

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pengertian Fungsi Pemerintahan

Menurut Ryaas Rasyid, tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah menjaga ketertiban dalam kehidupan masyarakat sehingga setiap warga dapat menjalani kehidupan secara tenang, tenteram dan damai. Pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri. Pemerintah dituntut mampu memberikan pelayanan kepada masyarakatnya dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap orang dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama (dalam Haryanto dkk, 1997 : 73).

Secara umum fungsi pemerintahan mencakup tiga fungsi pokok :

Fungsi Pengaturan. Fungsi ini dilaksanakan pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Pemerintah adalah pihak yang mampu menerapkan peraturan agar kehidupan dapat berjalan secara baik dan dinamis. Seperti halnya fungsi pemerintah pusat, pemerintah daerah juga mempunyai fungsi pengaturan terhadap masyarakat yang ada di daerahnya. Perbedaannya, yang diatur oleh Pemerintah Daerah lebih khusus, yaitu urusan yang telah diserahkan kepada Daerah. Untuk mengatur urusan tersebut diperlukan Peraturan Daerah yang dibuat bersama antara DPRD dengan eksekutif.

Fungsi Pelayanan. Perbedaan pelaksanaan fungsi pelayanan yang dilakukan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terletak pada kewenangan masing-masing. Kewenangan pemerintah pusat mencakup urusan Pertahanan Keamanan, Agama, Hubungan luar negeri, Moneter dan Peradilan. Secara umum pelayanan pemerintah mencakup pelayanan publik (Public service) dan pelayanan sipil (Civil service) yang menghargai kesetaraan.

Fungsi Pemberdayaan. Fungsi ini untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah, fungsi ini menuntut pemberdayaan Pemerintah Daerah dengan kewenangan yang cukup dalam pengelolaan sumber daya daerah guna melaksanakan berbagai urusan yang didesentralisasikan. Untuk itu Pemerintah Daerah perlu meningkatkan peranserta masyarakat dan swasta dalam kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Kebijakan pemerintah, pusat dan daerah, diarahkan untuk meningkatkan aktifitas ekonomi masyarakat, yang pada jangka panjang dapat menunjang pendanaan Pemerintah Daerah. Dalam fungsi ini pemerintah harus memberikan ruang yang cukup bagi aktifitas mandiri masyarakat, sehingga dengan demikian partisipasi masyarakat di Daerah dapat ditingkatkan. Lebih-lebih apabila kepentingan masyarakat diperhatikan, baik dalam peraturan maupun dalam tindakan nyata pemerintah.¹

B.Pengertian Tentang Air

Sebelum memaparkan tentang pelaksanaan pembinaan, pendayagunaan, pengendalian dan pengawasan penggunaan air bawah tanah perlu diketahui tentang dasar hukum yang membahas tentang air, tak lepas dari penguraian tentang air

¹ <http://blog.umy.ac.id/stratasatu/2012/06/23/peran-dan-fungsi-pemerintahan/> , Di akses pada tanggal 16 juni 2014

yang pengertiannya terdapat di dalam pasal (1) angka 1 Undang-undang Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Sumber daya air adalah air, sumber air, dan daya air yang terkandung di dalamnya,² sedangkan pada pasal 1 angka (2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air. Air adalah semua air yang terdapat pada di atas ataupun di bawah permukaan tanah, termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan, dan air laut yang berada di darat³, sedangkan menurut pasal 1 angka (5) Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 28 Tahun 2001 tentang Perizinan Penggunaan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Air adalah semua air yang terdapat di dalam atau berasal dari sumber - sumber air yang terdapat di atas permukaan tanah termasuk air laut yang telah dimanfaatkan di darat untuk diperlukan sebagai saran keperluan⁴. Dalam pasal (1) angka 4 Undang-undang Nomor 7 tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air, Air tanah adalah air yang terdapat dalam lapisan tanah atau batuan dibawah permukaan tanah⁵, sedangkan menurut pasal 1 angka (6) Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 28 Tahun 2001 tentang Perizinan Penggunaan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Air Bawah Tanah adalah semua air yang terdapat dalam lapisan pengandung air di bawah permukaan tanah, termasuk mata air yang muncul secara alamiah di atas permukaan tanah⁶.

1. Air Tanah

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Air Tanah, mengartikan bahwa air tanah adalah air yang

² Undang-undang Nomor 7 tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air pasal (1) angka 1

³ Undang-undang Nomor 7 tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air pasal (1) angka 2

⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 28 Tahun 2001 tentang Perizinan Penggunaan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan pasal (1) angka 5.

⁵ Undang-undang Nomor 7 tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air pasal (1) angka 2

⁶ Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 28 Tahun 2001 tentang Perizinan Penggunaan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan pasal (1) angka 6 .

terdapat dalam lapisan tanah atau batuan di bawah permukaan tanah⁷, sedangkan menurut beberapa para ahli pengertian air tanah sebagai berikut :

Menurut Bouwer, 1978, Freeze dan Cherry, 1979, Kodoatie, 1996 air tanah adalah sejumlah air di bawah permukaan bumi yang dapat dikumpulkan dengan sumur- sumur, terowongan atau sistem drainase atau dengan pemompaan. Dapat juga disebut aliran yang secara alami mengalir ke permukaan tanah melalui pancaran atau rembesan.

Menurut Soemarto 1989 air tanah adalah air yang menempati rongga-rongga dalam lapisan geologi. Lapisan tanah yang terletak di bawah permukaan tanah dinamakan daerah jenuh, air yang berada pada zona jenuh adalah bagian dari keseluruhan air sub permukaan yang biasa.⁸

Menurut Johnson, 1972 disebut air tanah (groundwater). Air bawah tanah (underground water dan sub terranean water) adalah istilah lain yang digunakan untuk air yang berada pada zona jenuh, namun istilah yang lazim digunakan adalah air tanah. Sedangkan menurut pendapat Fetter, 1994 pada kedalaman tertentu, pori-pori tanah maupun batuan menjadi jenuh (saturated) oleh air. Zona jenuh yang paling atas disebut dengan muka air tanah (water table). Air yang tersimpan pada zona jenuh disebut dengan air tanah, yang kemudian bergerak sebagai aliran air tanah melalui batuan dan lapisan-lapisan tanah yang ada di bumi sampai air tersebut keluar sebagai mata air, atau rembesan masuk ke kolam, danau, sungai dan laut.

⁷) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Air Tanah

⁸ Robert J.Kodoatie, Tata Ruang Air Tanah, Andi, Yogyakarta, 2012, Hlm 43

Menurut pendapat Driscoll, 1987 dan Skipp, 1994 tentang air tanah mengartikan bahwa air tanah (groundwater) merupakan air di bawah muka air tanah dan berada pada zona jenuh air dan menurut Davis dan De Wiest (1966), didefinisikan sebagai air yang masuk secara bebas ke dalam sumur, baik dalam keadaan bebas (unconfined) maupun tertekan (confined). Bagian bawah dari zona air tanah hampir tidak mungkin digambarkan. Air pada bukaan ini tidak bisa mengalir ke sumur karena masing-masing pori tidak saling berhubungan. Pada daerah batuan beku, paling tidak ditemukan pada kedalaman 152 m sampai 274 m, batuan sedimen ditemukan pada kedalaman mendekati 15.900 m. Daerah dibawahnya merupakan daerah air dengan kombinasi secara kimia pada batuan dan mineral.⁹

2.Potensi Air Bawah Tanah

Potensi air bawah tanah menurut pengertian pada pasal 1 angka (6) Undang-undang Nomor 7 tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air adalah potensi yang terkandung dalam air atau pada sumber air yang dapat memberikan manfaat ataupun kerugian bagi kehidupan dan penghidupan manusia serta lingkungannya.¹⁰

Potensi air bawah tanah di wilayah cekungan air bawah tanah Kabupaten Pasuruan ditentukan oleh kondisi geologi, morfologi dan kondisi hidrogeologi setempat. Berdasarkan evaluasi data air bawah tanah Kabupaten Pasuruan dapat dibedakan menjadi 4 (empat) wilayah potensi air bawah tanah yaitu wilayah potensi bawah air besar, wilayah potensi air bawah tanah sedang, potensi air bawah tanah kecil dan potensi air bawah tanah langka.

⁹ Robert J.Kodoatie, *Ibid*, Hlm 43

¹⁰ Undang-undang Nomor 7 tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air pasal (1) angka 6

3. Wilayah Potensi Air Bawah Tanah Besar

Wilayah potensi air bawah tanah besar terdapat di daerah dataran rendah yang membentang dari barat di sekitar Kecamatan Bangil memanjang ke arah timur hingga sekitar Kecamatan Grati dan ke arah selatan hingga di daerah Kecamatan Pandaan, Kecamatan Purwosari, Kecamatan Wonorejo dan Kecamatan Paserpan. Wilayah ini yang terletak di bagian utara terutama tersusun oleh endapan alluvium dataran yang terdiri atas pasir berbutir kasar sampai sedang, kerikil dan sisipan lempung, kelulusan tinggi sampai sedang. Sedangkan di bagian selatan dari wilayah potensi ini tersusun oleh endapan gunung api muda yang terdiri atas tufa, lahar, breksi dan lava andesit sampai basal, kelulusannya tinggi sampai sedang, kelulusan tinggi terdapat pada endapan lahar dan aliran lava vesikuler. *Akuifer* (sumber mata air) tertekan pada umumnya terdapat pada kedalaman lebih dari 40 meter dengan nilai keterusan rata-rata 500 m²/hari.¹¹ Muka air bawah tanah umumnya dekat permukaan tanah ada di beberapa tempat berada di atas permukaan tanah atau artesis.

Pada daerah selatan Kecamatan Gondangwetan sampai bagian barat Kecamatan Grati kedudukan muka air tanah tertekan berada di atas permukaan tanah setempat atau artesis. Kedudukan muka air bawah tanah di daerah Kecamatan Wonorejo antara 4-7 meter, di daerah kecamatan Nguling sekitar 2 meter dan Kecamatan Bangil sekitar 3 meter. Di sekitar Kecamatan Gondangwetan hingga sebelah timur kecamatan Wonorejo dan di sebelah timur Kecamatan Rembang pada umumnya debit sumur bor lebih dari 40 liter/detik. Di daerah

¹¹Bidang Pertambangan dan energi, *Inventarasi dan Penyusunan Data Pertambangan dan Penggunaan Air Tanah di Kabupaten Pasuruan*, Pasuruan, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah, 2008

Kecamatan Bangil, Kecamatan Rembang dan sebelah utara Kecamatan Wonorejo, sekitar Kecamatan Grati debit sumur bor 20-40 liter/detik. Debit jenis sumur bor di daerah Kecamatan Gondangwetan sangat beragam 80 liter/detik, Di daerah Kecamatan Nguling 74 liter/detik, Di daerah Kecamatan Grati sekitar 14 liter/detik, serta daerah Kecamatan Rembang 30 liter/detik. Kedalaman muka air bawah tanah bebas umumnya kurang dari 10 meter dengan *fluktuasi* (nilai ketidak tetapan kedalaman) sekitar 2 meter. Air bawah tanah bebas ini umumnya di manfaatkan oleh penduduk dengan cara membuat sumur gali. Debit mata air biasa berkisar antara 10-30 liter/detik. Di daerah Kecamatan Gondangwetan debit mata air antara 10-60 liter/detik. Di daerah Kecamatan Winongan debit mata air sekitar 20 liter/detik dimana debit terbesar adalah mata air Umbulan yang mencapai 500 liter/detik. Di daerah Kecamatan Nguling debit mata air antara 15-50 liter/detik. Di daerah Kecamatan Nguling debit mata air antara 15-50 liter/detik, Di daerah Kecamatan Gempol debit mata air 10-35 liter/detik. Kualitas air bawah tanah umumnya baik dan memenuhi syarat untuk bahan baku air minum.

4. Wilayah Potensi Air Bawah Tanah Sedang

Wilayah potensi air bawah tanah sedang terdapat di daerah Kecamatan dataran pantai utara memanjang dari barat sekitar Kecamatan Gempol ke arah timur melalui Kota Pasuruan sampai di sebelah utara Kecamatan Grati. Sedangkan penyebaran di bagian selatan menempati dataran rendah dan kaki Gunung Bromo pada ketinggian 100-500 meter, Di bagian barat menempati kaki Gunung Arjuno-kaki Gunung Welirang pada ketinggian 200-500 meter meliputi daerah Kecamatan Padaan, Kecamatan Sukorejo, Kecamatan Purwosari, Kecamatan Paserpan dan Kecamatan Lumbang.

Daerah potensi ini yang terletak di dataran pantai utara tersusun alluvium endapan dataran yang terdiri atas pasir berbutir kasar sampai sedang dan kerikil dengan sisipan lempung. Nilai kelulusan umumnya tersusun oleh endapan gunung api muda terdiri atas tufa, lahar, breksi dan lava andesit dengan kelulusan sedang sampai tinggi, sedangkan endapan lahar dan aliran lava vesikuler mempunyai kelulusan tinggi.¹² *Akuifer* tertekan mempunyai penyebaran yang luas dengan kedalaman bagian atas lebih dari 30 meter. Nilai keterusan sangat beragam sekitar 20 m²/hari. Kedalaman muka air bawah tanah bebas umumnya dalam, sedangkan muka air bawah tanah tertekan di sekitar Kecamatan Pandaan antara 14-23 meter, di wilayah Kota Pasuruan sekitar 1 meter dan di selatan Kecamatan Grati sekitar 21 meter. Sumur bor di daerah umumnya mempunyai debit antara 10-20 liter/detik dengan debit jenis 9 liter/detik/meter, sedangkan debit sumur bor di daerah kaki gunung bagian bawah umumnya 2,5-10 liter/detik. Kedalaman muka air bawah tanah umumnya 5-15 meter dengan *fluktuasi* rata-rata 4 meter. Air bawah tanah bebas umumnya dimanfaatkan oleh penduduk dengan membuat sumur gali. Di wilayah potensi ini banyak terdapat mata air dengan debit 10-30 liter/detik. Di daerah Kecamatan Pandaan debit mata air umumnya lebih dari 10 liter/detik, bahkan mencapai 120 liter/detik. Di daerah Kecamatan Purwosari dan Purwodadi debit mata air sekitar 15 liter/detik, dan di daerah Telogo Sentul dengan debit mencapai 500 liter/detik. Kualitas air bawah tanah pada umumnya baik memenuhi syarat sebagai baku air minum, nilai daya hantar listrik air bawah tanah bebas dan tertekan umumnya dibawah 1000 mikromhos/cm. Sedangkan di daerah dataran

¹²Bidang Pertambangan dan energi, *Inventarasi dan Penyusunan Data Pertambangan dan Penggunaan Air Tanah di Kabupaten Pasuruan*, Pasuruan, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah, 2008

sekitar Kecamatan Kraton dan wilayah Kota Pasuruan nilai daya hantar listrik lebih dari 1500 mikromhos/cm¹³.

5. Wilayah Potensi Air Bawah Tanah Kecil

Wilayah potensi air bawah tanah kecil umumnya terdapat di bagian kaki Gunung Bromo, Gunung Arjuno – Welirang dan Gunung Penanggungan pada ketinggian 500-1000 m, sedangkan penyebaran di daerah pantai antara membentang dari barat sekitar kecamatan Gempol ke timur melalui wilayah Kecamatan Kraton, dan Kecamatan Lekok sampai Kecamatan Nguling bagian utara.¹⁴ Daerah dataran pantai terutama tersusun oleh alluvium endapan dataran yang terdiri atas pasir kasar sampai sedang, kerikil dengan sisipan lempung, kelulusan sedang sampai tinggi, di daerah tubuh dan kaki gunung api, batuan penyusun adalah endapan gunung api muda yang terdiri atas tufa, lahar, breksi, dan lava andesit sampai basal, kelulusan batuan dari tinggi sampai sedang, terutama pada endapan lahar dan aliran lava vesikuler mempunyai kelulusan tinggi. *Akuifer* di daerah ini mempunyai keterusan sangat beragam, sebaran *Akuifer* tidak merata. *Akuifer* tertekan terdapat pada kedalaman lebih dari 50 meter, dengan keterusan kurang dari 10 m²/hari. Kedalaman muka air bawah tanah antara 1- 40 meter. Debit sumur bor di daerah ini umumnya kurang dari 2, 5 liter/detik. Di daerah dataran pantai *Akuifer* mempunyai penyebaran luas dengan kedalaman muka air bawah tanah relatif dangkal kurang dari 1 meter dan debit sumur 2-17 liter/detik dengan kualitas air payau atau asin. Kedalaman muka air

¹³Bidang Pertambangan dan energi, ***Inventariasi dan Penyusunan Data Pertambangan dan Penggunaan Air Tanah di Kabupaten Pasuruan***, Pasuruan, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah, 2008

¹⁴Bidang Pertambangan dan energi, ***Inventariasi dan Penyusunan Data Pertambangan dan Penggunaan Air Tanah di Kabupaten Pasuruan***, Pasuruan, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah, 2008

bawah tanah bebas antara 5-20 meter dengan fluktuasi lebih dari 5 meter. Air bawah tanah bebas umumnya dimanfaatkan oleh penduduk dengan cara membuat sumur gali. Mata air banyak terdapat pada ketinggian 500-1000 meter dengan debit 5-10 liter/detik. Kualitas air bawah tanah di bagian kaki dan tubuh gunung umumnya baik memenuhi syarat sebagai bahan baku air minum, tetapi di daerah kecamatan dataran pantai umumnya payau. Nilai daya hantar listrik air bawah tanah bebas dan tertekan lebih dari 1500 mikromhos/cm.

6. Wilayah Potensi Air Bawah Tanah Langka

Wilayah potensi air bawah tanah langka terdapat di daerah Kecamatan bagian atas hingga puncak gunung meliputi Gunung Bromo, Gunung Arjuno dan Gunung Penanggungan pada ketinggian di atas 1.000 meter.¹⁵ Daerah ini tersusun oleh material gunung api muda atas tuffa, lahar, breksi dan lava andesit sampai basalt. Penyebaran *Akuifer* sangat tidak merata dengan nilai keterusan sangat beragam. Air bawah tanah umumnya tidak dimanfaatkan karena kedudukannya sangat dalam, di area mata air dengan debit kecil dapat dimanfaatkan untuk penduduk setempat.

7. Akuifer

Menurut Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Air Tanah, mengartikan bahwa Akuifer adalah lapisan batuan jenuh air tanah yang dapat menyimpan dan meneruskan air tanah dalam jumlah cukup dan ekonomis.

8. Cekungan Air Tanah

¹⁵Bidang Pertambangan dan energi, *Inventarasi dan Penyusunan Data Pertambangan dan Penggunaan Air Tanah di Kabupaten Pasuruan*, Pasuruan, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah, 2008

Menurut Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Air Tanah, mengartikan bahwa Cekungan air tanah adalah suatu wilayah yang dibatasi oleh batas hidrogeologis, tempat semua kejadian hidrogeologis seperti proses pengimbuhan, pengaliran, dan pelepasan air tanah berlangsung. Dan dapat diambil pengertian dari segi wilayah maka kriteria CAT berdasar Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Air Tanah, adalah sebagai berikut:

- a) Mempunyai batas hidrogeologis yang dikontrol oleh kondisi geologis dan/atau kondisi hidraulik air tanah. Batas hidrogeologis adalah batas fisik wilayah pengelolaan air tanah. Batas hidrogeologis dapat berupa batas antara batuan lulus dan tidak lulus air, batas pemisah air tanah, dan batas yang terbentuk oleh struktur geologi yang meliputi, antara lain, kemiringan lapisan batuan, patahan dan lipatan.
- b) Mempunyai daerah imbuhan dan daerah lepasan air tanah dalam satu sistem pembentukan air tanah. Daerah imbuhan air tanah merupakan kawasan lindung air tanah, di daerah tersebut air tanah tidak untuk didayagunakan, sedangkan daerah lepasan air tanah secara umum dapat didayagunakan, dapat dikatakan sebagai kawasan budi daya air tanah.
- c) Memiliki satu kesatuan sistem akuifer: yaitu kesatuan susunan akuifer, termasuk lapisan batuan kedap air yang berada di dalamnya. Akuifer dapat berada pada kondisi tidak tertekan atau bebas (unconfined) dan/atau tertekan (confined).¹⁶

¹⁶ Robert J.Kodoatie, *Ibid*, Hlm 181

9. Sirkulus Hidrologi Air Tanah

Siklus hidrologi menjelaskan perjalanan air secara terus menerus, kontinyu, seimbang di darat baik di atas muka tanah dan di dalam tanah, di laut dan di udara. Dalam proses darat: di muka tanah secara gravitasi air mengalir dari tempat yang tinggi (gunung, pegunungan, dataran tinggi) ke tempat yang rendah (dataran rendah, daerah pantai) dan bermuara ke wadah air (laut, danau), air meresap ke dalam tanah (infiltrasi) dan mengalir juga secara gravitasi dari dalam tanah dengan elevasi yang lebih tinggi ke lebih rendah. Air yang meresap ini selanjutnya mengalir di daerah vadoze zone (soil zone) sebagai soil water flow dan juga mengalir di phreatic zone (groundwater zone atau saturated zone) sebagai groundwater flow. Sedangkan di Indonesia air tanah mengalir di daerah CAT sebagai soil water dan groundwater dan di daerah Non-CAT hanya soil water karena tak ada groundwater. Dalam daerah CAT air mengalir di dalam tanah baik di tanah dangkal (soil water zone) maupun di tanah dibawahnya (groundwater zone). Di groundwater zone air mengalir pada akuifer baik akuifer bebas (unconfined aquifer) maupun akuifer tertekan (confined aquifer). Di daerah discharge area dari unconfined aquifer yaitu tempat air tanah keluar atau daerah lepasan air tanah dalam satu sistem pembentukan air tanah pada kondisi tertentu bisa menyatu dengan soil zone. Dengan kata lain pada kondisi topografi tertentu soil water (di tanah dangkal) menyatu dengan groundwater. Groundwater zone ini disebut sebagai cekungan air tanah (CAT). Air juga mengalir di daerah Non-CAT baik di dalam tanah maupun di permukaan tanah. Di dalam tanah daerah Non-CAT air mengalir hanya di daerah soil water zone karena tidak ada groundwater

zone. Di permukaan tanah daerah CAT maupun Non-CAT air mengalir sebagai aliran permukaan (run-off) di daerah aliran sungai dan di sistem sungainya.¹⁷

C. Pengertian Izin

Izin berdasarkan hukum terkait pengawasan, pembinaan, pendayagunaan air menurut Pasal 1 angka (22) dan (23) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Air tanah, Izin adalah Izin pengusahaan air tanah yaitu izin untuk memperoleh hak guna usaha air dari pemanfaatan air tanah¹⁸, sedangkan pengertian izin pemakaian air tanah adalah izin untuk memperoleh hak guna pakai air dari pemanfaatan air.¹⁹ Pengertian Izin menurut pasal 1 angka (6) Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 28 Tahun 2001 tentang Perizinan Penggunaan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Izin adalah Izin penggunaan air bawah tanah dan air permukaan untuk berbagai keperluan.²⁰

Menurut istilah izin (*Vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan, izin (*Vergunning*) dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan. Dengan memberi izin penguasa memperkenalkan orang yang memohon untuk melakukan tindakan - tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya

¹⁷ Robert J.Kodoatie, *Ibid*, Hlm 50

¹⁸ menurut Pasal (1) angka 22 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Air tanah

¹⁹ menurut Pasal (1) angka 23 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Air tanah

²⁰ Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 28 Tahun 2001 tentang Perizinan Penggunaan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan pasal (1) angka 6

pengawasan. Hal pokok pada izin, bahwa sesuatu tindakan dilarang kecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dilakukan dengan cara - cara tertentu. Penolakan izin terjadi bila kriteria - kriteria yang telah ditetapkan oleh penguasa tidak dipenuhi.²¹

Pada suatu sistem perizinan, pembuat Undang-Undang dapat mencapai berbagai tujuan dari izin, yaitu sebagai berikut :

1. Keinginan mengarahkan/mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin mendirikan bangunan, izin HO, dll
2. Mencegah bahaya lingkungan, misalnya izin penebangan, izin usaha industri, dll
3. Melindungi objek-objek tertentu, misalnya izin membongkar monumen-monumen, izin mencari/menemukan barang-barang peninggalan terpendam, dll
4. Membagi benda-benda, lahan atau wilayah yang terbatas, misalnya izin menghuni di daerah padat penduduk (SIP), dll
5. Mengarahkan/pengarahan dengan menggunakan seleksi terhadap orang dan aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin bertransmigrasi, dll

Yang terpenting dalam tujuan izin ialah izin digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkret. Dalam kenyataannya, di dalam

²¹Lutfi Effendi, **Pokok-Pokok Hukum Administrasi**, Bayu Media, Malang, 2004, Hlm 63

berbagai sektor kebijaksanaan terdapat berbagai sistem izin dengan motif sejenis yang berdiri secara berdampingan.²²

Jadi dari pengertian diatas dapat disimpulkan izin pendayagunaan air tanah/ pengambilan air tanah adalah persetujuan berbentuk izin tertulis dari penguasa berdasarkan undang-undang kepada yang bersangkutan mengenai pengambilan air tanah untuk didayagunakan selama tidak bertentangan dengan kepentingan umum (kesejahteraan rakyat), dan pelaksanaan tersebut diawasi oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan kriteria atau persyaratan yang telah ditetapkan oleh penguasa berdasarkan peraturan perundang - undangan yang berlaku.

D.Pengertian Pelaksanaan Hukum

Pelaksanaan perihal perbuatan atau usaha²³, disini pelaksanaan hukum dapat diartikan usaha atau perbuatan yang dilakukan menurut keputusan yang diberikan oleh pemerintah berupa kebijakan dimana kebijakan dapat berupa peraturan perundang-undangan dapat juga berbentuk peraturan daerah.

Tujuan kebijakan pemerintah harus melakukan aksi tindakan yang berupa penghimpunan sumber daya (sumber hukum) dan pengelolaan sumber hukum yang ada. Hasil yang diperoleh dari aksi pertama dapat disebut *input* kebijakan, sementara aksi yang kedua secara terbatas dapat disebut sebagai proses pelaksanaan kebijakan. Di dalam proses kebijakan terdapat perilaku administratif.²⁴

Dalam proses pelaksanaan pemerintah di dalam birokrasi pemerintah mewujudkan kebijakan menjadi program. Jadi program dapat dipandang sebagai

²² Lutfi Effendi, *Op.Cit*, Hlm 68.

²³ Pusat Bahasa, **Kamus Bahasa Indonesia**, Jakarta, Departemen pendidikan Nasional, 2008, Hlm 861

²⁴ Samodra Wibawa, **Evaluasi Kebijakan Publik**, PT Raja Grafindo, Yogyakarta, 1994, Hlm 4.

“kebijakan birokrasi”, karena dirumuskan oleh birokrasi dan oleh karena itu membawa kepentingan para birokrat. Kebijaksanaan birokrasi menjadikan kebijaksanaan lebih efektif dalam pelaksanaannya.

Pelaksanaan yang dilakukan pemerintah terhadap Peraturan Perundang-undangan yang berlaku menurut para ahli ialah kebijakan yang dilakukan menjadi suatu program dan proyek lalu di ikuti dengan tindakan fisik serta menimbulkan suatu konsekuensi (hasil, efek atau akibat) dimana konsekuensi menjadi dua jenis yaitu berupa output dan dampak.²⁵ Output adalah barang dan jasa atau fasilitas lain yang diterima oleh sekelompok masyarakat tertentu, baik kelompok sasaran maupun kelompok lain yang tidak dimaksudkan untuk disentuh oleh kebijakan, contohnya adalah program perbaikan kampung, misalnya menghasilkan output berupa rumah sehat dan jalan kampung yang rapi, sedangkan output dari program Beasiswa Mahasiswa Indonesia adalah rupiah yang diterima oleh para mahasiswa golongan ekonomi lemah.

Jadi pengertian output disini wujud dari kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam rangka perwujudan apa yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan untuk menjadi bentuk tindakan sesungguhnya dalam perbuatan yang nyata dan ini dapat disebut juga dengan pelaksanaan hukum dimana pelaksanaan yang dilakukan pemerintah terhadap Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan Dampak adalah perubahan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari output kebijakan (Pelaksanaan kebijakan), contohnya program perbaikan kampung tadi setelah menghasilkan lingkungan fisik yang sehat

²⁵Samodra Wibawa, *Ibid*, Hlm 5.

kemudian menimbulkan dampak atau akibat yaitu meningkatnya etos kerja masyarakat kampung. Menurut para ahli, Cook dan Scioli menjelaskan bahwa setiap program yang diturunkan dari kebijakan mempunyai beberapa tujuan, dan setiap tujuan dapat di capai dengan beberapa tindakan.²⁶

Jadi Pelaksanaan hukum yang dilakukan pemerintah terhadap Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, menurut pendapat para ahli diatas dapat di simpulkan bahwa suatu pelaksanaan mempunyai beberapa tujuan dan tujuan dapat dicapai dengan tindakan disini tindakan dapat berupa pembinaan, pendayagunaan, pengendalian dan pengawasan yang dilakuan untuk mencapai suatu tujuan yaitu kesejahteraan rakyat yang didasarkan pada kebijakan yang ada atau peraturan perundang-undangan yang ada.

E. Pengertian Pembinaan

Pembinaan adalah perihal membina untuk pembaruan, penyempurnaan²⁷, disini pembinaan dalam konteks yang dilakukan pemerintah daerah dapat diartikan membina untuk pembaruan atau penyempurnaan dari pelaksanaan yang dilakukan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dimana bentuk penyempurnaan tersebut dapat berupa penyempurnaan pelaksanaan yang berbentuk program atau pemberdayaan.

Freies ermessen merupakan tindakan yang ditempuh oleh badan atau pejabat tata usaha negara untuk mengatasi suatu permasalahan atau dasar kebijaksanaan yang bertujuan demi kemaslahatan. Suatu langkah kebijaksanaan bukan merupakan peraturan perundang-undangan, sebab badan atau pejabat tata

²⁶Samodra Wibawa , *Ibid*, Hlm 5,

²⁷Pusat Bahasa, **Kamus Bahasa Indonesia**, Jakarta, Departemen pendidikan Nasional, 2008, Hlm 201

usaha negara yang bersangkutan memang tidak memiliki kewenangan pembuat peraturan. Pada kenyataannya *Freies ermessen* merupakan bagian dari kegiatan pemerintah dewasa ini yang merupakan terobosan atas dasar penggunaan *discretionarire* (kewenangan).²⁸ Dalam lokus hukum tata pemerintah *heteronom* (Keberagaman kewenangan) akan terjadi hubungan hak dan kewajiban antara pemerintah dengan rakyat dalam berbagai peran dan status, hubungan mana merupakan hubungan hukum yaitu hubungan yang memiliki akibat-hukum baik kepada pemerintah maupun kepada rakyat dalam berbagai statusnya²⁹. Hubungan hukum dalam pelaksanaan tugas fungsi dibidang kesejahteraan adalah hubungan yang terjadi antara pemerintah maupun kepada rakyat dalam berbagai statusnya sebagai penduduk dan anggota masyarakat untuk mencapai suatu kondisi yang diinginkan berkenaan dengan kualitas kehidupan manusia baik dalam aspek jasmani dan aspek rohani. Hubungan hukum dalam pelaksanaan tugas fungsi dibidang kesejahteraan dapat dibagi tiga yaitu :

1. Hubungan hukum dalam pelaksanaan fungsi pengayoman dalam bidang kesejahteraan diartikan perlindungan dalam arti yang seluas-luasnya yaitu perlindungan yang memberikan jaminan bagi rakyat sebagai warga negara atas hak-hak yang dilindungi selain hak dasar yang ada pada konstitusi. Pemerintah dalam kegiatan pengayoman (perlindungan) memiliki kewajiban untuk melaksanakannya guna

²⁸Lutfi Effendi, *Op.Cit*, Hlm69.

²⁹Faried Ali, *Op.Cit*, Hlm 50.

kepentingan rakyat sehingga memungkinkan rakyat untuk hidup sejahtera.³⁰

2. Hubungan hukum dalam pelaksanaan fungsi pemberdayaan dalam bidang kesejahteraan adalah upaya mengembangkan potensi yang dimiliki baik oleh individu maupun oleh masyarakat dan daerah.

Dengan demikian, pemberdayaan sebagai fungsi yang diemban oleh pemerintah berkonotasi sebagai pembangunan nasional seutuhnya yang berupa pembangunan sosial, pembangunan modernisasi, pembangunan ekonomi, pembangunan daerah dan pembangunan masyarakat itu sendiri.

3. Hubungan hukum dalam pelaksanaan fungsi pelayanan dalam bidang kesejahteraan adalah pemberian dan penyediaan kebutuhan rakyat yang dilakukan pemerintah di berbagai aspek dan hubungan hukum yang berlangsung secara fungsional melalui pelayanan yang diberikan kepada rakyat dalam berbagai aspek melahirkan hak dan kewajiban secara timbal balik antara pemerintah dengan rakyat.³¹

Dari pengertian yang ada di atas dapat disimpulkan bahwa arti pembinaan yang dilakukan pemerintah adalah tindakan yang ditempuh pemerintah sesuai dengan fungsinya dan kewenangan atas dasar peraturan perundang-undangan yang berbentuk pengayoman, pelayanan dan pemberdayaan terhadap masyarakat dimana tindakan tersebut bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat yang mengakibatkan hak dan kewajiban secara timbal balik antara pemerintah dengan masyarakat.

³⁰*Ibid*, Hlm 51

³¹Faried Ali, Op.Cit, Hlm 53.

F. Pengertian Pendayagunaan Air Bawah Tanah

Pendayagunaan sumber daya air adalah upaya penatagunaan, penyediaan, penggunaan, pengembangan, dan pengusahaan sumber daya air secara optimal agar berhasil guna dan berdaya guna³²

Pendayagunaan air bawah tanah dangkal dari *Akuifer* bebas umumnya untuk keperluan penduduk dengan cara membuat sumur bor gali atau sumur pantek, sedangkan pemanfaatan air bawah tanah dalam atau tertekan umumnya untuk keperluan industri ataupun pengairan. Pada lereng gunung Arjuno pendayagunaan air umumnya pada ketinggian di atas 200 meter, sedangkan di lereng Gunung Bromo pada ketinggian di atas 100 meter pendayagunaan mata air di Kecamatan Winongan khususnya sumber mata air Umbulan di gunakan untuk keperluan air minum dan irigasi. Pendayagunaan air bawah tanah bebas untuk keperluan rumah tangga dengan menggunakan sumur gali atau sumur pasak pada umumnya besarnya debit pengambilan air bawah tanah kurang dari 0,5 liter/detik. Pendayagunaan air bawah tanah tertekan untuk keperluan industri dengan menggunakan sumur bor pada umumnya besarnya debit pengambilan air bawah tanah antara 35-50 liter/detik. Pendayagunaan air bawah tanah tertekan untuk keperluan pengairan dengan menggunakan sumur bor pada umumnya besarnya debit pengambilan air bawah antara 50-80 liter/detik³³.

G. Pengertian Pengendalian

Menurut Kamus Bahasa Indonesia pengertian pengendalian adalah dalam hal mengendalikan atau pengekanan dan dapat juga diartikan pengendalian yang

³²Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004 tentang sumber daya air, Pasal (1), Nomor 19.

³³Bidang Pertambangan dan energi, *Inventarasi dan Penyusunan Data Pertambangan dan Penggunaan Air Tanah di Kabupaten Pasuruan*, Pasuruan, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah, 2008

dilakukan oleh manusia ialah pengawasan atas kemajuan atau tugas dengan membandingkan hasil dan sasaran secara teratur serta menyesuaikan usaha didalam kegiatan dengan hasil pengawasan³⁴.

Dalam Undang-Undang Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Pasal 1 Nomor (1) mengartikan pengendalian sebagai Sitem Pengendalian Intern artinya adalah proses yang intergal pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efesien keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan per undang-undangan.³⁵

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air, Pasal 1 Nomor (20) mengartikan Pengendalian disini menyangkut pengendalian daya rusak air yang dapat diartikan sebagai upaya untuk mencegah menanggulangi dan memulihkan kerusakan kualitas lingkungan yang disebabkan oleh daya rusak air³⁶.

Jadi dapat disimpulkan bahwa arti pengendalian disini dapat diartikan suatu upaya dari pemerintah atau kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai pemerintahan untuk melaksanakan upaya mencegah dan memulihkan kerusakan kualitas lingkungan yang disebabkan oleh daya rusak air akibat dari proses penggunaan air bawah tanah.

³⁴ Pusat Bahasa, **Kamus Bahasa Indonesia**, Jakarta, Departemen pendidikan Nasional, 2008, Hlm 733.

³⁵ Undang – Undang Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Pasal (1) Nomor 1.

³⁶ Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004 tentang sumber daya air, Pasal (1), Nomor 20.

H. Pengertian Pengawasan

Istilah Pengawasan dalam banyak hal sama artinya dengan kontrol. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia arti kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan, jadi mengontrol dapat diartikan mengawasi dan memeriksa³⁷.

Menurut Sujamto dalam Bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai pandangan yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini adalah arti sempit, yang oleh Sujamto di beri definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Adapun pengendalian itu pengertiannya lebih *forceful* dari pada pengawasan, yaitu sebagai segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerjaan berjalan sesuai dengan semestinya.³⁸

Menurut Henry Fayol pada hakekatnya pengawasan merupakan suatu tindakan menilai apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan sehingga pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang kesalahan tersebut akan dapat di perbaiki dan yang terpenting jangn sampai kesalahan tersebut terulang kembali.³⁹

Sementara menurut Newman bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana

³⁷ Pusat Bahasa, **Kamus Bahasa Indonesia**, Jakarta, Departemen pendidikan Nasional, 2008, Hlm 105.

³⁸ Sirajudin, **Hukum Pelayanan Publik**, Setara Press, Malang, 2001, Hlm 125

³⁹ Sirajudin, *Op.Cit*, Hlm 126.

atau pengawasan adalah tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses tersebut.⁴⁰

Selanjutnya Muchsan mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana).⁴¹

Sedangkan Bagir Manan memandang kontrol sebagai sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga juga dapat disebut dengan fungsi kontrol dan hak kontrol, kontrol yang mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian, pengawasan yang berhubungan dengan arahan (*directive*).⁴²

Dari pendapat-pendapat tersebut diatas, maka dapat ditangkap makna dasar dari pengawasan adalah : pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk mencapai hasil dari tujuan, adanya tolak ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan, adanya kegiatan untuk mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan tolak ukur yang ditetapkan, mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar serta adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolak ukur yang ditetapkan.

Dalam perspektif konstitusionalisme, pengawasan kekuasaan merupakan tujuan dasar dari konstitusi, dalam sejarah ide-ide politik kebutuhan untuk mempertahankan kekuasaan telah menjadi suatu pokok pembicaraan yang selalu berulang, bahkan sudah menjadi obsesi seseorang yang berkuasa.

⁴⁰Sirajudin, *Ibid* Hlm 126.

⁴¹Sirajudin, *Ibid* Hlm 126.

⁴²Sirajudin, *Ibid* Hlm 126..

Dalam kerangka pengawasan ada begitu banyak lembaga pengawasan dan memfungsikan diri sebagai lembaga pengawasan. Paulus Effendi Lotulung memetakan macam-macam lembaga pengawasan, yaitu :

1. Ditinjau dari segi kedudukan dari badan atau organ yang melaksanakan kontrol, dapat dibedakan atas : kontrol *intern* (kontrol dalam) dan kontrol *ekstern* (kontrol luar) . Kontrol *intern* berarti pengawasan yang dilakukan oleh organisasi/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, kontrol ini di sebut juga *built in control*. Sedangkan kontrol *ekstern* adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisasi struktural berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif.
2. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya suatu kontrol dapat di bedakan atas : kontrol *a priori*, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum di keluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya, yang pembentukanya merupakan kewenangan pemerintah. Sedangkan kontrol *a posteriori*, yakni pengawasan yang baru terjadi sesudah dikeluarkan keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan atau perbuatan pemerintah.
3. Di tinjau dari segi obyek di awasi suatu kontrol dapat di bedakan atas : kontrol segi hukum, kontrol segi kemanfaatan. Kontrol segi hukum adalah kontrol untuk menilai segi-segi pertimbangan yang bersifat hukum dari perbuatan pemerintah. Sedangkan pada kontrol di segi kemanfaatan adalah untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah ditinjau dari segi pertimbangan kemanfaatannya.

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia pengawasan dapat dilakukan lembaga-lembaga di luar organ pemerintahan yang diawasi (pengawasan eksternal) dan dapat pula dilakukan oleh lembaga-lembaga dalam lingkunganpemerintah itu sendiri (pengawasan internal). Pengawasan yang bersifat eksternal dilakukan oleh lembaga-lembaga negara seperti, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga peradilan di bawahnya. Pengawasan eksternal ini juga dilakukan oleh masyarakat, yang dapat dilakukan oleh orang perorangan, kelompok masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan media massa.

Dalam pengawasan internal, pengawasan dapat di lakukan oleh lembaga-lembaga yang dibuat khusus oleh pemerintah seperti Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan (BPKP), pengawasan yang dilakukan oleh Inspektoral Jendral Departemen, Badan Pengawas Daerah (Bawasda). Pengawasan internal dalam lingkungan pemerintah juga dilakukan oleh atasan langsung pejabat/badan tata usaha negara. Pengawasan ini sering juga dinamakan pengawasan melekat (Waskat).⁴³

Dalam konteks yang lebih luas maka arti dan makna pengawasan yang dikemukakan diatas lebih bercorak pada pengawasn (kontrol) yang berlaku dalam organisasi dan birokrasi. Jika ditarik dalam makna yang lebih luas dan komprehensif maka pengawasan dapat dilihat sebagai segi yakni : kontrol sebagai penguasaan pikiran, disiplin sebagai kontrol diri dan kontrol sebagai sebuah makna simbolik.⁴⁴

⁴³Sirajudin, *Ibid*, Hlm 128.

⁴⁴Sirajudin, *Ibid*, Hlm 128.

Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan. Adapun sifat-sifat pengawasannya adalah : Politik bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektifitas dan legitimasi, yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiksi dan legalitas, ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi, moral dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas.⁴⁵

Prinsip pengawasan yang terkandung dalam negara kesatuan menurut Bagir Manan adalah Pemerintah Pusat berwenang untuk campur tangan yang lebih insentif terhadap persoalan-persoalan di daerah. Ditinjau dari hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pengawasan merupakan “*pengikat*” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*). Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintah daerah termasuk keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan.⁴⁶

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap suatu pemerintahan otonomi yaitu pengawasan preventif (*preventif toezicht*) dan pengawasan represif (*represif toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang

⁴⁵Didik Sukriono, **Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi**, Setara Press, Malang, 2013, Hlm. 139.

⁴⁶Didik Sukriono, *Ibid*, Hlm 140.

menegaskan (*goedkeuring*). Pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*Vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).⁴⁷

Jadi dari pendapat para ahli dapat disimpulkan pengawasan ditinjau dari segi pelaksanaan adalah upaya dan proses kegiatan yang berasal dari kewenangan berbentuk kebijakan sehingga tujuan kebijakan tersebut dapat dijalankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sesuai dengan kondisi yang ada dimana pelaksanaan tersebut dijalankan melalui badan-badan pemerintahan atau komite pembantu pemerintah yang bertugas untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga kebijakan yang telah dibuat dapat terlaksana dengan efektif dan baik sesuai dengan keadaan kondisi masyarakat yang ada sehingga penerapan kebijakan dari proses perjalanan kebijakan menghasilkan kesejahteraan bagi masyarakat.



⁴⁷Didik Sukriono, *Ibid*, Hlm 141.