

**KEWENANGAN GUBERNUR SUMATERA BARAT DALAM  
PELAKSANAAN PEMBINAAN DAN PENGAWASAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG 32 TAHUN 2004  
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**



**NAMA : ADEK DERMAWAN**  
**BP : 03 940 101**  
**PK : HUKUM TATA NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM PROGRAM EKSTENSI  
UNIVERSITAS ANDALAS  
PADANG  
2007**

**KEWENANGAN GUBERNUR SUMATERA BARAT DALAM PELAKSANAAN  
PEMBINAAN DAN PENGAWASAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN/KOTA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG 32 TAHUN 2004  
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**



Nama: **ADEK DERMAWAN**, Tempat/Tanggal Lahir: Solok, 25 Oktober 1985; Fakultas Hukum Program Ekstensi Universitas Andalas, No. BP; 03940101, Nama Orang Tua: H. Azwar Syarif dan Hj. Yustinar, Alamat Orang Tua: Jl. Rawang Gumanta I. Kota Solok

**ABSTRAK**

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terdiri dari ratusan daerah dengan keberagaman potensi sumber daya di masing-masing daerah. Dengan wilayah yang luas diperlukan pengaturan dan pembinaan untuk pengembangan potensi sumber daya daerah tersebut. Konsep dasar otonomi adalah bagaimana menjadikan keberagaman potensi itu menjadi aktual berdasarkan karya dan prakarsa masyarakat lokal di daerah tersebut (*local autonomy*). Otonomi sebagai manifestasi dari asas desentralisasi telah menjadi konsensus nasional sejak masa kemerdekaan Indonesia. Dalam Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku selalu terdapat pasal yang mengatur penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia. Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 mengamatkan pengaturan tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia dibentuklah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang tersebut menganut prinsip Otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan Pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah antara lain: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta agama. Berdasarkan Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah diberi kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam penulisan skripsi ini, yang menjadi perumusan masalah adalah bagaimana pelaksanaan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur Sumatera Barat terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Apa kendala-kendala yang ditemukan dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh Gubernur Sumatera Barat tersebut, Apa implikasi yang timbul terhadap pelaksanaan pembinaan dan pengawasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur. Berdasarkan permasalahan diatas, penulis melakukan penelitian dengan metode yuridis sosiologis. Kendala-kendala dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan ini adalah daerah Kabupaten/Kota banyak yang terlambat memberikan Peraturan Daerahnya kepada Gubernur Sumatera Barat, jadi masukan dan saran yang diberikan oleh Gubernur kurang maksimal, karena Peraturan Daerah tersebut telah dilaksanakan oleh daerah tersebut. Upaya yang dilakukan oleh Gubernur untuk mengatasi kendala-kendala tersebut adalah dengan memberi surat teguran kepada daerah yang terlambat menyampaikan peraturan daerahnya. Ini bertujuan agar Peraturan Daerah yang dibentuk oleh daerah tidak bertentangan dengan peraturan perundangan diatasnya dan untuk mencegah terjadinya disintegrasi bangsa.

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan wilayah yang sangat luas secara geografis dengan potensi kekayaan alam yang beraneka ragam pula. Dengan wilayah yang luas diperlukan pengaturan dan pembinaan pengembangan potensi sumber daya alam untuk pembangunan. Pada kenyataannya, model Pemerintah Daerah saat ini tidak mampu mengemban sumber daya alam di daerahnya masing-masing karena dominasi Pemerintah Pusat yang sangat kuat (sentralistik) sehingga Pemerintah di Daerah tidak memiliki otonomi yang kuat dalam pengusaan dan pemanfaatannya<sup>1</sup>.

Sejak kemerdekaan sampai saat sekarang ini, distribusi kekuasaan /kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda. Perbedaan itu sangat jelas terlihat dengan menggunakan konsep bandul yang selalu bergerak secara simetris pada dua sisi yaitu Pusat dan Daerah. Dengan kata lain bahwa suatu waktu bobot kekuasaan terletak pada Pemerintah pusat pada kesempatan lain kekuasaan ada di Pemerintah Daerah. Kondisi yang demikian ini disebabkan karena dua hal, pertama, karena pengaturan tentang Pemerintah Daerah, yang sejak kemerdekaan kita telah memiliki banyak Undang-Undang Pemerintah Daerah yang masing-masing Undang-Undang tersebut memiliki karakteristik yang berbeda. Kedua, adanya perbedaan interpretasi dan implementasi Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang disebabkan kepentingan penguasa.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Syahda Guruh LS, *Menimbang Otonomi VS Federal*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 14

<sup>2</sup> J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 2

Sesungguhnya logika demokrasi dari pemberian otonomi dari pusat kepada daerah adalah:(1) Memberikan kerangka untuk memperluas partisipasi politik rakyat daerah, yang mungkin rakyat daerah yang lebih efektif kepada Pemerintah, (2) Memberikan jaminan kebebasan bergerak bagi elemen-elemen daerah, baik formal maupun informal, untuk mendayagunakan sumber-sumber yang ada di daerahnya dalam rangka memenuhi kepentingan regional dan negara yang seluas-luasnya.<sup>3</sup>

Oleh karena itu keperluan otonomi di tingkat lokal pada hakekatnya adalah untuk memperkecil intervensi Pemerintah Pusat kepada daerah. Dalam negara kesatuan (*unitarisme*) Otonomi Daerah itu diberikan oleh Pemerintah Pusat (*central government*) sedangkan Pemerintah Daerah hanya menerima penyerahan dari Pemerintah Pusat.<sup>4</sup> Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, dimana otonomi daerah sudah melekat pada negara-negara bagian.

Secara normatif, pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada pihak lain (Pemerintah Daerah) untuk dilaksanakan disebut desentralisasi.<sup>5</sup> Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam sistem pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem penyelenggaraan Pemerintah Negara yang menganut prinsip pemencaran kekuasaan secara vertikal, membagi kewenangan kepada daerah bawahan dalam bentuk penyerahan kewenangan. Penerapan prinsip ini melahirkan model pemerintahan daerah yang menghendaki adanya otonomi dalam penyelenggaraannya.<sup>6</sup> Dalam sistem ini, kekuasaan Negara terbagi antara pemerintah pusat disatu pihak, dan pemerintahan daerah di lain pihak. Penerapan pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan otonomi daerah,

<sup>3</sup> Suharizal, *Konflik Perubahan Batas Wilayah*, Anggrek Law Firm, Padang, 2004, hlm. 2

<sup>4</sup> Ibid, hlm. 2

<sup>5</sup> Ibid, hlm. 2

<sup>6</sup> Ibid, hlm. 3

antara negara yang satu dengan negara yang lain tidak sama, termasuk Indonesia yang menganut sistem negara kesatuan.<sup>7</sup>

Bentuk kemampuan dan pertumbuhan serta pengembangan Pemerintah Daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain:<sup>8</sup>

1. Regional, terdiri dari faktor-faktor sumber daya alam, fisik lingkungan dan potensi alam lainnya.
2. Tradisional, terdiri dari faktor-faktor sosial budaya dan adat istiadat atau kebiasaan yang menjadi landasan kehidupan masyarakat setempat.
3. Fungsional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah secara fundamental dalam proses penyelenggaraan negara di daerah berdasarkan tuntutan kebutuhan Pemerintah.

Faktor-faktor diatas saling mendukung satu sama lain dan saling mempengaruhi dalam proses pertumbuhan dan pengembangan Pemerintah Daerah.

Pada umumnya, Bentuk-bentuk Pemerintah Daerah di berbagai negara di dunia sangat bervariasi tergantung pada sistem kenegaraan, sosial budaya, dan latar belakang sejarah bangsa tersebut. Tetapi pada dasarnya, pola desentralisasi itu hanya dikenal dan dapat dibedakan melalui dua pola utama yaitu pada negara yang menerapkan format atau bentuk *Federalisme* dan *Unitarisme*.<sup>9</sup>

Pola desentralisasi pada bentuk *Federalisme*, mengalir dari Pemerintah lokal ke Pemerintah Pusat. Dalam pola ini, substansi desentralisasi lebih besar karena kewenangan yang besar dan luas pada awalnya dimiliki oleh Pemerintah lokal (negara bagian). Sedangkan untuk negara yang berbentuk *Unitarisme* (negara

<sup>7</sup> Menurut Bambang Yudoyono, Sebagaimana dikutip dalam, Subarizal, *Ibid*, hlm. 3

<sup>8</sup> Bonar Simorangkir, dkk. *Otonomi atau Federasi*, Harian Umum Suara Pembaharuan dan Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 8

<sup>9</sup> J. Kaloh, *Op. Cit.* hlm. 142

kesatuan) kewenangan yang ada pada mulanya berada pada Pemerintah Pusat yang kemudian mengalirkannya ke Daerah (pemerintah lokal) baik melalui asas desentralisasi, dekonsentrasi, maupun tugas pembantuan. Dalam konteks ini substansi dekonsentrasi lebih besar, hal ini logis mengingat Pemerintah Pusat yang memiliki seluruh kewenangan pemerintahan, yang kemudian mengatur seberapa besar kewenangan yang diberikan kepada daerah.<sup>10</sup>

Menurut Bryant, desentralisasi administrasi didefinisikan sebagai suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat Pusat ditingkat lokal.<sup>11</sup> Para Pejabat tersebut bekerja pada batas-batas rencana dan sumber pembiayaan yang ditentukan, namun memiliki keleluasaan, kewenangan. Dan tanggung jawab tertentu dalam pengembangan kebijaksanaan pemberian jasa dan pelayanan pada tingkat lokal.

Salah satu faktor yang telah mendorong peningkatan distribusi kewenangan pusat ke daerah ialah berkembangnya sistem komunikasi yang cepat dan langsung, transportasi yang lebih baik, meningkatnya profesionalisme, tumbuhnya asosiasi-asosiasi di samping itu tuntutan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi lebih tinggi, pelayanan yang baik dan kepemimpinan politik dan administrasi yang lebih efisien.<sup>12</sup>

Penyelenggaraan Pemerintahan yang tertib dan lancar merupakan syarat utama bagi terwujudnya tujuan negara. Pemerintahan yang tertib dan lancar tidak mungkin akan tercapai kalau segala permasalahan diatur oleh pemerintah pusat saja. Negara Indonesia menganut sistem demokrasi yaitu Demokrasi Pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai suatu keseluruhan mencakup

---

<sup>10</sup> Ibid. hlm. 142

<sup>11</sup> Ibid. hlm. 143

<sup>12</sup> S.H Sarungdajang, *Aris Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 17

mekanisme pemerintahan tingkat pusat, tingkat daerah sampai dengan tingkat desa.<sup>13</sup>

Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen keempat pasal 18 dibentuklah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah karena tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan Otonomi Daerah. Pemerintah Daerahlah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ini diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>14</sup>

Bila ditelaah ketentuan yang terdapat dalam pasal 18 pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, maka ketentuan pasal 18 yang semula hanya terdiri dari satu pasal perubahan menjadi 3 (tiga) pasal, yaitu pasal 18 yang terdiri dari 7 (tujuh) ayat, pasal 18A yang terdiri dari 2 (dua) ayat dan pasal 18B yang terdiri dari 2 (dua) ayat.<sup>15</sup> Sejalan dengan itu, dampak sejumlah paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dimaksud adalah:<sup>16</sup>

1. Pemerintahan Daerah disusun dan dijalankan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan (belaka). Di masa depan tidak ada lagi pemerintahan daerah dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah;

<sup>13</sup> Misdyanti dan Kartasapoerna, Fungsi Pemerintah Daerah Dalam Membuat Peraturan Daerah, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, hlm. 13

<sup>14</sup> Lihat Dasar Pemikiran Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>15</sup> Suharizal, *Otonomi Daerah Setelah Perubahan Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia 1945*, Makalah yang disampaikan pada, Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara "Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945", Bukittinggi, Tanggal 11 Mei 2007

<sup>16</sup> Menurut Bagir Manan, Sebagaimana dikutip dalam, Suharizal, *Ibid*

## BAB III

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.

#### A. Pelaksanaan Pembinaan dan Pengawasan

##### 1. Mekanisme dan Pelaksanaan Pembinaan

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah merupakan upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh Pemerintah, Menteri dan Pimpinan Lembaga Non Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan provinsi serta oleh Gubernur untuk pembinaan kabupaten / kota.

Berdasarkan pasal 217 Undang-Undang 32 Tahun 2004, Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah meliputi:

- Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan;
- Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan
- Pemberian bimbingan, suoverisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan
- Pendidikan dan pelatihan; dan
- Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan

Dalam rangka upaya untuk menghindari terjadinya pembatalan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur sebagaimana yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, maka dilakukan pembinaan terhadap aparatur dalam pembentuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam



## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Otonomi Daerah adalah hak, kewenangan dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Prinsip otonomi daerah yang terdapat dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dengan menggunakan otonomi seluas-luasnya dalam arti memberikan kewenangan mengurus semua urusan pemerintahan yang telah ditetapkan dalam undang-undang ini. Pemberian otonomi luas kepada daerah bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah memberikan kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsa sendiri dari segala macam kekuasaan untuk mengurus Pemerintahan dan kepentingan umum. Agar aturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota) tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi di atasnya dan dengan kepentingan umum, Gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan

## DAFTAR PUSTAKA

- Irwan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1983
- Bonar Simorangkir dkk, *Otonomi atau Federalisme*, Penerbit Harian Umum Suara Pembaharuan dan Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000
- Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Penerbit PT Rineka Cipta, Jakarta 2003
- Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1985
- Misdianti dan Kartasapoetra, *Fungsi Pemerintah Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993
- Widjaja, A, W, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995
- Ali Faried, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, PT Raj Grafindo Persada, Jakarta, 1997
- Widjaja, A.W, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*, Penerbit PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1998
- S. H Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, PT. Sinar Harapan, Jakarta, 1999
- Syahda Guruh LS, *Menimbang Otonomi VS Federal*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000
- Dwidjowijoto Rianto Nugroho, *Desentralisasi Tanpa Revolusi*, Penerbit PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000
- Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2002
- J Kaloh , *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, PT, Rineka Cipta, Jakarta, 2002
- Deddy Supriady Bratakusuma dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002
- Suharizal, *Konflik Perubahan Batas wilayah*, Anggrek Law Firm, Padang, 2004