Sementara pengawasan represif dalam bentuk penangguhan/penundaan (*schorsing*) dan pembatalan (*vernietiging*).

Bentuk pengawasan preventif Gubernur sebagai Wakil Pemerintah terhadap produk hukum daerah adalah dengan pemeberian Nomor Register terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota. Berdasarkan ketentuan dalam Permendagri No. 120 Tahun 2018 Pasal 1 ayat 23 disebutkan bahwa Nomor Register adalah pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan Perda yang dikeluarkan Pemerintah Daerah sebelum

³⁹ Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, hlm. 105.

⁴⁰ *Ibid*, hlm 130.

dilakukannya penetapan dan Pengundangan. Artinya pemberian Nomor Register dilakukan sebelum ditetapkan bersama Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bersama dengan DPRD, inilah bentuk pengawasan preventif Gubernur sebagai Wakil Pemerintah.

Sementara bentuk pengawasan represif Gubernur sebagai Wakil Pemerintah terhadap produk hukum daerah disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) huruf a yang dimana Gubernur memiliki kewenangan untuk membatalkan Peraturan Kepala Daerah dalam hal ini Bupati/Wali Kota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.