



Sanksi Administratif Terhadap Bupati/Walikota dalam Rangka Pengawasan oleh Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah

Agung Eka Mulya Dharma^{1*}, Dian Bakti Setiawan², Khairul Fahmi³

^{1,2,3} Universitas Andalas, Padang, Sumatera Barat, Indonesia

*Corresponding Author: tuankuimambonjoll@gmail.com

Info Artikel

Direvisi, 14/01/2025

Diterima, 11/02/2025

Dipublikasi, 17/02/2025

Kata Kunci:

Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat; Bupati/Walikota; Pengawasan; Sanksi Administratif.

Abstrak

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan bahwa salah satu tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat adalah melakukan pengawasan terhadap Bupati/Walikota. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Gubernur berwenang memberikan sanksi administratif kepada Bupati/Walikota. Gubernur dapat memberikan sanksi terhadap 16 pelanggaran administratif yang dilakukan oleh Bupati atau Wali Kota. Namun demikian, terdapat fenomena dimana Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak dapat memberikan sanksi kepada Bupati atau Wali Kota, meskipun telah melakukan tindakan yang dianggap tidak sesuai atau tidak patut dalam kerangka hierarki pemerintahan daerah. Hal tersebut menjadi dasar penelitian ini, khususnya: 1. Bagaimana pengawasan yang dilakukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat terhadap Bupati/Walikota? 2. Bagaimana ketentuan yang mengatur sanksi administratif terhadap Bupati/Walikota dalam rangka tugas pengawasan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat? Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan melalui penelitian hukum yang mengkaji doktrin dan asas dalam ilmu hukum. Hasil penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut: 1. Dalam menjatuhkan Sanksi Administratif Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat memiliki kewenangan yang terbatas, karena adanya penyempitan ruang lingkup penjatuhan sanksi administratif dalam rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dibandingkan dengan rezim Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Keterbatasan dan penyempitan tersebut mengakibatkan tidak optimalnya penegakan hukum administrasi oleh Gubernur terhadap Bupati/Walikota. 2. Pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota merupakan turunan dari teori negara kesatuan, pengawasan tersebut sangat penting untuk menjaga keutuhan negara kesatuan. Pengawasan Gubernur terhadap Bupati/Walikota merupakan instrumen penegakan hukum administrasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah selain instrumen lain sanksi administrasi.

Abstract

Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government mandates that one of the duties of the Governor as the Representative of the Central Government is to supervise the Regent/Mayor. In carrying out this duty, the Governor has the authority to impose administrative sanctions on the Regent/Mayor. The Governor can impose sanctions on 16 administrative violations committed by the Regent or Mayor. However, there is a phenomenon where the Governor as the Representative of the Central Government cannot impose sanctions on the Regent or Mayor, even though they have committed actions that are considered inappropriate or improper within the framework of the regional government hierarchy. This is the basis for this research, specifically: 1. How is the supervision carried out by the Governor as the Representative of the Central Government over the Regent/Mayor? 2. What are the provisions governing

Keywords:

Governor as Central Government Representative, Regent/Mayor, Supervision, Administrative Sanctions

administrative sanctions against the Regent/Mayor in the context of the Governor's supervisory duties as the Representative of the Central Government? This research uses a normative legal approach, namely research conducted through legal research that examines doctrines and principles in legal science. The results of this study can be concluded as follows: 1. In imposing Administrative Sanctions, the Governor as the Representative of the Central Government has limited authority, due to the narrowing of the scope of imposing administrative sanctions in the regime of Law Number 23 of 2014 compared to the regime of Law Number 32 of 2004. These limitations and narrowings result in suboptimal enforcement of administrative law by the Governor against the Regent/Mayor. 2. Supervision carried out by the Governor as the representative of the Central Government to the Regent/Mayor is a derivative of the theory of a unitary state, such supervision is very important to maintain the integrity of a unitary state. The Governor's supervision of the Regent/Mayor is an instrument of administrative law enforcement as regulated in the Regional Government Law in addition to other instruments of administrative sanctions.

PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan kerangka dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya mengenai kewenangan dan hubungan kelembagaan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, yang dibagi lagi atas daerah-daerah kabupaten dan kota, yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah sebagaimana diamanatkan undang-undang."

Ketentuan ini menjelaskan bahwa dinamika kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah merupakan perpecahan berlapis-lapis, karena harus dianggap sebagai hubungan hierarkis. Pengertian pembagian kekuasaan dalam konteks ini bersifat vertikal dan hierarkis.¹ Otonomi yang diberikan kepada daerah tidak menyiratkan pemisahan total dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebaliknya, tetap berada di bawah kewenangan Pemerintah Pusat, yang mempertahankan pemerintahan tertinggi di dalam Negara Kesatuan.

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah memegang peranan yang sangat penting dalam menjaga kepentingan nasional dan memiliki kewenangan untuk mengawasi keberhasilan pelaksanaan kebijakan nasional. Oleh karena itu, pelaksanaan pemerintah daerah harus mematuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh pemerintah. Pendelegasian tanggung jawab pemerintah, terutama kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, mengharuskan pemerintah menjamin kabupaten/kota mengelola dan mengawasi hal-hal tersebut sesuai dengan NSPK.

Mengingat kondisi geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia yang luas, presiden sebagai otoritas tertinggi dalam pemerintahan telah mendelegasikan kekuasaan kepada gubernur untuk mewakili pemerintah pusat dan mengawasi kabupaten dan kota dalam menjalankan otonominya dalam kerangka yang ditetapkan. oleh otoritas pusat.² Sir William O. Hart-J. F. Garner, sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan, menegaskan bahwa dalam

¹ Jimly Assididqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer, hlm. 428.

² Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah," Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244, penjelasan Pasal 91.

konteks interaksi pusat dan daerah, pengawasan berfungsi sebagai "pengikat" persatuan, mencegah pendulum kebebasan otonom berayun terlalu jauh sehingga merusak atau membahayakan persatuan (kesatuan).³

Dalam peran ini, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat harus diberi kewenangan yang signifikan untuk mengawasi dan menegakkan sanksi, sehingga memudahkan pelaksanaan tanggung jawab gubernur dalam membantu presiden mengawasi Kabupaten / Kota dalam pelaksanaannya. otonominya.⁴ Gubernur saat ini memegang dua peran: Kepala Daerah Otonom dan Perwakilan Pemerintah Pusat di Daerah. Kedua jabatan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menguraikan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak-hak mereka. Sebaliknya, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang merupakan undang-undang dasar yang mengatur kerangka dasar penyelenggaraan pemerintahan negara, tidak mengatur Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menetapkan bahwa Gubernur hanya berfungsi sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi. UUD NRI 1945 tidak menjelaskan pengaturan kewenangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah.⁵

Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak dapat berbuat banyak, apabila berhadapan dengan Bupati/Walikota, meskipun untuk memastikan kehadiran Bupati/Walikota hadir dalam rapat koordinasi yang dilaksanakan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Sebagai contoh Bupati Kepulauan Meranti Muhammad Adil mengabaikan Undangan Gubernur Riau H Syamsuar dalam rangka rapat koordinasi Gubernur dengan Bupati/Walikota se-Prorvinsi Riau pada Hari Selasa tanggal 8 November 2022 yang dilaksanakan di Hotel Grand Central Pekanbaru, yang bersangkutan juga tidak menunjuk wakilnya atau jajaran untuk hadir pada rapat koordinasi, juga tidak meminta izin kepada Gubernur Riau untuk tidak hadir pada rapat tersebut. Dan juga ada dugaan Camat dan Lurah dilarang oleh Bupati untuk menghadiri rapat koordinasi ini. Terhadap peristiwa ini Gubernur Riau sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak dapat berbuat banyak, hanya dapat menyurati Bupati Meranti untuk meminta klarifikasi atas ketidakhadiran Bupati Meranti.⁶

Gubernur Sumatera Utara Edy Rahmayadi mengeluhkan bahwa Tapanuli Tengah Bakhtiar Ahmad tidak pernah hadir pada kegiatan yang diundang oleh Gubernur Sumatera Utara, menjelaskan sudah satu tahun lebih mengundang tetapi menurutnya Bupati Tapanuli Tengah tidak pernah hadir. Terhadap kejadian tersebut Gubernur Sumatera Utara, tidak dapat berbuat banyak karena memang wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat yang terbatas.⁷

Selain itu dalam pelaksanaan koordinasi melalui rapat koordinasi yang dilaksanakan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah sering kali tidak dindahkan oleh

³ Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 181.

⁴ Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara R.I Tahun 2014 Nomor 244, Penjelasan

⁵ Yuslim, 2013, "Gagasan Pengaturan Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Setelah Perubahan Undang Undang Dasar 1945," *Jurnal Yustisia Vol. 2 No. 2 Mei - Agustus 2013*, hlm. 89.

⁶ Detik.com, "Duduk Perkara Perseteruan Bupati Meranti Vs Gubernur Riau," www.detik.com/, dikunjungi pada tanggal 9 Januari 2023 jam 17.30.

⁷ Website CNN Indonesia, "Memanas Edyrahmayadi Sebut Bupati Tapanuli Tengah Durhaka" www.cnnindonesia.com/, dikunjungi pada tanggal 9 Januari 2023 jam 17.30.

Bupati/Walikota contoh konkrit baru-baru ini banyak Bupati/Walikota yang tidak hadir pada penyerahan DIPA atau pada saat dilakukan Musrengbang Provinsi atau pada saat rapat kerja. Sementara rapat koordinasi tersebut dilaksanakan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat bertujuan untuk mencapai keterpaduan baik perencanaan maupun pelaksanaan tugas serta kegiatan semua instansi vertikal tingkat Provinsi, antara instansi vertikal dengan satuan kerja perangkat daerah tingkat Provinsi, antar Kabupaten/Kota dalam Provinsi yang bersangkutan, serta antara Provinsi dan Kabupaten/Kota agar tercapai efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan.⁸ Dari fenomena ini, bahwa Gubernur tidak dapat berbuat banyak, bahkan untuk dapat menghadirkan Bupati/Walikota dalam sebuah Rapat Koordinasi, menunjukkan adanya persoalan dalam pelaksanaan tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat yang perlu untuk diteliti lebih lanjut.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memiliki wewenang untuk memberikan pembinaan dan memberikan sanksi kepada Bupati atau Walikota. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan dalam Pasal 1 ayat (3) huruf b bahwa Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi kepada Bupati/Wali Kota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, juga mengatur sanksi administrasi yang dapat dijatuhkan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota. Peraturan Pemerintah ini mengatur instrumen hukum administrasi yaitu pengawasan dan sanksi administratif, ada 19 pelanggaran administratif yang dapat dijatuhkan sanksi administratif oleh Gubernur apabila Bupati/Walikota melakukan pelanggaran administratif.

Telah lengkapnya regulasi pengaturan pengawasan dan sanksi administratif Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, namun fenomena yang disampaikan diatas terus terjadi dalam praktiknya, untuk itu pada Jurnal ini, akan dilihat bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota dan bagaimana pengaturan sanksi administratif terhadap Bupati/Walikota dalam rangka pengawasan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif, sesuai dengan jenis penelitiannya, yakni penelitian hukum normatif (yuridis normatif), maka dapat dilakukan lebih dari satu pendekatan.⁹ Penelitian hukum normatif ini adalah suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya.¹⁰ Dalam penelitian ini, digunakan pendekatan perundang-undangan (*Statue Aproach*), pendekatan konseptual (*Concept Aproach*),¹¹ dilakukan untuk meneliti

⁸ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi*, Lembaran Negara R.I Tahun 2010 Nomor 25, penjelasan.

⁹ Jhony Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media Publishing, hlm. 300.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 57

¹¹ Abdul Kadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Aditya Bakti, hlm 113.

aturan perundang-undangan dan aturan-aturan terkait lainnya yang mengatur mengenai Sanksi Administratif terhadap Bupati/Walikota dalam rangka pengawasan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah, dengan konsep yang terkait.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengawasan Yang Dilakukan Oleh Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota

Penting untuk menelaah asal usul konsep Pengawasan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Gagasan pengawasan gubernur sebagai delegasi otoritas pusat berawal dari Teori Negara Kesatuan. Beberapa definisi Negara Kesatuan sebagaimana diutarakan oleh banyak ahli. C.F. Strong mendefinisikan Negara Kesatuan sebagai struktur pemerintahan yang di dalamnya kekuasaan legislatif tertinggi terpusat pada badan legislatif nasional atau pusat. Kewenangan berada di tangan Pemerintah Pusat dan bukan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat memiliki kapasitas untuk mendelegasikan kewenangan tertentu kepada Daerah sesuai dengan asas otonomi dalam negara kesatuan yang bercirikan struktur desentralisasi.

C.S.T. Kansil mencirikan negara kesatuan sebagai entitas yang independen dan berdaulat di mana Pemerintah Pusat tunggal memiliki kewenangan atas semua wilayah negara. Kansil menggambarkan dua bentuk negara kesatuan: a. Negara kesatuan terpusat, yang di dalamnya semua aspek pemerintahan diawasi dan dikelola langsung oleh Pemerintah Pusat, dengan daerah hanya melaksanakan arahnya; b. Negara kesatuan yang terdesentralisasi, di mana daerah diberi kewenangan dan otonomi untuk mengelola urusannya sendiri, yang disebut daerah otonom.

Dalam negara kesatuan, Pemerintah Pusat memikul tanggung jawab nasional untuk memfasilitasi otonomi daerah yang optimal. Oleh karena itu, Pemerintah bertugas mengawasi, menilai, dan meningkatkan Daerah agar dapat menjalankan otonominya secara efektif, efisien, ekonomis, dan bertanggung jawab. Oppenheim berpendapat bahwa otonomi komponen negara tertentu tidak boleh berakhir dengan putusannya hubungan negara. Pengawasan yang maksimal memastikan keseimbangan yang konsisten antara pelaksanaan tanggung jawab secara otonom oleh Pemerintah Daerah dan kebebasan untuk memenuhi kewajiban negara oleh otoritas negara.

Tanpa pengawasan yang memadai, tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat dieksploitasi dan tidak mencapai tujuan yang diharapkan. Oleh karena itu, sebagaimana diutarakan oleh Irawan Soejito, pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk memastikan bahwa Daerah melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif, sehingga kepentingan negara dan masyarakat di Daerah dapat terjaga.

Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Daerah dimaksudkan untuk memastikan bahwa Daerah melaksanakan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah pusat diberi wewenang untuk mengawasi pengelolaan pemerintah daerah. Hak pengawasan ini merupakan hak tempat, menandakan kewenangan yang diberikan kepada atasan untuk mengawasi pekerjaan bawahan. Bagir Manan mencirikan hak tempat sebagai kekuatan untuk menghalangi atau mengesahkan suatu pilihan, sehingga membuat keputusan tersebut diwajibkan oleh entitas pemerintahan yang berbeda kepada

badan pemerintahan mengeluarkan putusan. Setelah putusan disahkan, putusan tersebut menjadi kewenangan yang mengikat dan tidak dapat ditarik kembali.

Pada negara kesatuan terdapat prinsip yang mengatakan bahwa pemegang kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan terletak di tangan Pemerintah Pusat, karenanya otonomi yang diberikan kepada Daerah bukanlah kemerdekaan tetapi Otonomi terbatas, atau kemandirian, berfungsi sebagai sarana untuk menawarkan peluang bagi daerah yang membutuhkan pengawasan; oleh karena itu, Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk mengawasi pemerintah daerah dalam menjalankan tanggung jawabnya terhadap tata kelola daerah. Amrah Muslimin berpendapat bahwa premis negara kesatuan memungkinkan Pemerintah Pusat untuk melakukan intervensi yang lebih besar dalam masalah-masalah lokal, dengan yurisdiksinya hanya digambarkan dalam rumusan yang luas di dalam Konstitusi.

Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah harus memenuhi syarat sebagai berikut: harus mematuhi proses yang ditentukan oleh undang-undang; Tidak boleh menyimpang atau melanggar kepentingan nasional dan batas-batas wewenang yang telah diberikan; Pemerintah Pusat berhak untuk mengawasi Pemerintah Daerah baik secara preventif dan represif. Pengawasan dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan daerah sangat penting dalam interaksi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Soehino menggarisbawahi bahwa hubungan antara Pemerintah federal dan pemerintah daerah adalah salah satu pengawasan, bukan hubungan hierarkis atau administratif seperti antara pemerintah daerah dan pemerintah federal. Bagir Manan berpendapat bahwa pengawasan berfungsi sebagai kekuatan pemersatu, yang memastikan bahwa pendulum otonomi tidak berayun berlebihan, sehingga membahayakan kesatuan. Namun, pengawasan tidak boleh terlalu ketat, karena hal ini dapat mengurangi atau berpotensi memutus kebebasan desentralisasi.

Dari pendapat di atas, dapat ditarik pengertian bahwa pengawasan Pemerintah pusat bertujuan untuk memastikan bahwa pemerintah daerah mematuhi kebijakan yang ditetapkan olehnya. Fungsi pengawasan tidak dimaksudkan untuk membatasi kewenangan daerah tetapi untuk memastikan bahwa tindakan daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pengawasan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di Indonesia bersumber dari Teori Negara Kesatuan. Karena luasnya wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah Pusat diberi mandat untuk mengawasi pemerintah daerah untuk menjaga keutuhan negara kesatuan. Presiden, sebagai otoritas utama pemerintah, memberikan kekuasaannya kepada gubernur untuk mewakili Pemerintah Pusat. Delegasi tersebut memungkinkan gubernur untuk menggalakkan dan mengawasi kabupaten / kota dalam menjalankan otonominya dalam kerangka NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, sehingga terjalin hubungan hierarkis antara gubernur dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memikul tanggung jawab utama untuk mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan dan tanggung jawab pendukungnya di tingkat Kabupaten / Kota, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang tata kelola daerah.

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi, tidak menutup kemungkinan terjadinya penyelewengan ataupun pelanggaran baik dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya maupun dalam pengambilan kebijakan Daerah Kabupaten/Kota, karena memungkinkan, adanya kecenderungan otonomi ditafsirkan sebagai kebebasan bagi daerah untuk melakukan apa saja tanpa campur tangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Dari pemaknaan otonomi yang seperti

ini dan untuk mencegah kemungkinan-kemungkinan yang terjadi seperti di atas, maka disinilah arti penting suatu pengawasan dari pemerintah provinsi kepada penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota dalam rangka memperkuat pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan amanat dan tujuan otonomi daerah.

Paulus Effendie Lotulung menyatakan bahwa salah satu permasalahan pokok dalam studi tentang dasar-dasar hukum Administrasi adalah pelajaran tentang berbagai macam kontrol atau pengawasan yang dapat dilakukan terhadap Pemerintah. Pemerintah selaku organ administrasi Negara dapat dikenakan bermacam-macam bentuk kontrol atau pengawasan dalam melaksanakan tugas atau "mission" nya untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum dan kewajiban warga negara. Tujuan utama pengawasan ini adalah untuk mencegah terjadinya kesalahan yang disengaja maupun tidak disengaja sebagai tindakan pencegahan. Lebih jauh, pengawasan berfungsi untuk memperbaiki kesalahan yang terjadi, dan berfungsi sebagai mekanisme hukuman. Dalam praktiknya, pengawasan sering dianggap sebagai mekanisme untuk mencegah terjadinya penyimpangan tanggung jawab pemerintahan dari rencana yang telah ditetapkan. Inilah hakikat mendasar pengawasan.

Otonomi yang diberikan kepada Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan sesuai dengan asas negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, kedaulatan sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat, yang berarti tidak ada kedaulatan daerah. Akibatnya, terlepas dari seberapa luas otonomi yang diberikan kepada daerah, akuntabilitas utama pelaksanaan pemerintahan daerah tetap berada di tangan pemerintah pusat.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah meningkatkan pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan amanat dan tujuannya, sekaligus memperkuat peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat untuk mengawasi dan membantu Presiden yang bertanggung jawab penuh terhadap pemerintahan secara keseluruhan. Presiden memberikan kewenangan kepada Gubernur untuk mewakili Pemerintah Pusat dalam melakukan pengawasan terhadap Daerah Kabupaten/Kota, dengan tetap memperhatikan kewenangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 91 ayat (1) menyebutkan, "Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota dan Tugas Pembantuan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota, Presiden dibantu oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat." Pasal 378 ayat (1) menyebutkan, "Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat melakukan pengawasan umum dan teknis terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota." Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 mengatur tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 mengatur tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Dalam sebuah negara kesatuan, pengawasan sangat penting untuk menjaga keutuhan negara kesatuan, karena berupaya untuk memenuhi tujuan otonomi daerah dan menjamin bahwa pemerintah daerah beroperasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengawasan gubernur berasal dari kewenangan yang didelegasikan oleh presiden untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat. Pengawasan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat secara hukum didasarkan pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda,

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2017 tentang pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2018 tentang pelaksanaan tugas dan kewenangan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Menurut konsep Penegakan Hukum Administrasi yang dikemukakan oleh P. Nicolai dan ten Berge, proses penegakan hukum administrasi meliputi pengawasan dan sanksi. Pengawasan merupakan aspek fundamental dari otonomi, mewakili dua segi dari gagasan yang sama dalam negara kesatuan yang menganut kerangka desentralisasi.¹² Proses pengawasan dilakukan untuk memastikan Bupati/Walikota memenuhi tanggung jawabnya dalam menjalankan tugas pemerintahan.

Pengawasan memiliki tujuan ganda untuk menjaga kepatuhan hukum dan mendeteksi pelanggaran dengan cepat, sehingga memungkinkan penerapan sanksi administratif dengan cepat jika terjadi pelanggaran hukum. Dalam suatu negara hukum, Pengawasan terhadap tindakan pemerintah bertujuan untuk memastikan kepatuhan terhadap standar hukum sebagai tindakan pencegahan, sementara pada saat yang sama berupaya memulihkan status quo sebelum terjadi pelanggaran hukum, yang berfungsi sebagai tindakan represif. Tujuan utamanya adalah untuk memastikan bahwa pengawasan ini dilakukan untuk memberikan perlindungan hukum bagi individu. Pengawasan segi hukum dan segi kebijakan terhadap tindakan pemerintah dalam hukum administrasi negara adalah dalam rangka memberikan perlindungan bagi rakyat, yang terdiri dari upaya administrasi dan peradilan administrasi.

Pengawasan yang dilaksanakan Gubernur terhadap Bupati/Walikota yang berpedoman pada teori penegakan hukum administrasi negara P. Nicolai dan J.B.J.M. ten Berge, merupakan salah satu mekanisme penegakan hukum administrasi negara yang saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Tugas dan Wewenang Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat, yang mengatur tentang standar pelaksanaan pengawasan Gubernur terhadap Bupati/Walikota.

Pengaturan Sanksi Administratif Terhadap Bupati/Walikota Dalam Rangka Pengawasan Oleh Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Sebagai negara hukum maka penerapan asas legalitas merupakan hal mutlak, termasuk di bidang hukum administrasi negara. Hal ini penting untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat sekaligus memberikan kewenangan kepada pejabat tata usaha negara. Asas legalitas berupa *wetmatigheid van bestuur* atau *rechtmatigheid van bestuur* merupakan dasar dapat bertindak pejabat tata usaha negara berdasarkan hukum dan sesuai dengan kewenangan yang diberikan dari peraturan perundang-undangan.¹³

Dalam kapasitasnya sebagai wakil Pemerintah Pusat, gubernur diberi kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif; kekuasaan ini ada untuk memperkuat kedudukan gubernur dalam kapasitas tersebut. Gubernur yang bertindak sebagai wakil Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk menjatuhkan hukuman administratif kepada bupati atau walikota yang berada dalam yurisdiksinya. Saat ini, kewenangan gubernur untuk menjatuhkan sanksi administratif kepada walikota atau bupati dalam kapasitasnya sebagai wakil Pemerintah Pusat

¹² Bagir Manan, 2001, *Menyongsong ...*, hlm. 154.

¹³ Ilmar, A., 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta : Kencana, hlm. 29.

diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 91 ayat (3) huruf b: “Dalam melaksanakan tanggung jawab yang dituangkan dalam Ayat (2), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berhak menganugerahkan penghargaan atau menjatuhkan sanksi kepada Bupati / Walikota terkait pelaksanaan fungsi Pemerintahan Daerah.”

Dalam konteks ini, berdasarkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemda, peraturan pemerintah terkait terdiri dari Peraturan Pemerintah 12 tahun 2017 yang mengatur tentang pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah 33 Tahun 2018 yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Peraturan Pemerintah 12 Tahun 2017 tentang pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menetapkan bahwa sanksi administrasi yang dijatuhkan kepada Bupati / Walikota oleh gubernur yang bertindak sebagai wakil Pemerintah Pusat merupakan akibat dari pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan merupakan salah satu aspek pembimbingnya. Lebih lanjut Peraturan Pemerintah 12 Tahun 2017 tentang pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menetapkan jenis sanksi administrasi yang dapat dijatuhkan gubernur kepada Bupati/Walikota sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Sanksi administratif yang diatur dalam Pasal 37 ayat (4) antara lain: a. teguran tertulis; b. penangguhan hak keuangan selama 3 (tiga) bulan; c. penangguhan hak keuangan selama 6 (enam) bulan; d. penundaan evaluasi rancangan peraturan daerah; e. pencabutan Kewenangan Perizinan; f. penundaan atau pengurangan dana alokasi umum dan / atau dana bagi hasil; g. partisipasi dalam program pembinaan khusus yang berfokus pada urusan pemerintahan. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menjatuhkan sanksi administratif kepada Bupati atau Walikota jika Bupati atau Walikota melakukan pelanggaran administratif, dan penjatuhan sanksi ini dilakukan secara bertahap.

Berdasarkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemda, telah ditetapkan bahwa terdapat 19 pelanggaran administrasi yang dapat mengakibatkan sanksi administrasi terhadap Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah, Anggota DPRD, dan Daerah. Kepala Daerah dimaksud termasuk kepada Bupati/Walikota apabila melakukan pelanggaran administratif.

Dari 19 (sembilan belas) pelanggaran administratif yang dapat dijatuhkan sanksi administratif kepada Bupati/Walikota, tidak semuanya dapat diproses dan dijatuhkan sanksinya oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, ada 3 (tiga) dari 19 (sembilan belas) pelanggaran administratif yang tidak diproses oleh Gubernur, yaitu : 1) Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apa pun, 2) Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dari Menteri; 3) Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) hari kerja berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin. Ketiga pelanggaran administratif ini diproses dan dijatuhi sanksinya oleh Menteri Dalam Negeri.

Penjatuhan sanksi administrasi sebagai bentuk penegakan hukum administrasi bertujuan untuk a. mencegah terjadinya pelanggaran; b. upaya memaksa bagi pelaku untuk perbaikan sebagai akibat dari perbuatannya; c. memberi efek jera bagi pelaku pelanggaran; d.

agar menimbulkan beban ekonomi bagi pelaku untuk membayar sejumlah uang bagi biaya pemulihan dan ganti rugi; e. agar menimbulkan efek takut bagi pihak lain untuk melakukan pelanggaran hukum; f. melindungi hak-hak masyarakat dan sekaligus mendorong peningkatan ketaatan hukum masyarakat; g. meminimalisasi kerugian dan korban; dan h. mengamankan dan menegakan kebijakan, rencana, dan program pemerintah.¹⁴

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, merupakan legalitas pengaturan sanksi administratif yang mengatur bagaimana Gubernur dapat memberikan sanksi kepada Bupati/Walikota. Dengan adanya pengaturan sanksi ini memberikan kepastian hukum kepada Bupati/Walikota sekaligus memberikan kewenangan kepada pejabat tata usaha negara dalam hal ini Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Asas legalitas berupa *wetmatigheid van bestuur* atau *rechtmatigheid van bestuur* merupakan dasar dapat bertindaknya pejabat tata usaha negara berdasarkan hukum dan sesuai dengan kewenangan yang diberikan dari peraturan perundang-undangan.

Pada penelitian ini Penulis juga meneliti dan membandingkan ruang lingkup penjatuhan sanksi oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota, antara rezim Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang lama (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) dengan Rezim Undang-Undang Pemerintahan yang belaku saat ini (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014).

Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, untuk rezim Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi, sedangkan untuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat, sanksi administratif hanya dapat dijatuhkan oleh Gubernur apabila itu berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, hal ini sebagaimana diatur pada Pasal 91 ayat (3) huruf b : “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (2), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang: memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.”

Namun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi, dijelaskan ruang lingkup lingkup penjatuhan sanksi oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota tidak hanya terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan saja, juga terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 4 huruf c bahwa “Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat memiliki wewenang memberikan penghargaan atau sanksi kepada

¹⁴ Yusuf, A.W., 2016, *Sanksi Administrasi dalam Hukum Administrasi Negara. Seminar Kaidah Perumusan Sanksi Administratif dan Sanksi Pidana dalam Undang-Undang*, Jakarta: Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI, hlm. 8.

bupati/walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji.”

Dengan berlakunya rezim Undang-Undang Pemerintahan Daerah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah terjadi penyempitan dan pembatasan ruang lingkup penjatuhan sanksi oleh Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat jika dibandingkan dengan rezim Undang-Undang Pemerintahan Daerah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Artinya dapat dikatakan bahwa kaidah Hukum Administrasi negara yang memuat sanksi yang ada pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, tidak menjawab permasalahan hukum yang terjadi.

Ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat, tidak menjawab permasalahan hukum yang terjadi karena adanya pembatasan dan penyempitan kaidah hukum, maka hal ini akan membuat penegakan hukum administrasi yang dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak optimal karena menurut teori penegakan hukum administrasi dari P. Nicolai dan J.B.J.M. tan Berge pengawasan dan penegakan sanksi merupakan instrumen dalam penegakan hukum administrasi. Sebagaimana dijelaskan oleh Ridwan HR bahwa kaidah Hukum Administrasi negara -yang di dalamnya memuat sanksi- harus dibuat relevan untuk diterapkan di tengah masyarakat.¹⁵

Melihat teori yang dikemukakan oleh Prof. Dr. Soerjono Soekanto, SH, MA dalam buku Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi, tujuan kaidah hukum berarti keinginan atau kehendak dari pembentuk hukum.¹⁶ Suatu tujuan tidak selalu identik dengan tujuan-tujuan yang dirumuskan secara eksplisit, apa yang dinyatakan dalam suatu aturan belum tentu merupakan alasan yang sesungguhnya dari pembuatan aturan tersebut.¹⁷

Juga perlu dibedakan antara tujuan langsung dengan tujuan tidak langsung, tujuan langsung berarti sikap tindak atau perilaku yang dikehendaki oleh kaidah hukum, misalnya suruhan atau larangan, sedangkan tujuan tidak langsung merupakan dasarnya. Kalau suatu kaidah hukum menyatakan apa yang harus dilakukan atau apa yang tidak boleh dilakukan, maka hal itu merupakan tujuan langsung. Tujuan secara tidak langsung terletak pada harapan mengenai apa yang harus dilakukan, apabila seseorang menaati kaidah hukum tersebut.¹⁸

Teori Soerjono Soekanto ini sejalan dengan Gusfield, yang membedakan antara tujuan kaidah hukum yang bersifat simbolis dengan yang bersifat instrumental: Kaidah hukum bersifat instrumental, apabila tujuannya terarah pada suatu sikap tindak atau perilaku konkrit, sehingga efek hukum tadi akan kecil sekali apabila tidak diterapkan dalam kenyataannya. Kaidah hukum simbolis tidak tergantung pada penerapannya, agar supaya hukum tadi mempunyai efek tertentu. Kaedah hukum tersebut akan mempunyai arti oleh karena merupakan perlambang dari pernyataan umum mengenai cita-cita sosial masyarakat, kaidah-kaidah sosial, serta pengendalian sosial langsung. Tujuan simbolis akan ditemukan di dalam penjelasan peraturan perundang-undangan.¹⁹

¹⁵ Ridwan HR, 2008, *op. cit.*, hlm. 303.

¹⁶ Soerjono Soekanto, 2019, *Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*, Bandung: Remadja Karya, hlm.7.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 8.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 9.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 9-10.

Melihat teori yang dikemukakan tersebut, tujuan secara tidak langsung atau kaidah hukum simbolis dari peraturan pelaksanaan Tugas dan wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dituangkan dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur bahwa Penjelasan Peraturan Perundang-Undangan memuat gambaran umum dan penjelasan rinci setiap pasal. Penjelasan umum memberikan uraian sistematis tentang dasar pemikiran, maksud, dan tujuan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dijabarkan secara ringkas dalam pertimbangan, disertai asas, tujuan, atau isi pokok yang terdapat dalam batang tubuh Peraturan Perundang-Undangan.

Maka dari penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Selaku Wakil Pemerintah Pusat, diketahui bahwa tujuan tidak langsung atau asas hukum simbolis pengaturan pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur Selaku Wakil Pemerintah Pusat adalah untuk memperkuat tugas dan wewenang Gubernur selaku Kepala Daerah sekaligus Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Provinsi untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah Kabupaten/Kota agar dapat menyelenggarakan otonominya dalam koridor norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Dan apabila dikaitkan antara tujuan secara tidak langsung atau kaidah hukum simbolis dari peraturan pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dengan temuan adanya penyempitan dan pembatasan ruang lingkup penjatuhan sanksi oleh Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat tidak ada kesesuaian antara tujuan langsung dengan tujuan tidak langsung, atau antara Kaidah hukum instrumental dengan Kaidah hukum simbolis, Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Dari latar belakang penelitian ini Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat memiliki keterbatasan kewenangan dalam berinteraksi dengan Bupati/Walikota, termasuk ketidakmampuan menjamin kehadiran Bupati/Walikota pada rapat koordinasi yang diselenggarakan oleh Gubernur, berdasarkan teori yang disampaikan Soerjono Soekanto, apabila seseorang mengatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuan, maka hal itu biasanya diukur apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu, sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak.²⁰ Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa peraturan ini telah gagal mencapai tujuan untuk penguatan tugas dan wewenang Gubernur sebagai Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Provinsi bertugas dan atas nama Pemerintah Pusat dalam membina, mengawasi, dan mengawasi Daerah Kabupaten/Kota dalam menjalankan otonominya berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

KESIMPULAN

Sanksi administratif terhadap Bupati/Walikota dalam rangka pengawasan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dari penelitian yang dilakukan, ditemukan

²⁰ Soerjono Soekanto, 1989, *Fungsi Hukum Dan Perubahan Sosial*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 187.

adanya pembatasan dan penyempitan ruang lingkup pemberian sanksi oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota pada rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 apabila dibandingkan dengan rezim Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pada rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ruang lingkup memberikan sanksi kepada Bupati/Wali Kota hanya terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, namun pada rezim Undang-Undang 32 Tahun 2004 ruang lingkup memberikan sanksi kepada Bupati/Wali Kota, meliputi 3 (tiga) aspek yaitu kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji. Sehingga dengan adanya pembatasan dan penyempitan ruang lingkup pemberian sanksi akan membuat penegakan hukum administrasi yang dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak optimal serta dan memperlemah kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Wewenang untuk menjatuhkan sanksi administratif merupakan *tools bagi* Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, dalam menegakkan hukum administrasi, sebagaimana menurut teori penegakan hukum administrasi dari P. Nicolai dan J.B.J.M. van Berge penegakan sanksi merupakan salah satu instrumen dalam penegakan hukum administrasi, selain dari pengawasan.

Pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota merupakan turunan dari teori negara kesatuan, pengawasan merupakan suatu hal yang sangat penting untuk menjaga kesatuan dari negara kesatuan. Dengan kondisi geografis Indonesia yang sangat luas, tidak akan efektif dan efisien kalau dilakukan langsung oleh Presiden, untuk itu Presiden berdasarkan prinsip “dekonsentrasi” menugaskan Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah untuk melakukan pengawasan kepada Bupati/Walikota. Pengawasan yang dilaksanakan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota merupakan salah satu instrumen penegakan hukum administrasi yang telah diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan telah dilengkapi dengan instrument sanksi administratif.

DAFTAR PUSTAKA

- Agussalim, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Amirudin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta.
- Andi A. Mallarangeng & M. Ryaas Rasyid, 1999, *Otonomi dan Federalisme Dalam Buku Federalisme Untuk Indonesia*, Jakarta, Penerbit Kompas.
- Asshidiqqie, Jimly, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- Asshidiqqie, Jimly, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Press, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam, 2000, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- DPR RI, 2012, *Laporan Kunjungan Kerja Pansu RUU Tentang Pemerintahan Daerah ke Perancis*, DPRRI, Jakarta.
- Gadjong, Agussalim Andi, 2007, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik Dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- <https://setkab.go.id>
- <https://www.cnnindonesia.com>
- <https://www.detik.com>
- <https://www.kompas.tv>
- Humes IV, Samuel, 1991, *Local Governance and National Power*, IULA, London.
- Kaho, Josef Riwu, 1991, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.

- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat
- Khairi, Halilul, 2022, *Peran Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Hubungan Pusat Dan Daerah Pasca Reformasi*, Otonomi Daerah: Gagasan dan Kritik (Refleksi 20 Tahun KPPOD), Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- La Nora, Ghazaly Ama, 2014, *Ilmu Komunikasi Politik*, CV. Andi Offset, Yogyakarta.
- Lubis, M. Solly, 1983, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung.
- Manan, Bagir, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 2004, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2009, *Konstitusi dan Hukum Konstitusi dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Muhammad, Abdul Kadir, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung.
- Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria, 2000, *Mensiasati Otonomi Daerah, Konsorsium pembaruan Agraria bekerjasama dengan INSIST "Press"*, Yogyakarta.
- Nova, Herlina, "Tinjauan Yuridis Terhadap Pengangkatan Pejabat POLRI Sebagai Pelaksana Tugas (PLT) Gubernur Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah Dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara," *Jurnal Lex Administratum*, Vol. VI/No. 4, September-Desember, 2018.
- Nugraha, Harry Setya, "Anomali Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah," *Jurnal de Jure*, Volume 13 Nomor 2 Oktober 2021.
- Philipus M. Hadjon, et. al, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi, Lembaran Negara R.I Tahun 2010 Nomor 25.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara R.I Tahun 2017 Nomor 73.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Lembaran Negara R.I Tahun 2018 Nomor 109.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara R.I Tahun 2014 Nomor 244.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara R.I Tahun 2004 Nomor 125.
- Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Sabarno, Hari, 2008, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Setiawan, Dian Bakti, "Efektivitas Penyelenggaraan Dekonsentrasi Sebagai Wewenang Gubernur Dalam Kedudukan Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah", *Unes Law review*, Volume 5 Issue 2 Desember 2022.

- Sirajudin Dkk, 2016, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang.
- Siregar, Nurliana Br, "Peran Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Hubungan Pusat Dan Daerah Pasca Reformasi," *JOM Hukum*, Volume 2 Nomor 1 Februari 2015.
- Soehino, 1995, *Perkembangan Pemerintahan di daerah*, Liberty, Yogya.
- Soekanto, Soejono, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta.
- Sri Soemantri M, 1991, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, CV Rajawali, Jakarta.
- Sujamto, 1986, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Supriatna, Tjahya, 1999, *Sistem Administrasi Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Suratman dan Phiplips Dillah, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung.
- Sutrisno, Edy, "Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Desentralisasi*, Volume 13, No.1, 2015.
- Syafrudin, Ateng, 1990, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II*, Penerbit Mandar Maju, Bandung.
- Syukur, Abdullah, 1987, *Study Implementasi Lalar belakang Konsep Pendekatan Dan Relevansinya Dalam Pembangunan*, Persadi Ujung Pandang, Jakarta.
- Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, RajaGrafindo, Jakarta.
- Yuslim, "Gagasan Pengaturan Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Setelah Perubahan Undang Undang Dasar 1945," *Jurnal Yustisia*, Vol. 2 No. 2 Mei – Agustus 2013.