

**TESIS**

**TUGAS DAN FUNGSI GUBERNUR DALAM PEMBINAAN DAN  
PENGAWASAN PENYELENGGARAN PEMERINTAHAN DAERAH**

**DUTIES AND FUNCTIONS OF THE GOVERNOR IN THE DEVELOPMENT  
AND SUPERVISION OF LOCAL GOVERNMENT**



Oleh

**LA KAI**

B012191082

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**HALAMAN JUDUL**

**TUGAS DAN FUNGSI GUBERNUR DALAM PEMBINAAN DAN  
PENGAWASAN PENYELENGGARAN PEMERINTAHAN DAERAH**

**TESIS**

Diajukan sebagai salah Satu syarat untuk Mencapai Gelar Magister Pada  
Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan Oleh:

**LA KAI**

**B012191082**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**LEMBAR PERSETUJUAN**

**TESIS**

**TUGAS DAN FUNGSI GUBERNUR DALAM PEMBINAAN DAN  
PENGAWASAN PENYELENGGARAN PEMERINTAHAN DAERAH**

Disusun dan diajukan oleh

**LA KAI**

Nomor Pokok B012191082

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 18 Oktober 2021  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Pembimbing Utama



**Prof. Dr. Hamza Halim, S.H., MH. MAP**

NIP. 19731231 199903 1 003

Pembimbing Pendamping



**Dr. Ansori Ilyas, SH., MH.**

NIP. 19560607 198503 1 001

Menyetujui

Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Hukum



**Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH.**

NIP. 19700708 199412 1 001

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin



**Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum.**

NIP. 19671231 199103 2 002

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini ;

Nama : LA KAI  
NIM : B01219 1082  
Program Studi : Ilmu Hukum Tata Negara  
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul **Tugas dan fungsi Gubernur dalam Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan pemerintahan daerah**

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain bahwa Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri .

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 2021

Yang memebuat pernyataan



**LA KAI**

**NIM.B012191082**

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbil'aalamin. Segala puji bagi Allah SWT. Shalawat beriringa salam semoga tercurahkan kepada Rasulullah Muhammad SAW, segenap keluarga, para sahabat, serta orang-orang yang mengikuti ajarannya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan segala kendala dalam penulisan tesis yang berjudul **“Tugas dan fungsi Gubernur dalam Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah”** yang merupakan tugas akhir dan salah satu syarat akademis yang diwajibkan dalam pencapaian gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Namun keberhasilan ini tidak diperoleh Penulis dengan sendirinya, melainkan pula hasil dari beberapa pihak yang tidak henti-hentinya menyemangati Penulis dalam menyelesaikan kuliah dan tugas akhir ini. Dengan segala kerendahan hati, Penulis mempersembahkan Tesis ini kepada kedua orang tua, kakak dan adik beserta keluarga Penulis yang dengan penuh kasih sayang telah membesarkan, mengayomi, mendidik dan terus memberikan segala bentuk dukungan dengan penuh cinta dan kasih sayang dengan harapan agar kelak penulis dapat menjadi manusia yang berguna bagi agama, keluarga, bangsa dan negara. Terkhusus kepada kedua orang tua Penulis La Ungge dan Wanambe yang telah membesarkan Penulis dengan penuh kesabaran dan kasih sayang, yang dengan sabar mengurus, menasihati, serta mengajarkan arti dari kerja keras dan tidak mengenal putus asa. Ucapan yang sama juga saya ucapkan kepada saudara

penulis Asir dan adik penulis dan saudara perempuan Suci Ramadani. Semoga kelak menjadi adik yang bisa membanggakan kedua orang tua. Untuk sementara, ini mungkin dapat menjadi hadiah dari penulis meskipun tidak akan pernah cukup untuk membalas jasa-jasa yang telah mereka berikan selamaini.

Pada kesempatan ini juga perkenankan penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Prof. Dr .Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA, Selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor.
2. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M. Hum, Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan.
3. Prof.Dr.Hamzah Halim,S.H.,M.H., Selaku pembimbing utama dan Dr .Ansori ILYas ,S.H.,M.H selaku pembimbing pendamping dalam menyelesaikan kitab tesis ini
4. Prof. Syamsul Bachri S.H.,M.H ,Prof. Andi Pangerang Moenta, S.H.,M.H., dan Dr. Hasrul, S.H.,M.,H., Selaku tim Penguji. Terima kasih atas kritikan serta masukan untuk kitab tesis ini yang sangat bermanfaat untuk Penulis.
5. Segenap Dosen Fakultas Hukum Unhas yang telah menjadi dosen yang kaya akan ilmu, pengalaman, dan nasehat-nasehat selama Penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum Unhas.

6. Pegawai/Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.  
Kak Rahma, Kak Rijal Terima kasih atas kinerja dan bantuan untuk Penulis selama ini.
7. Seluruh teman-teman seperjuangan Program Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin angkatan 2019, terkhusus kelas Magister Hukum B terimakasih atas persaudaraan dan solidaritas tanpa batas.
8. Kepada Kepada sahabat seperjuangan pada program Magister Irman Dardy S.Sos, Didi Muslim Sekutu S.H.,M.H., yang bergabung dalam grup SangPakaraja serta ,Awaluddin, S.H., Syahrul Mubarak S.H., yang selalu setia memberi dukungan, arahan dan motivasi penulis.
9. Kepada seluruh keluarga besar ikatan alumni sospol Angkatan 2015 UHO terima kasih, sang pakarRaja Ruli dan dkk, dan Senator Pendidikan Perhimpunan Demokrasi, serta Forum News Network Rocky Gerung Officell terimakasih atas pengalaman berharga yang diberikan kepada penulis
10. Terakhir, terimakasih penulis ucapkan kepada seluruh pihak yang telah berperan penting dalam perjalanan pendidikan penulis hingga saat ini. Salam Demokrasi.



Demikian ucapan terima kasih ini. Mohon maaf yang terdalam jika penulisan nama dan gelar tidak sesuai. Terima kasih atas segala bantuan yang telah diberikan. Semoga Allah SWT membalasnya, amin.

Akhirnya, Penulis menyadari bahwa karya tulis ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu dengan senang hati akan diterima segala saran dan kritikan yang bersifat membangun.

*Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Makassar, Juni 2021

LA KAI



## ABSTRAK

**LA KAI (B012191082)**, dengan judul “**Tugas dan Fungsi Gubernur Dalam Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**”. Di bawah Bimbingan Hamza Halim dan Ansori Ilyas.

Penelitian ini bertujuan untuk Menganalisis dan Menjelaskan bagaimana Tugas dan fungsi Gubernur dalam Pembinaan dan Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan juga untuk Menganalisis dan Menjelaskan pelaksanaan sistem Merit, Pemindahan Jabatan, Penilaian Kinerja dan inovasi kinerja

Penelitian ini bersifat Penelitian hukum Empiris dengan teknik pengumpulan data dilakukan melalui Wawancara, observasi terkait yang mendukung argumentasi dalam penelitian, serta pendekatan kasus. Selain itu penulis juga melakukan penelitian pada dua Kabupaten dan kota yang berkaitan dengan penelitian tersebut. Selanjutnya, data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif yang kemudian dipaparkan secara deskriptif.

Hasil penelitian ini yaitu: 1). Tugas pembinaan Gubernur dalam Kebijakan dan manajemen ASN sudah berjalan, Namun masih ada beberapa hambatan pelaksanaan manajemen ASN Khususnya dalam penerapan sistem merit , sistem merit dalam penerapannya di Provinsi Sulawesi Tenggara belum terlaksana dengan baik, karna di sebabkan oleh minimnya Tingkat Pendidikan ASN untuk masuk dalam kategori yang baik. Sedangkan untuk proses pemindahan atau mutasi jabatan belum efektif karna tidak adanya tidak adanya pola pemetaan pada jenjang karir ASN dan lebih cenderung menabaikan ketentuan.

2.) Pengawasan Gubernur dalam Penilaian kerja sudah sepenuhnya terlaksana, Namun pada sesi penilaian kinerja pejabat penilai menemukan masih adanya Tugas pegawai yang Tidak Mencapai Target. Dan untuk inovasi kinerja pegawai sendiri belum terlihat dari segi menciptakan alternatif baru untuk meningkatkan target kinerja .

***Kata Kunci:*** Aparatur Sipil Negara; pemerintah daerah; pemerintahan bersih.

## ABSTRACT

LA KAI (B012191082), with the title "Duties and Functions of the Governor in the Guidance and Supervision of Regional Government Administration". Under the Guidance of Hamza Halim and Ansori Ilyas.

This study aims to analyze and explain how the duties and function of the Governor in the Guidance and supervision of the Implementation of regional government and also to analyze and explain the implementation of the merit system, position Transfer, performance appraisal and permance innovation.

This research is empirical legal research with data collection techniques carried out through interviews, related observations that support the arguments in research, and case approach. In addition, the author also conducted research in two regencies and cities related to this research. Furthermore, the data obtained were analyzed qualitatively which was then presented descriptively.

The results of this study are: 1). The task of fostering the covernor in ASN policy and management has been running, but there are still some Obstacles to the implementation of ASN education to fit into a good category. Meanwhile. The proces of transferring or transferring positions has not been effective because there is no mapping pattern at the ASN career path and tends to ignore the provisions.

2.) The governor's supervision in the work appraisal has been fully implemented,however, during the performance appraisal session, the appraiser pffcer found that there were still employee duties that did not reach the target. And for employee performance innvation itself, it has not been seen in terms of creating new alternatives to increase ASN performance targest.

**Key words:** civil servant;Governor;Lokal Government;government.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>ix</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	14
C. Tujuan Penelitian .....	15
D. Manfaat Penelitian .....	15
E. Orisinalitas Penelitian .....	16
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>18</b>
A. Teori Pengawasan .....	18
B. Teori Pembinaan.....	24
C. Teori Sistem Merit.....	34
D. Tugas dan Fungsi Gubernur sebagai kepala Daerah .....	37
E. Teori Desentralisasi .....	40
1. Pemerintahan .....	50
2. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah serta DPRD dalam Sistem Desentralisasi .....	52

3. Asas-asas dalam Penyelenggaraan Pemerintah .....	61
4. Pembagian Urusan Pemerintah .....	62
F. Teori Kewenangan.....	65
G. Otonomi Daerah.....	69
1. Perangkat Daerah .....	74
2. Kriteria Perangkat Daerah .....	78
3. Sekretaris Daerah.....	80
4. Sekretariat DPRD .....	82
H. Teori Efektifitas Hukum .....	84
I. Kerangka Pikir.....	87
J. Definisi Operasional .....	89
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>90</b>
A. Tipe Penelitian .....	90
B. Lokasi Penelitian .....	90
C. Populasi dan Sampel .....	91
D. Jenis Data dan Instrumen Pengumpulan .....	92
E. Teknik Analisis Data Hukum .....	94
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>95</b>
A. Tugas Pembinaan Gubernur Terhadap ASN di dalam Penerapan Kebijakan Manajemen ASN dan Pemindahan Jabatan .....	95
1. Penerapan sistem Merit .....	101
2. Pemindahan Jabatan.....	116
B. Pengawasan Gubernur dalam Akuntabilitas Kinerja dan Inovasi Kinerja .....	129
3. Penilaian Kinerja.....	133
4. Tugas dan Fungsi ASN.....	141

**BAB V PENUTUP..... 151**  
    A. Kesimpulan ..... 151  
    B. Saran ..... 152

**DAFTAR PUSTAKA..... 153**

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara Hukum, sebagaimana di cantumkan dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>1</sup>

Salah satu indikator Negara hukum yang demokratis adalah tidak adanya kosentrasi kekuasaan pada salah satu lokus Institusi tertentu dengan kata lain kekuasaan terdistribusi dalam banyak lokus(individu,kelompok, dan segala macam) dengan *power resource* yang tidak sama,yang kemudiaan akan menciptakan keseimbangan kekuasaan *check and balance*. Gagasan Montesque, tentang *trias politika* yang mendesain peta kekuasaan ke dalam lembaga Legislative, Ekeskutif dan Yudikatif adalah di bangun di atas logika hukum. <sup>2</sup>

Demokrasi sebagai suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang secara langsung *direct democracy* dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat *as government of the people, by the people and for thepeople* Demokrasi secara langsung dalam perkembangannya yang kemudian sulit untuk dipraktekan karena wilayah negara terbentuk semakin luas dengan

---

<sup>1</sup>Lihat Pasal 1 Ayat (3), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>2</sup> Moh,Kusnard dkk, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, hal 171.

jumlah penduduk yang begitu besar dan urusan-urusan pemerintah semakin kompleks, sehingga tidak mungkin semua orang berperan sebagai penyelenggara negara. Oleh sebab itu lahirnya sistem perwakilan (*indirect democracy*) atau (*representative democracy*), di mana rakyat tidak lagi secara langsung terlibat dalam pemerintahan melainkan di oleh wakil-wakil rakyat yang merupakan kehendak rakyat itu sendiri

Untuk Indonesia sendiri yang di pahami dengan pemerintahan demokrasi adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan prinsip negara kesatuan republik Indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,(UUD NRI 1945) Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 Mengatur bahwa Negara kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu di bagi atas daerah kabupaten dan kota yang tiap provinsi ,kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang di atur dalam Undang-Undang.

Sebagaimana dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 mengatur 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”, artinya negara Indonesia



terdiri dari beberapa provinsi, kabupaten dan kota sedangkan Pemerintahnya terdiri dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah. Daerah provinsi, Kabuapten/Kota merupakan daerah yang otonom, yaitu suatu masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pada pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang mengatur “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas perbantuan.” Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Mengatur pembagian urusan Pemerintahan sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Ketentuan Pasal 10 mengatur sebagai berikut:<sup>3</sup>

- (1). Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- (2). Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

---

<sup>3</sup> Lihat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Ditegaskan Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah Pusat. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pada gagasan tersebut memiliki nilai-nilai *Desentralisasi* yang dialokasikan secara otomatis kedalam institusi yang berbeda-beda dengan fungsi dan tugas serta kewenangan yang berbeda-beda pula.

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat pada Pasal 1 Ayat (2), Mengatur bahwa Gubernur Mempunyai tugas sebagai berikut:<sup>4</sup>

- a. Mengkordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah Kabupaten dan Kota.
- b. Melakukan monitoring ,evaluasi dan supervise terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota yang ada di wilayahnya
- c. Memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten dan kota di wilayahnya

---

<sup>4</sup>Lihat Pasal 1Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 33 tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas dan fungsi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

- d. Melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten dan kota tentang rencana pembangunan jangka panjang daerah, rencana pembangunan jangka menengah daerah, anggaran pendapatan belanja daerah, perubahan anggaran pendapatan daerah, pertanggung jawaban pelaksanaan anggaran pendapatan belanja daerah, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah.
- e. Melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten dan kota serta melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut, dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 91 Ayat (8) mengatur ketentuan bahwa, mengenai Pelaksanaan tugas dan fungsi gubernur serta hak keuangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diatur dengan peraturan pemerintah, dan dalam Pasal 93 Ayat (5) ketentuan mengenai susunan Organisasi, tugas dan fungsi perangkat gubernur di datur dalam Peraturan Pemerintah (PP).

Gubernur selain jadi kepala daerah juga sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam konteks melaksanakan tugas dan wewenang mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan serta tugas pembantuan di daerah kabupaten dan kota. Sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 378 mengatur sebagai berikut

- (1) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pengawasan umum dan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.

- (2) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Rendahnya tidak efektifitas penyelenggaraan pemerintahan ,terutama jika di bandingkan dengan Negara lain di asia tenggara.kondisi tersebut di sebabkan oleh rendahnya kualitas ASN, sebagai akibat dari rekrutmen, pengangkatan dalam jabatan dan promosi yang belum di dasarkan pada pertimbangan yang objektif. Maraknya praktik spoil system dalam manajemen ASN ,Dimana jabatan yang di berikan kepada pejabat yang ada hubungannya dengan partai yang berkuasa. Tinggihnya tingkat pelanggaran terhadap asas netralitas oleh pegawai ASN.Pengaduan terhadap pelanggaran asas netralitas ASN Cukup tinggi, terutama menjelang pilkada langsung. Di Tambah lagi dengan Kedisilinan pegawai yang rendah, Pelayanan yang tidak memuaskan masyarakat dan prodok dari pelayanan yang kurang bermutu.

Dalam UU Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Aparatur Negara Mengatur bahwa pelaksanaan Manajemen Aparatur Sipil Negara belum berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang di perlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang di miliki calon dalam rekrutmen pengangkatan, penempatan,dan promosi pada jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Pegawai Negeri Sipil Membutuhkan Pembinaan dan Pengawasan di dalam Manajemen ASN itu pengelolaan ASN untuk Menghasilkan Pegawai Aparatur Sipil Negara yang Profesional yang memiliki nilai, dasar,etika profesi,bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Rendahnya efektifitas Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Kota Kendari sebagai pembantu Gubernur Tidak efektif dalam melaksanakan ketentuan peraturan pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Laporan Dan Evaluasi Penyelenggaraan pemerintahan Daerah adapun pasal yang mengatur hal tersebut tertuang dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Laporan dan evaluasi Penyelenggaraan pemerintahan daerah mengatur bahwa:

- 1.Capaian kinerja penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b diukur berdasarkan indikator kinerja pada masing-masing urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
- 2.Indikator kinerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1)ditetapkan oleh Menteri setelah berkoordinasi denganmenteri teknis dan pimpinan lembaga pemerintahnonkementerian terkait.
- 3.Indikator kinerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diukur secara objektif dan dapat diperbandingkan antar daerah.

Pasal 4 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 30 Tahun 2019 Tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) mengatur bahwa Penilaian Kinerja PNS dilakukan berdasarkan prinsip, Objektif, terukur, Akuntabel Partisipatif dan transparan

Pembinaan itu adalah adalah segala usaha untuk meningkatkan kemampuan dalam melaksanakan Tugas umum pemerintahan dan pembangunan.dengan kata lain bahwa pembinaan adalah di lakukan untuk pertumbuhan dan kesinambungan kualitas pegawai. Namun Pada prakteknya bahwa pembinaan pegawai Terbengkalai karna pegawai kerja santai,pulang cepat dan memperlambat urusan masyarakat Tidak adanya disiplin kinerja pegawai secara otonomatis berimplikasi terhadap pelayanan kepada masyarakat.

Kementerian PAN-RB membagi instansi pemerintah menjadi tujuh kategori berdasarkan tingkat efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran. Ketujuh kategori tersebut, yaitu

- (1) Sangat memuaskan atau AA dengan range nilai 90 – 100;
- (2) Memuaskan atau A dengan range nilai 80 -90;
- (3) Sangat baik atau BB dengan range nilai 70 - 80;
- (4) Baik atau B dengan range nilai 60 – 70;
- (5) Cukup atau CC dengan range nilai 50 – 60;
- (6) Kurang atau C dengan range nilai 30 – 50; dan
- (7) Sangat kurang atau D dengan range nilai 0 – 30.

Adapun laporan sekretariat Daerah Kota Kendari kepada Gubernur menunjukkan bawa tugas kepala Dinas yang ada di Provinsi Kota Kendari sebagai berikut:

No.	Uraian Tugas	%	Ket.
1.	Mengkoordinasikan perumusan dan menetapkan rencana strategis, program kerja, kebijakan teknis, pedoman pelayanan umum, LAKIP, LKPJ dan LPPD Dinas	50%	Kurang
2.	Membina dan mengendalikan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dinas yang meliputi kesekretariatan, bidang penanaman modal, bidang perizinan dan non perizinan, bidang pengendalian data dan informasi, UPT serta jabatan fungsional	50%	Kurang
3	Mengkoordinasikan pelaksanaan kebijakan teknis di bidang penanaman modal, perizinan dan non perizinan dan pengendalian data dan informasi	50%	Kurang
4	Mengkoordinasikan pelaksanaan pemberian dukungan penyelenggaraan pemerintahan di bidang penanaman modal, perizinan dan non perizinan dan pengendalian data dan informasi	50%	Kurang
5	Merumuskan rencana pembangunan di bidang penanaman modal, perizinan dan non perizinan dan pengendalian data dan informasi	100%	Baik
6	Memfasilitasi penyelenggaraan program, kesekretariatan, penanaman modal, bidang perizinan dan non perizinan, bidang pengendalian data dan informasi, UPT serta Jabatan fungsional	100%	Baik
7	Menyampaikan laporan, saran pertimbangan dan rekomendasi kepada Bupati sebagai bahan penetapan kebijakan pemerintah daerah di bidang penanaman modal, perizinan dan non perizinan dan pengendalian data dan informasi	50%	Kurang

*data(Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara)*



Dalam laporan Sekretariat yang disebutkan diatas, maka dalam tataran praktik penyelenggaraan pemerintahan yang baik masih kita temukan adanya praktik yang bias seperti tidak efektifnya penyelenggaraan pemerintahan dalam hal pembinaan dan pengawasan di lingkup Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara (Sultra), dalam hal lemahnya pengawasan internal pemerintahan yang berdampak langsung kepada masyarakat. Tentu dengan ini pemerintah dalam konteks pengawasannya belum Efektif dan Efisien.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang manajemen Pegawai Negeri Sipil, Pasal 1 Mengatur bahwa Manajemen PNS adalah pengelolaan pegawai negeri sipil Untuk Menghasilkan pegawai yang provisional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik bersih dari Nepotisme.

Lebih lanjut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 58 Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah maka dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang mengatur Tentang:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggara negara;

- c.kepentingan umum;
- d.keterbukaan;
- e.proporsionalitas;
- f.profesionalitas;
- g.akuntabilitas;
- h.efisiensi;
- i.efektivitas;

Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaran Pemerintahan Daerah dalam Melaksanakan Tugas dan Pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintahan Pusat, gubernur berhak mengawasi jalannya penyelenggaran pemerintahan daerah dalam setiap kegiatan pemerintahan harus dapat di pertanggung jawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, sebagaimana diatur Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaran Pemerintahan Daerah dalam Pasal 10 mengatur bahwa Pengawasan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a angka 1 dan huruf b Mengatur:

- a.pembagian urusan pemerintahan;
- b.kelembagaan daerah;
- c.kepegawaian pada Perangkat Daerah;
- d.keuangan daerah;
- e.pembangunan daerah;
- f.pelayanan publik di daerah;
- g.kerja sama daerah;
- h.kebijakan daerah;
- i.kepala daerah dan DPRD; dan
- j.bentuk pengawasan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Pasal 1 Ayat 2 Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat Mengatur Tugas Gubernur:<sup>5</sup>

- a. Mengkordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten dan kota
- b. Melakukan monitoring ,evaluasi dan supervise terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota yang ada di wilayahnya
- c. Memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten dan kota di wilayahnya
- d. Melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten dan kota tentang rencana pembangunan jangka panjang daerah, rencana pembangunan jangka menengah daerah, anggaran pendapatan belanja daerah, perubahan anggaran pendapatan daerah ,pertanggung jawaban pelaksanaan anggaran pendapatan belanja daerah, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah.
- e. Melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten dan kota
- f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan peundangan-undangan

Aturan Hukum dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 33 tahun 2018 Tentang pelaksanaan Tugas dan Fungsi Gubernur Sebagai wakil pemerintah Pusat, Dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang

---

<sup>5</sup> Lihat Pasal 1 Ayat (2) Pemerinta Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Gubernur Sebagai Wakil pemerintah Pusat.

Pemerintahan daerah Mestinya di jadikan Rujukan didalam penyelenggaran urusan Pemerintahan daerah agar supaya pemerintah atau instansi publik tidak melaksanakan praktek penyelenggaran pemerintahan yang sewenangan-wenangan.

Mencermati Pasal 1 Ayat(2) PP Nomor 33 tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat dan Pasal 91 Ayat(2) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Maka Ada korelasi hubungan dengan Laporan sekretariat DPRD Tersebut sebagai dasar bahwa Tugas dan fungsi Gubernur dalam mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaran tugas pembantuan di kabupaten dan kota, melakukan monitoring, evaluasi, dan supervise terhadap penyelenggaran pemerintahan daerah kabupaten dan kota, menyimpan PP Nomor 33 tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dengan Alasan tersebut Gubernur tidak efektif dan efisien, sebab masih fenomena yang Ril terlihatnya penyelenggaran pemerintahan daerah dalam pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN yang tidak berprinsip pada landasan keteraturan, keseimbangan dalam pengawasan peneyelenggaran pemerintahan daerah. Seharusnya dalam penyelenggaran pemerintahan daerah perlu untuk mengimplementasikan ketentuan Pasal 1 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 33 tahun 2018 Tentang Pelakasanaan Tugas

dan Fungsi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Dearah, Maka Tentu Gubernur sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat perlu ikut serta dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dalam menciptakan kesetaraan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan tujuan mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Tugas dan fungsi Gubernur dalam Ketentuan PP Nomor 33 tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam hal mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan didalam wilayahnya dan melakukan monitoring, supervisi, dan evaluasi dalam pelaksanaan pemerintahan dalam wilayahnya. Dengan isu hukum, Maka penulis ingin melakukan kajian empiris lebih dalam, dengan judul tesis Tugas dan Fungsi Gubernur dalam pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan daerah

## **B. Rumusan Masalah**

Berkenaan dengan uraian di latar belakang Penelitian maka rumusan masalah dalam penelitian ini di tuangkan dalam rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Tugas pembinaan gubernur terhadap ASN dalam Kebijakan dan manajemen ASN dan pemindahan jabatan?
2. Bagaimanakah pengawasan gubernur dalam penilaian kinerja ASN dan Inovasi Kinerja ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan tersebut diatas, penulis menganalisis sebagai berikut:

- a. Menganalisis dan Menjelaskan Pelaksanaan tugas Gubernur dalam pembinaan kebijakan dan manajemen ASN
- b. Untuk menganalisis dan Menjelaskan Pelaksanaan Pengawasan Gubernur dalam penilaian Akuntabilitas Kinerja ASN

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dalam penelitian ini terbagi dalam dua bagian yang pertama adalah manfaat teoritis dan manfaat praktis, adapun manfaat tersebut adalah:

#### **a. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya ilmu Hukum Pemerintahan daerah di Indonesia

#### **b. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini di diharapkan dapat memberikan manfaat secara langsung oleh lembaga pemerintahan daerah baik dalam lingkup

provinsi dan kabupaten dan kota dalam membangun peradaban masyarakat yang tertib dan berkebudayaan.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Orisinalitas penelitian yang peneliti lakukan dengan mengkaji dan mengulas Tugas dan Fungsi kepala daerah “Gubernur” dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ada beberapa peneliti yang mengkaji tema yang hampir serupa dengan tema Usulan penelitian penulis. namun berbeda pada sub kajian maupun lokasi penelitian. Adapun penelitian sebelumnya tersebut antara lain adalah:

1. Pengaturan kedudukan dan fungsi Gubernur di bidang pembinaan dan pengawasan dalam menyelenggarakan pemerintahan. di tulis oleh Abdul Rais Asmar , substansi yang di kaji dalam penelitian ini Pertama tentang Asas hukum dengan melihat kriteria asas hukumnya Peraturan Perundang-undangan dengan sumber hukum kedudukan dan fungsi Gubernur yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, Peran Ganda gubernur sebagai kepala daerah otonom dan kepala wilayah yang menjalankan fungsi Desentralisasi dan dekonsentralisasi gubernur mempunyai kewenangan untuk mengkoordinasi, mengawasi, menyupervisi dan memfasilitasi agar wilayah kabupaten dan kota dapat mengoptimalkan daerahnya. Dan yang kedua Tentang Kaidah



Hukum Kedudukan dan Fungsi Gubernur di bidang pembinaan dan Pengawasan dalam kabupaten dan kota dengan menggunakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih spesifik di Tegaskan Dalam Pasal 9 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Di wilayah Provinsi, inti pokok dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota, Berbeda dengan kajian penulis, kajian penulis bermuara pada pembinaan pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN dan Pengawasan penyelenggaran Akuntabilitas ASN Berdasarkan UU NO 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor PP NO 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat daerah kajian ini di lakukan Provinsi Sulawesi Tenggara.

2. Judul Selanjutnya adalah Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan pusat Dalam rangka Penyelenggaran Pemerintahan daerah Berdasarkan Undang-undang. Di tulis oleh Husin Ilyas Tahun 2012 subkajian pada judul jurnal ini adalah Tesis ini adalah Mengenai pembinaan dan Pengawasan Preventif dan Represif berdasarkan undang UU Nomor 5 tahun 1974 dan UU No 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah . sedangkan pembahasan penulis mengkaji tentang eksistensi gubernur dalam melakukan pembinaan

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Teori Pengawasan

Pengawasan dapat di definisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan. Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.<sup>6</sup>

Pengawasan adalah bagian suatu proses yang secara terus menerus di kerjakan untuk menjaga agar kemudiaan pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang tidak menyimpang dari yang berlaku dalam rangka mencapai tujuan penyelenggraan pemerintahan daerah.

Sebagaimana di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaran Pemerintahan Daerah Pasal 10 Mengatur bahwa:

- a) Pengawasan penyelenggaran Pemerintahan daerah, daerah Provinsi di laksanakan oleh Mentri, Untuk pengawasan Umum sedangkan untuk pengawasan Teknis, dilakasanakan oleh lembaga kepala pemerintahan nonkementriaan, sedangkan untuk kabupaten

---

<sup>6</sup> Yohannes Yahya, 2006, *Pengantar Manajemen*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hal. 133.

dan kota di laksanakan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat

- b) Pengawasan umum meliputi, pembagian urusan pemerintahan, kelembagaan daerah, kepegawaian pada perangkat daerah, keuangan daerah, pembangunan daerah, pelayanan publik, kerja sama daerah, kebijakan daerah, dan pengawasan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- c) Pengawasan Teknis sebagaimana di maksud pada ayat 1 huruf a angka 2 di lakukan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang di serahkan ke daerah provinsi dan pengawasan teknis sebagaimana di maksud pada ayat 1 huruf b di lakukan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang di serahkan ke daerah kabupaten dan kota.
- d) Pengawasan teknis sebagaimana di maksud pada ayat 3 meliputi: 1. capaian standar pelayanan minimal atas pelayanan dasar, 2. Ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undang termaksud ketaatan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang di tetapkan oleh pemerintah pusat dan pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren, 3. Dampak pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang di lakukan oleh pemerintah daerah dan akuntabilitas pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja

Negara dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren di daerah.

- e) Selain melakukan pengawasan penyelenggaran pemerintahan daerah provinsi, Menteri dan menteri teknis / kepala lembaga pemerintah nonkementriaan sesuai dengan kewenangan masing-masing melakukan pengawasan atau pelaksanaan pengawasan yang menjadi tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat
- f) Dalam melakukan pengawasan sebagaimana di maksud pada ayat 1 huruf b, Gubernur sebagai wakil pemerintah di bantu oleh perangkat Gubernur.
- g) Dalam melaksanakan kewenangan pengawasan umum terdapat keterkaitan dengan kewenangan pengawasan teknis, menteri mengadakan kordinasi dengan menteri teknis/kepala lembaga pemerintahan nonkementriaan.
- h) Kordinasi seagaimana yang di atur pada ayat 8 dan ayat 9 di dalakukan dalam aspek perencanaan, penganggaran, pengorganisasiaan, pelaksanaan, pelaporan, dan evaluasi.
- i) Pengawasan Umum dan teknis sebagaimana di maksud pada ayat 1 sampai dengan ayat 7 di lakukan dalam bentuk riviui, monitoring, evaluasi, pemeriksaan dan bentuk pengawasan lain.

Terselenggaranya pengawasan dalam sebuah institusi ialah untuk menilai kinerja dari suatu institusi dan memperbaiki kinerja sebuah

institusi. Maka itu dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu adanya sistem pengawasan. Karena pengawasan merupakan instrumen pengendalian yang melekat pada setiap tahapan operasional penyelenggaraan pemerintahan daerah.

*Lyndal F. Urwik* berpendapat bahwa, Pengawasan adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang dikeluarkan.

Lebih lanjut, *George R Terry*, berpendapat bahwa pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan, yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana.<sup>7</sup>

Terselenggaranya pengawasan dalam institusi pemerintahan daerah adalah untuk menilai kegiatan suatu institusi dan dapat memperbaiki kegiatan atau kinerja pemerintahan daerah. Oleh karena itu setiap penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat penting untuk menjalankan pengawasan untuk pengendalian stekloder pada setiap tahapan pemerintahan daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Mengatur bahwa, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah usaha, tindakan dan kegiatan yang di tujuhan

---

<sup>7</sup> *George R Terry*, 2010, *Dasar-Dasar Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta

untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan efektif dan efisien sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan tugas pengawasan tahapan tahapan pada fungsi pemerintahan memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya oleh karna keterpaduan ,maka perlu memerlukan adanya kordinasi dari fungsi-fungsi tersebut.

Dari gagasan tersebut maka penulis berpandangan bahwa pengawasan adalah aktifitas pengamatan dan pengevaluasiaan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah di tetapkan seorang kepala daerah atau pimpinan institusi dan apabila di kemudiaan terjadi penyimpangan dalam proses kegiatan pemerintahan dapat segera di ketahui dengan cepat agar dapat di lakukan tindakan secara kolektif.

Di Indonesia di kenal macam –macam pengawasan yang secara teoritis di bedakan atas pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung, pengawasan preventif dan represif, pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Bentuk pengawasan tersebut dapat di uraikan yang pertama adalah:

#### 1) Pengawasan langsung dan tidak langsung

Pengawasan langsung adalah pengawan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati,meneliti,memeriksa,mengecek sendiri di tempat kerja.dan menerima laporan-laporan secara langsung dari

pelaksana. sedangkan pengawasan secara langsung di adakan dengan mempelajari laporan-laporan yang di terima dari pelaksanaan baik lisan maupun tertulis.<sup>8</sup>

## 2) Pengawasan preventif dan represif.

Kata pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah. artinya bahwa menjaga proses pekerjaan itu agar tidak terjerumus pada kesalahan. Dengan kata lain pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah agar pemerintah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan aturan yang paling tinggi yang berlaku.

Pengawasan represif adalah pengawasan yang berupa penangguhan atau pembatalan terhadap keputusan yang telah di proseskan.

## 3) Pengawasan internal dan pengawasan eksternal.

Pengawasan internal itu adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam institusi itu sendiri. pengawasan internal di kenal dengan pengawasan fungsional. pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang di dikerjakan secara fungsional oleh lembaga yang di bentuk untuk melaksanakan pengawasan fungsional yang kedudukannya merupakan bagian dari

---

<sup>8</sup> Suriansyah murhaini 2014, Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah, Pustaka Belajar Yogyakarta



lembaga yang diawasi seperti inspektorat, jendarl dll. Sementara pengawasan eksternal adalah pengawasan yang di lakukan oleh aparat di luar pemerintahan itu sendiri.<sup>9</sup>

## **B. Teori Pembinaan**

Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia, pembinaan itu adalah suatu kegiatan yang di lakukan secara efektif untuk memperoleh hasil yang lebih baik serta mempertahankan dan menyepurnakaan apa yang telah ada sesuai dengan yang di harapkan.

Istilah pembinaan berasal dari kata dasar “bina” yang berasal dari bahasa arab bangun pembinaan berarti pembaharuan atau usaha, tindakan atau kegiatan yang dilaksanakan secara berdaya guna berhasil dan guna untuk memperoleh hasil baik.<sup>10</sup>

Dari argument tersebut maka dapat di katakan bahwa Pembinaan adalah proses, pembuatan, cara pembinaan pembaharuan, usaha dan tindakan, atau kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna dengan baik

Pembinaan menurut Masdar Halmi adalah segala hal usaha ,ikhtiar dan kegiatan yang berhubungan dengan perencanaan danpengorganisasian serta pengendalian segala sesuatu secara teratur dan terarah.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Ibid, hlm 56

<sup>10</sup> Tim Penyusun Kamus pusat Bahasa, 2001 *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.

<sup>11</sup> Masdar Helmi 1973, *Dakwa dalam alam Pembangunan I* Toha Putra, Semarang.

Secara operasional yang di maksud pembinaan dalam kitab tesis ini meliputi kegiatan perencanaan, pengorganisasian, dan pengendalian (Monitoring dan evaluasi).

Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah., dalam peraturan pemerintahan ini yang di maksud dengan pembinaan adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan usaha tindakan dan kegiatan yang di tunjukkan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembinaan merupakan totalitas kegiatan yang meliputi perencanaan, pengaturan dan penggunaan pegawai sehingga menjadi pegawai yang mampu mengembang tugas menurut bidangnya masing-masing ,agar supaya dapat mencapai prestasi kerja yang efektif dan efisien.

Pembinaan pada dasarnya adalah aktifitas yang di lakukan secara rasional ,berencana, terarah serta bertanggung jawab dalam pertumbuhan peningkatan dan pengembangan kemampuan untuk mencapai efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Jadi dapat di katakan bahwa pembinaan yang dilakukan oleh seorang kepala daerah “gubernur” adalah kegiatan untuk mencapai pemberdayaan dalam meningkatkan kualitas terhadap masyarakat.

Apabila terjadi penyimpangan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka sesuai ketentuan mengenai tata cara penjatuhan sanksi administrasi dan program pembinaan khususnya dalam pemerintahan di atur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan daerah. Adapun Tata cara Penjatuhkan saksi Administrasi di atur Dalam Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan pemerintahan daerah:

(1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang melakukan pelanggaran administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (2) huruf a dijatuhi sanksi administratif secara bertahap berupa:

- a. teguran tertulis;
  - b. teguran tertulis kedua;
  - c. pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan;
- dan/ atau pemberhentian.

(2) Sanksi teguran tertulis dan teguran tertulis kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b dijatuhkan oleh Menteri kepada gubernur dan atau wakil gubernur serta oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada bupati/walikota dan atau wakil bupati wakil wali kota.

(3) Penjatuhan sanksi teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a didasarkan atas hasil verifikasi secara teliti, objektif,

dan didukung dengan data, informasi, dan/ atau dokumen lainnya yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran.

(4) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang dijatuhi sanksi teguran tertulis wajib menindaklanjuti sanksi yang dijatuhkan.

(5) Kepala daerah dan/ atau wakil kepala daerah yang tetap tidak menjalankan program strategis nasional setelah paling cepat 14 (empat belas) hari dan paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak penjatuhan teguran tertulis dijatuhi sanksi berupa teguran tertulis kedua.

(6) Penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) didasarkan atas hasil verifikasi secara teliti, objektif, dan didukung dengan data, informasi, dan/ atau dokumen lainnya yang berkaitan dengan tidak ditaatinya sanksi teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4).

(7) Kepala daerah dan/ atau wakil kepala daerah yang dijatuhi sanksi teguran tertulis kedua wajib menindaklanjuti sanksi yang dijatuhkan.

(8) Kepala daerah dan/ atau wakil kepala daerah yang tetap tidak menjalankan program strategis nasional setelah paling cepat 14 (empat belas) hari dan paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak penjatuhan teguran tertulis kedua dijatuhi sanksi berupa pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan.

(9) Sanksi pemberhentian sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dijatuhkan oleh Presiden kepada gubernur dan/atau wakil gubernur atas usulan Menteri serta oleh Menteri kepada bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota.

(10) Usulan pemberhentian sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (9) ditindaklanjuti paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak usulan diterima.

(11) Penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) didasarkan atas hasil pemeriksaan secara teliti, objektif dan didukung dengan data, informasi, dan/atau dokumen lainnya yang berkaitan dengan tidak ditaatinya sanksi teguran tertulis kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (7).

(12) Selama diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (8), kepala daerah dan/ atau wakil kepala daerah tidak mendapatkan hak protokoler serta hanya diberikan hak keuangan berupa gaji pokok, tunjangan anak, dan tunjangan istri/ suami.

(13) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang tetap tidak menjalankan program strategis nasional setelah selesai menjalani pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan dijatuhi sanksi berupa pemberhentian.

(14) Sanksi pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (13) dijatuhkan oleh Presiden kepada gubernur dan/atau wakil gubernur

atas usulan Menteri serta oleh Menteri kepada bupati/walikota dan atau wakil bupati wakil walikota.

(15) Usulan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (14) ditindaklanjuti paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak usulan diterima

(16) Penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (13) didasarkan atas hasil pemeriksaan secara teliti, objektif, dan didukung dengan data, informasi, dan/atau dokumen lainnya yang berkaitan dengan tidak ditaatinya sanksi pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan sebagaimana dimaksud pada ayat (8).

(17) Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sesuai dengan kewenangannya menugaskan APIP untuk melakukan pemeriksaan dugaan pelanggaran administratif yang dilaporkan atau diadakan.

(18) Proses administratif dan verifikasi penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan ayat (5) serta proses administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dan ayat (13) dilakukan oleh:

a. inspektorat jenderal Kementerian, untuk sanksi yang dijatuhkan oleh Presiden atau Menteri; dan

b. perangkat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, untuk sanksi yang dijatuhkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

- (19) Pemeriksaan oleh APIP sebagaimana dimaksud pada ayat (17) dilakukan dengan ketentuan:
- a. APIP Kementerian melakukan pemeriksaan terhadap gubernur dan/atau wakil gubernur dan menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada Menteri;
  - b. perangkat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pemeriksaan terhadap bupati/walikota dan/atau wakil bupati / wakil walikota dan menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat; dan
  - c. pemeriksaan dilakukan paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja.
- (20) APIP sebagaimana dimaksud pada ayat (19) berwenang:
- a. melakukan klarifikasi dan validasi terhadap laporan atau pengaduan;
  - b. mengumpulkan fakta, data, dan/atau keterangan yang diperlukan;
  - c. memeriksa kepala daerah dan/ atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan pelanggaran administratif serta pihak terkait lainnya;
  - d. meminta keterangan lebih lanjut dari pihak yang melaporkan atau mengadukan; dan

e. memberikan rekomendasi terkait tindak lanjut hasil pemeriksaan.

(21) Dalam pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (20) huruf e, APIP dapat berkoordinasi dengan kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terkait dan dapat dibantu oleh pakar atau tenaga ahli sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen ASN Pasal 2 Mengatur bahwa Manajemen ASN meliputi:

- a) Penyusunan dan Penetapan kebutuhan
- b) Pengadaan
- c) Pangkat dan jabatan
- d) Pengembangan karir
- e) Promosi
- f) Penilaian kinerja
- g) Penggajian dan tunjangan
- h) Penghargaan
- i) Disiplin
- j) Pemberhentiaan
- k) Jaminan pensiun, jaminan hari tua, dan perlindungan.<sup>12</sup>

Lebih lanjut Pasal 3 ayat Mengatur bahwa Presiden dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentiaan PNS Kepada: Menteri di kementriaan, pimpinan lembaga di lembaga

---

<sup>12</sup> Lihat Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen ASN



pemerintah nonkementriaan, sekretaris jendral di secretariat lembaga Negara dan lembaga nonsruktural, Gubernur di Provinsi, dan bupati walikota kabupaten kota.

Dengan ketentuan Pasal 3 tersebut, maka menjadi pedoman dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus dalam menghadapi permasalahan yang terjadi didalam menjalan manajemen ASN.

Dalam Peraturan Badan Kepagawaiaan Negara Nomor 5 tahun 2019 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi Pasal 4 Mengatur bahwa Mutasi dalam satu instansi pusat atau dalam satu instansi daerah di lakukan sebagai berikut:

- a) PPK instansi penerima membuat usul mutasi kepada PPK asal atau instansi dimana PNS yang bersangkutan bebeda untuk meminta persetujuan.
- b) Usulan Mutasi dari PPK Instansi penerima membuat lampiran surat pemberitahuan.
- c) Apabila PPK Instansi asal menyetujui, maka dapat di buat persetujuan mutasi
- d) Persetujuan mutasi sebagaimana di maksud membuat sebanyak dua rangkap di sampaikan kepada PPK Instansi Penerima dan PNS yang bersangkutan
- e) Berdasarkan persetujuan mutasi sebagaimana di maksud pada huruf c, PPK intansi penerima menyampaikan usul mutasi kepada kepala BKN / Kantor regional BKN untuk mendapatkan pertimbangan teknis.

- f) Pertimbangan teknis kepala BKN / kepala kantor regional BKN di berikan apabila memenuhi persyaratan dan Setelah BKN Melakukan verivikasi dan validitasi kebutuhan jabatan.
- g) Keputusan mutasi di sampaikan kepada PPK instansi penerima, PPK instansi asal, PNS yang Bersangkutan, kepala kantor perbendaharaan dank as Negara/ daerah dan kepala BKN/ Kepala kantor Regional BKN.

Lebih lanjut pasal 6 mengatur bahwa Mutasi PNS antar kabupaten dan Kota/ dalam satu wilayah Provinsi di lakukan dengan ketentuan:

- a) Mutasi PNS Antar kabupaten dalam satu wilayah provinsi di tetapkan oleh gubernur setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN /kantor regional
- b) Pertimbangan teknis kepala BKN di berikan dalam hal persyaratan sebagaimana di maksud pasal 3 terpenuhi dan BKN telah melakukan verivikasi dan validasi kebutuhan jabatan di instansi Penerima dan instansi Asal.
- c) Berdasarkan hasil verifikasi dan validasi tidak sesuai dengan kebutuhan jabatan di penerima dan instansi asal, BKN tidak dapat memberikan pertimbangan
- d) Berdasarkan pertimbangan teknis kepala BKN /kepala kantor regional BKN, Gubernur menetapkan keputusan Mutasi
- e) Berdasarkan ketetapan gubernur, PPK instansi penerima menetapkan pengangkatan PNS dalam jabatan.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Lihat Pasal 6 Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Tata cara Pelaksanaan Mutasi

Dalam peraturan ini di sangat penting bahwa untuk melakukan Mutasi atas dasar kesesuaian antara kompetensi PNS dengan persyaratan Jabatan, klasifikasi jabatan, dan pola karir dengan memperhatikan kebutuhan organisasi dan untuk tidak terjadi adanya konflik kepentingan. Mutasi karna tugas dan fungsi PNS dapat Mengajukan Mutasi atas permintaan sendiri.

### **C. Teori Sistem Merit**

Sistem Merit di artikan sebagai pengelolaan SDM yang di dasarkan pada prestasi (Merit), yaitu tentang perilaku kerja pegawai dalam wujudnya yang kemudian di kategorikan sebagai baik atau buruk terhadap karir jabatan pegawai. Dengan kata lain bahwa Sistem merit mencerminkan bahwa factor prestasi kerja merupakan hal yang sangat penting dalam melihat prestasi kerja pegawai.

Sistem merit adalah suatu sistem manajemen kepegawaian yang menekankan pada pertimbangan dasar kompetensi bagi calon ASN yang akan di angkat, ditempatkan di posisi jabatan tertentu. dengan memenuhi syarat kelayakkan punya keahlian dan profesionalitas sesuai dengan kebutuhan jabatan yang akan di pangku atau di terima oleh calon Pejabat.

Sistem pengembangan pegawai bagian dari upaya untuk meningkatkan kemampuan teknis, koseptual dan moral pegawai sesuai dengan kebutuhan pekerjaan atau jabatan melalui pendidikan pegawai.

Maka tentu untuk sistem pengembangan pegawai dengan keterampilan dapat di lakukan dengan diklat agar supaya ASN terampil di bidangnya dalam mengelolah sumber daya pemerintahan.

Sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan kualifikasi pegawai, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dan dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama.

Sistem merit dalam manajemen ASN adalah untuk meningkatkan Kinerja ASN agar supaya produktifitas instansi pemerintah yang tinggi dapat berkesinambungan. Oleh karna itu tentu untuk menerapkan sistem merit agar supaya berjalan efektif harus Membuat standar kinerja yang artinya bahwa pengharapan yang rendah cenderung menjadi pemenuhan tidak baik., mengembangkan sistem penilaian kinerja yang akurat dengan fokus pada kriteria yang berorientasi pada hasil.

Sistem merit lebih menekankan bentuk sistem politik yang memberikan penghargaan lebih kepada Pegawai yang memiliki prstasi atau kemampuan yang lebih dalam mengembangkan instansi pemerintahan.<sup>14</sup>

Kebijakan merit sistem dalam manajemen ASN memerlukan empat kebijakan pokok yang pertama kebijakan penilaian karya Pegawai, kedua penghasilan, ketiga karir, ke empat pelatihan.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Meyrina, R Implementasi peningkatan kinerja melalui sistem merit Guna meleksanakan UU ASN Nomor 5 tahun 2014 di kementrian hukum dan Ham(no2, juli 2016), 175-185

<sup>15</sup> Nuraida Mokhsen, 2018 Pemetaan Penerapan Sistem Merit dalam manajemen ASN, Bumi Aksara, Jakarta, hal 136.

Prestasi kerja harus di dorong oleh motivasi yang tinggi dari pegawai agar supaya mampu mencapai tujuan yang telah di tetapkan oleh Pimpinan adapun manfaat Sistem Merit Adalah memberikan manfaat bagi instansi pemerintahan khususnya ASN Terhadap peningkatan produktivitas kerja,menurunkan biaya produksi yang bisa menghasilkan pendapatan, merit sistem dapat mendorong pegawai untuk mengurangi waktu yang hilang dan membuat penggunaan waktu serta peralatan menjadi lebih efektif.

Salah satu penerapan merit sistem adalah berupaya meningkatkan penilaian prestasi kerja pegawai yang memiliki manfaat buat instansi pemerintahan. yang dapat analisis oleh pimpinan dalam hal ini tim penilai yaitu:<sup>16</sup>

- a) Perbaiki kinerja, artinya umpan balik kinerja bermanfaat bagi pegawai, pimpinan, spesialis personal dalam bentuk kegiatan yang tepat untuk memperbaiki kinerja
- b) Keputusan penempatan, ada promosi, transfer, dan penurunan jabatan misalnya bentuk penghargaan
- c) Penyuaiaan kompensasi , penilaian prestasi kerja akan membantu pengambil leputusan menentukan siapa yang seharusnya menerima peningkatan pemberdayaan dalam bentuk upah dan bonus yang di dasarkan pada merit sistem.

---

16

d) Kebutuhan pelatihan dan pengembangan kinerja buruk artinya untuk mengidentifikasi sebuah kebutuhan untuk melakukan pelatihan kembali dan setiap karyawan hendaknya selalu mengembangkan diri dalam instansi pemerintahan.

Keberadaan ASN dalam sistem merit perlu dilakukan pembenahan yang sistematis melalui berbagai kebijakan dan instrument pembinaanya dalam hal ini adalah Pimpinan instansi pemerintah daerah, Maka tentu kemajuan suatu instansi pemerintah tidak hanya tergantung pada sumber daya pemerintahan itu sendiri, Tetapi lebih di tentukan oleh kemampuan ASN dalam mengelolah sumberdaya secara tepat dan baik termaksud promosi dan Demosi ASN.

Aparatur Negara sebagai alat kelengkapan Negara, terutama yang meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian yang mempunyai tanggungjawab melaksanakan roda pemerintahan. maka tentu manajemen ASN Menitiberatkan pada kepegawaiaan Negara yang beraktifitas di pemerintahan yang melaksanakan *public civil servant service*.

#### **D. Tugas dan Fungsi Kepala Daerah (Gubernur)**

Pentingnya seorang pimpinan dalam suatu organisasi akan berdampak pada ketercapaian tujuan dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan daerah. Organisasi pemerintahan yang di pimpin oleh seorang pimpinan

akan melaksanakan tugas –tugas atas nama masyarakat karna itu pemerintahan daerah dapat di pandang sebagai instrumen untuk mencapai tujuan yang di pandang penting dalam masyarakat.dalam memenuhi tugas-tugasnya guna untuk mencapai hasil yang di inginkan .seorang kepala daerah atau pimpinan pemerintahan perlu bertindak secara rasionalitas dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.<sup>17</sup>

Adapun tugas Gubernur sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan Daerah, Pasal 65 Mengatur bahwa Tentang Tugas Gubernur

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang di tetapkan bersama DPRD
- b. Memelihara Ketertiban dan ketentraman dalam masyarakat
- c. Menyusun dan mengacuhkan rancangan perda tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMP kepada DPRD untuk di bahas bersama DPRD serta menyusun dan menetapkan RKPD
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD,rancangan perda tentang perubahan APBD,dan rancangan perda tentang pertanggung jawaban APBD kepada DPRD untuk di bahas bersama
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan

---

<sup>17</sup> Pasal 65 Undang-undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan.<sup>18</sup>

Lebih lanjut, fungsi Kepala Daerah dalam hal ini Gubernur sebagai kepala daerah provinsi sekaligus berfungsi sebagai wakil pemerintahan daerah untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan.

Penyelenggaran pemerintahan daerah yang di beri mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang di serahkan kepada daerah Untuk di laksanakan oleh kepala daerah dalam melaksanakan fungsi pelaksanaan perda dan kebijakan daerah dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, maka gubernur dan DPRD di bantu oleh perangkat daerah.

Dalam fungsi Kepala Daerah tentu sangat penting untuk menujung keberhasilan penyelenggaran pemerintahan daerah khususnya dalam hal kordinasi kepala daerah dalam setiap sub bagian instansi pemerintahan daerah serta menujangnya formalisasi yang di milki masing masing pimpinan instansi pemerintahan daerah.

Lebih lanjut, Terkait dengan tugas pembantuan menurut Undang-Undang Nomor : 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Poin 11 Tugas Pembantuan Adalah adalah penugasaan dari pemerintah pusat

---

<sup>18</sup> Lihat Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.



kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.<sup>19</sup>

### **E. Teori Desentralisasi**

Dalam perpektif politik desentralisasi bermakna pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pemerintahan pusat ke pada daerah untuk mengurus daerahnya sendiri atau dengan kata lain mengurus rumah Tanggahnya sendiri, daerah di berikan otonomi untuk menjadi daerah otonom yang Mandiri.

Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah pemerintah local dalam pemerintahan daerah.

Secara etimologis, desentralisasi berasal dari bahasa latin *de* artinya lepas dan *centrum* ialah pusat, sehingga desentralisasi dapat di terjemahkan dari pusat ,namun desentralisasi tidak berarti lepas dengan begitu saja, dan harus jelas kemana arahnya dalam kata lain lepas ke daerah.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Lihat Pasal 1 Ayat 11 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>20</sup> Muhammad Idrus patarai, 2005 *Desentralisasi pemerintahan dalam perspektif pembangunan politik Indonesia* De la macca, Makassar hal 93.

Dalam *encyclopedia of the social sciences* di sebutkan bahwa: desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik terkait lembaga legislative, yudikatif atau administratif. Artinya bahwa, lepas dari pusat ini adalah kewenangan mengurus. Oleh karena itu, maka wewenang yang di lepas tersebut pada dasarnya adalah urusan yang menjadi tanggung jawab pusat di bidang pemerintahan di serahkan kepada daerah menjadi urusan daerah dan di pertanggungjawabkan<sup>21</sup>

Desentralisasi Merupakan penyerahan wewenang politik untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah pusat kepada unit-unit sub nasional (daerah/wilayah) administrasi Negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi pemerintahan.

Kalau untuk otonomi secara etimologi ia berasal dari bahasa Yunani (*auto*) yang berarti sendiri dan (*nemos*) yang berarti hukum atau peraturan. Artinya bahwa otonomi daerah secara garis besar adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Terdapat dua ciri otonomi yang pertama ialah *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Artinya bahwa daerah dapat memenuhi kebutuhannya secara mandiri atau berdiri sendiri

---

<sup>21</sup> Achmad Ali, 2001, *Harapan Untuk Mahkamah Agung Republik Indonesia di Era Reformasi*. Seminar Nasional, Makassar

Terdapat perbedaan antara desentralisasi dan otonomi daerah keduanya berbeda tetapi tidak bisa di pisahkan, ada hubungan yang saling menentukan dan bergantung antara desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi itu lah yang melandasi suatu daerah sehingga dapat di sebut otonom. Dan sebaliknya otonomi daerah tidak akan ada jika tidak ada desentralisasi. Artinya bahwa tanpa desentralisasi daerah tidak akan memiliki otonom. Maka dari itu desentralisasi adalah asas otonomi daerah serta implementasi atau kebijakannya dalam suatu daerah .maka tentu dalam hal teori desentralisasi menjadi dasar pijahkan otonomi daerah.

Adapun tujuan dasar otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang sebelumnya, yaitu Undang- undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merangkum hal-hal sebagai berikut yang pertama adalah:

- 1) Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintah dalam hubungan domestik kepada daerah .kecuali untuk bidang kewenangan pemerintah pusat, maka pada dasarnya semua pemerintahan yang lain didesentralisasikan dengan kata lain bahwa pemerintah daerah tetap terbagai dua ruang lingkup bukan “tingkatan” yang pertama daerah kabupaten dan kota di beri status otonomi penuh dan daerah provinsi yang di beri otonomi terbatas. otonomi penuh berate tidak memiliki operasi pemerintah pusat(campur tangan pemerintah pusat) di daerah kabupaten dan

kota. Sedangkan untuk otonomi terbatas artinya bahwa adanya ruang yang tersedia untuk pemerintah pusat untuk melakukan campur tangan di daerah provinsi

- 2) Penguatan peran DPRD artinya bahwa dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah .kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus di pertegas .pemberdayaan dan penyalur aspirasi warga Negara harus di lakukan .oleh karna itu maka optimalisasi hak-hak DPRD Perlu di wujudkan ,seraya menambah alokasi anggaran untuk oprasinya.maka dengan demikian produk legislasi akan dapat di awasi dan di tingkatkan politiknya terhadap jalannya pemerintahan .
- 3) Pembangunan politik yang sesuai dengan budaya, dengan hal ini maka ada jaminan kepemimpinan pemerintahan yang pemahaman tinggi dengan akseepbilas yang tinggi pula.
- 4) Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta regulasi yang jelas atas sumber- sumber pendapatan Negara dan daerah pembagian revenue dari sumber penerimaan yang terkait dengan kekayaan alam .

5) Ini yang penting adalah pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang kondusif terhadap upaya memelihara harmoni social dan solidaritas suatu Negara.<sup>22</sup>

Berdasarkan uraian tersebut di atas, bahwa di dalam desentralisasi itu perlu adanya alat untuk mengatasi hambatan-hambatan akibat perencanaan pemerintahan nasional yang terpusat serta dapat memotong rantai panjang prosedur birokrasi yang merupakan ciri khas perencanaan terpusat dengan penguatan lembaga lembaga yang telah di lansir dalam pemerintahan daerah.<sup>23</sup>

Lebih lanjut, dilihat dari Perspektif ketatanegaraan sebagaimana di kemukakan oleh Logemmen, bahwa desentralisasi berarti adanya kekuasaan bertindak merdeka(vrije beweging)yang memberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu. Dalam hal ini kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri yang di sebut otonomi.ialah pelimpahan kekuasaan perundang-undang dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom di lingkungannya, dan di dalam desentralisasi seperti ini rakyat dengan menggunakan dan pemanfaatan

---

<sup>22</sup> Syamsyudin Haris, 2007 Desentralisasi & otonomi Daerah:Desentralisasi, Demokratisasi &Akuntabilitas Pemerintahan Daerah, LIPI Pres, Jakarta, hlm 10.

<sup>23</sup> Logemmen dalam Fitriani dkk , 2020 *Reformasi kebijakan haluan Negara; antara Realitas dan cita cita*, Enam Media, medan,hal, 235.

tempat tertentu(perwakilan) ikut serta dalam pemerintahan dengan batas daerah masing-masing.<sup>24</sup>

Wesber sebagaimana di kutip bayu surianingrat menjelaskan bahwa, desentralisasi membagi dan mendistribusikan administrasi pemerintahan.<sup>25</sup>

Hampir sama dengan pernyataan Philip Mawhood bahwa desentralisasi ia artikan sebagai *devolution of power from central government to local government* devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.<sup>26</sup>

Kemudian Joeniarto Meluruskan gagasan dari Philip Mawhood ia menjelaskan bahwa, desentralisasi untuk memberikan wewenang dari pemerintahan pusat kepada pemerintah *local* dalam hal ini adalah pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu kecuali dalam urusan yang mengangkut politik luar negeri, pertahanan keamanan Negara,yustisi, kebijakan monitor dan fiscal serta agama.<sup>27</sup>

Lebih lanjut, Rasyid menjelaskan bahwa pengertian dari desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya memiliki tempatnya masing- masing istilah otonomi daerah lebih cenderung pada *political aspect*(aspek politik kekuasaan Negara) sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada

---

<sup>24</sup> E. Utrecht 1996, *pengantar dalam hukum inodensia* ichitiar, Jakarta,hal 47.

<sup>25</sup> Surianingrat, 1981 *Desentralisasi dan dekonsentrasi pemerintahan Indonesia suatu Analisa* Dawaruci Press, Jakarta hal 3.

<sup>26</sup> Philip Mawhood 1983, *Local Government in the thid world*, Chicester Uk: john wisely and sons, hal 23.

<sup>27</sup> Joeniarto, 1992 , *Perkembangan pemerintahan local*, Bimi aksara, Jakarta, hal 15.

*administrative aspect* (aspek administrasi Negara).<sup>28</sup> Disinilah letak pembangunan politik sebagai dasar kebijakan otonomi daerah menjadikan asas desentralisasi sebagai landasan. artinya bahwa jika kita membahas mengenai otonomi daerah tentu akan menyangkut pernyataan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah di berikan sebagai wewenang rumah tangga.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengamatkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), daerah otonom selanjutnya di sebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang berwenang dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, diatur dalam Pasal 5 ayat (2) di daerah di laksanakan berdasarkan asas desentralisasi ,dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.<sup>29</sup>

Artinya bahwa, desentralisasi dapat berarti pelepasan tanggungjawab yang berada di pemerintahan pusat ke pemerintahan

---

<sup>28</sup> Rasyid dalam Muhammad Idris Patarai, 2015, *Desentralisasi pemerintahan dalam perpekstif pembangunan politik*, De la macca, Makassar hal 94.

<sup>29</sup>Lihat Pasal 5 Undang-Undang Nomor: 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Dearah.

daerah, disisi lain desentralisasi di sebut pemberian otonomi, desentralisasi dan otonomi daerah itu bagikan koin yang saling bekerja sama, atau kata lain ialah desentralisasi adalah berliaan untuk pemerintahan pusat serta pemerintahan daerah adalah emas untuk pemerintahan pusat.

Dalam Realitasnya bahwa Negara Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemeritahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggrakan otonomi daerah. Serta sebagaimana di atur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar NRI 1945 mengatur bahwa pembagian daerah atas dasar dearah kecil dan daerah besar dengan bentuk dan susunan pemerintahannya di tetapkan dengan undang-undang tersebut.

Pemerintahan daerah dalam menjalankan otonomi berhak menetapkan peraturan daerah dan tugas pembantuan serta susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah di atur berdasarkan undang-undang. Oleh karena itu amanah dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 19945, Pasal 18 Ayat (1) perlu dalam pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggotanya di pilih melalui pemerintahan umum, gubernur, walikota, bupati masing-masing, sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi kabupaten dan kota di pilih secara demokrasi.



Hubungan pemerintahan pusat dan daerah dalam sistem Negara kesatuan yang memegang otoritas pemerintahan adalah pemerintahan pusat. Namun bukan berarti bahwa pemerintahan daerah tidak bisa membuat kebijakan. Kewenangan yang diberikan oleh pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah bahwasanya sangat terbatas terlepas dari kebijakan moneter, pertahanan, keamanan negara, agama dan politik luar negeri.

Tentu sebagai wilayah Negara demokrasi Indonesia sangat penting untuk membangun akses daerah untuk mempengaruhi pengambilan keputusan di tingkat pusat, hal ini tentu penting di bangun karena hampir setiap kebijakan-kebijakan pusat mempengaruhi sandi-sandi yang ada di daerah. Oleh karena itu di perlukan media press dan mekanisme yang bisa di gunakan daerah untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah pusat, karena yang mempunyai otonomi daerah adalah masyarakat bukan pemerintah daerah,

Indonesia sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terteterah dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 1 Ayat (1) mengatur bahwa, Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik dan Negara kesatuan republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah sebagaimana Penjelasan Pasal 18 ayat (1).

Pemerintahan daerah dalam menjalankan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah sangat perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan serta antar pemerintahan daerah. Artinya bahwa dalam desentralisasi hubungan antar pemerintahan tidak berproses pada suatu lembaga pemerintahan, melainkan semua lembaga dalam pemerintahan itu sendiri dalam ikatan hubungan Negara kesatuan republik Indonesia.<sup>30</sup>

Berdasar dalam hukum ketatanegaraan desentralisasi bekerja sebagai peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu melihat kepentingan dan keinginan warga Negara yang tumbuh di dalam desentralisasi itu sendiri. Artinya bahwa desentralisasi harus mengikuti perkembangan masyarakat di dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik untuk pencapaian aspirasi dari masyarakatnya itu sendiri.

Secara umum bahwa desentralisasi adalah bagian transfer wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dalam upaya untuk pembangunan dan reformasi partai politik nasional sebagai pengubah atau jalan kesetaraan wilayah dalam pembagunan.

Pada prinsipnya pemerintahan daerah mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah, hal yang mendasar di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya adalah mendorong pemberdayaan masyarakat dengan wadah DPRD sebagai

---

<sup>30</sup> Tjahjanulin Domai, 2011, *Desentralisasi paradigm baru pemerintahan local dan hubungan antar pemerintahan daerah*, UBpress, Malang, hal 2.

penyelenggara pemerintahan daerah, atau dengan kata lain peran dan fungsi dewan perwakilan rakyat daerah "pemerintah" menempatkan masyarakat di dalam proses pemerintahan yang berimplikasi pada kreativitas pemerintah untuk membangun pemerintahan yang bersih dan berkeadaban.

## **1. Pemerintahan**

Pemerintah yang selanjutnya di sebut pemerintah pusat adalah presiden republik indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara republik Indonesia yang di bantu oleh mentri sebagai mana yang tercantum di dalam Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam bahasa hukum di terima bahwa pengertian tentang pemerintahan dapat di bagi menjadi dua yang pertama dalam arti luas dan yang kedua dalam arti sempit<sup>31</sup>

Van peoltje mengungkapkan pandangan luas mengenai arti pemerintahan sebagai fungsi yang meliputi seluruh tindakan ,perbuatan ,keputusan yang di ambil oleh alat alat pemerintahan untuk mencapai tujuan Negara.sedangkan mengenai pandangan sempit terkait pemerintah yaitu hanya meliputi,organ,badan,alat perlengkapan Negara yang di serahi tugas pemerintahan.

---

<sup>31</sup> A.muin Fahmal, 2013, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Total Media, Yogyakarta, hal 37.

Kalau kita mau melihat pemerintahan ( sempit ) dalam kaca mata trias politika ,maupun Van vollenhoven ,hanya meliputih badan kekuasaan eksekutif (Bustuur=pelaksana) saja, tidak termaksud badan pembuat undang-undang maupun badan peradilan dan badan kepolisian.

Pemerintahan daerah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas –luasnya dalam sistem dan prinsip Negara kesatuan republik Indonesia tertulis dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Terkait dengan pemerintahan daerah ,pemerintah daerah adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahn daerah yang menjamin pelaksanaan urusan pemerinthan yang menjadi kewenangan daerah otonom<sup>32</sup>

Kepala daerah dan wakil kepala daerah terdiri atas kepala daerah Provinsi dan wakil kepal daerah provinsi, kepala daerah kabupaten dan wakil kepala daerah kabupaten dan kepala daerah kota dan wakil kepala daerah.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintahan pusat dan dengan pemerintahan daerah dan hubungan tersebut tidak lain untuk mewujudkan tujuan Negara

---

<sup>32</sup>Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.

yang di amatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 NRI dalam pembukaan Alinea Ke IV.

## **2. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah serta DPRD dalam Sistem Desentralisasi.**

Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ,sebagaimana telah di ubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Perpu 2/2014) kemudian di ubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua Atas Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah .Undang-undang Nomor 9 tahun 2015 di katakan bahwa pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan Pemerintahan oleh daerah dan kewenangan Perwakilan Rakyat daerah menurut asas Otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara kesatuan sebagai yang di maksud dalam UUD NRI Tahun 1945

Terkait Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tengan Pemerintah Daerah terlihat perbedaan dalam tugas dan wewenang serta kewajiban kepala daerah dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah, jika kita mau melihat persamaan kedua lembaga ini dapat di katakan bahwa kepala daerah

provinsi dan dewan perwakilan rakyat daerah adalah dua lembaga yang sama- sama berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.

Dari semua literatur yang ada penyelenggara Negara atau biasa di sebut pemerintahan belum menemui makna dari pemerintahan itu sendiri. Dengan kata lain Pemerintah hanya di maknai sebagai Multi dimensional seperti yang di ungkapkan Adam Kuper dkk sebagai berikut:<sup>33</sup>

- 1) Pemerintah mengacu pada pelaksanaan kekuasaan oleh yang berwenang.
- 2) Pemerintahan bisa di pakai untuk menyebut keberadaan proses itu sendiri kepada kondisi adanya tata aturan,
- 3) Pemerintah acap kali berarti orang-orang yang mengisi kedudukan otoritas dalam masyarakat atau lembaga, artinya bahwa kantor atau jabatan-jabatan dalam pemerintahan.
- 4) Istilah pemerintahan bisa mengacu pada bentuk ,metode dan system pemerintahan dalam suatu masyarakat,yakni struktur dan pengelolaan dinas pemerintah dan hubungan antar yang memerintah dan yang di perintah.

Berdasarkan Uraian tersebut di atas, Maka dapat di pahami bahwa penyelenggaraan Negara dalam hal ini pemerintah adalah orang atau lembaga organisasi yang memiliki otoritas dalam menjalankan atau melaksanakan kekuasaan menurut peraturan yang berlaku dalam wilayah itu sendiri. Artinya bahwa lembaga yang menjalankan organisasi “Pemerintah

---

<sup>33</sup> Adam Kuper dkk, 2015, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, UB Press, Malang, hal 3.

daerah” adalah dinas, badan, departemen, dan birokrasi lembaga ini akan menghubungkan antara pemerintah daerah.

Kegiatan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan lembaga Negara yang kemudian melaksanakan tugas serta kewenangan adalah lembaga eksekutif sebagai eksekutor kebijakan yang telah di sepakati lembaga Dewan Perwakilan Rakyat .DPR dalam hal ini adalah birokrasi maupun para politisi dan negarawan yang menjadi puncak pimpinan lembaga Negara yang kemudian menjalankan Roda pemerintahan secara bersama-sama dalam usaha mencapai tujuan Negara secara seimbang dan berkawal.

Pada bagian lain pelaksanaan roda pemerintahan daerah sebagai penyelenggara pemerintahan Negara di maksudkan untuk menciptakan keterbukaan atau responsive pemerintah dalam mengevaluasi suara rakyat sebagai bentuk pertanggung jawaban dalam menciptakan keadilan yang di dasarkan pada konsep dalam membuat keputusan di segala aspek kehidupan rakyat.

Nilai yang terkandung dalam penyelenggaran pemerintahan baik pusat maupun di daerah akan melahirkan semangat keadilan dalam rangka menciptakan pemerintahan yang berdaulatkan Hukum dan berdaulatkan warga Negara dalam hal ini adalah kedaulatan rakyat pada umum nya

menjadi junjungan pemerintah dalam membangun Negara hukum yang berasaskan keadilan secara nyata.<sup>34</sup>

Dalam konteks Undang-Undang Nomor: 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Tugas dari kepala daerah berdasarkan Pasal 65 mengatur sebagai Berikut:

- 1) memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang sesuai dengan ketentuan Perundang-Undangan Dan Kebijakan di tentukan bersama DPRD
- 2) Memelihara Ketentraman dan Ketertiban masyarakat
- 3) Menyusun dan Mengajukan Rancangan perda tentang rencana pembangunan jangka pandek Daerah (RPJPD) dalam rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk di bahas dengan DPRD,serta menyusun dan menetapkan RKPD
- 4) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan ,dan dapat menunjuk kuasa hukum mewakilinya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai pimpinan penyelenggara pemerintahan daerah selain memiliki tugas pimpinan penyelenggara pemerintahan daerah mempunyai kewenangan juga . Namun perlu di pahami bahwa ada tugas dan kewenangan yang tidak bisa dilaksanakan jika kepala

---

<sup>34</sup> Lihat Pasal 65 ayat (1) *undang-undang Nomor 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.*



daerah sedang mengalami masa tahanan, kemudian yang menjadi kewenangan kepala daerah adalah yang pertama sebagai alat untuk mengajukan rancangan perda, kedua menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD), Ketiga menetapkan perkara dan keputusan kepala daerah, ke Empat Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat di butuhkan oleh masyarakat daerah serta yang Kelima adalah melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan legalitas hukum.

Eksistensi kepala daerah “gubernur” sebagai wakil pemerintahan pusat untuk pimpinan daerahnya dalam hal ini otonomi daerah harus menjunjung tinggi nilai nilai profesionalitas dalam menjalankan mandat demokrasi<sup>35</sup>

Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah dalam mensinergikan hubungan kewenangan yang efektif antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten dan kota di dasarkan pada undang-undangan Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Gubernur adalah sebagai kesatuan komando *one single command* dimana gubernur menetapkan antar lewel pemerintahan dan memperkuat sinergitas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah,serta gubernur sebagai *intermediate government*.

---

<sup>35</sup> Muh Hasrul, 2013, *eksistensi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang efektif*, DiSertasi,

Dalam Negara kesatuan seperti hal NKRI ada beberapa cara untuk menghubungkan Antara pusat dan Daerah yang pertama adalah sentralisasi adalah segala urusan, fungsi, tugas serta kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan ada pada pemerintah pusat yang pelaksanaan di lakukan secara dekonsentrasi lalu yang kedua adalah desentralisasi terletak tugas fungsi dan wewenang pelaksanaan pemerintah diserahkan seluas luasnya kepada daerah.<sup>36</sup>

Desentralisasi adalah bentuk (sandi) organisasi Negara oleh karna itu desentralisasi berkaitan erat dengan hakikat Negara. negara adalah *a legal order* (tatanan hukum) artinya bahwa desentralisasi itu menyangkut sistem tatanan hukum dalam suatu Negara dan sebagai dasar susunan organisasi terlihat dalam *Nachtwachterstaat*.

Hubungan pusat dan daerah di artikan sebagai hubungan kekuasaan pemerintah pusat dan daerah sebagai sebagai kosekuensi di anutnya asas desentralisasi dalam pemerintahan negara<sup>37</sup> model Hubungan Antara pemerintah pusat dan daerah secara teoritis dalam pandangan *Clarke stewart* hubungan pemerintah pusat dan daerah dapat di lihat pada sisi kebebasan., artinya bahwa pemerintah daerah tetap menghormati eksistensi pusat sebagai roda pemerintah Negara pada umumnya. Yang kedua adalah pemerintah daerah hanya bersifat agen pemerintah pusat

---

<sup>36</sup> Sarundjung, 1999, *Arus Balik Kekuasaan pusat ke daerah* Sinar Harapan, Jakarta, hal 80.

<sup>37</sup> Irfan Setiawan, 2018, *Handbook Pemerintahan Daerah*, Penerbit WR, Yogyakarta, hal 6.

sebab pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan di dalam kewenangan pemerintahan pusat. Artinya pemerintah daerah sebagai control yang sangat menojol untuk penyelenggaraan pemerintahan.,yang ketiga adalah interaksi .artinya keberadaan pemerintah daerah di tentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan daerah.

Lebih lanjut Nimrod Rapheali mengemukakan pendapatnya mengenai hubungan pemerintah pusat dan daerah berdasarkan penyerahan urusan adalah sebagai berikut yang pertama adalah: <sup>38</sup>

- a. Pemerintah pusat banyak sekali menyerahkan urusan dan wewenangnya kepada pemerintah daerah atau dengan kata lain pemerintah daerah memiliki kekuasaan yang besar *comperhensive local government system*
- b. *Partnership system* artinya bahwa dalam urusan yang jumlah nya banyak diserahkan oleh pusat kepada daerah daerah atau sebaliknya.
- c. *Dual system* keseimbangan pemerintahan pusat dan pemerintah daerah.

Mengenai pola hubungan tersebut pemerintah pusat dan daerah membahwa kosekuensi Negara sebagai status Negara demokrasi, yang menekankan pada nilai-nilai lokal. artinya di dalam penyelenggaran Negara

---

<sup>38</sup> Natal Kristiono,2015, *Buku Ajar Otonomi Daerah*,Universitas negeri semarang,,hal 127.

nilai yang ada dalam masyarakat adalah unsur terpenting di dalam menjalankan roda pemerintahan sebagai bentuk Negara kesatuan yang berasaskan UUD 1945.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah lainnya dengan tujuan untuk menyelenggarakan yang telah di amatkan oleh Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Dalam pembukaan Alinea Ke IV yaitu: "*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh Tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum ,mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social*".

Berdasarkan tujuan tersebut ,maka dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 18A di bentuklah hubunga pemerintahan pusat dan pemerintah daerah yang meliputi pertama adalah wewenang, kedua keuangan, ketiga pelayanan umum, dan ke Empat adalah pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Untuk dapat menjalankan tugas ,fungsi dan kewenangannya sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang berlaku ,maka dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah DPR menetapkan Anggaran, pengawasan dan pembuat peraturan daerah, sementara Pasal 101 mengatur Tugas dan kewenangannya DPRD Sebagai berikut:

- a. Membentuk peraturan daerah yang di bahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- b. Membahas dan menyetujui Rancangan peraturan daerah tentang APBD bersama dengan kepala daerah.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undang lainnya ,peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah.
- d. Mengusulkan pengakatan dan pemberhentiaan kepala daerah atau wakil kepala daerah kepada presiden melalui menteri dalam negeri
- e. Memberikan pendapat dan Pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap perjanjian internasional di daerah .
- f. Meminta Laporan Pertanggung jawaban kepada daerah dalam peneyelenggaraan pemeritahan daerah.
- g. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah.
- h. Memberikan Persetujuan terhadap Rencana Kerja sama Antar Daerah dan dengan pihak Ketiga yang Membebani masyarakat dan daerah.

Sesuai dengan pasal 154 ayat 2 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD di atur dalam tata tertib Anggota DPRD. Alat kelengkapan DPRD dalam melaksanakan hak dan kewajiban berdasarkan tata tertib. Dan Badan

Kehormatan yang merupakan alat kelengkapan DPRD Yang bertujuan untuk menegakkan kode etik dewan.

### **3. Asas-Asas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.**

Dalam ilmu pemerintahan mengajarkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan yang ada di daerah otonom perlu adanya Asas yang dapat di jadikan sebagai prinsip dalam menjalankan roda pemerintahan daerah. Adapun asas-asas dalam penyelenggaraan tersebut sebagai berikut:<sup>39</sup>

- a) Kepastian Hukum, Asas Ini mengajarkan bahwa kepastian hukum adalah pokok dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara.
- b) Tertib Penyelenggara Negara, adalah asas yang menjadikan jalan keteraturan, kesesuaian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Negara
- c) Asas Kepentingan Umum, ini menjadi sangat penting dalam menjalankan Negara, mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif
- d) Keterbukaan, asas ini mengarahkan untuk pemerintahan untuk membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif.

---

<sup>39</sup>Lihat Pasal 58 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah

- e) Proporsionalitas, ini mengutamakan keseimbangan baik hak dan kewajiban penyelenggara pemerintahan
- f) Profesionalitas, penyelenggara Negara harus punya kapabilitas dalam pengetahuan yang berlandaskan kode etik.
- g) Akuntabilitas asas ini mengajarkan bahwa setiap kegiatan pemerintah harus di pertanggung jawabkan kepada masyarakat.
- h) Efisiensi dalam ilmu organisasi mengajarkan bahwa meminimaliasi penggunaan sumber daya untuk mencapai hasil kerja yang baik.
- i) Efektifitas ini mengajarkan bahwa pemerintahan harus berorientasi pada tujuan yang tepat guna serta berdayaguna. serta
- j) Keadilan, maksudnya memberikan pemahaman bahwa dalam setiap tindakan penyelenggaraan pemerintahan harus menggambarkan rasa keadilan secara menyeluruh bagi setiap warga Negara.

Tentu dalam menjalankan Tugas Tersebut *administrator public* perlu menyadari tanggungjawab, etika dan akuntabilitas dalam suatu sistem demokrasi menjadi penting.

#### **4. Pembagian Urusan Pemerintahan**

Undang –Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah mengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. urusan pemerintahan dalam ketentuan Undang-Undang tersebut dapat diklarifikasikan menjadi 3 bagian yang pertama adalah Urusan Pemerintahan Absolut, ini yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat yang di atur dalam Pasal 9 yang pertama adalah:

1. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
2. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
3. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat 1 adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
4. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
5. Urusan pemerintahan umum sebagaimana diatur pada ayat 1 adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi.<sup>40</sup>

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan absolut tersebut, pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau pelimpahan wewenang kepada instansi *vertical* yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

Lebih lanjut, pemerintahan Konkuren, urusan ini melibatkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang mengatur urusan pemerintahan wajib

---

<sup>40</sup> Andi Pangerang Moenta, 2018, *Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers, Depok hal 34



dan dan urusan pemerintahan pilihan, urusan pemerintahn wajib terkait dengan kebutuhan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustriaan, transmigrasi dan macam-macam.<sup>41</sup>

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat, ketentraman social dan lain-lain

Urusan pemerintahan Umum, ini adalah menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait dengan pemeliharaan Idelogi pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhineka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan Suku, agama, ras, antar golongan sebagai pilar kehidupan bernegara. Adapun Urusan Pemerintahan Umum ialah meliputi:<sup>42</sup>

- 1) Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka mempertahankan pengalaman pancasila, pelaksanaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhikena Tunggal Ika serta mempertahankan dan

---

<sup>41</sup> Lihat Dalam pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>42</sup> Lihat Dalam pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

pemeliharaan keutuhan Negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

- 2) Pembinaan persatuan bangsa, ketiga melatih kerukunan antar golongan, ke empat penanganan konflik social sesuai dengan ketentuan.dan lain lain.

Berdasarkan hal tersebut sebagai mana dijelaskan bahwa, kerjaan urusan pemerintahan umum di lakukan oleh gubernur dan bupati walikota di wilayah kerja masing-masing yang di bantu oleh instansi *vertical*. Adapun anggaran yang di gunakan dalam pekerjaan tersebut yaitu di biayai dari Anggaran Belanja Pendapatan Negara (ABPN).

## **F. Teori Kewenangan**

Dalam persepektif Hukum Tata Negara kewenangan atau wewenang di deskripsikan sebagai *rechtsmacht* atau di kenal dengan istilah “kekuasaan hukum” .dalam Hukum *public* ,wewenang terkait kekuasaan<sup>43</sup>

Kewenangan dan wewenang sedikit berbeda,dapat di pahami bahwa kewenangan *Authoryty* ,*gezag* adalah dapat di sebut sebagai kekuasaan formal kekuasaan yang berasal dari undang-undangan.sedangkan wewenang *competence boveoghheid* hanya mengenai suatu bagian tertentu dari kewenangan.

---

<sup>43</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, *Yuridika*, Volume Nomor 5 dan 6, Tahun XII, September-Desember, 1997, hal.1

Kepala daerah berwenang dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah karna sebagai Gubernur perlu menjalankan tugas dan fungsi yang telah di amatkan oleh rakyat melalui konstitusi.

Di ibu kota Amsterdam konsep *bevoegdheid* di pakai dalam hukum public .<sup>44</sup>sedangkan di Indonesia konsep wewenang selalu di maknai sebagai konsep hukum publik ,karna wewenang selalu di korelasikan dengan penggunaan kekuasaan. Senada dengan pendapat di atas Prajudi Atmosudirjo Mengatakan bahwa wewenang itu kekuasaan untuk melakukan tindakan di arena hukum publik, sedangkan kekuasaan untuk melakukan tindakan dalam hukum perdata atau hukum privat.

*Authority* atau wewenang memiliki tiga komponen yang pertama adalah pengaruh di maksudkan bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan prilaku individu sebagai subjek hukum,yang kedua adalah dasar hukum di maksudkan bahwa wewenang itu harus di dasarkan pada hukum,serta yang ketiga adalah konformitas Hukum ,menghendaki standar yang jelas dengan kata lain wewenang itu, untuk umum dan standar khusus untuk wewenang tertentu. dalam kaca perpektif hukum wewenang itu adalah

---

<sup>44</sup> Disarikan dari bahan kuliah Philipus M. Hadjon,1997, *Dalam Mata Kuliah Sistem Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Pada Program Megister Hukum Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya.

kemampuan yang di berikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang dapat menimbulkan akibat hukum.<sup>45</sup>

Setiap kepala daerah menggunakan kewenangan harus memiliki dasar legalitas dan di dalam hukum positif kepala daerah tidak boleh melakukan perbuatan yang dapat mencedraai legalitas hukum positif atau dengan katalain kepala daerah tidak bisa melakukan perbuatan sewenang-wenang.<sup>46</sup>

Kewenangan dikenal dengan sebutan "kekuasaan formal" kekuasaan yang berasal dari undang-undangan.kewenangan harus perlu di landasi hukum sehinga kewenangan atau perbuatan yang di lakukan oleh seseorang sah secara legalitas. Sehingga pejabat publik dalam mengeluarkan keputusan di landasi atas kewenangan yang ada dalam konstitusi. Wewenang bagi pejabat atau organ pemerintahan daerah di bagi atas:<sup>47</sup>

- a) Kewenangan yang bersifat atributif ,adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang –undang kepada organ pemerintahan , atributif ini bersifat permanen selama undang-undang mengaturnya.dengan kata lain wewenang yang melakat pada suatu jabatan .dalam hukum tata Negara atributif ini di

---

<sup>45</sup> Nur Basuki Winanmo, 2008, *Penyalagunaan wewenang dan tindak pidana korupsi*, laksana Mediatama, Yogyakarta, hlm 66.

<sup>46</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi*, Kencana Pranadamedia Group cetakan ke-6, Jakarta, hal 73.

<sup>47</sup> HD Van Wijk/Willem Konijnenbelt, 2010, *Hoofdstukken Van Administratief Recht, Vugas'Gravenhage*, Dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Prees, Jakarta, , hal. 102

tunjukkan dalam wewenang yang di miliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang di bentuk oleh pembuat undang-undang.

- b) Kewenangan yang bersifat non atributif yaitu kewenangan yang di peroleh karena pelimpahan wewenang dari aparat lain. kewenangan nonatributif bersifat incidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menarik kembali.

Dalam politik hukum pelimpahan wewenang dapat di lihat dalam mandate dan delegasi .pelimpahan secara mandate terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya di jalankan oleh organ lain atas namanya sedangkan Pelimpahan secara delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lain .

Dari berbagai teori kewenangan dari para ahli di atas maka penulis berkesimpulan bahwa kewenangan memiliki definisi yang berbeda dengan kewenangan .kewenangan itu merupakan kekuasaan formal yang bersumber dari undang-undang sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan. artinya bahwa seseorang (subjek hukum yang di berikan kewenangan oleh undang-undang. Maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu dalam kewenangan itu sendiri.

Adapun dalam pengertian yang lebih luas mencakupi sebagai tambahan segala bentuk kewajiban, kebenaran dan moral sebagai wujud implementasi hukum yang telah di berikan lewat demokrasi

### **G. Otonomi Daerah**

Dalam pemahaman politik otonomi di artikan sebagai hak mengatur sendiri kepentingan *intern* daerah atau organisasinya menurut hukum sendiri<sup>48</sup>

Dari argumen tersebut memberikan pemahaman bahwa otonomi sendiri berkaitan sebagai bentuk keleluasaan untuk mengatur masalah intern sendiri tanpa intervensi oleh pihak lain. atau dengan kata lain jika di hubungkan dengan kata “daerah “ maka otonomi daerah sendiri berarti pemerintahan sendiri. Namun NKRI sebagai Negara kesatuan maka otonomi daerah tidak dapat di artikan kebebasan penuh secara absolut dalam menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendak sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara menyeluruh yang berujung pada disintegrasi bangsa.<sup>49</sup>

Istilah Otonomi berasal dari bahasa Yunani *Autos* yang berarti (Sendiri) dan *Nomous* yang Berarti (Hukum). maka dengan kata lain otonomi pada dasarnya adalah kebebasan atau kemandirian , jadi dapat dikatakan bahwa otonomi daerah dalam artian sebagai kebebasan dan kemandirian daerah

---

<sup>48</sup> Marhun, 2007, *Kamus Politik*, Pustaka sinar harapan, Jakarta, hal 350.

<sup>49</sup> Abdul Gafar Karim, 2003, *Kompleksitas persoalan otonomi daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta hal 76.

dalam menentukan sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan termaksud mengambil kebijakan<sup>50</sup>

Lebih lanjut Sarundajang mengatakan bahwa otonomi daerah pada hakekatnya adalah<sup>51</sup>

- a) Hak mengurus Rumah tangganya sendiri bagi suatu daerah otonom,artinya bahwa sumber kewenangan pangkal dan urusan pemerintahan (pusat) yang di serahkan kepada daerah istilah “sendiri” dalam hal mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomiaan suatu daerah
- b) Dalam menjalankan kebebasan hak dan mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri ,daerah tidak dapat menjalankan hak otonominya itu di luar batas –batas daerahnya
- c) Daerah tidak boleh mencampuri hak dan mengatur daerah lain sesuai dengan kewenangan pangkal urusan yang di serahkan kepadanya.

Dari Argumen tersebut dapat di pahami bahwa otonomi daerah adalah bagian wewenang kekuasaan pada suatu tempat yang mengatur dan mengelolah untuk kepentingan daerah atau masyarakat itu sendiri baik melalui ekonomi,politik, dan pengaturan keseimbangan keuangan termaksud pengaturan social budaya yang sesuai dengan tradisi adat di daerahnya.

---

<sup>50</sup>Sarundajang, 2012, *Arus balik kekuasaan pusat ke daerah*,Sinar Harapan, Jakarta, hal 33.

<sup>51</sup> Ibid, hal 35

Mengenai Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah adalah bagian suatu pilihan politik yang di sebabkan oleh penerapan dari bentuk suatu Negara.karna Negara menerapkan otonomi daerah sesuai dengan kondisi politik kekuasaan Negara.

Pada prinsipnya otonomi daerah mempunyai wewenang untuk mengatur kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri sesuai dengan aspirasi warga Negara yang di laksanakan dengan dasar memberikan hak kepada daerah untuk mengatur daerah dalam wujud otonomi yang luas,nyata dan bertanggung jawab,memakai asas desentralisasi dekonsentralisasi, dan tugas pembantuan yang penyelenggaraanya secara utuh bulat dilaksanakan baik di Provinsi Kabupaten dan Kota

Terkait dengan kepentingan masyarakatnya, Maka pemerintah daerah berwenangan untuk mengakomodir atau mengatur kebutuhan daerahnya di bidang pendidikan,kesehatan,kesejahtraan,perumahan,pangan, dan lain-lain.sedangkan pemerintahan pusat mengatur sebagaimana yang di maksud dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah Pasal 10 ayat (2) yang meliputi, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta Agama.

Dalam perpektif sosial jika di analisis dengan metode sosiologi hukum, maka pasal 10 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah menimbulkan ketidak seimbangan dalam melaksanakan desentralisasi pemerintahan, sebab otonomi daerah tidak hanya sebagai



batasan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, tetapi juga sebagai bagian wilayah pemerintahan (Umum), mestinya pemerintah pusat memerikan ruang kepada pemerintah daerah untuk ikut terlibat dalam kegiatan politik luar negeri, agar supaya pelaksanaan politik dalam wilayah otonom mempunyai keseimbangan didalam mewujudkan pemerintahan yang demokrasi.

Desentralisasi sebagai bentuk keseimbangan dalam menjalankan pemerintahan yang dilandasi tanggungjawab kepada Negara dalam hal semua warga Negara.artinya bahwa otonomi yang bertanggung jawab adalah wujud sebagai kosekuensi pemberiaan hak dan kewenangan kepada daerah dalam bentuk tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mewujudkan tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan kepada warga Negara, pengembangan kehidupan yang demokrasi, dan terciptanya keadilan serta pemertaaan level antara pemerintah pusat dan daerah, ataupun antar daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia(NKRI)

Desentralisasi lahir dari kehendak pemerintah pusat sebagai kesimbangan penyelenggaran pemerintahan, hal ini jika di lihat lebih dalam mengenai manajemen pemerintah pusat dalam memberikan kesamaan “penyelenggaran pemerintah” kepada daerah untuk mewujudkan cita-cita dari roh Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 itu.artinya bahwa pemerintah pusat dalam menjelankan desentralisasi dengan harapan daerah

yang produktif dapat di ukur keefisienan suatu daerah dalam keberhasilan pemerintah.

Urusan penyelenggaraan pemerintahan “kekuasaan” adalah adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadikan kewenangan presiden yang ada di pusat atau kepala daerah yang ada di daerah yang pelaksanaan di lakukan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk melidungi ,melayani,memberdayakan, dan memakmuran masyarakat.<sup>52</sup>

Ndraha menyatakan bahwa, dalam masyarakat demokrasi urusan pemerintahan penyelenggara perintahan adalah satu urusan yang di sepakati oleh kedua belah pihak menjadi wewenang pemerintah (*Public service dapat di privatisasi*) dan kewajiban Negara “pemerintah” terhadap warga Negara yang penyelenggaraan oleh konstitusi atau konvensi di bebaskan kepada pemerintah *civil service*, artinya bahwa kebutuhan warga Negara Harus Terpenuhi, pemerintah sebagai penyelenggara bertanggung jawab dalam kebutuhan warga negaranya.

Otonomi untuk daerah di berikan secara terbatas yang meliputi kewenangan lintas kabupaten dan kota dan kewenangan yang tidak atau belum di laksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota .serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya.

---

<sup>52</sup>Ndraha dalam Irfan setiawan, 2018, *Hendbook pemerintahan daerah*, penerbit Wr, Yogyakarta, hal 10.

Dengan sistem penyelenggaraan Urusan pemerintahan yang luas dan utuh pemerintah daerah diuntut mampu membuat perencanaan secara mandiri. Artinya bahwa pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan dan kehendak masyarakat yang rasional, tepat sasaran, dan di laksanakan secara terbuka yang berdampak langsung terhadap peningkatan makmuran warga Negara di samping itu juga bahwa era demokratisasi pembuatan keputusan pembangunan juga tidak bisa mengabaikan prinsip dari demokrasi.

Pemerintahan daerah bagian penyelenggaran urusan perintahan oleh pemerintah dan dewan perwakilan rakyat daerah dalam bingkai otonomi daerah menurut asas otonomi daerah itu sendiri.,dentralisasi yang ada dalam Negara kesatuan mempunyai peranan yang longkar dalam membuat kebijakan.

Lalu terkait dengan dekonsentralisasi adalah kewenangan pemerintah pusat yang di berikan kepada daerah dan di laksanakan oleh lembaga satuan kerja pemerintah dengan asas kewenangnya adalah pemerintahan pusat yang dilakukan di daerah oleh aparat lemabaga daerah pemerintahan daerah.artinya bahwa dekonsentralisasi ini bersifat sementara dan terlaksana pada saat tertentu saja.

### **1. Perangkat Daerah**

Perangkat daerah itu adalah lembaga di bahwa naungan kepala daerah dalah hal ini gubernur, dengan kata lain perangkat daerah adalah

lembaga pemerintahan daerah yang bertanggungjawab kepada kepala daerah dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, Pasal 3 Mengatur bahwa:<sup>53</sup>

- 1) Pembentukan dan susunan perangkat daerah di tetapkan dengan perda.
- 2) Perda berlaku setelah mendapat persetujuan dari menteri bagi perangkat daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi perangkat daerah kabupaten dan kota
- 3) Persetujuan Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan berdasarkan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- 4) Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyampaikan jawaban menyetujui seluruhnya atau menyetujui dengan perintah perbaikan Perda kepada gubernur atau bupati/wali kota paling lambat 15 (lima belas) Hari sejak diterimanya Perda
- 5) Dalam hal Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyetujui seluruhnya atas Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Kepala Daerah mengundang Perda dalam lembaran Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- 6) Apabila dalam waktu 15 (lima belas) Hari, Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak memberikan jawaban, Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggap telah mendapat persetujuan.

---

<sup>53</sup> Lihat Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah

- 7) Dalam hal Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyetujui dengan perintah perbaikan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Perda tersebut harus disempurnakan oleh kepala Daerah bersama DPRD sebelum diundangkan.
- 8) Dalam hal kepala Daerah mengundang Perda yang tidak mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota atau Perda tidak disempurnakan oleh kepala Daerah bersama DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (7), Menteri atau gubernur membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat 1

Terkait dengan perda atau peraturan daerah, Pemerintah baik menteri atau kepala daerah, sebaiknya sebelum menerima atau menetapkan berlakunya suatu peraturan atau mengusulkan perda baru, menurut hemat penulis mestinya menetapkan peraturan daerah berdasarkan kebutuhan dari masyarakat artinya bahwa perda tersebut harus menjadi kebutuhan penting bagi masyarakat, membuat perda tidak cukup dengan aspek sosiologis, filosofi ,ontologisnya saja , sebab dalam perkara pemerintahan sering di asumsikan masyarakat bahwa lembaga pemerintahan tidak memberikan semacam *belive* kepuasan terhadap warga Negara, maka tentu hal ini di akibatkan oleh keputusan atau kebijakan yang sesuai dengan tuntunan masyarakat. Oleh karna itu didalam pembuatan peraturan,pemerintah mestinya Fokus pada aspirasi masyarakat secara langsung, Karna yang

melaksanakan kebijakan atau keputusan pemerintahan bukan saja pemerintah melainkan masyarakat.

Secara singkat dalam ilmu organisasi perangkat daerah adalah sinonim dari organisasi pemerintahan. Publik adalah sinonim dengan pemerintahan. Sedangkan *sector public* adalah sinonim dengan sector pemerintahan. Privat di sisi lain adalah sinonim dengan non pemerintahan, sector privat adalah seluruh sector di luar pemerintahan

Perangkat daerah itu unsur pembantu kepala daerah dan DPRD terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Motif utama terbentuknya perangkat daerah adanya urusan pemerintahan yang di serahkan kepada daerah yang terdiri atas pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan .

Perangkat daerah sering kali di fahami juga sebagai organisasi sektor publik, mengapa begitu karna porsi perekonomian yang terdiri dari pemerintahan di semua level dan perusahaan –perusahaan yang di kendalikan oleh pemerintah

Pembentukan dan susunan perangkat daerah di tetapkan dengan peraturan daerah "perda", sedangkan kedudukan, susunan organisasi, perincian tugas dan fungsi serta tata kerja perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan kepala daerah (perkada) perda berlaku setelah mendapat persetujuan menteri bagi perangkat daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi perangkat daerah kabupaten/kota. Dan

perlu untuk di pahami bahwa persetujuan menteri atau gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat di berikan berdasarkan pemetaan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan.

## **2. Kriteria Perangkat Daerah**

Prinsip otonomi daerah adalah otonomi yang seluas- luasnya dengan katalain daerah di berikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintahan yang di jabarkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk memberi pelayanan, pemberdayaan masyarakat dengan tersebut, maka tentu birokrasi akan semakin membaik.

Adapun Kriteria Perangkat daerah di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, Pasal 6 mengatur sebagai berikut:<sup>54</sup>

- a) Kriteria perangkat daerah untuk menentukan tipe perangkat daerah berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan dengan variabel perangkat daerah yang sifatnya umum dengan bobot 20 % dan teknis dengan bobot 80%
- b) Kriteria variabel umum di tetapkan berdasarkan karakteristik daerah yang terdiri dari jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah anggaran pendapatan belanja daerah.

---

<sup>54</sup> Lihat Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

c) Kriteria variabel teknis di tetapkan berdasarkan beban tugas utama pada setiap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi dan daerah kabupaten dan kota serta fungsi penunjang urusan pemerintahan.

Pembentukan perangkat daerah pada dasarnya adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam mempercepat terwujudnya kesejahteraan dalam masyarakat. Di samping sebagai sarana pendidikan sosial di tingkat lokal, maka pembentukan perangkat daerah perlu mempertimbangkan berbagai factor seperti kemampuan ekonomi dalam hal ini APBD, potensi daerah, wilayah, penduduk dan pertimbangan dari aspek sosial politik.

Menurut hemat saya bahwa Birokrasi menjadi salah satu faktor terpenting untuk menjamin pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara keseluruhan, maka tentu dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, pemerintah daerah harus memiliki semacam *comprehension* daya tanggap yang cepat terhadap kebutuhan masyarakat. Lebih lanjut selama ini penyusunan birokrasi pemerintah daerah lebih banyak di lakukan berdasarkan kepentingan birokrasi, belum mereflesikan kepentingan publik.

Birokrasi di bentuk bukan sebagai tempat dan sistem kerja sama untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan secaralebih efektif dan efisien, melainkan untuk menampung orang atau pejabat. Dengan kata lain organisasi perangkat daerah untuk menempatkan orang, bukan orang di tempatkan untuk mengisi organisasi.



Terkait dengan perhitungan untuk melahirkan organisasi perangkat daerah maka Tipe A apabila hasil perhitungan lebih dari delapan ratus, Tipe B hasil perhitungan lebih dari enam ratus dan tipe C apabila hasil perhitungan kurang dari enam ratus.<sup>55</sup>

Jadi apabila hasil kalkulasi kerjaan nilai variabel urusan pemerintahan wajib yang menyakut pelayanan dasar tidak mencukupi perhitungan nilai variable untuk menjadi dinas maka urusan pemerintahan tetap di bentuk sebagai dinas yang di bahwa nilai enam ratus atau dalam kategori tipe C.

### **3. Sekretariat Daerah**

Organisasi di lihat sebagai wadah menggambarkan bahwa organisasi merupakan tempat di jalankannya pekerjaan administrasi dan manajemen pemerintahan. Apabila oragnisasi di pandang sebagai tempat aktifitas pemerintahan ,maka pola dasar organisasi dan struktur harus di buat atas dasar landasan hukum.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Pasal 7 mengatur bahwa:<sup>56</sup>

- 1) Sekretariat daerah provinsi sebagaimana di maksud dalam pasal 5 ayat 1 merupakan unsur staf

---

<sup>55</sup>Lihat dalam Pasal 53 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

<sup>56</sup> Lihat dalam pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

- 2) Sekretariat daerah provinsi di pimpin oleh sekretaris daerah dan bertanggung jawab kepada gubernur
- 3) Sekretaris daerah provinsi mempunyai tugas membantu gubernur dalam penyusunan kebijakan dan pengkoordinasian administrative terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administrasi
- 4) Secretariat daerah provinsi dalam melaksanakan fungsi, mengkoordinasikan penyusunan kebijakan daerah, mengkoordinasikan pelaksanaan tugas perangkat daerah, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah, dan pelayanan administrasi pembinaan aparatur sipil Negara serta pelaksanaan fungsi lain yang di berikan oleh gubernur yang berkaitan tugas dan fungsinya.

Struktur Organisasi merupakan sistem dari elemen kerja dan otoritas untuk mengedalikan orang-orang serta mengakomodir tindakan –tindakan agar dapat mewujudkan tujuannya.<sup>57</sup> Robbins Mnejelaskan bahwa Sruktur organisasi adalah suatu system penetapan tugas tugas yang akan di bagi ,tentang siapa melakukan apa dan melapor kepada siapa,tatacara formal dan pola interaksi yang di ikuti.

Otoritas itu hak untuk bertindak dan memerintahakan seorang dari pemahaman ini maka organisasi itu jelas ,terlihat bahwa tujuan utama

---

<sup>57</sup> Stephen P. Robbins, 1996, *Prilaku Organisasi,konsep, Kontroversi dan Aplikasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, hal 37.

struktur organisasi itu adalah pengendalian.,pengendalian dalam hal ini mengontrol cara –cara orang dan mengakomodir perilaku-prilaku mereka untuk mencapai tujuan organisasi itu sendiri

Dalam struktur organisasi perangkat daerah, sekretariat daerah provinsi merupakan unsur staf.sekretariat daerah provinsi di kepalai oleh sekretaris dan bertanggungjawab kepada kepala daerah “gubernur” sekretariat daerah kabupaten dan juga kota di pimpin oleh sekretaris dan bertanggung jawab bupati dan walikota.sekretaris daerah provinsi itu adala jabatan eselon Ib atau jabatan pemimpin tinggi madya. Sedangkan asisten sekretaris daerah provinsi merupakan jabatan eselon IIa atau jabatan pimpinan tinggi pertama dan kepala bagian daerah provinsi merupakan jabatan eselon IIIa atau jabatan administrator.

Untuk sekretaris daerah kabupaten kota merupakan jabatan pemimpin tinggi pratama sedangkan asisten sekretaris daerah kabupaten dan kota merupakan jabatan pimpinan tinggi pratama. Kalau untuk kepala bagian itu merupakan jabatan structural atau jabatan administrator. Sedangkan untuk subbagian dan kepala seksi pada sekretariat daerah provinsi dan kabupaten kota itu jabatan pangawas.

#### **4. Sekretariat DPRD**

Sekretariat DPRD adalah lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,yang di tugaskan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah

yang otonom yang bertanggung jawab kepada masyarakat. Melalui pimpinan DPRD

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, sekretariat DPRD Provinsi Pasal 9 mengatur bahwa:

- a) Sekretariat DPRD Provinsi merupakan unsur pelayanan administrasi dan pemberian dukungan terhadap tugas dan fungsi DPRD Provinsi.
- b) Sekretariat DPRD Provinsi di pimpin oleh sekretaris DPRD yang dalam melaksanakan tugasnya secara teknis oprasionalisasi berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD Provinsi dan secara administrasi bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris Provinsi.
- c) Sekretaris DPRD Provinsi di angkat dan di berhentikan dengan putusan gubernur atas persetujuan pimpinan DPRD setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi.
- d) Sekretariat DPRD Provinsi memiliki tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan dan keuangan, mendukung, pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, serta menyediakan dan mengkoordinasikan tenaga Ahli yang di perlukan oleh DPRD dalam melaksanakan hak dan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.

Sekretariat DPRD itu unsur pelayanan administrasi dan pemberian *support* terhadap tugas dan fungsi DPRD .sekretariat DPRD terdiri atas sekretariat DPRD provinsi dan sekretariat DPRD Kabupaten dan kota. Sekretariat DPRD di pimpin oleh sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD provinsi itu jabatan eselon (IIa) atau jabatan pimpinan tinggi pratama. Kalau untuk sekretaris DPRD kabupaten dan kota merupakan jabatan eselon IIb atau

jabatan pimpinan tinggi pratama. Terkait dengan tugas maka secara teknis operasional berada di tangan pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada daerah melalui sekretaris daerah

Hubungan –hubungan formal dalam struktur organisasi telah di atur melalui pola dasar dan struktur organisasi, pembagian tugas dan macam-macam wewenang, hirarki kedudukan pejabat yang ada dalam organisasi itu dan hubungan itu juga dapat menghasilkan karya kerja yang di pertanggung jawabkan masyarakat.

#### **H. Teori Efektifitas Hukum**

Gagasan efektifitas hukum, hukum itu kaidah yang mengatur ketentuan batas-batasan perilaku seorang, dengan kata lain hukum itu menjelaskan tingkah laku bagaimana yang seharusnya di lakukan, dilarang atau di perkenankan. atau di kenal dengan istilah *social norm*<sup>58</sup> Efektivitas hukum menurut *Clarence J An* Sistem hukum yang efektif dapat digambarkan sebagai sistem di mana terdapat Dias yang tinggi

Tingkat kesesuaian antara aturan hukum dan perilaku manusia. Dengan demikian, sistem hukum yang efektif akan ditandai dengan disparitas minimal antara sistem hukum formal dan sistem hukum operasional dijamin oleh:

---

<sup>58</sup> Salim, H.S dan Erlis Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Edisi Pertama, cetakan kesatu, Rajawali Press. Jakarta hal. 375.

- 1) Kejelasan sistem hukumnya;
- 2) Pengetahuan publik tingkat tinggi tentang isi aturan hukum
- 3) Mobilisasi aturan hukum yang efisien dan efektif:
  - a. Administrasi yang berkomitmen dan.
  - b. Keterlibatan dan partisipasi warga dalam proses mobilisasi
- 4) Mekanisme penyelesaian sengketa yang mudah diakses oleh public dan efektif dalam penyelesaian sengketa dan.
- 5) Persepsi yang luas dari individu-individu tentang keefektifan peraturan dan lembaga hukum.

Gagasan tersebut dijelaskan Clarence J Dias dalam Marcus Priyo Guntarto sebagai berikut, terdapat 5 (lima) syarat bagi efektif tidaknya satu sistem hukum meliputi:<sup>59</sup>

- 1) Mudah atau tidaknya makna isi aturan-aturan itu ditangkap.
- 2) Luas tidaknya kalangan didalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan yang bersangkutan.
- 3) Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum dicapai dengan bantuan aparat administrasi yang menyadari melibatkan dirinya kedalam usaha mobilisasi yang demikian, dan para warga masyarakat yang terlibat dan merasa harus berpartisipasi dalam proses mobilisasi hukum.

---

<sup>59</sup> Clarence J.Dias 1975, Research on legal service and poverty; its relevance to the Design of legal service program in developing countries, Wash UL, hal 150.

- 4) Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasukan oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi harus cukup efektif menyelesaikan sengketa.
- 5) Adanya anggapan dan pengakuan yang cukup merata di kalangan warga masyarakat yang beranggapan bahwa aturanaturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya mampu efektif.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum dapat dilihat atau ditentukan oleh 5 (lima) factor yang pertama adalah,<sup>60</sup>

- 1) Faktor hukum, yakni aturan yang mengatur tingkah lauk masyarakat.
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

---

<sup>60</sup>Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal 8.

## **I. Kerangka Pikir**

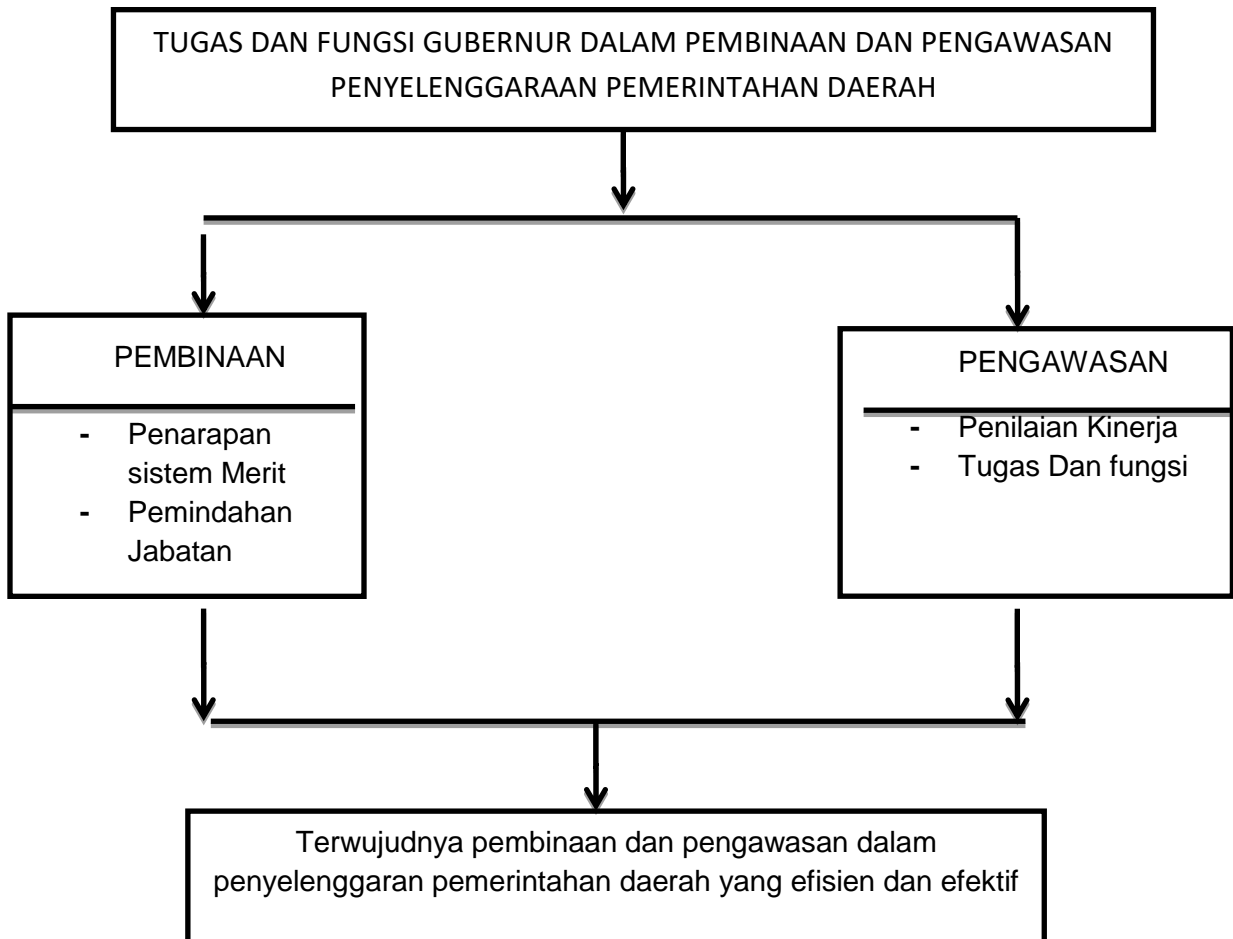
Penelitian ini memfokuskan pada 2 variabel, yaitu pembinaan gubernur terhadap ASN dalam penerapan sistem merit, dan variabel dalam akuntabilitas kinerja dan inovasi kinerja.

Untuk variabel pembinaan gubernur terhadap ASN dalam penerapan sistem merit, ditetapkan dua indikator, 1). Penerapan Sistem Merit. 2) Pemindahan Jabatan. Untuk variabel pengawasan gubernur dalam akuntabilitas kinerja dan inovasi kinerja ditetapkan dua indikator, 1). Akuntabilitas Kinerja. 2) Kinerja Inovasi.

Kedua variabel tersebut akan dikaji kemudian menguji indikator yang telah disebutkan sebelumnya ke dalam penerapan sistem merit yang ada dalam manajemen ASN guna Mengetahui tugas dan fungsi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Jika tugas dan Fungsi Tersebut efektif maka dapat memberikan keberhasilan dalam melaksanakan roda pemerintahan daerah .Adapun bagan kerangka pikir tersebut sebagai berikut:



## Bagan Kerangka Pikir



## **J. Definisi Oprasional**

1. Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah suatu upaya kegiatan yang di lakukan secara efektif untuk memperoleh hasil yang lebih baik serta mempertahankan dan menyepurnakaan apa yang telah ada sesuai dengan yang di rencanakan sebelumnya.
2. Pengawasan merupakan suatu proses tugas yang di lakukan oleh seorang untuk menjaga dan agar pekerjaan dari tugas-tugas yang di tetapkan berjalan efekktif dan berkualitas organisasi public.
3. Penerapan Merid system adalah impelementasi kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi,kompotensi,dann kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belang politik ,ras,dan lain-lain.
4. Pemindahan Jabatan adalah perubahan kedudukan seorang pegawai dalam pelasaan pekerjaan yang berdasarkan pada jenjang karir yang berdasarkan kompotensi
5. Penilaian kinerja Adalah adalah evaluasi pekerjaan masing-masing pegawai yang merujuk pada transparansi penyelenggaraan pemerintahan dan evaluasi kinerja pegawai serta pertanggungjawaban kepada masyarakat.
6. Inovasi Kinerja adalah metode pegawai dalam mewujudkan target-target kerja den cara cara kreatifitas pegawai