

**PROBLEMATIK KEDUDUKAN GUBERNUR SEBAGAI KEPALA
DAERAH DAN WAKIL PEMERINTAH PUSAT DI DAERAH MENURUT
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

SKRIPSI



Oleh :

FATMA REZA ZUBARITA

No. Mahasiswa : 16410016

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020

**PROBLEMATIK KEDUDUKAN GUBERNUR SEBAGAI KEPALA DAERAH DAN
WAKIL PEMERINTAH PUSAT DI DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

SKRIPSI



Oleh :

FATMA REZA ZUBARITA

No. Mahasiswa : 16410016

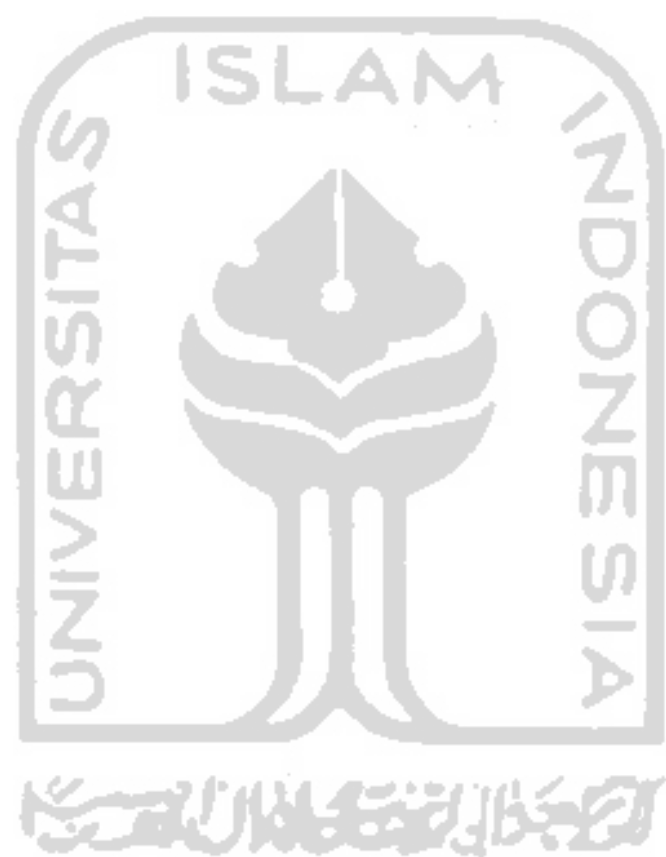
PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020



HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN



**PROBLEMATIK KEDUDUKAN GUBERNUR SEBAGAI KEPALA DAERAH DAN
WAKIL PEMERINTAH PUSAT DI DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke Depan
Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

pada Tanggal 10 September 2020



Yogyakarta, 22 - 7 - 2020
Dosen Pembimbing Skripsi,

Prof. Dr. Nuzul Huda, S.H., M.Hum
NIP. 904100108

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR



**PROBLEMATIK KEDUDUKAN GUBERNUR SEBAGAI KEPALA DAERAH DAN
WAKIL PEMERINTAH PUSAT DI DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada tanggal 10 September 2020 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 10 September 2020

Tim Penguji

1. Ketua : Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum
2. Anggota : Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H.
3. Anggota : Jamaludin Ghafur S.H., M.H.

Tanda Tangan

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.

NIP: 904100102

HALAMAN MOTTO



“Bersabarlah kamu dan kuatkanlah kesabaranmu dan tetaplah bersiap siaga dan bertaqwalah kepada Allah supaya kamu menang”

QS. Ali-Imran: 200

“Barang siapa keluar untuk mencari ilmu maka ia berada di jalan Allah”

(H.R TURMUDZI)

“Sapa sek nandur, bakal ngunduh”

“Becik Ketitik, Ala Kethara”



HALAMAN PERSEMBAHAN



Karya Sederhana yang masih jauh dari sempurna ini semoga menjadi persembahan nyata atas perjalanan penulis dalam ikhtiar mencapai cita-cita, terkhusus untuk:

Ayahanda M. Badrud Tamam, Ibunda Siti Zumaroh

Orang tua tercinta yang dengan kesabaran dan keikhlasannya, mendedikasikan pikiran dan tenaganya bagi putra-putranya.

Bapak dan Ibu Guru penulis

Sang pembangun insan cendekia, yang telah membekali ilmu dan pengetahuan kepada penulis.

TK RA Muslimat NU Adikarto II, SD Terpadu Ma'arif Gunungpring, SMPN 1 Muntilan, SMA Ar-Risalah Kota Kediri, dan Universitas Islam Indonesia

Almamater penulis yang telah menuntun perjalanan akademik dan non akademik.

Para akademisi dan praktisi hukum



CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Fatma Reza Zubarita
2. Tempat Lahir : Magelang
3. Tanggal Lahir : 7 November 1996
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : B
6. Alamat : Jl. Klamong No. 5 RT/RW 04/02 Temanem, Adikarto,
Muntilan, Magelang, Kode Pos. 56415
7. Email : 16410016@students.uui.ac.id
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Mukhammad Badrud Tamam
Pekerjaan Ayah : Pedagang
 - b. Nama Ibu : Siti Zumaroh
Pekerjaan Ibu : Pedagang
9. Alamat : Jl. Klamong No. 5 RT/RW 04/02 Temanem, Adikarto,
Muntilan, Magelang, Kode Pos. 56415
10. Riwayat Pendidikan
 - a. TK : TK RA Muslimat NU Adikarto 2
 - b. SD : SD Terpadu Ma'arif Gunungpring
 - c. SMP : SMP Negeri 1 Muntilan
 - d. SMA : SMA Terpadu Ar-Risalah Kota Kediri
11. Hobi : Bernyanyi dan Bersepeda
12. Organisasi
 - a. Forum Kajian dan Penulisan Hukum Wakil Sekretaris Umum 2017/2018
 - b. Ikatan Pelajar Putri Nahdlotul Ulama Anggota 2016-2018
Kec. Muntilan
13. Prestasi
 - a. Best Youngest Presenter in International Conference on Islamic Law in Indonesia, Law Faculty, Universitas Indonesia (2016).
 - b. The candidate of Student Exchange Europe (2017).

- c. Juara 2 Kompetisi Perancangan Undang-Undang Sciencesational, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia (2017).
- d. The Candidate Program of The 6th International Conference in Malaysia “Entrepreneurs and Sustainable Economic Growth for Developing Countries: Opportunities and Challenges” (2018).
- e. Juara 1 Kompetisi Constitutional Drafting Padjajaran Law Fair, Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran (2019).
- f. Juara 2 Kompetisi Perancangan Undang-Undang Constitutional Law Festival, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya (2019).



Yogyakarta, 22 Juli 2020
Mahasiswa yang bersangkutan,

Fatma Reza Zubarita

NIM. 16410016

SURAT PERNYATAAN
Orisinalitas Karya Tulis Ilmiah Berupa Tugas Akhir Mahasiswa
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Bismillahirrahmanirrohimi

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fatma Reza Zubarita

No. Mahasiswa : 16410016

Adalah benar-benar sebagai mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul: **PROBLEMATIK KEDUDUKAN GUBERNUR SEBAGAI KEPALA DAERAH DAN WAKIL PEMERINTAH PUSAT DI DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH.**

Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan tersebut dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap ketentuan, kaidah, dan norma penulisan yang berlaku dalam sebuah karya tulis ilmiah.
2. Bahwa meskipun secara prinsip atau kaidah Hak Cipta, karya ilmiah ini menjadi Hak Milik penulis, namun demi kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, dengan ini saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan UII untuk menggunakan karya ilmiah ini.

Kemudian atas pernyataan tersebut di atas, jika di kemudian hari ditemukan dan terbukti dengan meyakinkan terdapat perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut di atas, maka saya sanggup untuk menerima sanksi, baik sanksi administratif maupun sanksi pidana. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk memberikan keterangan maupun pembelaan terhadap hak-hak saya serta

menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya di depan “Majelis” atau “Tim” Fakultas Hukum UII yang ditunjuk dan berwenang jika terdapat dugaan plagiat pada karya tulis ilmiah ini.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya dan dalam keadaan sadar, sehat jasmani, dan rohani serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 22 Juli 2020

Yang membuat surat pernyataan,



Fatma Reza Zubarita
16410016

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Syukur Alhamdulillah senantiasa penulis panjatkan kehadiran Allah SWT Tuhan Semesta Alam yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis ilmiah berupa skripsi yang berjudul **“PROBLEMATIK KEDUDUKAN GUBERNUR SEBAGAI KEPALA DAERAH DAN WAKIL PEMERINTAH PUSAT DI DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH”**. Tidak lupa shalawat dan salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi besar Nabi Muhammad SAW, yang karena atas jasa-jasanya mampu menuntun umat manusia menuju Ridho dan Hidayah-Nya.

Tulisan sederhana ini disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Penulis menyadari bahwa tanpa kehadiran sosok-sosok yang menginspirasi dan memandu perjalanan akademik ini, maka penulis tidak mampu sampai pada capaian ini. Oleh karena itu pula, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Kedua orangtua tercinta, Ayahanda M. Badrud Tamam dan Ibunda Siti Zumaroh yang dengan kesabaran dan ketulusannya selalu berdo'a, mendedikasikan pikiran serta tenaganya bagi putrinya yang tengah berjuang dalam menuntut ilmu dan mencapai cita-citanya;
2. Ibu Prof. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, sosok Guru sekaligus Ibu yang senantiasa menuntun dan menginspirasi perjuangan akademik penulis, dengan setia meluangkan waktu di tengah kesibukan amanah ilmiahnya;
3. Dr. Abdul Jamil, S.H., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia periode 2018-2022, yang tengah meneruskan amanah untuk mendukung dan memfasilitasi proses akademik bagi penulis selama studi di kampus perjuangan ini;

4. Dosen Pembimbing Akademik (DPA) penulis, Bapak Dodik Setiawan , S.H., M.H., LL.M, dan pendamping DPA penulis, Ibu Arie Indah, yang telah mengarahkan perjalanan akademik penulis selama belajar di Fakultas Hukum UII;
5. Eko Riyadi, S.H., M.H., selaku salah satu dosen yang menginspirasi dan memberikan pelajaran pertama kepada penulis berkaitan dengan sistematika penulisan serta mendorong penulis untuk aktif terlibat dalam dunia kepenulisan.
6. Seluruh Dosen dan Tenaga Pendidik di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah ikhlas memberikan ilmu, pengetahuan, teladan, serta pelayanan kepada penulis;
7. Pengasuh Pondok Pesantren Al-Munawwir Komplek Q, Krapyak, Alm. Bapak Warsun Moenawir, Ibu Khusnul Khotimah Warsun, Gus Nanang, Gus Kholid, Neng Baity, dan Neng Aina yang telah menuntun dan mengajarkan kepada penulis untuk istiqomah menuntut ilmu dan mengaji;
8. Guru dan Kakak senior penulis, Dr. Despan Heryansyah, S.H.I, M.H., Allan FG Wardhana S.H., M.H., Harry Setya Nugraha S.H., M.H., Muhammad Saleh S.H., M.H., Yuniar Riza Hakiki S.H., Addi Fauzani S.H., M. Faisol Soleh S.H., Sahid Hadi, S.H., M. Ilham Wibowo S.H., Suha Qarirah S.H., Hilyatul Ashfia S.H., yang selalu menginspirasi, menuntun, meminjam buku-bukunya, hingga menjadi teman diskusi selama penulis menempuh perjalanan akademik ini;
9. Sahabat-sahabat sebaya penulis, Kanza Latunhi Rayes S.H., Meilin Silitonga S.H., Amelia Amrina Rosyada S.H., M. Addin Akmaluddin, Tommy Ramdhani, Tsabbitt Aqdamana, Shilvi Grisminarti S.H., Yuninda Rosyadi S.H, Wahyu Prakoso, S.H., Ramiz Afif Naufal, Putri Intan Andini, serta sahabat-sahabat yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, yang mendukung dan menjadi inspirasi penulis saat bersama-sama menjalani perjuangan akademik ini;
10. Rekan-rekan keluarga besar Forum Kajian Penulisan Hukum (FKPH) LEM FH UII, yang telah menjadi bagian dari pengembangan akademik dan non akademik penulis;
11. Adek-adek junior penulis, Yustika Ardhany, Taufiqurrahman, Elfian Fauzy, Aprillia Wahyuningsih, Rahmadina Bella, Zihan Tasha Maharani, Arrival Nur Ilahi, Jihan Sekar Putri, Laily Nur Aisah, dan adek-adek lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, yang telah memberikan keceriaan dan kelucuannya di tengah pemberkasan kepenulisan.

12. Teman-teman di pondok, terkhusus santriwati Komplek Tahfidz Q6 PP. Al-Munawwir, yang telah menjadi keluarga baru dan kebersamai penulis selama di Yogyakarta serta tak pernah lelah menjadi tempat bercerita dengan membangun tekad dan kerja keras untuk menjadi pribadi yang lebih baik;
13. Teman KKN Dusun Kalimengger, Desa Wonosari, Kecamatan Sadang, Kabupaten Kebumen, Haritsa, Deasy, Marsel, Cita, Lingga, Fikrin, Fikar, Rohai, Fuad, Wahid, dan teman-teman lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan pengalaman hidup yang mengesankan.
14. Serta seluruh pihak yang telah berkontribusi bagi penulis dan tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Terimakasih telah menjadi guru bagi penulis.

Demikian pengantar ini disampaikan, penulis menyadari bahwa setiap manusia memiliki keterbatasan, begitu pun dengan penulis. Dalam pembuatan skripsi ini mungkin masih banyak sekali kekurangan-kekurang yang ditemukan, oleh karena itu penulis mengucapkan mohon maaf yang sebesar-besarnya. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi para pembacanya.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 22 Juli 2020



(Fatma Reza Zubarita)

NIM. 16410016

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR	v
HALAMAN MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
CURRICULUM VITAE	viii
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	x
KATA PENGANTAR	xii
DAFTAR ISI	xv
ABSTRAK	xx
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	9
E. Kerangka Teoritis.....	10
F. Tinjauan Pustaka	21
G. Definisi Operasional	23
H. Metode Penelitian	24
I. Sistematika Penulisan	28
BAB II TINJAUAN TEORITIS TENTANG NEGARA KESATUAN, PEMERINTAH DAERAH, KEWENANGAN, DAN KEDUDUKAN GUBERNUR DALAM ISLAM	30
A. Negara Kesatuan	30
B. Pemerintah Daerah	39
C. Kewenangan.....	48
D. Kedudukan Gubernur dalam Islam	60
BAB III PROBLEMATIK KEDUDUKAN GUBERNUR DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA	67
A. Kedudukan Gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia	67
1. Masa Orde Baru.....	67

2. Masa Reformasi	82
B. Penataan Kedudukan dan Kewenangan Gubernur	173
1. Kedudukan Gubernur	173
2. Kewenangan Gubernur	194
C. Kedudukan Gubernur di Yogyakarta	213
BAB IV PENUTUP	217
A. Kesimpulan	217
B. Rekomendasi	220
DAFTAR PUSTAKA	222
<i>Lampiran Plagiasi</i>	236



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1. Perbedaan Delegasi dan Mandat.....	59
Tabel 3.1. Perbandingan Urusan Wajib dan Pilihan antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.....	115
Tabel 3.2. Perbedaan Tugas dan Kewenangan, Hak-hak DPRD, dan Kewajiban DPRD Antara UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004.....	129
Tabel 3.3. Pembagian Urusan Pemerintahan Wajib Pelayanan Dasar, Wajib Non Pelayanan Dasar dan Pilihan.....	139
Tabel 3.4. Pembagian Urusan Pemerintahan oleh Menteri.....	162
Tabel 3.5. Perubahan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945.....	185
Tabel 3.6. Perubahan Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945.....	191
Tabel 3.7. Perubahan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.....	194
Tabel 3.8. Perbedaan Pelaksanaan Dekonsentrasi.....	198



DAFTAR BAGAN

Bagan. 3.1. Pola pelimpahan dari Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah.....	203
Bagan 3.2. Struktur Perangkat Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah.....	206
Bagan 3.3. Proses Pertanggungjawaban Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di Daerah.....	210



DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1. Siklus Manajemen Dekonsentrasi (Proyeksi ke Depan).....209



ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh kedudukan peran ganda gubernur yaitu sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah yang masih mengalami persoalan. Hal ini terlihat bahwa masih terdapatnya tarik ulur kewenangan, baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi dan/atau pemerintah daerah provinsi dengan kabupaten/kota. Penelitian ini akan menguraikan beberapa contoh kasus hubungan yang kurang optimal antara Menteri sebagai pembantu Presiden dan Gubernur sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah dalam pembagian urusan, baik dari segi aturan maupun pelaksanaannya. Di satu sisi, gubernur sebagai kepala daerah akan menjalankan tugas dan kewenangannya untuk kepentingan masyarakatnya di daerah yang disesuaikan dengan visi misi saat kampanye karena gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat. Di sisi lain, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah akan menjalankan mandat dari Presiden. Sedangkan menteri merupakan wakil dari pemerintah pusat yang dipilih oleh Presiden. Perbedaan dari pemberian legitimasi yang berbeda juga menunjukkan kuatnya para pihak untuk menjalankan kewenangannya masing-masing, sehingga terkadang saling bersitegang. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: *Pertama*, Bagaimana problematik kedudukan gubernur sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah? *Kedua*, Bagaimana penataan kedudukan dan kewenangan gubernur dalam Negara Kesatuan yang desentralistik?. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu yuridis-normatif, yang menggunakan data sekunder, dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, problematik kedudukan ganda gubernur terlihat dari sistem pembagian urusan yang belum sesuai dengan konsep negara kesatuan yang desentralistik dan perbedaan legitimasi yang berbeda, sehingga memunculkan ketegangan baik pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, *kedua*, penataan kedudukan dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yaitu sebagai jembatan pengendali antara pemerintah pusat dengan kabupaten/kota melalui koordinasi, pembinaan, dan pengawasan terhadap kabupaten/kota.

Kata Kunci: problematik peran ganda gubernur, sistem pembagian urusan, perbedaan pemberian delegasi

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Republik Indonesia sudah sedemikian kukuh dan mantap dalam memilih negara kesatuan dibandingkan dengan bentuk yang lain. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), yakni “*Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*”. Bahkan secara tegas Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa kekhususan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat mengalami perubahan. Prinsip negara kesatuan adalah pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi berada pada tangan Pemerintah Pusat tanpa adanya pembagian kekuasaan kepada Pemerintah Daerah.¹ Hal ini mengidentifikasi bahwa tanggungjawab pelaksanaan tugas pemerintahan berada di tangan pusat. Namun dikarenakan sistem pemerintahan di Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka terdapat tugas-tugas tertentu yang diurus oleh Pemerintah Daerah itu sendiri.²

Implikasi dari bentuk negara kesatuan adalah pelaksanaan pemerintahan daerah dilakukan melalui desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam praktik, desentralisasi dan otonomi daerah bersifat tumpang tindih. Namun, dalam maknanya, keduanya memiliki perbedaan. Desentralisasi merupakan kebalikan dengan sentralisasi. Desentralisasi berkaitan dengan pengelolaan yang meliputi pembagian dan pelimpahan, sedangkan sentralisasi berkaitan dengan pemusatan kekuasaan.³ Sementara otonomi bermakna memerintah sendiri. Karena desentralisasi berkaitan dengan status mandiri atau otonom,

¹ Reynold Simandjuntak, “Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional”, *Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. 7 No 1, Universitas Negeri Manado, 2005, hlm. 58.

² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 54-55.

³ Adissya Mega C. dan Budi Ispriyarso, “Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia”, *Jurnal Law Reform*, Vol. 15, No. 1, Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, 2011, hlm. 151.

maka setiap pembicaraan berkaitan dengan desentralisasi dengan sendirinya membicarakan otonomi. Esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian, yakni penyerahan urusan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Dengan kata lain, desentralisasi dan otonomi merupakan dua sisi mata uang (*both of side of one coin*).⁴

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu memiliki pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Sedangkan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan secara tegas bahwa “Pemerintah provinsi, kabupaten/kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut otonomi dan tugas pembantuan”. Penyelenggaraan otonomi daerah selanjutnya dilaksanakan secara seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.⁵ Oleh karena itu, wujud penyelenggaraan negara kesatuan yang didesentralisasikan seperti yang digambarkan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 tersebut, terkadang menimbulkan polemik tarik ulur pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Format dan konsep mengenai bentuk negara dan hubungan otoritas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan suatu pergulatan paling serius yang telah menguras energi sosial, ekonomi, hukum, politik, dan kultural yang besar dalam sejarah perjalanan Republik Indonesia. Pergulatan ini sudah lama, bahkan sejak awal kelahiran Indonesia dan terus terjadi dalam aneka ragamnya hingga saat ini.⁶ Hal

⁴ Sirajuddin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah (Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah)*, Malang: Setara Press, 2016, hlm. 2-3.

⁵ Reynold Simandjuntak, “Sistem Desentralisasi...”, *Op. Cit*, hlm. 57.

⁶ Despan Hermansyah, “Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah (Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi)”, *Tesis*, Program Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016, hlm. 3.

ini dapat dilihat keberadaan aturan yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah telah mengalami perubahan dari masa ke masa. Hal ini menandakan dibutuhkan adanya penyempurnaan aturan tentang Pemerintahan Daerah, terutama dalam hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Pertama, pada masa Orde Baru, secara politis daerah tidak diberikan ruang “kebebasan” dalam menentukan corak, langgam, dan dinamika yang diinginkan oleh masyarakat setempat. Kepala Daerah juga sekaligus sebagai kepala wilayah dijadikan alat pusat yang efektif untuk “melegalkan” kebijakan pusat. Keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (UU No. 5 Tahun 1974) seperti lumpuh dan dibuat mati suri selama kurang lebih 24 tahun.⁷ Pelaksanaan otonomi daerah dilakukan secara sistem otonomi materiil,⁸ yaitu tugas Pemerintah Daerah ditetapkan secara rinci, di luar kewenangannya menjadi wewenang Pemerintah Pusat. Akibatnya pelaksanaan tugas dan wewenang daerah menjadi tidak fleksibel karena harus melalui prosedur yang berbelit-belit.

Kedua, keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22 Tahun 1999) telah memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah. Konsep yang diatur dalam aturan ini dinilai tidak layak lagi sebab jiwa UU No. 22 Tahun 1999 ini kurang begitu mendukung terciptanya demokrasi yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi itu sendiri. Undang-undang ini cenderung menghasilkan demokrasi yang “keblabasan” dan memunculkan “raja-raja kecil” di daerah.⁹ Pelaksanaan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ini ternyata menimbulkan akibat-akibat yang dianggap merugikan masyarakat, seperti (1) timbulnya semangat kedaerahan, (2) politisasi aparat pemerintah, (3) arogansi lembaga

⁷ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...*, *Op. Cit*, hlm. 48.

⁸ Ahmad Sutrisno, “Kebijakan Politik Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinon*, Edisi I, Vol. 2, 2014, hlm. 6.

⁹ Novan Andreas L. Tobing, “Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah”, *Jurnal Dinamika Politik*, Vol. 2, No. 1, Departemen Ilmu Sosial Politik, Universitas Sumatera Utara, 2013, hlm. 2.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), (4) pengawasan keuangan daerah yang timpang, dan (5) timbulnya konflik antar daerah. Selain itu, terdapat fakta lain bahwa (a) ketentuan yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini banyak menimbulkan multitafsir karena ketidakjelasan pembagian kewenangan pusat dan daerah, (b) ketidakjelasan hubungan hierarkis strata pemerintahan antara provinsi dengan kabupaten/kota, (c) tolak tarik antara DPRD dan kepala daerah yang berkonsekuensi pertanggungjawaban dan pemberhentian kepala daerah oleh DPRD.¹⁰

Ketiga, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004) yang hadir sebagai peraturan yang menggantikan undang-undang sebelumnya. Dengan hadirnya UU No. 32 Tahun 2004 dirasa sesuai dengan amanat konstitusi hasil amandemen yang menekankan pada asas otonomi dan tugas pembantuan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.¹¹ Namun dalam kurun waktu dua tahun pelaksanaannya, kelemahan UU No. 32 Tahun 2004 mulai tampak. Kelemahan tersebut di antaranya adalah tidak jelasnya kriteria pembagian kewenangan *concurrent* secara proporsional antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Lebih-lebih dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (PP No. 38 Tahun 2007), maka segera tampak pengaturan kewenangan pemerintah pusat menjadi lebih dominan dan signifikan.¹²

¹⁰ Sirajuddin, dkk, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit*, hlm. 41-42.

¹¹ Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2017, hlm. 37.

¹² Sirajuddin, dkk, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit*, hlm. 41-42 dalam buku yang ditulis oleh HM. Wahyudi Husein dan H. Hufron, *Politik Hukum & Kepentingan*, Laksbang Presindo Yogyakarta dan PUSDERANKUM Surabaya, 2008, hlm. 163-164.

Keempat, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hadir dengan pengaturan yang lebih kompleks dan sistematis dalam pengaturannya. Bahkan apabila ditelaah muatan undang-undang ini, maka terdapat pengaturan yang berkaitan dengan perihal pemekaran wilayah. Menurut Pasal 4 undang-undang ini, selain berstatus sebagai daerah otonom, Provinsi juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan menjalankan urusan pemerintahan umum. Sedangkan Kabupaten/Kota juga merupakan wilayah administratif yang wilayah kerjanya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah dalam undang-undang ini masih menggunakan *residual power*.¹³ Urusan pemerintahan dibagi menjadi tiga jenis, yaitu (1) urusan pemerintah absolut yaitu kewenangan mutlak pemerintah pusat (2) urusan pemerintahan konkuren yaitu adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah, (3) urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.¹⁴

UU No. 23 Tahun 2014 mempertegas kedudukan gubernur yang selama ini berlaku dalam UU No. 32 Tahun 2004 hierarkinya “putus di tingkat kabupaten/kota sehingga menimbulkan ketidakpatuhan bupati/walikota kepada gubernur”¹⁵ sebagai wakil pemerintah pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota.¹⁶ Beberapa ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2014 mengindikasikan terjadinya kekuasaan pemerintah pusat kepada daerah. Hal ini diwujudkan seperti adanya kewajiban kepala daerah dalam menyampaikan bentuk

¹³ Septi Nur Wijayanti, “Hubungan Antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014”, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23, No. 2, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2016, hlm. 197.

¹⁴ Pasal 9 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁵ Sirajuddin, dkk, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit*, hlm. 48 dalam tulisan yang ditulis oleh Djohermansyah Djohan, Kado Hari Otonomi, Kompas, 2015.

¹⁶ Pasal 373 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah atasan. Dalam faktanya, masih terdapat beberapa kasus hubungan tarik menarik antara Pemerintah Pusat dengan Gubernur sebagai otoritas yang menjalankan kewenangan wakil pemerintah pusat dan kepala daerah, seperti:

- a. Gubernur Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) melawan Rizal Ramli sebagai Menteri Koordinator Kemaritiman. Perseteruan keduanya terjadi karena ada polemik pemberhentian proyek reklamasi. Rizal menghentikan proyek reklamasi di Pulau G dengan beberapa alasan yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU No. 27 Tahun 2007) serta Peraturan Presiden Nomor 122 Tahun 2012 tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Perpres No. 122 Tahun 2012). Namun, keputusan Rizal tersebut mengandung protes dari Ahok dikarenakan pengeluaran surat pemberhentian secara tidak resmi. Selain itu Ahok juga memprotes karena pengumuman dari Rizal seolah membuat keputusan presiden bisa dicabut dengan aturan menteri. Sebab, reklamasi Pulau G mengacu pada Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta (Kepres No. 52 Tahun 1995).¹⁷ Mahfud MD memberikan komentarnya dalam sisi hukum ketatanegaraan bahwa apa yang dilakukan oleh Rizal tidak memiliki kaitannya dengan Gubernur DKI, Ahok dan sudah sewajarnya apabila menyampaikan permasalahan reklamasi langsung kepada Presiden. Ia pun menambahkan bahwa tugas dan fungsi menteri koordinator hanya sebatas mengoordinasi, bukan pengaturan sebuah kebijakan.¹⁸
- b. Gubernur Anies Baswedan melawan Menteri Koordinator bidang Kemaritiman, Luhut Panjaitan. Masalah Reklamasi Pulau di Teluk Jakarta, Gubernur Anies bersikukuh membatalkan Hak Guna Bangunan (HGB) pulau reklamasi yang telah diperoleh oleh pengembang walaupun kebijakan akhirnya bertentangan dengan pemerintah pusat.¹⁹ Hal ini dilakukan sebagai wujud janji Anies dan Sandiga sebelum menjabat menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Sedangkan Luhut bersikeras telah memberikan masukan kepada Anis dan Sandiaga Uno untuk tetap melanjutkan proyek reklamasi Pantai Utara Jakarta. Tetapi, Anies tetap bertahan dengan Pasal 4 Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1995 (Kepres No. 25 Tahun 1995) yang menyatakan bahwa kewenangan dan tanggungjawab reklamasi pantura menjadi kewenangan Gubernur. Pada awal Juni 2019, isu reklamasi Teluk Jakarta kembali mengemuka setelah Anis mengeluarkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) terhadap ratusan bangunan berdasarkan Penerbitan IMB pada Peraturan

¹⁷ Jessi Carina, "Pertemanan Ahok dan Rizal Ramli yang Renggang Sejak Polemik Reklamasi", *Artikel*, diakses pada <https://megapolitan.kompas.com/read/2016/09/19/07212001/pertemanan.ahok.dan.rizal.ramli.yang.renggang.sejak.polemik.reklamasi?page=all> tanggal 23 November 2019, pukul 10:47 WIB

¹⁸ Oscar Feri, "Pandangan Mahfud MD Soal Kisruh Reklamasi Ahok dan Rizal Ramli", *Artikel*, diakses pada <https://www.liputan6.com/news/read/2557687/pandangan-mahfud-md-soal-kisruh-reklamasi-ahok-dan-rizal-ramli> tanggal 23 November 2019, pukul 10:55 WIB.

¹⁹ Tribun-Medan, "Anies Blak-blakan Lawan Soal Reklamasi, Emosi Luhut Meledak: Saya Kejar Siapapun Dia", *Artikel*, diakses pada <https://medan.tribunnews.com/2018/01/26/anies-blak-blakan-lawan-soal-reklamasi-emosi-luhut-memuncak-saya-kejar-siapa-pun-dia> tanggal 23 November 2019 pukul 11:26 WIB.

Gubernur No. 206/2016 tentang Panduan Rancang Kota Pulau C, Pulau D, dan Pulau E Hasil Reklamasi Kawasan Strategis Pantai Utara Jakarta.²⁰ Hal ini tentu menimbulkan bentuk protes dari warga masyarakat di sekitar Teluk Jakarta, karena tindakan yang dilakukan Anies dan Sandiaga telah berbeda dengan janji yang dituangkan sebelum menjabat menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Jakarta.

- c. Gubernur Maluku, Murad Imail melawan Menteri Kelautan dan Perikanan, Susi Pudjiastuti. Murad menyatakan perang kepada Susi atas kebijakan moratorium yang ditetapkannya tidak memberikan keuntungan yang lebih bagi Provinsi Maluku, tepatnya masyarakat Arafuru. Thahjo Kumala sebagai Menteri Dalam Negeri juga memberikan tanggapannya, bahwa apabila kebijakan tersebut ternyata bertentangan dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat setempat, maka bisa diajukan diskresi. Hal ini dikarenakan meskipun Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, tetapi dirinya lebih mengetahui kebutuhan daerahnya.²¹ Namun, Susi mengelak atas tuduhan tersebut bahwa hanya terjadi kurang koordinasinya dengan baik oleh keduanya. Susi menjelaskan bahwa moratorium sudah tidak diberlakukan, adanya melalui *negative list investor yang diatur dalam Peraturan Pemerintah, bukan Peraturan Menteri*.²²

Permasalahan kasus di atas menjadi tanda teridentifikasi adanya ketidakharmonisan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua lembaga tersebut masih tarik menarik hubungan kewenangan, meskipun sudah diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini disebabkan oleh salah satu faktor akibat salah satu pihak merasa dirugikan atas kebijakan yang dibuat oleh pihak lain. Kedudukan Gubernur sebagai *intermediate institution* menjadi dilematika serius. Di satu sisi menjalankan urusan sebagai wakil pemerintah pusat, di sisi lain menjalankan kewenangan dalam mengurus sendiri urusan otonomnya.

²⁰ Chandra Gian Asmara, "Luhut&Anies di Antara Kontroversi IMB Pulau Reklamasi", *Artikel*, diakses <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190625095930-4-80409/luhut-anies-di-antara-kontroversi-imb-pulau-reklamasi> tanggal 23 November 2019 pukul 12:19 WIB.

²¹ Rahmat Rahman Patty, "Gubernur Maluku Nyatakan Perang, Menteri Susi Kirim Utusan Temui Murad", *Artikel*, diakses pada <https://regional.kompas.com/read/2019/09/04/15021781/gubernur-maluku-nyatakan-perang-menteri-susi-kirim-utusan-temui-murad?page=all>, tanggal 23 November 2019 pukul 12:45 WIB.

²² Rizky Alika, "Ditantang 'Perang', Menteri Susi: Gubernur Maluku Dapat Info Tak Benar", diakses pada <https://katadata.co.id/berita/2019/09/10/ditantang-perang-menteri-susi-gubernur-maluku-dapat-info-tak-benar>, tanggal 23 November 2019 pukul 12:47 WIB.

Urusan pemerintahan terbagi atas urusan yang tidak mungkin (tabu) didesentralisasikan yang mutlak menjadi wewenang Pemerintah Pusat dan urusan yang dapat didesentralisasikan yang tidak eksklusif menjadi wewenang daerah otonom. Di satu sisi, dalam urusan yang tabu didesentralisasikan, Pemerintah Pusat dapat mengembangkannya sendiri, mendekonsentrasikan kepada instansi vertikal, atau dapat melakukan tugas pembantuan kepada daerah otonom. Di sisi lain, dalam urusan yang dapat didesentralisasikan ini, Pemerintah dapat pula mengembangkannya sendiri, mendekonsentrasikan, atau memberi tugas pembantuan kepada daerah otonom. Urusan yang didesentralisasikan dapat dilakukan secara rinci, umum atau gabungan keduanya.²³

Meskipun UU No. 23 Tahun 2014 sebagai penyempurna atas UU No. 32 Tahun 2004, distribusi urusan pemerintahan yang menganut dua penyerahan kewenangan yaitu *open end arrangement*²⁴ atau *general competence* dan *ultra vires doctrine*²⁵ menimbulkan permasalahan atas kedudukan gubernur tersebut. Hal ini terlihat dari adanya 2 (dua) penyerahan wewenang yang dianut dalam UU No. 23 Tahun 2014 ini menjadikan aturan menjadi kabur karena masih terjadi tarik ulur wewenang. Di satu sisi, pemerintah pusat memiliki wewenang bahwa hal ini adalah masih menjadi urusan pemerintah pusat, sedangkan daerah juga memiliki kewenangan atas urusan yang di atur oleh pemerintah daerah.

Oleh sebab itu, berdasarkan permasalahan di atas, penulis tertarik untuk mengkaji

“Problematik Kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah dan Wakil

²³ Irfan Ridwan Maksam, “Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom”, *Lapran Penelitian*, Universitas Indonesia, hlm. 4.

²⁴ *General competence* (otonomi luas) yaitu urusan-urusan yang dijalankan oleh pemerintah pusat bersifat limitatif, sedangkan sisanya (residue) menjadi urusan daerah, dalam Tri Ratnawati, *Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah dalam Otonomi Daerah di Indonesia: Peluang, Kendala, dan Implikasi*, Jakarta: Pusat Peneliti Politik IPI (P2P-LIPI), 2003, hlm. 15.

²⁵ *Ultra vires* adalah urusan-urusan daerah ditentukan secara limitatif, sedangkan sisanya ada pada pemerintah pusat, *Ibid*.

Pemerintah Pusat di Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”, sebagai upaya untuk menjelaskan kedudukan Gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kewenangan urusan yang ideal dan tidak tarik ulur dengan Pemerintah Pusat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan singkat latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang hendak diteliti adalah:

1. Bagaimana problematik kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah Pusat di Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana kedudukan dan kewenangan Gubernur yang sesuai dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia yang desentralistik?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dari tulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami problematik kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah Pusat di Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengajukan konsep dan kewenangan kedudukan Gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang desentralistik.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat, yang penulis kelompokkan menjadi (2) dua yaitu:

1. Secara teoritis
 - a. Sebagai usaha pengembangan ilmu pengetahuan ketatanegaraan, khususnya yang berhubungan dengan konsep ideal kedudukan gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - b. Apabila dianggap layak dan diperlukan dapat dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang mengkaji permasalahan yang sama.
2. Secara praktis
 - a. Bagi Masyarakat, sebagai salah satu bahan untuk mengetahui problematik kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.
 - b. Bagi Pemangku Kebijakan, sebagai masukan bagi para pemangku kebijakan, baik itu eksekutif, legislatif, maupun yudikatif agar dapat menjadi pertimbangan dalam merancang konsep ideal kedudukan gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - c. Bagi Penulis, adalah dalam rangka menyelesaikan studi Strata 1 (Sarjana Hukum) sebagaimana ketentuan di Universitas Islam Indonesia.

E. Kerangka Teoritis

1. Negara Kesatuan

Menurut catatan Bank Dunia, dari 116 negara yang termasuk dalam negara berkembang yang menjalankan desentralisasi, 106 negara di antaranya memiliki bentuk negara kesatuan. Cohen dan Peterson mengemukakan bahwa: *"Unitary system need not be legally decentralized, but most are through hierarchy of flower level units that have*

*specified geographical jurisdiction. In unitary system, the centre maintains ultimate sovereignty over public sector tasks decentralized to lower-level units”.*²⁶

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945, negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa adanya delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi adalah Pemerintah Pusat.²⁷

CF Strong menyebutkan bahwa hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.²⁸ Pemerintah pusat memiliki kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam lapangan pemerintahan. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerinatahan harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan yang berlaku, akan tumpang tindih dalam melaksanakan kewenangannya.²⁹

²⁶ Sadu Wasistiono, “Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)”, *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Vol. I, Edisi Kedua, 20014, hlm. 9.

²⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009, hlm. 27.

²⁸ CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, terjemahan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004, hlm. 115.

²⁹ Ahmad Sukardjo, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Syariah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 114.

Menurut Fred Isjwara, negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Apabila dilihat dari segi susunan negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara tersusun dari negara, melainkan negara tunggal.³⁰ Sedangkan menurut C.S.T Kansil, negara kesatuan merupakan negara yang merdeka dan berdaulat di mana seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Negara kesatuan dapat berbentuk negara kesatuan dengan sistem sentralisasi yaitu segala sesuatu dalam negara tersebut langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya. Kemudian, yang kedua adalah negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yaitu kepala daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan swantara.³¹

Dalam negara kesatuan, bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Dalam memahami istilah atau pengertian tersebut dapat ditambahkan bahwa kata daerah (*gabiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut “wilayah” (*gabied*). Dengan kata lain, istilah daerah bermakna bagian atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.³²

Menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan

³⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, Op.Cit, hlm. 28.

³¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Grafindo Persada, 2005, hlm. 92.

³² J. Wajong, “Asas dan Tujuan Pemerintah Daerah”, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Op.Cit, hlm. 29.

tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat dari negara kesatuan.³³ Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di satu sisi bertujuan untuk mengukuhkan keberadaan daerah sebagai bagian nasional, di sisi lain memberikan stimulan bagi masyarakat daerah untuk mengartikulasi semua kepentingannya, termasuk masalah otonomi daerah dalam sistem hukum dan kebijakan nasional.³⁴

Dalam hal ini, penulis memasukkan negara kesatuan sebagai teori dalam penelian ini, adalah sebagai pisau analisis awal bahwa bentuk negara yang dipilih oleh Indonesia adalah negara kesatuan. Adapun negara kesatuan yang dimaksud adalah disesuaikan berdasarkan Pasal 18 UUD NRI 1945 bahwa negara kesatuan Indonesia terbagi atas daerah-daerah yang memiliki pemerintahannya sendiri, dan menjalankan pemerintahan itu menurut asas otonomi, sehingga konsep tersebut tidak kaku dengan menerapkan model sentralisasi. Jadi, pilihan negara Indonesia sebagai negara kesatuan dibarengi dengan penerapan asas desentralisasi.

2. Hubungan Pusat dan Daerah

Bagi kalangan Marxist, tidak ada pembicaraan yang berkaitan dengan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, sehingga tidak perlu dipisahkan. Sementara bagi kalangan Liberalist, hubungan pusat dan daerah harus dilihat tidak semata-mata sebagai fenomena hubungan internal negara, melainkan sebagai antar “*polity*”. Oleh karena itu, istilah yang sesuai untuk digunakan adalah *national polity* dan *local polity*.³⁵

Ciri yang melekat dari negara kesatuan adalah adanya hubungan yang erat dan menentukan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Artinya pemerintah pusat

³³ Sri Soemantri, “Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara”, dalam Ni’matul Huda, Problematik Pembatalan Peraturan Daerah, Yogyakarta: FH UII Press, 2010, hlm. 21.

³⁴ Andi Kasmawati, “Relevansi Kebijakan Desentralisasi dengan Konsepsi Negara Kesatuan”, *Artikel*, yang diunggah pada <https://media.neliti.com/media/publications/179028-ID-relevansi-kebijakan-desentralisasi-denga.pdf>, hlm. 578, pada tanggal 29 November 2019, pukul 10:15 WIB.

³⁵ Ni’matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op.Cit*, hlm. 12.

tidak mampu menjalankan tugas dan kewajibannya dalam suatu organisasi kekuasaan yang luas tanpa adanya bantuan dari Pemerintah Daerah. Di sisi lain, pemerintah daerah tidak mampu menjalankan kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerah otonomnya tanpa diberikan wewenang oleh pemerintah pusat yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di negara kesatuan sangat menentukan dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan.³⁶

Menurut Clarke dan Stewart, model hubungan pemerintah pusat dan daerah secara teoritis dibagi menjadi 3 (tiga) macam:³⁷ *Pertama, The Relative Autonomy Model*, memberikan kebebasan yang besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggungjawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. *Kedua, The Agency Model*, pemerintah daerah tidak memiliki kekuasaan yang cukup berarti, sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Oleh karena itu, pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat. *Ketiga, Interaction Model*, bentuk model yang keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Menurut Bagir Manan, paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi, yaitu hubungan kewenangan, keuangan,

³⁶ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2015, hlm. 344.

³⁷ Septi Nur Wijayanti, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah...", *Op. Cit*, hlm. 194.

kelembagaan, dan pengawasan.³⁸ *Pertama*, pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan tersebut, akan sangat mempengaruhi sejauh mana pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan, karena wilayah kekuasaan pemerintahan pusat meliputi pemerintah daerah. Oleh karena itu, objek yang diurus adalah sama, melainkan kewenangnya yang berbeda. *Kedua*, pembagian kewenangan akan berdampak juga terhadap keuangan antara pusat dan daerah. *Ketiga*, implikasi keuangan antara pemerintah pusat dan daerah mengharuskan adanya sikap kehati-hatian mengenai besaran kelembagaan yang diperlukan dalam menjalankan tugas-tugas masing-masing urusan. *Keempat*, hubungan pengawasan menjadi konsekuensi yang muncul dari pemberian kewenangan dalam menjaga keutuhan negara kesatuan.³⁹

Lebih lanjut, Bagir Manan menyebutkan bahwa pengaturan yang demikian menunjukkan adanya hubungan tarik menarik, yang kemudian disebut *spanning* antara pemerintah pemerintah pusat dan daerah.⁴⁰ Terlebih dalam negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas.⁴¹ Upaya dalam menentukan format hubungan keduanya bukan persoalan yang mudah. Oleh karena itu perlu adanya aspek dalam mempengaruhi pola hubungan keduanya dalam susunan organisasi pemerintah daerah, terlebih dalam negara kesatuan

³⁸ Muhammad Ridwansyah, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Efforts to Find the Ideal Concept of Central-Local Relations Based on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, No. 4, Progam Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, 2017, hlm. 843.

³⁹ Yusdianto, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daeah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 3, Universitas Padjajaran, 2015, hlm. 497.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah....*, *Op. Cit*, hlm. 55.

yang desentralistik.⁴² Cara penentuan ini mencerminkan bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas.⁴³

Dalam konteks Indonesia dalam bidang hubungan Pusat dan Daerah, Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.⁴⁴ Ketentuan ini menjelaskan bahwa urusan absolut pemerintah pusat tidak dapat diambil secara sepihak melainkan harus ditentukan jelas menurut undang-undang.⁴⁵ Menurut R. Tresna, jikalau istilah seluas-luasnya dipahami secara *letterlijk*, maka berarti hampir tidak ada batasnya. Bukan hanya *staatsrechtelijk*, tetapi *bestuurstechnisch* pun sukar diwujudkan. Oleh karena itu pemberian hak otonomi seluas-luasnya harus ada batasnya.⁴⁶

Pada umumnya, hubungan kekuasaan pusat dan daerah berdasarkan tiga asas, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.⁴⁷ Dalam asas *desentralisasi* ada penyerahan wewenang sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya baik yang menyangkut *policy*, perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya. Pada asas *dekonsentrasi* yang terjadi adalah pelimpahan wewenang kepada aparatur pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat dalam arti bahwa *policy*, perencanaan, dan biaya menjadi tanggungjawab pusat, sedangkan aparatur pemerintah pusat di daerah bertugas melaksanakan. Sedangkan asas pembantuan berarti keikutsertaan pemerintah

⁴² Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 67.

⁴³ Abdul Rauf Alaudi Said, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 4, 2015, hlm. 579.

⁴⁴ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, hlm. 53.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2011, hlm. 203.

⁴⁷ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm. 15.

daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah itu. Artinya, organisasi pemerintah setempat (daerah) memperoleh tugas dan kewenangan untuk membantu dan melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat.⁴⁸

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat empat hal pokok sebagai patokan hubungan pemerintah pusat dan daerah menurut desentralisasi berdasarkan UUD NRI 1945, yaitu: *pertama*, bentuk hubungan pemerintahan pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut secara bebas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, *kedua*, bentuk hubungan pemerintahan pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk berinisiatif dalam mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting, *ketiga*, hubungan tersebut sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah, *keempat*, hubungan pemerintah pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

3. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi dari pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan 2 (dua) kata bahasa Yunani, yaitu *autos* bermakna sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang.⁴⁹ Otonomi bermakna membuat *zelfwetgeving* (perundang-undangan sendiri), namun konsepsi otonomi daerah berkembang tidak hanya mencakup perundang-undangan saja, melainkan juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen houishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).⁵⁰

Menurut Ni'matul Huda, otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan

⁴⁸ P. Rosodjatmiko, *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaannya*, Kumpulan Karangan Dr. Ateng Syafrudin S.H., Bandung, Tarsito, 1982, hlm. 22-23, dalam Despan Hermansyah, "Pergeseran Politik Hukum.., *Op. Cit.*, hlm. 32.

⁴⁹ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm. 409.

⁵⁰ M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Rumah Hukum*, dalam Despan Hermansyah, "Pergeseran Politik Hukum.., *Op. Cit.*, hlm. 25.

pemerintah antara pusat dan daerah. Salah satu penjelemaan pembagian tersebut yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintah baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁵¹

Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan sekedar pula menampung kenyataan yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Tidak kalah penting, otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan. Daerah-daerah otonomi yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri, merasa diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak ada alasan untuk keluar dari Indonesia.⁵²

Dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan rumah tangganya sendiri. Cara penentuan ini akan menentukan bahwa otonomi tersebut termasuk sebagai otonomi luas atau terbatas. Adapun dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas⁵³ apabila: *pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

⁵¹ Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi: Tata Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003, hlm. 18.

⁵² Septi Nur Wijayanti, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah...", *Op. Cit*, hlm. 189.

⁵³ Abdul Rauf Alaudi Said, "Pembagian Kewenangan....", *Op. Cit*, hlm. 581.

Otonomi luas bertolak dari prinsip tersebut, yaitu semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.⁵⁴ Oleh karena itu dalam menjalankan prinsip otonomi tersebut, maka sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan dengan cara membagi wewenang, tugas, dan tanggungjawab mengatur serta mengurus urusan pemerintahan pusat dan daerah.

Istilah dalam pembagian urusan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi tidaklah sama. R. Tresna menyebut dengan istilah “kewenangan rumah tangga”, Bagir Manan menyebutnya dengan istilah “sistem rumah tangga daerah”,⁵⁵ Josef Riwo memberi istilah “sistem”, dan Moh. Mahfud MD memakai istilah “asas otonomi”.⁵⁶ Meskipun istilah yang dipergunakan berbeda-beda, mereka berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran-ajaran (formal, materiil, dan riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian kewenangan, tugas, dan tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan pusat dan daerah.

Adapun pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan tersebut secara konseptual dibagi menjadi tiga ajaran utama, yaitu:⁵⁷

a. Sistem rumah tangga formal

Pada sistem ini, pembagian wewenang, tugas, dan tanggungjawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara susunan yang diselenggarakan

⁵⁴ Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, 2001, hlm. 37., dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, *Op. Cit*, hlm. 83.

⁵⁵ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah...*, *Op. Cit*, hlm. 26-32.

⁵⁶ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, Ctk. Pertama, 1988, hlm. 96-98.

⁵⁷ Abdul Rauf Alaudi Said, “Pembagian Kewenangan...”, *Op. Cit*, hlm. 584.

pusat dan daerah. Segala sesuatu yang diselenggarakan pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan daerah. Satu-satunya pembatasan terhadap daerah adalah bahwa daerah tidak boleh mengatur dan mengurus apa yang telah diatur oleh undang-undang dan/atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini memberikan kenyataan bahwa sistem rumah tangga formal cenderung mendukung sentralisasi.

b. Sistem rumah tangga materiil

Pada sistem ini, pembagian wewenang, tugas, dan tanggungjawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem ini berpangkal tolak pada pemikiran bahwa ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintah pusat dan daerah. Daerah memiliki ruang lingkup urusan tersendiri untuk diaturnya. Dengan demikian sangat sulit untuk menentukan secara rinci urusan masing-masing satuan pemerintahan. Oleh karena itu, sistem materiil tidak dapat dijadikan patokan objektif dalam menciptakan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah.

c. Sistem rumah tangga nyata (*riil*)

Dalam sistem ini, penyerahan tugas dan wewenang daerah didasarkan faktor yang nyata, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Akibatnya adanya kemungkinan yang dapat ditimbulkan bahwa tugas atau urusan yang selama ini menjadi kewenangan pemerintah pusat dapat diberikan kepada pemerintah daerah dengan melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri. Sebaliknya, tugas yang kini menjadi wewenang daerah,

bilamana dipandang perlu diserahkan kembali kepada Pemerintah Pusat atau dapat ditarik ke pusat.

F. Tinjauan Pustaka

Penelitian tentang problematik kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah adalah asli dan tanpa duplikasi atau plagiasi. Meskipun pada tataran akademis yang lebih luas terdapat beberapa penelitian yang menjadikan kedudukan Gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai objek penelitian, di antaranya:

No.	Nama	Judul tulisan	Perbandingan Pokok Pembahasan	Hasil Penelitian
1.	Ni'matul Huda	Problematika Pembatalan Peraturan Daerah (buku, Yogyakarta: FH UII Press, 2010)	Ia meneliti tentang hubungan pengawasan produk hukum daerah antara pemerintah dan pemerintah daerah dalam negara Kesatuan Republik Indonesia, penelitiannya hampir sama dengan penulis. Namun penulis lebih cenderung terhadap hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.	Hasil penelitiannya menyatakan bahwa pemerintah pusat berdasarkan UUD NRI 1945 berwenang melakukan kontrol atas pemerintah daerah sepanjang untuk kepentingan nasional.
2.	Septi Nur	Hubungan Antara	Ia meneliti tentang	Hasil penelitiannya

	Wijayanti	Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Jurnal Media Hukum Vol. 23 No. 2, Desember 2016)	hubungan pusat dan daerah NKRI berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 secara umum dengan adanya tiga pembagian urusan pemerintah pusat dan daerah, penelitiannya hampir sama dengan penulis. Namun penulis akan menawarkan konsep yang sesuai terkait dengan kedudukan Gubernur dalam NKRI.	menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menerapkan desentralisasi yang menganur teori <i>The Agency Model</i> .
3.	Despan Hermansyah	Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia (Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi, (tesis)	Ia meneliti tentang Pergeseran Kedudukan dan Kewenangan Gubernur serta Implikasinya terhadap Hubungan Pusat-Daerah. Hasil penelitiannya lebih cenderung adanya politik hukum pada setiap perubahan aturan tentang Pemerintah Daerah masa Pasca Reformasi. Sedangkan penulis titik tekannya kepada problematik kedudukan Gubernur pada Undang-Undang Nomor 23	Hasil penelitiannya adalah bentuk pergeseran politik hukum kedudukan dan kewenangan adalah adanya penarikan kembali kewenangan yang sebelumnya telah dimiliki oleh pemerintah daerah ke pemerintah pusat.

			Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sehingga adanya pergeseran hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.	
--	--	--	--	--

G. Definisi Operasional

Definisi operasional ini dimaksudkan untuk membingkai pokok penelitian dalam skripsi ini, agar pembahasan tidak terlalu melebar dan keluar dari topik penelitian. Hal ini dilakukan mengingat objek bahasan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah sangat luas, mulai dari keuangan, legislatif, kewenangan, peraturan daerah, pengawasan, pemberhentian kepala daerah, dan lain-lain. Oleh karena itu, penting untuk terlebih dahulu penulis terangkan topik mana yang akan penulis bahas dalam penelitian ini.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yang dimaksud dengan problematik adalah sesuatu hal yang belum dapat dipecahkan, sehingga menimbulkan permasalahan. Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan problematik kedudukan Gubernur memberikan makna bahwa adanya permasalahan atas kedudukan gubernur sebagai *intermediate institution* yaitu kedudukan atas dirinya sebagai Kepala Daerah yang menjalankan otoritasnya dalam menangani dan mengurus rumah tangganya sendiri, di sisi lain dirinya juga merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang melaksanakan perintah atas urusan dari pusat.

Untuk mengukur adanya problematik kedudukan Gubernur maka ada tiga unsur yang harus dipenuhi, yaitu adanya landasan atau dasar untuk menguji, faktor-faktor yang menyebabkan adanya problematik kedudukan, dan adanya indikasi terjadinya

problematis. *Pertama*, unsur yang menjadi landasan utama atau barometer untuk menguji adanya problematis kedudukan Gubernur adalah konstitusi yaitu melalui ketentuan-ketentuan konstitusional. *Kedua*, unsur yang berupa faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya problematis kedudukan Gubernur, yaitu paling tidak terdiri dari faktor yuridis dan politis. *Ketiga*, unsur berupa indikasi jelasnya, jika terdapat faktor-faktor penyebab yuridis atau politisnya yang bermasalah atau tidak sesuai dengan konstitusional, maka akan berakibat menimbulkan permasalahan kedudukan Gubernur dalam implementasinya.

Dalam hal ini, penulis menggunakan landasan hukum atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai batu uji kedudukan Gubernur yang telah diatur di dalamnya. Kemudian yang akan menjadi pokok bahasan penulis dalam penelitian ini adalah berkaitan dengan problematis kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sehingga penulis akan menawarkan konsep yang sesuai atas kedudukan Gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

H. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah kedudukan Gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau doktrinal,⁵⁸ yaitu penelitian dengan melakukan studi-studi normatif terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkonisasi hukum, dan/atau perbandingan hukum. Dalam hal ini, dengan fokus kajian menelaah dan mengkaji berbagai literatur berkenaan dengan susunan argumentasi hukum tentang diperlukannya konsep yang sesuai atas kedudukan Gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tidak jarang penulisan dengan tipologi penelitian doktrinal digunakan untuk menginventarisasi hukum positif, menemukan asas-asas, dan dasar falsafah hukum positif, dan/atau menemukan hukum *in concerto* yang layak diterapkan untuk menyelesaikan perkara tertentu.⁵⁹

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang memiliki daya otoritatif yang dibentuk secara resmi oleh negara,⁶⁰ di antaranya:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
 - 3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah
 - 4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
 - 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang digunakan dengan tujuan untuk memperkuat bahan hukum primer.⁶¹ Dalam penelitian ini meliputi

⁵⁸ Bambang Sanggono, *Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar*, Ctk. Keempat, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002, hlm. 43.

⁵⁹ *Ibid.*..., hlm. 43. Lihat juga, Suratman, Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Ctk. Ketiga, Bandung: AlfaBeta, 2015, hlm. 45.

⁶⁰ Bambang Sanggono, *Metodologi Penelitian...., Loc.C it.*

sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, kepustakaan hukum yang berlaku, makalah-makalah, dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan obyek penelitian.

- c. Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang digunakan untuk memperkuat bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini meliputi sumber hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penjelasan ini berupa Kamus Besar Indonesia, Kamus Besar Hukum, serta Kamus Inggris-Indonesia.

4. Metode Pengumpulan Data

Sesuai dengan jenis dan sumber data yang diterapkan dan digunakan dalam penelitian mengenai problematik kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah Pusat di Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, terdapat dua metode yang nantinya akan digunakan dalam rangka mengumpulkan data guna menunjang pembahasan dalam penelitian ini, di antaranya:

- a. Studi kepustakaan merupakan metode pengumpulan data dengan mengelaborasi berbagai sumber data dan bahan-bahan penulisan dengan membaca dan memahami teks maupun pre-teks untuk memperoleh konsep yang berkaitan dengan objek atau permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian.⁶²
- b. Wawancara merupakan metode pengumpulan data dengan melakukan komunikasi dua arah (*dialogue*) dengan narasumber secara langsung

⁶¹ Suratman, Philips Dillah, *Metode.., Op. Cit*, hlm. 67.

⁶² Bambang Sanggono, *Metodologi Penelitian...., Op. Cit*, hlm. 117.

maupun tidak langsung. Dalam penelitian mengenai problematik kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, metode wawancara penulis gunakan sebagai metode untuk memperkuat data yang penulis olah dan menunjang pembahasan dalam penelitian.⁶³ Adapun proses wawancara dilakukan kepada:

- 1) Bapak Reza selaku staf Biro Hukum bagian perundang-undangan Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 2) Bapak Legawa selaku staf Biro Tata Pemerintahan bagian otonomi daerah Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; dan
- 3) Bapak Budi selaku Kepala Biro Tata Pemerintahan bagian otonomi daerah Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

5. Metode Pengolahan Data

Metode pengolahan data ini merupakan pengolahan data secara non-statistik. Hal ini berlandaskan bahwa penelitian normatif menitikberatkan pada *library research*, sehingga menelaah berbagai literatur yang terkait. Berkaitan dengan penelitian ini, penulis melakan evaluasi terhadap problematik kedudukan ganda gubernur yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, penulis melakukan wawancara dengan beberapa staf Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

⁶³ Suratman, Philips Dillah, *Metode.., Op. Cit*, hlm. 127.

untuk menambahkan kajian literatur di bagian sub bab kedudukan dan kewenangan gubernur.

6. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) model pendekatan. *Pertama*, pendekatan perundang-undangan karena penulis akan mengevaluasi problematik kedudukan gubernur yang diberlakukan dalam undang-undang tentang pemerintahan di masa orde baru dan reformasi. *Kedua*, pendekatan konsep yang berkenaan dengan upaya penulis untuk merumuskan gagasan berupa konsep mengenai penataan dan kedudukan gubernur dalam negara kesatuan yang desentralistik, dengan terlebih dahulu mengetahui berbagai problematik kedudukan ganda gubernur baik dari segi peraturan dan pelaksanaannya.

7. Metode Analisis

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan akan dianalisis secara deskriptif kualitatif⁶⁴, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan untuk menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan apa yang seharusnya, sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

I. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan disusun secara sistematis ke dalam 4 (empat) BAB dengan perincian sebagai berikut:

BAB Pertama, akan menguraikan pendahuluan, latar belakang masalah yang menunjukkan alasan studi ini penting untuk dilakukan, rumusan masalah, tujuan

⁶⁴ Bambang Sanggono, *Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar*, Ctk. Keempat, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002, hlm. 43.

penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis, tinjauan pustaka, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB Kedua, landasan teori dan konseptual. Pada BAB ini akan diuraikan tentang teori Negara Kesatuan, Pemerintah Daerah, Kewenangan, dan Kedudukan Gubernur dalam Islam.

BAB Ketiga, analisis/pembahasan. Pada BAB ini akan dibahas mengenai problematik kedudukan gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu dari semasa Orde Baru dengan diterapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan masa Reformasi yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian dilakukan analisis berkaitan dengan penataan kedudukan dan kewenangan gubernur dalam negara kesatuan yang disentralistik.

BAB Keempat, penutup. Pada BAB ini akan disampaikan kesimpulan dari hasil penelitian dari hasil penelitian serta rekomendasi berdasarkan hasil penelitian yang bermanfaat bagi perkembangan hukum ke depan khususnya di bidang hukum ketatanegaraan.

BAB II

TINJAUAN TEORITIS TENTANG NEGARA KESATUAN, PEMERINTAH DAERAH, KEWENANGAN, DAN KEDUDUKAN GUBERNUR DALAM ISLAM

A. Negara Kesatuan

Acuan-acuan bernegara, struktur, dan konstitusi bisa berubah sesuai dengan perkembangan zaman. Keadaan yang dipersiapkan baik dari acuan negara, struktur, dan konstitusi bisa dipilih ketika sesuai dengan kondisi bangsa waktu itu. Namun, semua itu harus ditinjau kembali keberadaan dan kesesuaiannya. Dengan keadaan tersebut, susunan negara baik kesatuan ataupun federasi harus disesuaikan dengan konteks dan kebutuhan. Hal ini menjadi perihal penting bagi rakyat Indonesia dalam menentukan susunan negara sebagai langkah ke depan dalam menjadikan negara yang makmur dan sejahtera. Tidak lain bahwa para pendiri negara menjadi ikon penting dalam memilih susunan negara tersebut yang disesuaikan dengan keinginan rakyat Indonesia.⁶⁵

Bagi para pendiri negara, susunan kesatuan atau federal hanyalah alat. Bagi mereka, hal yang terpenting adalah terciptanya perlindungan bagi rakyat Indonesia, memberikan pendidikan yang cukup, dan ikut berperan dalam mewujudkan perdamaian dunia atas dasar nilai-nilai kemanusiaan dan kedamaian abadi. Sebuah cita tulus dalam mewujudkan masyarakat yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Namun, sebuah alat terkadang tidak mampu dalam mencapai tujuannya akibat yang menggunakan tidak memahami, maksud, dan manfaat dari penggunaan alat tersebut, ataupun alat tersebut rusak dan tidak dapat digunakan kembali.⁶⁶

Ditinjau dari perspektif sejarah, bentuk negara kesatuan dalam kenyataannya bukanlah hal yang baru, karena bentuk negara kota (polis) pada zaman Yunani Kuno

⁶⁵ Syahda Guruh Langkah S, *Menimbang Otonomi Vs Federal Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2000, hlm. 54-55.

⁶⁶ *Ibid.*

pun sudah berbentuk negara kesatuan. Negara kesatuan modern yang tertua telah muncul di Eropa seperti Inggris dan Perancis. C.F. Strong⁶⁷ menyebutkan bahwa “... *we consider states with states with very ancient noots, such as Great Britain dan France,...*” (“... negara-negara yang mempunyai akar sejarah yang sangat tua seperti Inggris dan Perancis...”). Begitu pula atas bentuk negara serikat, C.F. Strong mengatakan bahwa:

Federalism, in some from pr other, has its roots in the remote past, for it was not unknown among the City-States of Ancient Greece. We find it again in the Middle Ages among some of the cities of Italy, since the thirteents century its history has been continuous in the development of Swiss Confederation, which was born when the three Forest Conatons banded themselves together for protection in 1291. It is the basic of the political organization of several states to-day-states as divergent in situation and tradition as Yugoslavia and the United States, Mexico, and Australia-...⁶⁸

Uraian Strong ini antara lain menyebutkan bahwa dalam satu bentuk atau bentuk lainnya, federalisme telah ada di masa lalu, yaitu sejak zaman negara kota Yunani Kuno. Federalisme juga muncul kembali pada abad pertengahan di beberapa kota Italia, yang kemudian berkembang dalam konfederasi Swiss abad ke-13 yang lahir ketika Kanton Hutan bergabung dalam menciptakan perlindungan tahun 1291. Organisasi politik ini merupakan cikal bakal bagi beberapa negara, seperti Yugoslavia, Amerika Serikat, Mexico, dan Australia.

Sri Soemantri, Martosoewignyo, dalam Hendratno menyatakan bahwa bentuk negara meliputi negara serikat dan negara kesatuan.⁶⁹ Hendra Nustjahjo mengatakan susunan negara ada yang berbentuk serikat dan kesatuan. Jimly Asshiddiqie membagi

⁶⁷ Anthon Raharusun, “Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh, dan Papua dalam Periode 1950-2012)”, *Disertasi*, Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 2014, dalam C.F. Strong, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of the History and Existing Form*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2014, hlm. 95.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Jakarta: Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, 2009, hlm. 44.

bentuk negara ke dalam 3 macam, yaitu kesatuan, serikat, dan konfederasi.⁷⁰ Ramlan Surbakti dan Edie Toet Hendratno membagi susunan negara menjadi 2 bentuk yaitu bentuk susunan negara kesatuan dan bentuk susunan negara federasi.⁷¹ Sedangkan Soehino menyatakan apabila ditinjau dari segi susunannya, maka akan ditemukan dua jenis susunan negara, yakni:⁷²

- a. Negara yang bersusun tunggal disebut Negara Kesatuan
- b. Negara yang bersusun jamak disebut Negara Federasi

Negara kesatuan adalah suatu negara yang merdeka dan berdaulat dengan adanya satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Sedangkan negara serikat (federasi) adalah suatu negara yang merupakan gabungan beberapa negara atas yang menjadi negara-negara bagian daripada negara serikat itu.⁷³ Thorsten V. Kaljarvi dalam Astim Riyanto, mengemukakan bahwa berdasarkan letak kekuasaan tertinggi pemerintahan-pemerintahan dapat digolongkan ke dalam pemerintahan negara kesatuan atau negara-negara dengan sentralisasi kekuasaan dan pemerintahan negara yang bersistem federal atau desentralisasi kekuasaan. Meskipun demikian, dikarenakan keadaan, perkembangan, dan kebutuhan dapat juga negara kesatuan dengan desentralisasi, dengan tetap kedaulatan intern dan eksternnya tidak terbagi dan kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi oleh kekuasaan lain.

Prinsip pembagian kewenangan pada negara kesatuan adalah⁷⁴ *pertama*, kekuasaan atau kewenangan dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 211.

⁷¹ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus)*, Bandung: PT. Refika Anditama, 2013, hlm. 9.

⁷² Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Ctk. 7, Jakarta: Raja Grasindo, 2010, hlm. 216.

⁷³ Lukman Santoso, *Hukum Pemerintahan Daerah (Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia)*, Ctk. 1, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015, hlm. 20.

⁷⁴ Lukman Santoso, *Hukum Pemerintahan Daerah ...*, dalam buku yang ditulis oleh Shahid Javed, Guillermo E. Perry, William R. Dinger dalam *Beyond The Centre; Decentralizing The State*, Op. Cit, hlm. 23.

dilimpahkan atau diserahkan. *Kedua*, pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkis. Pemerintah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal. *Ketiga*, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, saat daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang diserahkan atau dialihkan kepada daerah dapat kembali ditarik oleh pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan tersebut.

Kemudian lebih lanjut Thorsten melihat bahwa pada negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan, menurut Thorsten:⁷⁵

“Negara kesatuan atau negara dengan sentralisasi kekuasaan ialah negara-negara di mana seluruh kekuasaan dipusatkan, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah bagian-bagian dengan negara itu. Pemerintah bagian negara-negara itu hanyalah bagian pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat”.

Suatu negara kesatuan berdiri atas asas kesatuan (*principle of unity*) atau asas negara kesatuan (*principle of unitary state*). Pada negara kesatuan dengan sentralisasi atau yang murni berpijak pada asas sentralisasi (pemusatan kekuasaan). Baru apabila suatu negara kesatuan yang mengadopsi asas desentralisasi (penyerahan kekuasaan) dan asas dekonsentrasi (pelimpahan kekuasaan) dari negara serikat, maka menjadi negara kesatuan dengan desentralisasi.

Negara Kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk,⁷⁶ yaitu sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik dan desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya, dari bentuk dan susunan negara dapat dilihat kekuasaan tersebut dapat dibagi-bagi ke

⁷⁵ Anthon Raharusun, “Desentralisasi...”, *Op. Cit*, hlm. 98.

⁷⁶ Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2006, hlm. 221.

daerah atau dipusatkan dalam pemerintah pusat. *Pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. Dalam sistem ini, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yaitu daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang dinamakan daerah otonom.

Negara kesatuan dan negara federal bukan merupakan suatu yang harus dikonfrontasikan secara langsung. Hal itu lebih sebagai pilihan yang sangat berbeda mengenai pengaturan kekuasaan nasional. Perbedaan antara negara kesatuan dan negara federal menurut Kranenburg dapat dilihat dari dua kriteria, yaitu:⁷⁷

1. Negara-bagian suatu federasi memiliki "*pouvoir constituent*" yakni wewenang membentuk undang-undang dasar sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan organisasi bagian-bagian negara (pemerintah daerah) secara garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat;
2. Dalam negara federal, wewenang untuk membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu persatu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendah (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu.

Menurut Van Der Pot, setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Pemerintahan sentralisasi dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh dan dari pusat pemerintahan atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan kewenangan pusat di daerah disebut dengan dekonsentrasi. Sedangkan desentralisasi dapat dijalankan oleh organ oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri bersifat otonom.⁷⁸

⁷⁷ R. Kranenburg, *Algemene Staatslerr*, (Harlem: H.D. Tjeenk Willink, 1951), Bab VI, dikutip dari Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan...*, *Op. Cit.*, hlm. 26.

⁷⁸ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusamedia, 2016, hlm. 6.

Pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal. Hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya. Jadi, hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial memiliki kesamaan dengan hubungan Pusat dan Daerah atas dasar federal yaitu hubungan dua subjek hukum yang sama-sama berdiri.⁷⁹

Adapun hal yang membedakan antara hubungan satuan otonomi teritorial dengan atas dasar federal adalah:⁸⁰

- a. Undang-undang menetapkan secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah.
- b. Pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi.
- c. Pusat mengakui urusan-urusan pemerintahan tertentu yang diciptakan atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi baik karena tidak diatur dan diurus Pusat maupun atas dasar semacam *concurrent power*.
- d. Membiarkan suatu urusan yang secara tradisional dikenal sebagai fungsi yang pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945, sejak awal pendirian sudah berpegang pada paham unitaris bersandingan desentralisasi. Secara tersirat, kaidah yang termaktub dalam konstitusi menjadi jiwa pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Menurut Bagir Manan,⁸¹ Finkelstein Kahin dan Moh. Hatta, hubungan pusat dengan daerah dalam negara kesatuan adalah masalah yang diatur dalam konstitusi. Namun lain halnya pendapat dari Sri Soemantri yang

⁷⁹ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan...*, Op. Cit. 23-24.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*, yang dikutip dari Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945* (Disertasi Doktor Universitas Padjajaran, Bandung, 1990).

menyatakan bahwa adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu diletakkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah hakikat dari negara kesatuan.⁸² Amrah Muslimin pun menyatakan pendapat bahwa pengertian otonomi tidaklah semata-mata bergandengan dengan negara kesatuan, tetapi otonomi dalam arti umum dan dogmatis juga terdapat dalam negara serikat, di mana otonomi lebih luas daripada negara kesatuan.⁸³

Menurut Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945, dinyatakan tegas bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip negara kesatuan adalah pemegang kekuasaan tertinggi atas seluruh urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa adanya delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan terdapat prinsip bahwa tidak adanya pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga menjadi suatu kebulatan dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah pemerintah pusat. Tetapi dikarenakan di Indonesia menganut sistem negara kesatuan yang didesentralisasikan (otonomi), maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintah daerah. Hal ini, pada gilirannya akan melahirkan hubungan kewenangan, pengawasan, dan supervisi oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.⁸⁴

Menurut Juniarto, ada beberapa asas yang digunakan kaitannya dengan hubungan kepala daerah dan negara kesatuan, asas-asas itu adalah:⁸⁵

⁸² Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: CV. Rajawali, 1981, hlm. 52 yang dikutip dalam Edie Toet Hendratno, *Desentralisasi Dengan Sistem Federal dan Pengaruhnya Terhadap Pelaksanaan Fungsi Negara*, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 33, No. 4, 2003, hlm. 468.

⁸³ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1978, hlm. 17, yang dikutip dalam Edie Toet Hendratno, *Desentralisasi..*, *Op. Cit*, hlm. 469.

⁸⁴ Indah, "Hubungan Wewenang Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Rechtidee Jurnal Hukum*, Vol. 9, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014, hlm. 138.

⁸⁵ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Bandung: Offset Alumni, 1979, hlm. 209-211, yang dikutip oleh Despan Heryansyah, *Pergeseran Politik Hukum...*, *Op. Cit*, hlm. 64-66.

Pertama, terdapat urusan-urusan tertentu yang diserahkan sebagai urusan rumah tangga daerah. Di samping itu, masih ada urusan-urusan di daerah yang tidak dijadikan sebagai urusan rumah tangga daerah, tetapi tetap merupakan urusan pemerintah pusat;

Kedua, terhadap urusan yang telah diserahkan kepada daerah sebagai urusan rumah tangga sendiri, pemerintah pusat beserta semua alat perlengkapan pemerintah lokal administratif, sehingga tidak lagi berhak mencampuri penyelenggaraan untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tersebut;

Ketiga, pemerintah lokal berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri yang bersangkutan dalam menyelenggarakan urusan-urusan tersebut melalui tata cara yang telah ditentukan dalam peraturan pemerintah pusat dan tidak boleh pula menyimpang dari dan/atau melanggar batas-batas wewenang yang diberikan berdasarkan kepentingan nasional. Berhubung dengan itu meskipun kepadanya telah diberikan hak untuk mengatur dan mengurus-urusan tersebut sebagai urusan rumah tangganya sendiri, masih perlu diadakan pengawasan, baik preventif maupun refresif oleh pemerintah pusat;

Keempat, pengawasan itu hanya boleh dilakukan oleh alat-alat perlengkapan yang ditunjuk untuk itu. Alat perlengkapan ini dapat berupa alat perlengkapan pemerintah pusat dalam arti benar-benar berkedudukan di pusat atau dapat pula berupa alat perlengkapan pemerintah lokal administratif pusat yang ada di daerah, atau dapat juga alat perlengkapan pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tingkat atasannya. Bagian terakhir ini khususnya untuk menjaga agar jangan sampai ada penyimpangan terhadap kepentingan pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri tingkat atasnya yang bersangkutan;

Kelima, berhubung ada urusan-urusan di daerah yang masih tetap urusan pemerintah pusat, maka di daerah akan selalu tetap perlu dibentuk satuan-satuan pemerintah lokal administratif yang menurut wewenang masing-masing bertugas menyelenggarakan urusan-urusan tertentu, yaitu berupa jawatan-jawatan vertikal yang akan berpusat kepada masing-masing direktorat pada kementrian-kementrian yang bersangkutan. Berhubung dengan itu pula, di daerah perlu ada fungsi koordinasi yang kuat agar tidak terjadi kesimpangsiuran dalam bekerja antara masing-masing jawatan tersebut dan juga antara jawatan-jawatan tadi dengan pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Keenam, meskipun di daerah telah cukup banyak jawatan-jawatan vertikal dibentuk, tetapi merupakan hal yang kodrati selama negara itu masih akan berkembang, bahwa orang tidak akan dapat membagi habis seluruh urusan pemerintah pusat yang ada di daerah kepada jawatan yang ada. Dalam hal menampung urusan sisa, maka disebut sebagai “urusan umum”, yang selalu akan tumbuh terus. Oleh karena itu, di daerah perlu dibentuk jawatan umum yang disebut “pemerintah lokal administratif umum pusat” yang bertugas menyelenggarakan urusan-urusan umum tersebut.

Ketujuh, berhubung namanya, yaitu “urusan umum”, maka sukar sekali mengadakan pembatasan serta perumusan perincian terhadapnya. Tetapi dapat dikatakan di sini bahwa yang pokok ialah urusan menentukan kebijaksanaan politik keamanan dan ketertiban umum, lebih-lebih mengatasi keadaan bahwa baik yang bersifat nasional maupun yang bersifat kedaerahan. Dalam negara yang sedang membangun seperti Indonesia sekarang ini, yang juga terbilang sebagai urusan pokok dalam urusan ini adalah masalah koordinasi dan pengendalian pembangunan, agar rencana pembangunan yang bersifat nasional dapat mencapai sasarannya.

Berdasarkan keterangan di atas, Indonesia sebagai negara kesatuan yang didesentralisasikan memberikan akibat hukum bahwa penerapan asas sentralisasi dan desentralisasi dalam organisasi bangsa tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Artinya pemerintah pusat tidak mungkin menyelenggarakan semua urusan pemerintahan di tangannya secara sentralisasi atau sebaliknya pemerintah daerah menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang diserahkan. Oleh karena itu, selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang diselenggarakan secara sentralisasi beserta penghalusannya, dekonsentrasi. Urusan pemerintah yang menyangkut kepentingan dan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara lazimnya diselenggarakan secara sentralisasi dan dekonsentrasi, sedangkan urusan yang mengandung dan menyangkut kepentingan masyarakat setempat diselenggarakan secara desentralisasi.⁸⁶

B. Pemerintah Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Negara ini lahir dari perjuangan bangsa yang ingin mendirikan sebuah negara atas dasar negara kesatuan. Wilayahnya meliputi Sabang sampai Merauke dan wilayah sebelumnya merupakan wilayah jajahan Belanda. Dalam menjalankan negara yang berdaulat, wujud kerangka kenegaraan dan sistem pemerintahan Indonesia ditegaskan dalam UUD NRI 1945.

Pasal 1 UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Selain itu, ditegaskan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Dengan demikian negara Indonesia adalah negara kesatuan yang bersendikan demokrasi dan bersifat desentralistik. Disebut sebagai negara kesatuan yang didesentralisasikan karena adanya penyelenggaraan suatu

⁸⁶ Bheyamin Hoessein, Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah yang dikutip oleh Sirajuddin dalam Hukum Administrasi....., *Op. Cit*, hlm. 6.

urusan secara sentralistik, adanya pelimpahan urusan kepada daerah melalui dekonsentrasi, dan penyelenggaraan urusan yang dilakukan oleh daerah otonomnya sendiri.⁸⁷

Ciri yang melekat dari negara kesatuan adalah adanya hubungan yang erat dan menentukan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Artinya pemerintah pusat tidak mampu menjalankan tugas dan kewajibannya dalam suatu organisasi kekuasaan yang luas tanpa adanya bantuan dari Pemerintah Daerah. Di sisi lain, pemerintah daerah tidak mampu menjalankan kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerah otonomnya tanpa diberikan wewenang oleh pemerintah pusat yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di negara kesatuan sangat menentukan dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan.⁸⁸

Menurut Clarke dan Stewart, model hubungan pemerintah pusat dan daerah secara teoritis dibagi menjadi 3 (tiga) macam:⁸⁹ *Pertama, The Relative Autonomy Model*, memberikan kebebasan yang besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggungjawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. *Kedua, The Agency Model*, pemerintah daerah tidak memiliki kekuasaan yang cukup berarti, sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Oleh karena itu, pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat. *Ketiga,*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah...*, *Op. Cit.*, hlm. 344.

⁸⁹ Septi Nur Wijayanti, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah...", *Op. Cit.*, hlm. 194.

Interaction Model, bentuk model yang keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Menurut Bagir Manan, paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi, yaitu hubungan kewenangan, keuangan, kelembagaan, dan pengawasan.⁹⁰ *Pertama*, pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan tersebut, akan sangat mempengaruhi sejauh mana pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan, karena wilayah kekuasaan pemerintahan pusat meliputi pemerintah daerah. Oleh karena itu, objek yang diurus adalah sama, melainkan kewenangannya yang berbeda. *Kedua*, pembagian kewenangan akan berdampak juga terhadap keuangan antara pusat dan daerah. *Ketiga*, implikasi keuangan antara pemerintah pusat dan daerah mengharuskan adanya sikap kehati-hatian mengenai besaran kelembagaan yang diperlukan dalam menjalankan tugas-tugas masing-masing urusan. *Keempat*, hubungan pengawasan menjadi konsekuensi yang muncul dari pemberian kewenangan dalam menjaga keutuhan negara kesatuan.⁹¹

Lebih lanjut, Bagir Manan menyebutkan bahwa pengaturan yang demikian menunjukkan adanya hubungan tarik menarik, yang kemudian disebut *spanning* antara pemerintah pemerintah pusat dan daerah.⁹² Terlebih dalam negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas.⁹³ Upaya dalam menentukan format hubungan keduanya bukan persoalan yang mudah. Oleh karena itu perlu adanya aspek dalam mempengaruhi pola hubungan keduanya dalam susunan organisasi pemerintah daerah, terlebih dalam negara kesatuan

⁹⁰ Muhammad Ridwansyah, "Upaya Menemukan Konsep....", *Op. Cit.*, hlm. 843.

⁹¹ Yusdianto, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah....", *Op. Cit.*, hlm. 497.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah....*, *Op. Cit.*, hlm. 55.

yang desentralistik.⁹⁴ Cara penentuan ini mencerminkan bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas.⁹⁵

Tata pemerintahan di Indonesia dikenal dengan adanya pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah desa. Struktur pemerintahan di Indonesia ada perbedaan sebelum dan sesudah reformasi. Akan tetapi struktur pemerintahan daerah tidak mengalami perubahan, hanya terjadi perubahan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu sebelum reformasi menganut asas sentralisasi, sedangkan pasca reformasi menganut asas desentralisasi.⁹⁶ Aturan yang menjadi dasar hukum dari keberadaan pemerintah daerah adalah Pasal 18 UUD NRI 1945.

Pasal 18 UUD NRI 1945, sebelum amandemen menyatakan sebagai berikut:

“Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-Daerah yang bersifat istimewa”.

Mengacu pada pasal tersebut, terlihat bahwa aturan yang ditegaskan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 sebelum amandemen tidak memberikan ketegasan mengenai pemerintah daerah sebagai satuan pemerintahan yang otonom. Sedangkan apabila mengacu terhadap Pasal 18 UUD NRI 1945 setelah amandemen ditegaskan adanya satuan pemerintahan yang otonom, yaitu:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur undang-undang.
- (2) Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah, Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum.

⁹⁴ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah...*, *Op. Cit.*, hlm. 67.

⁹⁵ Abdul Rauf Alaudi Said, “Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945”, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 4, 2015, hlm. 579.

⁹⁶ Fathur Rahman, *Tori Pemerintahan*, Malang: UB Pres, 2018, hlm. 137-138.

- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman Daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dengan mengkaji Pasal 18 UUD NRI 1945 hasil amandemen, Bagir Manan⁹⁷ menyatakan bahwa telah terjadi perubahan mendasar terkait struktur dan substansinya. Secara struktur, Pasal 18 yang tadinya hanya satu pasal menjadi tiga pasal dengan adanya penggantian yang menyeluruh terhadap penjelasannya yaitu termuat dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sedangkan secara substansi, baik secara konseptual dan hukum, pasal-pasal baru tentang Pemerintahan Daerah dalam UUD NRI 1945 memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan yang baru, yaitu terdapat dalam Pasal 18 ayat (2), Pasal 18 ayat (3), Pasal 18 ayat (5), Pasal 18A ayat (1), Pasal 18A ayat (2), Pasal 18B ayat (1), Pasal 18B ayat (2).

⁹⁷ Aries Djanenuri, *Konsep-Konsep Pemerintahan Daerah*, Modul Online dalam <http://repository.ut.ac.id/4206/1/IPEM4214-M1.pdf>, diakses tanggal 15 Februari 2020 pukul 09:01 WIB, hlm. 14-15.

Landasan pemikiran adanya teori pemerintahan daerah dibangun dari teori pembagian kekuasaan, terutama pembagian kekuasaan eksekutif dan legislatif, konsep negara kesatuan, dan teori rumah tangga daerah yang diaplikasikan terhadap obyek pembahasan berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan asas otonomi dan tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah.⁹⁸ Negara hukum dengan konsep pembagian kekuasaan dimungkinkan adanya penyelenggaraan suatu urusan tidak terpusat pada satu lembaga dan terselenggaranya fungsi kontrol terhadap kekuasaan itu. Oleh sebab itu, sendi negara hukum, sendi negara kesatuan, dan sendi demokrasi tidak hanya terdapat pada pemerintah pusat saja, melainkan juga terdapat dalam pemerintah daerah yang diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁹⁹

Sebelum memahami konsep pemerintahan daerah, terlebih dahulu memahami makna pemerintahan dan daerah. Dalam ilmu tata pemerintahan, pemerintah dan pemerintahan merupakan dua hal yang berbeda.¹⁰⁰ Pemerintah berarti organ, badan atau lembaga, alat perlengkapan negara yang menjalankan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan pemerintahan adalah segala kegiatan yang teorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat, atau penduduk dan wilayah negara itu demi terwujudnya tujuan negara.¹⁰¹ Selanjutnya, W. Y. S. Poerwadarminta¹⁰² pemerintahan berasal dari kata pemerintah, sedangkan pemerintah berasal dari kata perintah, yang memiliki arti sebagai berikut:

⁹⁸ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2005, hlm. 19-20.

⁹⁹ *Ibid*, hlm. 25.

¹⁰⁰ Yusnani H, Iwan Satriawan, Ade Arif F, dan S. Khoiriah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2017, hlm. 93.

¹⁰¹ Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusantara, 2005, hlm. 41-42.

¹⁰² Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* yang dikutip dalam Yusnani H, Iwan Satriawan, Ade Arif..., *Op. Cit*, hlm. 94.

1. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh sesuatu.
2. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara.
3. Pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal, urusan, dan sebagainya) memerintah.

Sedangkan daerah merupakan wilayah kerja dari pemerintah.

C.F. Strong menyebutkan bahwa pemerintah daerah adalah organisasi yang meletakkan hak melaksanakan kekuasaan berdaulat untuk mengatur ruang lingkup wilayah kerjanya.¹⁰³ Pemerintah Daerah merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (otonomi daerah).¹⁰⁴ Wujud otonomi meliputi: *pertama*, menyelesaikan kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah. *Kedua*, pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif, dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut. *Ketiga*, upaya memikirkan, mengambil inisiatif, dan mengambil keputusan tersebut serta mengikutsertakan masyarakat, baik secara langsung maupun DPRD.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan pemerintahan pusat, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁰⁵ Hal ini menitikberatkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak hanya diletakkan pada Kepala Daerah saja, melainkan DPRD juga berkedudukan sebagai salah satu unsur di dalamnya atas dasar pembagian kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga tampak pembagian

¹⁰³ Fahmi Amrusi dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia: Bandung, 2012, hlm. 28.

¹⁰⁴ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: PT RajaGrafindo, 2018, hlm. 26.

¹⁰⁵ Pemerintah Daerah diartikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.

kekuasaan secara horizontal.¹⁰⁶ Kepala Daerah dan DPRD berkedudukan sebagai mitra sejajar yang memiliki fungsi yang berbeda. Kepala Daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Peraturan Daerah (Perda) dan kebijakan daerah. Sedangkan DPRD memiliki fungsi pembentukan Perda, anggaran, dan pengawasan.¹⁰⁷ Selain itu, dalam menjalankan urusan daerah, Kepala Daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah.

Provinsi merupakan satuan wilayah teritorial yang dijadikan sebagai nama dari sebuah wilayah administratif yang berada di bawah wilayah negara atau negara bagian. Dalam pembagian administratif, Indonesia terdiri dari provinsi yang dikepalai oleh seorang Gubernur.¹⁰⁸ Gubernur dipilih oleh rakyat melalui pemilihan langsung setiap lima tahun sekali dan sesudahnya dapat dipilih kembali dan jabatan yang sama hanya untuk sekali masa jabatan,¹⁰⁹ sehingga dalam hal ini Gubernur bertanggungjawab terhadap rakyat. Gubernur terpilih akan dilantik oleh Presiden dan dapat juga dilantik oleh Mendagri atas nama Presiden.

Selain itu, Gubernur bertindak sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, sehingga Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden. Gubernur juga bukan merupakan atasan bupati atau walikota, melainkan hanya sebatas membina, mengawasi, dan mengoordinasikan penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten dan/atau kota.¹¹⁰ Adapun hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan/atau kota bukan subordinat, sehingga pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹¹¹

¹⁰⁶ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan....*, Op. Cit, hlm. 69.

¹⁰⁷ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok....*, Op. Cit, hlm. 67-68.

¹⁰⁸ Yusnani H, Iwan Satriawan...., *Op.Cit*, 97.

¹⁰⁹ Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹⁰ Nurliana Br Siregar, "Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal JOM Hukum*, Vol. 2, No. 1, 2015, hlm, 7.

¹¹¹ Muh. Hasrul, "Penataan Hubungan Kelembagaan Antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota", *Jurnal Perspektif*, Vol. 22, No. 1, Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, 2017, hlm. 13.

Daerah Provinsi dalam hal ini selain berstatus sebagai daerah, juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi Gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah Provinsi. Sedangkan Daerah Kabupaten/Kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja Bupati dan/atau Walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah Kabupaten dan/atau Kota.¹¹²

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai berikut:

1. *Local Self Government*, yaitu dapat diartikan pemerintah lokal memiliki otonomi yang memiliki kewenangan mengatur (*regelling*) dan mengurus (*bestuuring*) kepentingan masyarakat setempat atas prakarsa sendiri. Dalam istilah administrasi publik, Benyamin menegaskan bahwa masing-masing wewenang tersebut lazim disebut wewenang membentuk kebijakan (*policy making*) dan wewenang melaksanakan kebijakan (*policy executing*).¹¹³ Hal inilah yang kemudian disebut sebagai otonomi daerah dengan adanya penerapan asas desentralisasi, sehingga pemerintah daerah diberikan kekuasaan, diskresi, dan tanggungjawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi.
2. *Local State Government* merupakan wilayah/daerah kerja pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di beberapa wilayah negara di luar kantor pusatnya. Keberadaan wilayah administrasi sebagai akibat dari diterapkannya asas dekonsentrasi, sehingga daerah menerima sebagian wewenang dari pejabat pusat tersebut. Provinsi dan kabupaten/kota madya sebagai daerah otonom dan wilayah administrasi, sedangkan kecamatan adalah wilayah administrasi murni.¹¹⁴

Berdasarkan uraian di atas, otonomi daerah berhubungan dengan pemerintahan daerah otonom (*self local-government*). Pemerintahan daerah otonom adalah pemerintah yang dapat mengurus dan menyelenggarakan urusan kepentingannya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional. Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah daerah lainnya tidak bersifat hierarkis, tetapi sebagai sesama badan publik. Demikian

¹¹² Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹¹³ Hanif Nurcholiz, "Konsep Dasar Local Government", *Modul 1* yang dikutip dari <http://www.pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/ADPU444003-M1.pdf>, diakses tanggal 17 Februari 2020, hlm. 28.

¹¹⁴ *Ibid*, hlm. 34-35.

pula, hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan hubungan antarorganisasi, tetapi keberadaannya merupakan subordinat dan *dependent* terhadap pemerintah pusat.¹¹⁵

C. Kewenangan

Secara bahasa kewenangan atau wewenang berasal dari kata “wenang” mengandung arti hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.¹¹⁶ Wewenang dalam bahasa inggris disebut sebagai *authority* yang berarti kekuasaan atau hak untuk menegakkan kepatuhan. *The power to enforce laws, exact obdience, command, determine, or judge* (kekuasaan untuk menegakkan hukum, kepatuhan, perintah, ketentuan, atau putusan hakim. *One that is invested with the power, especially goverment or body of goverment officials* (sesuatu yang diberi kekuasaan terutama pemerintah atau badan pemerintah).¹¹⁷

Dalam bahasa Belanda, istilah wewenang sering menggunakan kata “*bevoegdheid*”, meskipun istilah *bekwaamheid* pun ada yang menerjemahkan dengan kewenangan atau kompetensi.¹¹⁸ Kedudukan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi. Sebagitu pentingnya kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyatakan:

“*Het Begrip bovoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”.¹¹⁹

(Wewenang merupakan konsep inti dari Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi)

¹¹⁵ *Ibid*, hlm. 30.

¹¹⁶ Ridwan, *Diskresi & Tanggungjawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm. 110.

¹¹⁷ *Concise Oxford Dictionary* dan *American Heritage Dictionary* pada entri “authority”.

¹¹⁸ Susi Moeimam dan Hei Steinhauer, *Kamus Belanda-Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 2005, hlm. 100.

¹¹⁹ Nur Basuki Winanmo, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008, hlm. 65.

Dalam literatur hukum administrasi dijelaskan bahwa istilah wewenang seringkali dipadankan dengan kekuasaan. Padahal istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang.¹²⁰ Wewenang merupakan bentuk dari kekuasaan dan keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (legitimasi). Kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh keabsahan atau legitimitasi, sedangkan kewenangan merupakan kekuasaan yang harus memiliki keabsahan (*legitimate power*).¹²¹ Artinya kewenangan merupakan kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan. Apabila kekuasaan politik merupakan kemampuan menggunakan sumber-sumber dalam mempengaruhi pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik, maka kewenangan merupakan hak moral untuk menggunakan dan melaksanakan keputusan politik. Oleh karena itu, suatu urusan baru bisa diberikan ketika seseorang atau sekelompok orang atau sebuah institusi telah diberikan kewenangan sebelumnya.¹²²

Menurut P. Nicolai sebagaimana dikutip Aminudin Ilmar, wewenang pemerintahan adalah kemampuan dalam melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu yakni tindakan yang dilakukan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Selanjutnya, dikemukakan juga bahwa dalam wewenang pemerintahan tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam menjalankan tindakan hukum atau perbuatan pemerintahan tersebut.¹²³

Mengenai wewenang ini, H.D. Stout mengatakan bahwa wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan

¹²⁰ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, 2014, hlm. 101.

¹²¹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu...*, *Op. Cit*, hlm. 57.

¹²² Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2006, hlm. 79.

¹²³ Ridwan, *Diskresi...*, *Op. Cit*, hlm. 113.

wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hukum publik.¹²⁴ Sedangkan menurut F.P.C.L. Tonnaer, kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.¹²⁵

Selain itu, menurut S.F. Marbun, wewenang mengandung arti bahwa kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Dengan demikian, wewenang pemerintahan memiliki sifat-sifat antara lain: (1). *Express impied*, (2) jelas maksud dan tujuannya, (3) terikat pada waktu tertentu, (4) tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis, dan (5) isi wewenang dapat bersifat umum dan konkrit.¹²⁶

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum.¹²⁷

- a. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- b. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
- c. Komponen konformitas mengandung makna bahwa adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.¹²⁸ Secara umum wewenang ada tiga, yaitu:¹²⁹

¹²⁴ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006, hlm. 101.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Nomensan Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010, hlm. 87.

¹²⁷ Nur Basuki Winanmo, *Penyalahgunaan Wewenang..*, Loc. it.

¹²⁸ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesi*, Yogyakarta: Liberty, 1997, hlm. 144.

¹²⁹ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012, hlm. 95-96.

1. Wewenang pemerintahan yang bersifat fakultatif, yaitu apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut dapat dipergunakan, maka wewenang pemerintahan yang demikian itu dapat dikatakan sedikit banyak bersifat terikat.
2. Wewenang secara terikat yaitu apabila peraturan dasarnya menentukan isi putusan yang harus diambil secara terperinci, sehingga pejabat tata usaha negara tersebut tidak dapat berbuat lain kecuali melaksanakan ketentuannya.
3. Wewenang pemerintahan yang bersifat bebas (diskresi) yaitu peraturan dasarnya memberikan kebebasan atau ruang lingkup yang longgar dan bebas kepada badan pejabat tata usaha negara, untuk menolak atau mengabulkan, dengan mengaitkannya atau meletakkannya pada syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi. Namun demikian, wewenang bebas ini bukanlah dalam arti kemerdekaan yang lepas dari aturan hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis.¹³⁰ Suatu diskresi harus sesuai dengan peraturan tertulis dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, maka dapat disebutkan bahwa yang dimaksud dengan wewenang pemerintahan adalah keseluruhan hak dan kewajiban yang diberikan kepada organ pemerintah untuk melaksanakan berbagai tindakan hukum pemerintahan yakni tindakan-tindakan yang menimbulkan akibat hukum di bidang pemerintahan.¹³¹ Sejalan dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van besturr*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Di Indonesia secara formal asas legalitas atau asas keabsahan ditemukan *normativisasinya* dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Administrasi yang berbunyi: “Badan atau pejabat Tata Usaha Negara melaksanakan urusan Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Asas legalitas dapat melahirkan konsekuensi positif dan negatif bagi badan atau pejabat administrasi negara. Konsekuensi positif berarti akan melahirkan setiap tindakan dari badan atau pejabat administrasi negara selalu berdasarkan hukum (tertulis). Berdasarkan hukum tertulis (undang-undang) berarti tindakan badan atau

¹³⁰ Ridwan, *Diskresi...*, *Loc. it.*

¹³¹ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit*, hlm. 88.

pejabat administrasi negara merupakan manifestasi dari keinginan rakyat karena telah memperoleh persetujuan dari rakyat. Dalam hal ini asas legalitas memperoleh topangan pilar asas demokrasi. Dengan demikian, asas legalitas merupakan manifestasi dari asas negara hukum dan asas demokrasi yang melahirkan asas negara hukum demokratis.¹³²

Konsekuensi negatif dari asas legalitas berarti apabila tindakan hukum badan atau pejabat administrasi negara tidak berdasarkan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka badan atau pejabat administrasi negara tidak memiliki dasar wewenang untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, sehingga tindakan hukum badan atau pejabat administrasi negara tidak memiliki sifat mengikat secara umum, terutama dalam meletakkan beban atau kewajiban tertentu bagi rakyat. Artinya, badan atau pejabat administrasi negara tidak boleh melakukan suatu tindakan yang bersifat mengikat secara umum, tanpa memiliki dasar yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku (atribusi). Demikian juga, dalam mengeluarkan suatu peraturan maka akan berakibat peraturan perundang-undangan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara umum dan karenanya tidak dapat diterapkan karena tidak memiliki atribusi.¹³³

Nicolai menegaskan bahwa pemerintah selain terikat kepada peraturan perundang-undangan, seharusnya juga dianggap terikat dengan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPPL). Sebaliknya mengenai fungsi dari AAUPPL, menurut P. De Haan, meskipun diakui arti AAUPPL sebagai butir bagi pemerintahan, namun fungsinya dalam konteks perundang-undangan masih terbatas. Pada masa sekarang ini, dalam hal administrasi negara tidak dapat dipisahkan antara peraturan perundang-undangan dengan AAUPPL, justru ke duanya saling beriringan dan bersinergi.s

¹³² SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, Ctk. Kedua (Revisi), Yogyakarta: FH UII Press, 2018, hlm. 79.

¹³³ *Ibid*, hlm. 80.

Asas legalitas sebagai dasar kewenangan atau keabsahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat terjadi karena diberikan oleh badan legislatif kepada administrasi negara melalui atribusi, atau diberikan oleh administrasi negara kepada administrasi negara lainnya melalui perundang-undangan dengan cara delegasi, sub delegasi. Sesuai dengan asas legalitas dalam negara hukum yang mendasari setiap tindakan hukum dalam bidang publik, sumber kewenangan pemerintah adalah konstitusi dan undang-undang.¹³⁴ Namun seiring dengan meluasnya fungsi dan tugas pemerintahan, maka sumber kewenangan juga mencakup peraturan perundang-undangan.

Adapun cara kewenangan itu diberikan dan dijalankan oleh organ, dikenal dengan tiga macam yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

1. Atribusi

Atribusi diartikan sebagai *wijze waarop een bestuursorgaan een bestuursbevoegdheid krijgt toegekend. Een orgaan met regelgevende bevoegdheid schept een nieuwe bestuursbevoegdheid en kent die toe aan een ander overheidsorgaan; soms wordt het overheidsorgaan special voor de gelegenheid in het leven geroepen. Onder een orgaan met regelgevende bevoegdheid kan zowel de formele wetgever als de legere wetgever worden verstaan.*¹³⁵ (cara organ pemerintah mendapatkan wewenang pemerintahan yang ditentukan. Organ dengan kewenangan membuat peraturan itu menciptakan wewenang pemerintahan baru dan memberikannya pada organ pemerintahan lain. Organ pemerintah kadang-kadang secara khusus menciptakan kesempatan untuk munculnya suatu wewenang. Organ dengan kewenangan mengatur itu dapat diketahui baik dari pembuat undang-undang formal maupun pembuat peraturan daerah.

Menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt dalam Ridwan menyebutkan bahwa atribusi merupakan cara normal pemberian wewenang kepada organ pemerintah, dimana pembuat undang-undang menciptakan wewenang baru dan menyerahkannya kepada organ pemerintah. Organ itu dapat berupa organ pemerintah yang telah ada atau organ pemerintah yang baru dibentuk untuk keperluan itu. Secara singkat, atribusi adalah *toekenning*

¹³⁴ Ridwan, *Diskresi & Tanggungjawab...*, Op. Cit, hlm. 114.

¹³⁵ J.B.J.M. ten Berge, et.al., *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur*, (Alphen aan den Rijn: Samsom HD. Tjeenk Willink, 1992), hlm. 67. Dikutip dari Ridwan, *Diskresi.... Op.Cit.*

van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan, yakni pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.¹³⁶ Pembuat undang-undang itu ada yang bersifat asli (*original legislator*) ada pula yang bersifat delegasian (*delegated legislator*).¹³⁷

Atribusi dapat dibedakan menurut segi asalnya (sumber wewenang atribusi), yaitu asal yang diperoleh dari pemerintah di tingkat pusat dan dari pemerintah di tingkat daerah. Atribusi yang diperoleh dari tingkat pemerintah pusat bersumber dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berupa UUD dan Ketetapan MPR lainnya dan bersumber dari daerah bersama-sama dengan pemerintah berupa UU. Sedangkan atribusi yang berasal dari pemerintah di tingkat daerah bersumber dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah berupa Peraturan Daerah (Perda) dan dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD) serta pemerintah desa berupa Perdes.¹³⁸

Berdasarkan keterangan di atas, tampak bahwa wewenang yang diperoleh dari atribusi bersifat asli dan bersumber dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dari suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penerima wewenang dari atribusi dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggungjawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).¹³⁹

¹³⁶ *Ibid*, hlm. 115-116

¹³⁷ Yang termasuk *original legislator* untuk tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah melahirkan UU, sedangkan untuk tingkat daerah adalah DPRD dan Pemda melahirkan Peraturan Daerah (Perda). Selanjutnya *delegated legislator* adalah presiden berdasarkan suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah, yang menciptakan wewenang pemerintahan kepada badan atau pejabat tata usaha negara. Lihat SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara ...*, *Op.Cit.* hlm. 138.

¹³⁸ *Ibid*.

¹³⁹ Ridwan, *Hukum Administrasi...*, *Op.Cit.* hlm. 105.

Di Indonesia contoh atribusi terdapat Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang berbunyi “Dalam menjalankan fungsinya, sebagaimana dimaksud ayat (1), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) memiliki wewenang a, b,c dan seterusnya” dan ditegaskan dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ”Dalam menjalankan tugasnya, Komisi Informasi memiliki wewenang: a. b, c, dan seterusnya”.

2. Delegasi

Delegasi berasal dari bahasa Latin *delegare* yang artinya melimpahkan.¹⁴⁰ *Delegatie: het overdragen van regelende of bestuursbevoegdheden en de daaraan gekoppelde verantwoordelijkheden. Degene aan wie gedelegeerd is, gaat deze bevoegdheden op eigen naam en op eigen gezag uitoefen,*¹⁴¹ (delegasi: pelimpahan pembuatan peraturan atau wewenang pemerintahan dan terkait dengan pertanggung jawaban. Mereka yang mendapat delegasi, berwenang atas nama sendiri dan melaksanakan kekuasaan sendiri).

Delegasi merupakan terjadinya pelimpahan wewenang dari suatu badan/pejabat tata usaha yang satu kepada badan/pejabat tata usaha negara yang lainnya dalam lingkup pemerintahan. Wewenang yang dilimpahkan tersebut diperoleh dari badan/pejabat tata usaha negara berdasarkan wewenang atributif. Badan/pejabat tata usaha negara yang melimpahkan delegasi disebut sebagai *delegans* dan yang menerima delegasi disebut delegataris. Delegataris menjalankan wewenang delegatif atas nama dan tanggungjawab pribadi (tanggungjawab sendiri), dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada

¹⁴⁰ Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011), hlm. 21.

¹⁴¹ J.B.J.M. ten Berge, et.al., *Op.Cit.* hlm. 159.

delegans. *Delegans* berkewajiban memberikan instruksi dan pengawasan terhadap delegataris.¹⁴²

Menurut Philipus M. Hadjon dalam Ridwan, syarat-syarat pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi, sebagai berikut:¹⁴³

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

Berdasarkan keterangan di atas, dapat disimpulkan bahwa delegasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan (*delegans*) yang telah memiliki wewenang atributif kepada organ pemerintah lainnya (*delegataris*) yang tidak memiliki hubungan hierarkis. Oleh karena itu, apabila ditinjau dari segi prosedur pelimpahan, pelimpahan wewenang terjadi dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dan dilakukan dengan peraturan perundang-undangan. Apabila ditinjau dari tanggungjawab dan tanggung gugatnya, maka beralih kepada delegataris.¹⁴⁴

Di Indonesia contoh tentang pelimpahan wewenang melalui delegasi di antaranya adalah Pasal 140 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara yang menyatakan bahwa “Menteri dapat melimpahkan kepada Gubernur untuk melakukan pengawasan terhadap

¹⁴² Ridwan, *Diskresi...*, *Op. Cit*, hlm. 120.

¹⁴³ Ridwan, *Hukum Administrasi...*, *Op.Cit*. hlm. 104-105.

¹⁴⁴ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi...*, *Op. Cit*, hlm. 139.

penyelenggaraan kewenangan pengelolaan di bidang usaha pertambangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten/Kota” dan Pasal 188 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, “Menteri dapat mendelegasikan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada lembaga pemerintah nonkementerian, Kepala Dinas Provinsi, atau Kabupaten/Kota yang tugas pokok dan fungsinya di bidang kesehatan”.

3. Mandat

Kata mandat berasal dari bahasa latin yaitu *mandatum*. Dalam bentuk kata kerja *mandae-atum* artinya melimpahkan, mempercayakan, memerintahkan, sedangkan kata mandat berasal dari bahasa latin yakni *mandans*, artinya pemberi beban. Demikian pula mandataris berasal dari kata *mandatrius*, artinya barang siapa memiliki suatu kuasa atau wewenang atau pemegang kuasa atau wewenang.¹⁴⁵

J.B.J ten Berge dan kawan-kawan menyatakan bahwa mandat adalah *rechtsfiguur waarbij door een overheidsorgaan een machtiging wordt verleend aan iemand om onder naam en verantwoordelijkheid van het overheidsorgaan dat de machtiging heft verleend, bepaalde beslissingen te nemen*.¹⁴⁶ (Mandat adalah bentuk hukum di mana organ pemerintah memberikan tugas kepada seseorang untuk mengambil keputusan tertentu atas nama dan tanggungjawab pemerintah organ pemerintah yang telah memberikan tugas itu).

F.C.M.A Michels menyebutkan alasan keberadaan mandat adalah bahwa pemerintah itu tugasnya banyak sekali, kadang-kadang dengan organisasi kepegawaian yang sangat besar, dengan satu atau beberapa organ pemerintahan dan seorang kepala, setiap hari di dalamnya diambil ratusan keputusan. Secara praktis, tidak mungkin misalnya seorang menteri membuat keputusan sendiri dan menandatangani. Pada sejumlah kabupaten juga seorang walikota tidak dapat melaksanakan dengan cepat semua pekerjaannya. Oleh karena itu, untuk alasan efisiensi pelaksanaan wewenang pengambilan

¹⁴⁵ Suwoto, Kekuasaan dan Tanggungjawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan), *Disertasi*, Fakultas Pasca Sarjana UNAIR Surabaya, 1990, hlm. 84, dalam SF. Marbun, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit.* hlm. 96.

¹⁴⁶ Ridwan, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintahan...* *Op.Cit.* hlm. 120.

keputusan itu secara faktual biasanya diserahkan kepada para pegawai dan kadang-kadang diserahkan kepada pihak lain selain pegawai.¹⁴⁷

Secara teoritis pada dasarnya pemberian mandat tidak memerlukan dasar hukum atau tidak harus dinyatakan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan, namun dalam kenyataannya sering juga ditemukan pembuat undang-undang merumuskannya. Dalam pemberian mandat setidaknya terdapat dua pihak yaitu pemberi mandat (*mandas*) dan pihak penerima mandat (*mandataris*).¹⁴⁸ Dari rumusan pengertian mandat, maka kemungkinan yang terjadi antara lain:¹⁴⁹

- a. Mandat hanya terjadi di lingkungan suatu organ pemerintahan diberikan oleh suatu organ pemerintah kepada organ pemerintahan lainnya yang masih berada di dalam lingkungannya sendiri dan bawahan dari mandans.
- b. Mandat terjadi di lingkungan pemerintahan atau di lingkungan eksekutif.
- c. Mandat terjadi di suatu organ pemerintah kepada pihak lain, yakni pihak swasta atau persero yang bekerja di bawah tanggungjawabnya, diberi kuasa untuk melakukan tindakan yang bukan suatu keputusan atau suatu perbuatan hukum keperdataan.

Hubungan mandat adalah hubungan yang terjadi dalam suatu lingkungan jabatan atau hubungan hukum (*rectsbetrekking*) antara atasan dengan bawahan atau hubungan antara pejabat dengan pegawai. Contoh hubungan mandat adalah presiden dengan para menteri, gubernur atau bupati dengan perangkat daerah, dan sebagainya. Suatu hubungan hukum yang tidak terjadi peralihan wewenang dan tanggungjawab, hanya hubungan antara atasan selaku pemberi tugas dengan bawahan selaku pelaksana tugas.¹⁵⁰ Oleh karena itu, kewenangan tetap berada pada *mandans*, sedangkan *mandataris* hanya dilimpahkan

¹⁴⁷ *Ibid*, hlm. 121.

¹⁴⁸ SF. Marbun, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit*, hlm. 100.

¹⁴⁹ *Ibid*, hlm. 98-99.

¹⁵⁰ *Ibid*, hlm. 122.

wewenang, sehingga pertanggungjawaban yuridis tetap pada *mandans* dan *mandataris* hanya sebagai pelaksana belaka dari *mandans*.

Berbeda dengan pemberian wewenang melalui atribusi dan delegasi, yang di dalamnya terjadi peralihan wewenang dan tanggungjawab dari pemberi wewenang (*atributiverlener of delegatieverlener*) kepada penerima wewenang (*ontvanger*), dalam hal mandat peralihan itu tidak terjadi. Pada mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun, setidaknya-tidaknya dalam arti yuridis formal. Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh menteri dengan pegawai, menteri memiliki kewenangan untuk melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggungjawab tetap berada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, menteri secara yuridis.

Tabel 2.1. Perbedaan Delegasi dan Mandat¹⁵¹

Delegasi	Mandat
Pelimpahan wewenang	Perintah untuk dilaksanakan
Kewenangan tidak dapat dilaksanakan secara <i>incidental</i> oleh organ yang memilliki wewenang asi	Kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh <i>mandans</i>
Terjadi peralihan tanggungjawab	Tidak terjadi peralihan tanggungjawab
Harus berdasarkan undang-undang	Tidak harus berdasarkan undang-undang
Harus tertulis	Dapat tertulis dan/atau lisan

¹⁵¹ Sumber: Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007, hlm. 106.

Berdasarkan keterangan di atas, tampak bahwa:

1. Wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).
2. Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Bersamaan dengan peralihan wewenang dari pemberi delegasi kepada penerima delegasi, tanggung jawab secara yuridis juga beralih, yakni tidak lagi berada delegasi (*delegans*) tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*).
3. Mandat, penerima mandat (*mandataris*) secara hierarki kepegawaian adalah bawahan (*ondergeschikt*) dari pemberi mandat dan karenanya hanya menjalankan tugas dan bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*). Mandataris tidak dilekati dengan wewenang, sehingga konsekuensi yuridisnya mandataris tidak memikul tanggung jawab hukum. Semua tindakan hukum yang dilakukan oleh mandataris tanggung jawabnya ada pada pemberi mandat (*mandans*), kecuali jika mandataris dalam melaksanakan tugas tersebut melakukan tindakan maladministrasi.

D. Kedudukan Gubernur dalam Islam

Penguasa merupakan pemegang otoritas kekuasaan dalam suatu pemerintahan negara. Dalam menjalankan urusan pemerintahan tersebut, tentu penguasa tidak mungkin menjalankan secara pribadi. Hal ini menjelaskan bahwa urusan pemerintahan

tersebut juga dibantu oleh beberapa unsur penyelenggara dalam suatu negara. Urusan pemerintahan negara tersebut juga beberapa diserahkan ke beberapa wilayah tertentu dalam menjalankan urusan sendiri ataupun urusan yang dilimpahkan oleh negara.

Kebutuhan manusia kepada seorang pemimpin sangatlah besar dan hal ini menjadi dasar diciptakan manusia sebagai *khalifah* di muka bumi, seperti yang dijelaskan dalam surat *Al-Fatir* ayat 39 sebagai berikut:

هُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ فِي الْأَرْضِ فَمَنْ كَفَرَ فَعَلَيْهِ كُفْرُهُ ۖ وَلَا يَزِيدُ الْكَافِرِينَ
كُفْرَهُمْ عِنْدَ رَبِّهِمْ إِلَّا مَقْتًا ۖ وَلَا يَزِيدُ الْكَافِرِينَ كُفْرَهُمْ إِلَّا خَسَارًا ﴿٣٩﴾

Artinya : *Dialah yang menjadikan kamu khalifah-khalifah di muka bumi. Barang siapa yang kafir, Maka (akibat) kekafirannya menimpa dirinya sendiri dan kekafiran orang-orang yang kafir itu tidak lain hanyalah akan menambah kemurkaan pada sisi Tuhannya dan kekafiran orang-orang yang kafir itu tidak lain hanyalah akan menambah kerugian mereka belaka.*

Selain itu, dalam Surat *Al-Syura* ayat 38 dijelaskan juga tentang anjuran untuk bermusyawarah dalam hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan umat Islam secara umum dan menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya.

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ
يُنْفِقُونَ ﴿٣٨﴾

Artinya : *dan bagi orang-orang yang menerima (mematuhi seruan Tuhannya) dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.*

Berdasarkan pedoman yang diajarkan dalam Islam, unsur musyawarah sangat melekat dalam memutuskan suatu urusan. Para *khalifah* dalam menjalankan pemerintahan dibantu oleh seorang Menteri dan Gubernur. Hierarki dalam negara Islam terdapat susunan pemerintahan dari Imam/*Khalifah* sebagai pemimpin suatu negara, menteri sebagai pembantu Imam, dan Gubernur sebagai wakil pemerintah di Daerah. Kedudukan Gubernur menyerupai kementerian apabila dilihat dari sisi pelimpahan dan pandangan umum. Namun dari pandangan kerjanya, gubernur lebih khusus yaitu menangani urusan yang berada di suatu daerah/wilayah tertentu. Sementara menteri wilayah kerjanya lebih luas dan umum menangani suatu sektor tertentu.¹⁵²

Menempatkan gubernur dalam suatu wilayah tertentu akan membantu kinerja pemerintahan, yakni pelaksanaan mandat yang diperoleh dari Presiden untuk mengurus suatu wilayah tertentu dan/atau melaksanakan urusan di daerah yang diserahkan. Dalam hal ini seorang *khalifah* akan menemukan kesulitan dalam mengurus suatu negara dengan melihat perkembangan masyarakat, luas wilayah yang terkadang tidak dapat dijangkau karena jauh, dan begitu ragam kebutuhan masyarakat. Keadaan demikian tentu menjadikan *khalifah* membutuhkan seorang yang dapat mengambil alih tugas *khalifah* di setiap wilayah tertentu.

Para ulama fiqih memandang kekuasaan gubernur daerah terbagi menjadi dua bagian:¹⁵³

1. Gubernur yang memimpin karena memiliki kapabilitas

Gubernur dalam hal memerintah suatu pemerintahan yang ada di daerah dilakukan melalui pemilihan oleh *khalifah* karena memiliki kapabilitas. Gubernur yang dipilih tersebut harus sudah memenuhi persyaratan yang harus dipenuhi sebagaimana sudah tercantum dalam peraturan perundang-undangan dalam masalah pengangkatan gubernur. Tentunya pemilihan yang dilakukan oleh *khalifah* tentunya para kandidat gubernur memiliki kualitas kepemimpinan.

2. Gubernur yang memimpin karena memiliki otoritas kekuasaan

¹⁵² Dhiauddin Rais, An-nazhariyatu As-Siyasatul Islamiyah, yang diterjemahkan oleh Abdul Hayyie, Andi Aderus, Noor Choliz, dan Rahmat Tohir, *Teori Politik Islam*, Jakarta: Gema Insani Press, 2001, hlm. 223.

¹⁵³ Imam Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sultaniyah*, hlm. 28.

Model seperti ini dikenal sebagai keadaan pada situasi darurat, yaitu apabila seorang panglima perang berhasil menguasai suatu wilayah tertentu dengan kekerasan. Kemudian panglima tersebut diangkat oleh *khalifah* atas keberhasilannya menguasai wilayah dan dapat menentukan kebijakan politiknya sendiri, sehingga dia menjadi pemimpin yang despotis dalam pelaksanaannya. Pengangkatan model ini menurut ahli fuqaha adalah adanya penyimpangan dari pengangkatan *khalifah* yang mutlak.

Otoritas gubernur yang diangkat oleh para *khalifah* memiliki perbedaan sistem pemerintahan daerah masing-masing. *Pertama*, masa Pemerintahan *Khalifah Abu Bakar*. Dalam rangka meneruskan pola yang diajarkan oleh Nabi Muhammad SAW, para Gubernur sebagai kepala pemerintahan bertanggungjawab kepada *khalifah*. Peran Pemerintah Daerah memiliki otoritas dalam otonomi terbatas sebagai kepala daerah kekuasaan dan juga sebagai pemimpin agama.¹⁵⁴ *Kedua*, masa *Khalifah Umar Bin Khatab*, gubernur diangkat dengan memiliki otoritas untuk menangani urusan otonomi yang luas dan juga menjalankan tugas dan fungsi sebagai pembantu khalifah. Dalam hal pemilihan gubernur, *Umar* sangat selektif dengan melihat kemampuan para kandidat gubernur. Selain itu, *Umar* menjauhkan dari nepotisme dan memainkan drop-dropan dari atas untuk menentukan pejabat.¹⁵⁵

Ketiga, *Khalifah Usman Bin Khatab* melakukan perluasaan wilayah Islam dengan mengangkat para gubernur untuk membantu *Khalifah Usman* pada masa itu. Namun berbeda dengan pemerintahan *Khalifah Umar*, yaitu saat pemerintahan *Khalifah Usman* terjadi nepotisme dengan mengangkat para pejabat yang berasal dari keluarganya. Hal ini dapat dicontohkan adanya pemecatan *Al-Mughirah bin Abi Syu'aib* sebagai Gubernur Kufah yang kemudian digantikan oleh *Sa'id bin Al-Ash* yaitu saudara sepupunya. Satu tahun kepemimpinannya kemudian digantikan oleh *Al-Walid bin*

¹⁵⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa: Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001, hlm. 52.

¹⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 58.

Uqbah yang masih saudara seibu *Khalifah Usman*. *Al-Walid* memiliki sikap yang buruk dan tidak mencerminkan seorang pejabat yang teladan.¹⁵⁶

Keempat, masa *Khalifah Ali bin Abi Thalib*. Pertama kali hal yang dilakukan *Khalifah Ali* adalah memberhentikan gubernur-gubernur yang diangkat oleh *Khalifah Usman* sebelumnya dan menarik urusan-urusan yang dibagi kepada kerabatnya. Beberapa daerah yang diganti gubernurnya seperti Basrah, Kufah, Yaman, Mesir, dan Syam.¹⁵⁷ Masa pergantian gubernur tersebut tentu tidak mudah dijalanakan. Tidak jarang terjadi beberapa penolakan, namun *Khalifah Ali* sangat mempertimbangkan pengangkatan gubernur.¹⁵⁸

Dalam Islam, pemilihan Gubernur (*Wali*) bukanlah hasil dari pilihan rakyat, melainkan diangkat oleh *khalifah*. Hal ini juga terlihat pada masa pemerintahan Rosululloh SAW, para gubernur provinsi diangkat Rosululloh sebagai kepala negara, seperti Ziyad bin Labid yang diangkat Rasulullah SAW sebagai gubernur propinsi Hadhramaut, serta Abu Musa Al-Asyari sebagai gubernur propinsi Zabid dan Aden.¹⁵⁹ Hal ini menjelaskan bahwa gubernur tidak dipilih oleh rakyat seperti pemilihan kepala daerah di provinsi yang bersangkutan dan bukan melalui penetapan turun temurun secara otomatis.

Imam Al Mawardi dalam kitabnya *Al-Ahkam As-Sulthaniyah* menjelaskan bahwa pengangkatan gubernur yang diangkat oleh para *khalifah* harus memenuhi persyaratan yang berlaku dengan membagi gubernur menjadi dua.¹⁶⁰ Gubernur yang diangkat dengan kewenangan khusus dan gubernur dengan kewenangan yang mencakup seluruh perkara. Syarat yang harus dipenuhi oleh gubernur tidak jauh berbeda dengan syarat

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 71.

¹⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 77.

¹⁵⁸ Nurcholis Madjid, *Islam Doktrin dan Peradaban*, Jakarta: Paramadina, 1992, hlm. 14.

¹⁵⁹ Ahmad Pujiyanto, "Tinjauan Fiqh Siyasah dan Sistem Demokrasi atas Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta)", *Skripsi*, Universitas Sunan Ampel Surabaya, 2014, hlm. 30.

¹⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 32.

yang ditetapkan untuk menjadi wakil *khalifah* (Menteri Mandataris). Sementara syarat dari wakil *khalifah* sama dengan syarat *khalifah*, sehingga syarat menjadi gubernur sama dengan syarat menjadi khalifah. Perbedaannya hanya pada kekuasaan gubernur lebih sempit dibandingkan kekuasaan wakil *khalifah*. Gubernur Umum maupun gubernur khusus tidak boleh dijabat oleh orang kafir dan budak.¹⁶¹

Menurut *Abdul Qadim Allum* dalam kitabnya, *Nidhamul Hukmi fil Islam* terdapat tujuh syarat yang harus dipenuhi oleh gubernur sebelum menjabat yaitu¹⁶² laki-laki, merdeka, muslim, baligh, berakal, adil, dan mampu melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang diberikann kepadanya. Sementara Imam Al Mawardi¹⁶³ menyatakan bahwa:

“Persyaratan dari seorang gubernur memiliki persamaan dengan persyaratan seorang menteri mandataris.¹⁶⁴ Perbedaannya wilayah kerja gubernur lebih khusus, sedangkan kementerian kekuasaannya lebih umum. Tidak ada perbedaan antara keumumannya sebuah kekuasaan dengan kekhususannya dalam persyaratan yang terkenal.”¹⁶⁵

Adapun kewajiban yang dilakukan oleh para Gubernur adalah:¹⁶⁶

1. Mengawasi pengurusan militer, mengaturnya di berbagai daerah, dan menjamin biaya hidup mereka kecuali jika *khalifah*nya telah mengalokasikannya, sehingga mereka mendapatkan gajinya langsung dari *khalifah* tersebut.
2. Mengawasi kehakiman, pengangkatan *qadhi* (hakim) daerah dan para hakim lainnya.
3. Pemungutan perpajakan dan pemberian sedekah kepada yang berhak menerimanya. Di samping itu mengatur pengangkatan para pekerja di daerah.
4. Menjaga agama dan membela kesakralannya juga memelihara agama dari adanya sebuah usaha perubahan.
5. Menegakkan hudud dalam hak Allah dan juga yang berkenaan dengan hak bani Adam.

¹⁶¹ Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam...*, *Op. Cit.*, hkm. 52.

¹⁶² Ahmad Pujianto, “Tinjauan Fiqh Siyasah...”, *Loc. it.*

¹⁶³ Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam...*, *Op. Cit.* hlm. 29.

¹⁶⁴ Menteri Mandataris memiliki peranan yang sangat besar dan kedudukan tinggi. Menteri mandataris menjadi tulang punggung *khalifah* untuk memandatkan pekerjaannya dengan pendapat dan pandangannya dalam mengeluarkan keputusan. Menteri mandataris mempunyai kemampuan kekuasaan independen dan kekuasaan umum dalam setiap permasalahan, bukan saja hanya dari aspek pelaksanaan melainkan juga aspek dalam mengejawantahkan tugasnya sesuai dengan pendapat yang ditemukan. Mandataris berhak mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang akan dilaksanakan melalui hasil pemikirannya yang diakselerasikan dengan hukum.

¹⁶⁵ Dhiauddin Rais, *An-nazhariyatu As-Siyasatul...*, *Op.Cit.*, hlm. 225.

¹⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 226.

6. Menjadi imam dalam berbagai hal sehingga dapat memimpin dalam menyelesaikan seluruh permasalahan atau memberikan perwakilan kepada lainnya.
7. Memberi fasilitas akomodasi perjalanan haji dan pelaksanaan lainnya, sampai tiba pada tujuan utama mereka dengan aman dan tentram.
8. (Jika wilayahnya perbatasan langsung dengan musuh), jihad merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan dan membagikan harta tawanan perang kepada para pejuang dan seperlima bagian kepada kalangan lain yang wajib menerimanya.

Proses pengangkatan gubernur dilakukan oleh *khalifah* selaku pemimpin di suatu negeri. Namun Menteri Mandataris dapat mengangkat gubernur menjadi pemimpin di Provinsi, dengan dua kemungkinan yaitu:¹⁶⁷

1. Menteri Mandataris mengangkat gubernur atas seizin *khalifah*. Dalam konteks ini Menteri Mandataris tidak dibenarkan apabila ingin memecat Gubernur atau memutasinya dari provinsi satu ke provinsi lainnya kecuali atas izin atau instruksi dari khalifah. Apabila Menteri Mandataris dipecat dari jabatannya Gubernur tetap menjabat sebagai gubernur.
2. Menteri Mandataris dalam kapasitasnya sebagai wakil *khalifah* mengangkat gubernur tersebut. Dalam hal ini Menteri Mandataris dibenarkan memecat Gubernur tersebut dan menggantinya berdasarkan ijtihad dan pemikirannya untuk mencari yang terbaik.

¹⁶⁷ Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam...*, Op. Cit., 52.

BAB III

PROBLEMATIK KEDUDUKAN GUBERNUR DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

A. Kedudukan Gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

1. Masa Orde Baru (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1974)

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang “Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai UU dan PP Pengganti UU. Lampiran III”. Hal ini menyatakan tidak berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Dengan ketentuan bahwa pernyataan tidak berlakunya itu diterapkan pada saat berlakunya undang-undang yang baru sebagai penggantinya. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kekosongan hukum, karena pembentukan undang-undang yang baru sebagai penggantinya memerlukan waktu.¹⁶⁸

Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) mengenai pokok-pokok pemerintahan di daerah kepada DPR tahun 1974 bersamaan dengan diajukannya RUU tentang pemerintahan desa. Kemudian, hanya satu RUU yang disetujui oleh DPR yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Oleh karena itu dalam undang-undang diatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintah daerah otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintah yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah yang berarti bahwa dalam undang-

¹⁶⁸ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Konsep, Azas, dan Aktualisasinya*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2013, hlm. 228.

undang ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan di daerah.¹⁶⁹

Dalam konsiderans dijelaskan bahwa latar belakang dikeluarkannya Undang-Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (yang selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1974) memuat 3 landasan, yaitu landasan filosofis, yuridis, dan politis.¹⁷⁰ *Pertama*, landasan filosofis merupakan landasan utama dan fundamental, dalam hal ini adalah Pancasila. Oleh karena itu, falsafah berupa nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila menjadi satu kesatuan sebagai dasar dan arah dalam penyelenggaraan otonomi daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung bagi DPRD ataupun pemerintahan *daerah*. Jelaslah undang-undang ini harus mengacu pada nilai-nilai yang terkandung di dalamnya sebagai jabaran dari UUD NRI 1945, khususnya Pasal 18 tentang pemerintahan daerah.

Kedua, pertimbangan yuridis yang melandasi terbentuknya UU No. 5 Tahun 1974 adalah sebagai berikut:

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, dan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945.
2. TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1974 tentang GBHN dan TAP MPR RI Nomor V/MPR/1973 tentang peninjauan produk-produk yang berupa ketetapan-ketetapan MPRS RI.
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah-Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya Tetap sebagai Ibukota Negara RI Tahun 1964 Nomor 78 Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 2671.
4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang pernyataan tidak berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti

¹⁶⁹ Huruf a angka 1 mengenai Dasar Pemikiran Bagian Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

¹⁷⁰ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, Op. Cit, hlm. 229-231.

Undang-Undang (Perppu) Lembaran Negara Undang-Undang Tahun 1969 Nomor 37 Tambahan Negara RI Nomor 2091 dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD Lembaran Negara RI Tahun 1969 Nomor 59 Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 2915.

Ketiga, di samping landasan filosofis dan yuridis terdapat landasan politis dalam pembentukan undang-undang ini. Secara tegas dijelaskan bahwa landasan politis terdapat dalam TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1973 tentang GHBN yang menetapkan beberapa pengarah yang harus disatukan dalam pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab yaitu:

1. Harus sesuai antara pembinaan politik dan kesatuan negara.
2. Hendaknya dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas keutuhan negara kesatuan.
3. Harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Hal menarik yang perlu dikaji dari UU No. 5 Tahun 1974 adalah dengan penamaan judul tentang “Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah”. Apabila membaca judul undang-undang ini, terdapat kata “di” di antara kata “Pemerintahan” dan “Daerah”. Hal ini semata-mata tidak mengatur tentang desentralisasi, melainkan juga mengatur tentang dekonsentrasi. Asas dekonsentrasi sekedar menjadi pelengkap terhadap asas desentralisasi, tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.¹⁷¹ Namun penambahan kata “di” tersebut menimbulkan multitafsir yang akan menunjukkan

¹⁷¹ Mirza Nasution, *Pertanggungjawaban Gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: PT. Sofmedia, 2011, hlm. 98.

jangkauan pemerintah pusat di daerah selain keberadaan pemerintah daerah itu sendiri di daerah dan menjadikan dekonsentrasi menjadi pilihan yang dominan.¹⁷²

Dalam UU No. 5 Tahun 1974, prinsip pemberian otonomi yang seluas-luasnya telah ditinggal dan diubah menjadi prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. “Nyata” berarti dalam pemberian otonomi pada daerah harus berdasarkan faktor-faktor perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijakan yang benar-benar daerah yang bersangkutan dapat secara nyata dan mampu melaksanakan urusan rumah tangga sendiri. “Bertanggungjawab” artinya otonomi yang diberikan kepada daerah benar-benar sejalan dengan tujuan yaitu supaya pembangunan yang tersebar sampai pelosok-pelosok dapat berjalan lancar serasi tidak bertentangan dengan pengarahannya yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan pembangunan daerah di seluruh wilayah NKRI.¹⁷³

Sistem otonomi yang nyata dan bertanggungjawab harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:¹⁷⁴

- a. Otonomi yang diberikan pada suatu Daerah harus sesuai dengan kemampuan suatu Daerah, baik mengenai keuangannya maupun mengenai kemungkinan mendapatkan aparatur yang cakap mengelola otonomi yang diberikan;
- b. Pemberian otonomi harus menciptakan keserasian hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah; Pemerintah Daerah tidak boleh merasa terlepas dari Pemerintah Pusat;
- c. Pemberian otonomi harus dapat melancarkan pembangunan daerah yang bersangkutan, baik regional maupun sektoral;

¹⁷² Terdapat dua asas penting dan satu asas ihwal dalam undang-undang ini. *Pertama*, asas desentralisasi mencakup transfer urusan kepada Daerah untuk menentukan daerahnya sendiri.; *Kedua*, asas dekonsentrasi yakni pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah; *Ketiga*, tugas pembantuan yakni tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

¹⁷³ Huruf g angka 1 mengenai Dasar Pemikiran Bagian Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

¹⁷⁴ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: P. T. Alumni, 2004, hlm. 180.

- d. Pemberian otonomi tidak boleh membahayakan kesatuan dan keutuhan negara dalam keseluruhan.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, tidak diperkenankan membuat kebijakan yang tidak sesuai dengan kebijakan Pemerintah Pusat. Apabila keadaan ini tidak dapat dihindari, maka akan mengganggu hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dikarenakan daerah tidak dapat menjalankan tanggungjawabnya. Pemerintah Pusat dapat mencabut kewenangan yang telah diserahkan kepada daerah.¹⁷⁵ Hal ini terlihat bahwa pelaksanaan desentralisasi terkesan dikebiri oleh pemerintah pusat, sehingga tergolong sentralistik dengan memberikan kewenangan lebih kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah kurang bisa mengembangkan potensi dan kesediannya secara nyata dalam pengelolaan pemerintahan di daerahnya sendiri.

Adapun prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang dianut oleh UU No. 5 Tahun 1974 juga mencerminkan kepentingan pusat di daerah dan besarnya orientasi tujuan teknis administratif (efektivitas penyelenggaraan pemerintahan) daripada tujuan politik (demokratisasi lokal), seperti:¹⁷⁶

- (1) Pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.
- (2) Pemberian otonomi kepada Daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.
- (3) Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan tugas pembantuan.

¹⁷⁵ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, Op. Cit, hlm. 232.

¹⁷⁶ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur (Kedudukan, Peran, dan Kewenangannya)*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011, hlm: 80-81.

- (4) Pemberian otonomi kepada Daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan selain aspek pendemokrasian.
- (5) Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Pada masa rezim UU No. 5 Tahun 1974 pelaksanaan asas desentralisasi dibentuklah Daerah-Daerah Otonom, yaitu Daerah Tingkat I (Dati I) dan Daerah Tingkat II (Dati II),¹⁷⁷ sedangkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, maka dibentuklah Wilayah-Wilayah Administratif yaitu Provinsi dan Ibu Kota Negara, Kabupaten, Kotamadya, Kota Administrasi (jika dipandang perlu), dan Kecamatan.¹⁷⁸ Adanya Wilayah Administratif dan pengaturannya secara tegas dalam undang-undang ini memang tampaknya sebagai sesuatu yang baru, akan tetapi sebelumnya hal tersebut hanyalah sekedar mengembalikan prinsip dasar yang sudah diletakkan dalam UUD NRI 1945, khususnya Pasal 18 beserta penjelasannya.¹⁷⁹

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, bahwa UU No. 5 Tahun 1974 dalam pelaksanaan asas desentralisasi hanya berlaku bagi Dati I dan Dati I. Hal ini berbeda pelaksananya dengan undang-undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 yang memerintahkan adanya pembentukan Daerah Tingkat III (Dati III). Pembentukan Dati I dan Dati II dalam UU No 5 Tahun 1974 tersebut adalah memungkinkan daerah otonom dalam

¹⁷⁷ Lihat Pasal 3 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

¹⁷⁸ Lihat Pasal 72 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

¹⁷⁹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur..., Op. Cit.*, hlm. 80.

melaksanakan pembangunan, pembinaan kestabilan politik, dan kesatuan bangsa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab.

Apabila mengkaji Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1975 terdapat dua ayat yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II.
- (2) Pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Menurut Sri Soemantri, terdapat kendala apabila titik berat otonom diletakkan pada Dati II, terutama dalam hal sumber daya manusia yang bermuara pada jenjang kepangkatan dan jabatan di Dati II. Rudini, Menteri Dalam Negeri saat itu juga berpandangan bahwa adanya pemberian otonomi yang nyata dan bertanggungjawab diletakkan pada Dati II, pada akhirnya sebagian urusan pemerintahan berada di Dati II dan menyebabkan tidak efektif dan efisien dalam penyelenggaraan pemerintahan di Dati I.

Hal ini dikarenakan penyelenggaraan pemerintahan di Dati I merupakan sisa dari penyelenggaraan urusan Dati II. Selain itu, adanya Pasal 18 UUD NRI 1945 yang berbunyi "*pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk pemerintahannya....*" menghendaki adanya dua tingkatan daerah, yaitu daerah besar dan kecil. Apabila konsekuensi Pasal 11 ayat (1) undang-undang ini dilaksanakan, Dati I dibubarkan, maka hal ini akan bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945 dikarenakan daerah besar akan hilang.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Sri Soemantri, Otonomi Daerah., *Op. Cit.*, hlm. 58-59.

Kemudian undang-undang ini diikuti juga dengan penetapan dan/atau pembentukan nama, batas ibukota, hak, dan wewenang urusan serta modal pangkal daerah otonom, sebagai berikut:¹⁸¹

- 1) Nama dan batas daerah otonom tingkat I adalah sama dengan nama dan batas wilayah provinsi atau ibukota negara.
- 2) Nama dan batas daerah otonom tingkat II adalah sama dengan nama dan batas wilayah kabupaten atau kotamadya.
- 3) Ibu kota daerah otonom tingkat I adalah ibukota wilayah provinsi.
- 4) Ibu kota daerah otonom tingkat I adalah ibukota wilayah kabupaten.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan masing-masing daerah otonom atau wilayah administratif dipimpin oleh Kepala Daerah Otonom atau Kepala Wilayah Administratif.

1) Kepala Daerah

Adapun yang disebut Kepala Daerah adalah:¹⁸²

- a. Kepala Daerah Dati I karena jabatannya adalah kepala wilayah provinsi atau Ibu kota negara.
- b. Kepala Daerah Dati II karena jabatannya adalah kepala wilayah kabupaten atau kotamadya.
- c. Ketentuan tentang pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah Kota Administratif dan Kepala Wilayah Kecamatan diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Pasal 79 UU No. 5 Tahun 1974).

Berdasarkan pengaturan tersebut, berhimpitannya wilayah administratif (provinsi dan kabupaten/kotamadya) dengan daerah otonom (Dati I dan Dati II) merupakan cara untuk memenangkan representasi kepentingan

¹⁸¹ Pasal 74 UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

¹⁸² Pasal 79 UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

pusat di daerah. Keberadaan UU No. 5 Tahun 1974 ini juga tidak memberikan eksistensi keberadaan daerah-daerah istimewa. Hal ini terlihat dengan tidak adanya dasar hukum bagi keberadaan daerah tersebut, sehingga aturan ini seakan-akan memberikan pandangan atas keseragaman, bukan keberagaman.¹⁸³

Menurut UU No. 5 Tahun 1974, Kepala Daerah menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah. Kepala daerah memimpin eksekutif di daerahnya. Adapun kewenangan Kepala Daerah di dalam undang-undang ini dapat diidentifikasi sebagai berikut:¹⁸⁴

- a. Kepala Daerah menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan daerah (Pasal 22 ayat (3));
- b. Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD (Pasal 22 ayat (3));
- c. Kepala Daerah mewakili daerahnya di dalam/di luar pengadilan dan bila perlu dapat menunjuk kuasa untuk mewakilinya (Pasal 23).

2) Kepala Wilayah

Adapun yang disebut sebagai Kepala Wilayah meliputi:¹⁸⁵

- a. Provinsi dan Ibukota Negara disebut Gubernur;
- b. Kabupaten disebut Bupati;
- c. Kotamadya disebut Walikota;
- d. Kota Administratif disebut Walikota; dan
- e. Kecamatan disebut Camat.

¹⁸³ Anggara, *Daerah Istimewa dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Dinamika Sejarah dan Perkembangannya*, yang diunggah dalam <https://bahasan.id/wp-content/uploads/2019/09/Daerah-Istimewa-dalam-Sistem-Ketatanegaraan-Indonesia.pdf> pada tanggal 30 Maret 2020 pukul 20:23 WIB, 2019, hlm. 11.

¹⁸⁴ Mirza Nasution, *Pertanggungjawaban Gubernur...*, *Op. Cit.*, hlm. 100.

¹⁸⁵ Pasal 77 UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Jenis dan tingkatan wilayah dalam UU No. 5 Tahun 1974 diatur melalui Pasal 72 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah Provinsi dan Ibukota Negara.
- (2) Wilayah Provinsi dibagi dalam wilayah-wilayah Kabupaten dan Kotamadya.
- (3) Wilayah Kabupaten dan Kotamadya dibagi dalam wilayah-wilayah Kecamatan
- (4) Apabila dipandang perlu sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangannya, dalam Wilayah Kabupaten dapat dibentuk Kota Administratif yang pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa Provinsi merupakan wilayah yang mempunyai tingkatan tertinggi, selain Wilayah Ibukota Negara. Namun mempelajari pasal ini juga perlu diperhatikan Pasal 73 UU No. 5 Tahun 1974 yang berbunyi sebagai berikut:

“Apabila dipandang perlu, Menteri Dalam Negeri dapat menunjuk Pembantu Gubernur, Pembantu Bupati, atau Pembantu Walikota yang mempunyai wilayah kerja, dalam rangka dekonsentrasi”

Sekalipun dalam rumusan tersebut dinyatakan bahwa Pembantu Gubernur, Pembantu Bupati, atau Pembantu Walikota yang mempunyai wilayah kerja tertentu, akan tetapi mereka bukanlah Kepala Wilayah Administratif dan wilayah kerjanya bukan merupakan wilayah administratif.

Dalam penyelenggaraan asas dekonsentrasi atau alat pemerintah pusat, Kepala Daerah adalah Kepala Wilayah yang menyelenggarakan urusan

pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah. Adapun wewenang, tugas, dan kewajiban menjadi Kepala Wilayah, meliputi:¹⁸⁶

- a. Membina ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- b. Melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi Negara dan politik dalam Negeri serta pembinaan kesatuan bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- c. Menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan instansi-instansi vertikal dan antara instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai dayaguna dan hasilguna yang sebesar-besarnya;
- d. Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- e. Mengusahakan secara terus menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan Peraturan Daerah dijalankan oleh instansi-instansi Pemerintah Daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan;
- f. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya;
- g. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.

¹⁸⁶ Pasal 81 UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Berdasarkan keterangan di atas, dapat diketahui bahwa Kepala Daerah memiliki dua fungsi yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom yang menyelenggarakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan, sedangkan asas dekonsentrasi dijalankan oleh Kepala Wilayah Administratif. Mengingat luas dan besarnya tugas Kepala Daerah yang menjalankan Kepala Daerah Otonom dan Kepala Wilayah Administratif, maka dipandang perlu adanya jabatan Wakil Kepala Daerah.

Namun mengingat kondisi yang berbeda-beda, maka untuk pengisian kondisi yang berbeda-beda, maka untuk pengisian Wakil Kepala Daerah memerlukan penilaian yang selektif dengan menyesuaikan kebutuhan dan kondisi masing-masing daerah. Wakil Kepala Daerah diangkat sebagai pegawai negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁸⁷

Kemudian, dalam rumusan tersebut juga menunjukkan bahwa tugas, wewenang, dan kewajiban Kepala Wilayah Administratif lebih luas jika dibandingkan dengan tugas, wewenang, dan kewajiban Kepala Daerah Otonom sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 22 dan Pasal 23 UU No. 5 Tahun 1974. Hal ini juga menunjukkan begitu besarnya kewenangan pemerintah pusat di daerah. Terjadi bentuk pegebirian yang dilakukan oleh pemerintah pusat untuk melanggengkan urusan pemerintahan pusat di daerah yang cenderung sentralistik.

Semua hal itu pada dasarnya merupakan bentuk inkonsistensi yang dilakukan pemerintah pusat terhadap pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi yang berimbang, dengan kata lain otonomi yang digulirkan dalam keberlakuan undang-undang ini adalah otonomi yang setengah hati.¹⁸⁸ Meskipun begitu, pembedaan desentralisasi dan dekonsentrasi dalam UU No. 5 Tahun 1974 tidak

¹⁸⁷ Huruf f angka 3 Mengenai Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Bagian Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 1974.

¹⁸⁸ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur...., Op. Cit*, hlm. 94.

sampai pada pemisahan yang dapat menjurus ke arah dualisme dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pencegahan terhadap dualisme tersebut nampak dalam berbagai pasal yang tertuang dalam UU No. 5 Tahun 1974.¹⁸⁹

Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat berjalan tanpa ada pihak yang melaksanakan kebijakan tersebut. Adapun yang disebut sebagai Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini menjelaskan bahwa Kepala Daerah merupakan lembaga eksekutif, sedangkan DPRD adalah lembaga legislatif. Meskipun DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah, namun DPRD tidak boleh mencampuri urusan eksekutif, tanpa mengurangi hak-hak sesuai dengan ketentuan undang-undang. Kedua lembaga tersebut saling bekerja sama secara serasi untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah.¹⁹⁰ Namun dalam prakteknya, kedudukan dua lembaga tersebut menimbulkan polemik dengan ditandai begitu kuat dan dominannya penyelenggaraan pemerintahan daerah Kepala Daerah dibandingkan DPRD, seperti pencalonan dan pengangkatan, pertanggungjawaban, dan kewenangan serta kedudukan Kepala Daerah sebagai penguasa tunggal sebagaimana yang terkandung dalam Pasal 81 undang-undang ini.¹⁹¹

Sebagaimana diketahui, bahwa Kepala Daerah memangku dua fungsi sebagai Kepala Daerah Otonom dan Kepala Wilayah Administratif, maka dalam pengangkatannya harus dipertimbangkan secara seksama. Hal ini melihat bahwa tanggungjawab yang diemban dalam memimpin jalannya pemerintahan di daerah dan menjadi wakil pemerintah pusat di daerah bukan merupakan hal yang mudah.

¹⁸⁹ Sebagai contoh: Pasal 74 UU No. 5 Tahun 1974 menyatakan bahwa nama, batas, dan ibukota Daerah sama dengan nama, batas, dan ibukota Wilayah yang bersangkutan; Pasal 79 UU No. 5 Tahun 1974 menyatakan bahwa Kepala Daerah karena jabatannya adalah juga Kepala Wilayah; Pasal 84 UU No. 5 Tahun 1974 menyatakan bahwa Sekretaris Daerah karena jabatannya adalah juga Sekretaris Wilayah.

¹⁹⁰ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, Op. Cit., hlm. 182-183.

¹⁹¹ *Ibid.*

Dalam undang-undang ini dijelaskan bahwa proses pengangkatan Kepala Daerah (Gubernur) melalui pencalonan dan pemilihan yaitu Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD untuk diajukan kepada Presiden melalui Mendagri,¹⁹² sedangkan Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD untuk diajukan kepada Mendagri melalui Gubernur.¹⁹³

Proses pencalonan dan pemilihan juga harus melalui syarat subyektif dan syarat obyektif. Syarat subyektif adalah syarat yang sulit dibuktikan (mempunyai kepribadian, kepemimpinan, jujur) dikarenakan menyangkut pribadi seorang calon. Sedangkan syarat obyektif adalah syarat yang mudah dibuktikan melalui surat/keterangan-keterangan dari pejabat yang berwenang, baik dari sikap, perilaku, dan kemampuan seorang calon.¹⁹⁴ Semua itu dapat diselesaikan melalui musyawarah mufakat antara pemimpin DPRD dan pemimpin fraksi maupun bersama Gubernur sesuai dengan tingkatan.

Namun dalam kenyataannya masih terdapat campur tangan tata cara pencalonan dan pemilihan yang diatur dalam peraturan Mendagri.¹⁹⁵ Inilah salah satu hal sulit dalam penerapan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Syufri Helmi Tanjung menyatakan bahwa penetapan calon Kepala Daerah didasarkan atas pilihan pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi yang disesuaikan dengan aspirasi daerah otonom dan tidak lain mewakili rakyat daerah secara keseluruhan, namun

¹⁹² Pasal 15 UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

¹⁹³ Pasal 16 UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

¹⁹⁴ Al Fajar Nugraha dan Atika Mulyandari, "Pilkada Langsung dan Pilkada Tidak Langsung dalam Perspektif Fikih Siyasah", *Mazahib Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, Vol. XV, No. 2, IAIN Samarinda, 2016, hlm. 15.

¹⁹⁵ Dinory Marganda Aritonang, "Perkembangan Format Dekonsentrasi (*The Evolution of Deconcentration Form Arrangements in Indonesia*)", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14, No. 2, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi IAN Bandung, 2017, hlm. 203.

seringkali dalam praktiknya terdapat pengarahannya pemilihan Kepala Daerah oleh Pemerintah Pusat.¹⁹⁶

Berdasarkan pernyataan tersebut, disamping fungsi DPRD dalam legislasi, anggaran, dan pengawasan, fungsi lain yang menonjol atas keberlakuan UU No. 5 Tahun 1974 dalam hal memilih Kepala Daerah¹⁹⁷ mencerminkan bahwa undang-undang ini hanya menjadi formalitas belaka dan tidak sejalan dengan keberlakuan UUD NRI 1945.¹⁹⁸ Pemerintah Pusat dapat menentukan pilihan lain, apabila kebijakan DPRD selaku salah satu penyelenggara pemerintahan daerah tersebut tidak sesuai. Hal ini menunjukkan masih kentalnya sikap sentralistik yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Undang-Undang ini tidak memberikan tempat terhormat bagi DPRD¹⁹⁹. Hal ini ditandai dengan tidak diberinya posisi mandiri (terpisah) tersebut, termasuk dalam upaya pelemahan demokrasi lokal ini, seperti pengesahan pusat atas setiap Peraturan Daerah (Perda) yang telah disetujui DPRD (Pasal 28), atau pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Pemerintah Pusat bukan kepada DPRD yang hanya mendapatkan keterangan terkait bidang pemerintahan daerah.

Akibat tidak diberikan tempat terhormat tersebut menjadikan DPRD terlalu “bergantung” pada Kepala Daerah sebagai penguasa tunggal. Dengan demikian, terlihat para anggota DPRD bukan wakil rakyat daerah, sehingga kurang/belum/tidak mempresentasikan aspirasi Daerah.²⁰⁰ Tidak berjalannya fungsi-fungsi tersebut diduga juga akibat kualitas dari anggota DPRD masih

¹⁹⁶ Syufri Helmi Tanjung, Anggota Fraksi DPR dan Fraksi PPP DPR RI dalam M. Solly Lubis yang dikutip dalam Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, Op. Cit., hlm. 237-238.

¹⁹⁷ BN. Marbun, yang dikutip Syarief Makhya, dalam Miriam Budiarjo dan Ibrahim Ambong, (ed), *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993, hlm. 178.

¹⁹⁸ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, Op. Cit, hlm. 187-188.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Sri Soemantri, *Otonomi Daerah...*, Op. Cit, hlm. 60.

rendah²⁰¹, khususnya dari segi pendidikan dan pengalaman, juga terkait dengan sistem pemilihan dan prosedur menjadi anggota.²⁰² Begitu pula dalam lingkup DPRD yang dalam hal ini dapat diadopsi menjadi representasi daripada hambatan-hambatan yang dialami oleh para anggota DPRD dalam menjalankan fungsinya yaitu faktor internal (peraturan tata tertib, sarana, dan prasarana, kualitas anggota DPRD) dan faktor eksternal (iklim politik yang berlaku, mekanisme sistem politik, hak *recall* dari Partai, kejumbuan kedudukan Eksekutif dan DPRD).²⁰³ Oleh karena itu, terlihat bahwa Pemerintah cenderung bersifat interventif terhadap pemerintahan daerah.

Semua hal tersebut, tanpa menafikkan keberhasilan pembangunan di segala bidang, pelaksanaan otonomi daerah pada masa rezim Orde Baru hanyalah menunjukkan daerah sebagai alat politik Pemerintah Pusat melalui instrumen penguatan negara, kesatuan negara, dan elemen pendukung keberhasilan dalam menyukseskan program di pusat. Akibatnya, di sisi lain tujuan pemberdayaan dan pengelolaan potensi daerah tidak dapat maksimal, bahkan dapat dikatakan tidak tercapai. Oleh sebab itulah, keadaan yang justru tidak memberikan keuntungan dan kemanfaatan bagi daerah, mendorong lahirnya pembaharuan sistem pemerintahan daerah.

2. Masa Reformasi

a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan kepada

²⁰¹ Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, Jakarta: Rajawali Pers, 1991, hlm.147-148 sebagaimana dikutip dalam Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, *Op. Cit.*, hlm. 188.

²⁰² S. Paudji, dalam Miriam Budiarjo dan Ibrahim Ambong, (ed), *Fungsi Legislatif...*, *Op. Cit.*, hlm. 178.

²⁰³ *Ibid.*

Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Keberadaan UU No. 5 Tahun 1974 dianggap tidak relevan lagi dengan tuntutan dan perubahan zaman karena undang-undang tersebut tidak hanya menafikkan otonomi daerah, tetapi juga sudah tidak sesuai dengan prinsip demokrasi dan demokratisasi, maka dengan itu diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22 Tahun 1999). Hal yang mendorong dalam pelaksanaan undang-undang ini adalah memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas daerah, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan fungsi dan peran dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 memiliki landasan filosofis, yuridis, politik (sosial budaya) dan ekonomis.²⁰⁴

Landasan filosofis undang-undang secara universal di Indonesia adalah Pancasila. Pancasila sebagai falsafah dan ideologi bagi bangsa Indonesia terkandung sila-sila Pancasila yang memberikan inspirasi dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia serta hak-hak rakyat untuk memperoleh segala kesejahteraan dan keadilan. Bukan merupakan akibat pertumbuhan paham dari teori kenegaraan, melainkan merupakan ketentuan hukum yang dimuat dalam UUD NRI 1945. Hal ini mencakup seluruh aspek kehidupan berdasarkan keadilan yang mencakup bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, dan budaya sebagaimana diwujudkan dalam otonomi daerah.

Landasan Yuridis terbentuk dari undang-undang ini adalah:

1. Pasal 1 ayat (1), Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, dan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945.

²⁰⁴ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintah Daerah...*, Op. Cit, hlm. 256-258.

2. TAP MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.
3. TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
4. TAP MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Pertimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam rangka NKRI.
5. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPRD (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 24 Tambahan Lembaga Negara Nomor 3811).

Kemudian landasan yang selanjutnya adalah politik, ekonomi, sosial dan budaya, menekankan pada prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerintah, dan keadilan serta mempertahankan potensi keanekaragaman daerah. Penerapan unsur politik, ekonomi, dan sosial budaya dalam undang-undang ini sangat dominan karena di dalamnya mengandung kebijakan desentralisasi dan demokratisasi yang membuka pola pikir sebagai proses membuka peluang bagi kepala pemerintahan yang dilaksanakan pemilihan yang dilakukan secara demokratis dan responsif terhadap keinginan masyarakat luas serta taat asas pada kepentingan dan pertanggungjawaban publik.²⁰⁵

Landasan bidang ekonomi merupakan dasar bagi otonomi daerah dalam mengembangkan kebijakan nasional dan mengoptimalkan potensi daerah. Sedangkan dalam landasan sosial budaya mengartikan bahwa otonomi daerah

²⁰⁵ Syaukani, Afan Gaffar, dan M. Rayaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerja sama dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2002, hlm. 173-174.

akan melahirkan prakarsa dalam menciptakan hubungan sosial yang harmonis, sehingga pada saat yang bersamaan dapat memelihara nilai-nilai lokal yang kondusif dan merespon dinamika kehidupan masyarakat.

Berbeda dengan undang-undang sebelumnya yang memisahkan antara UU Pemerintahan Daerah dengan UU Pemerintahan Desa, dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini pengaturan tentang Pemerintahan Desa termasuk di dalamnya. Hal tersebut menyebabkan jumlah bab dan pasal dari UU No. 22 Tahun 1999 lebih banyak terdiri dari 16 Bab dan 134 Pasal, sedangkan UU No. 5 Tahun 1974 terdiri dari 8 Bab dan 94 Pasal. Berkaitan dengan sistem perimbangan keuangan, maka UU No. 22 Tahun 1999 juga dilengkapi dengan adanya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (UU No. 25 Tahun 1999). Aturan ini membahas secara tegas dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan presentase bagi tiap-tiap daerah yang berpotensi dari segi sumber daya alamnya. Keberadaan kedua undang-undang ini diharapkan mampu mengejar ketinggalannya dari daerah-daerah lain dari daerah-daerah yang sudah maju dan otonomi bagi daerah akan segera terwujud dengan baik.

Sebelum di keluarkannya UU No. 22 Tahun 1999, daerah otonom di Daerah Kabupaten disebut Dati I dan wilayah administratif Provinsi disebut dengan Dati II. Namun dengan dikeluarkannya undang-undang tersebut, istilah Dati II diganti menjadi Kabupaten/Kota, sedangkan istilah Dati I disebut dengan Provinsi.²⁰⁶ Akan tetapi, walaupun adanya penggunaan istilah tingkatan yang pada dasarnya sebagai pengaruh dari konsep pembagian bentuk daerah tersebut, dalam

²⁰⁶ Pasal 2 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

implementasinya tetap dikatakan sebagai daerah otonom dan pemerintahannya disebut sebagai pemerintahan daerah otonom.²⁰⁷

Pelaksanaan otonomi daerah tidak jauh juga akan membahas hal yang berkaitan dengan desentralisasi, karena otonomi dan desentralisasi layaknya dua sisi mata uang (*both of side of coin*).²⁰⁸ UU No. 22 Tahun 1999 ini dalam ketentuan umum mendefinisikan desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁰⁹ Sedangkan otonomi daerah, dimaknai sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan.²¹⁰ Kemudian, daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²¹¹

Dari ketiga pengertian di atas, dapat dilihat betapa besar kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Apabila dalam UU No. 5 Tahun 1974, otonomi daerah lebih dimaknai sebagai kewajiban daripada hak daerah untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahannya, maka dalam UU No. 22 Tahun 1999 otonomi bahkan dianggap sebagai kewenangan yang dimiliki daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerah.²¹² Frasa kewenangan dalam undang-undang ini menandakan betapa luasnya urusan yang diberikan kepada daerah.

²⁰⁷ Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan.....", *Op. Cit*, hlm. 586.

²⁰⁸ Sirajuddin, dkk, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit*, hlm. 2-3.

²⁰⁹ Pasal 1 huruf e UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

²¹⁰ Pasal 1 huruf b UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

²¹¹ Pasal 1 huruf i UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

²¹² Despan Heryansyah, *Politik Hukum...*, *Op. Cit*, hlm. 298.

Beberapa perubahan lain yang sangat dominan dalam UU No. 22 Tahun 1999, antara lain:

Pertama, Prinsip otonomi menurut UU No. 22 Tahun 1999 adalah luas, nyata, dan bertanggungjawab yang disesuaikan dengan ketentuan dasar dari Pasal 18 UUD NRI 1945. Berdasarkan hal tersebut, dapat diketahui bahwa terdapat perbedaan dengan UU sebelumnya yang hanya menganut otonomi nyata dan bertanggungjawab. Dalam UU No. 22 Tahun 1999, prinsip yang digunakan adalah otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab.²¹³ Selanjutnya prinsip otonomi tersebut dijelaskan dalam Penjelasan UU No. 22 Tahun 1999, sebagai berikut:

Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.

Otonomi yang bertanggungjawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan wewenang kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan

²¹³ Lihat bagian 1 butir b tentang Dasar Pemikiran Penjelasan Umum UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

*kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.*²¹⁴

Berkaitan dengan hal tersebut, pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri diberikan kewenangan yang seluas-luasnya kecuali hal-hal yang diterapkan oleh undang-undang seperti bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan pertahanan, keagamaan, serta kewenangan bidang lain, seperti kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.²¹⁵ Sedangkan urusan pemerintahan lainnya dapat didesentralisasikan dengan harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.²¹⁶ Lebih rinci kewenangan pemerintah daerah yang diatur dalam undang-undang ini, sebagai berikut:

1. Mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan (Pasal 10 ayat (1)).
2. Mengelola wilayah laut sejauh 2 batas mil dari garis pantai ke arah laut lepas dan berwenang melakukan (Pasal 10 ayat (2)):
 - Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;

²¹⁴ *Ibid.*, butir h.

²¹⁵ Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

²¹⁶ Pasal 8 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

- Pengaruh kepentingan administratif;
 - Pengaturan tata ruang;
 - Penegakan hukum; dan
 - Perbantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.
3. Melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, dan kesejahteraan pegawai, serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 76).
 4. Membiayai pelaksanaan tugas pemerintah daerah dan DPRD (Pasal 78).
 5. Melakukan peminjaman dari sumber dalam negeri dan/atau luar negeri dengan persetujuan DPRD dan Pusat untuk pinjaman luar negeri (Pasal 81).
 6. Menentukan tarif dan tata cara pemungutan retribusi dan pajak daerah (Pasal 82).
 7. Membentuk dan memiliki Badan Usaha Milik Daerah (Pasal 84).
 8. Menetapkan APBD (Pasal 86).
 9. Melakukan kerjasama antar daerah atau badan lain, dan dapat membentuk Badan Kerjasama baik dengan mitra di dalam maupun di luar negeri (Pasal 87 dan Pasal 88).
 10. Menetapkan pengelolaan Kawasan Perkotaan (Pasal 91).
 11. Pemerintahan Kabupaten/Kota yang wilayahnya berbatasan langsung dapat membentuk lembaga bersama untuk mengelola kawasan perkotaan (Pasal 91).
 12. Membentuk, menghapus, dan menggabungkan desa yang ada di wilayahnya atas usul dan prakarsa masyarakat dan persetujuan DPRD (Pasal 93).
 13. Mengatur penyelenggaraan pemerintahan desa (Pasal 111).

14. Membentuk Satuan Pamong Praja (Pasal 120).

Undang-undang ini meletakkan otonomi daerah secara luas pada daerah Kabupaten dan Kota berdasarkan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, sedangkan Otonomi Daerah di Propinsi merupakan otonomi yang terbatas. Selain kewenangan-kewenangan umum yang telah disebutkan di atas, maka bagi Daerah Kabupaten dan Daerah Kota diwajibkan menyelenggarakan kewenangan wajib sebagai berikut: (1) pekerjaan umum; (2) kesehatan; (3) pendidikan dan kebudayaan; (4) pertanian; (5) perhubungan; (6) industri dan perdagangan; (7) penamaan lokal; (8) lingkungan hidup; (9) pertahanan; (10) koperasi; (11) tenaga kerja.²¹⁷

Otonomi penuh tidak memberikan ruang bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan kegiatan operasional di daerah otonom. Hal ini memberikan konsekuensi bahwa prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah di Kabupaten dan Kota dibentuk berdasarkan asas Desentralisasi dan tugas pembantuan dan tidak terdapat lagi asas dekonsentrasi di dalamnya,²¹⁸ sehingga asas dekonsentrasi dalam kedudukannya sebagai wilayah administratif untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah diletakkan pada Provinsi, tidak berada di Kabupaten dan Kota. Daerah Provinsi (sebagaimana dalam UU No. 5 Tahun 1974 berkedudukan sebagai Dati I), memiliki kedudukan sebagai Daerah Otonom dan Wilayah Administratif, sehingga Gubernur berkedudukan sebagai Kepala Daerah

²¹⁷ Dedy Supriadu Bratakusumah, "Penyelenggaraan Kewenangan dalam Konteks Otonomi Daerah", *Naskah Artikel*, yang diunggah pada https://www.bappenas.go.id/files/7113/4985/2797/dedy_20091015151001_2383_0.pdf tanggal 3 April 2020, pukul 13.21 WIB, 2000, hlm. 4.

²¹⁸ Fatmawati, "Otonomi Daerah dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah", *Artikel*, No. 1, Tahun XXX, yang diunggah dalam <http://jhp.ui.ac.id> tanggal 3 April 2020, pukul 13.25 WIB, hlm. 42.

Otonom dan Kepala Wilayah Administratif yang melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Gubernur.

Pelaksanaan otonomi daerah yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah meletakkan bandol otonomi penuh di Kabupaten/Kota dan pelaksanaan otonomi terbatas di Provinsi. Melainkan pelaksanaan otonomi, baik di tingkat Provinsi maupun di tingkat Kabupaten/Kota dilaksanakan secara sendiri-sendiri tanpa adanya hubungan hierarkis satu sama lain.²¹⁹ Oleh karena itu, apabila pelaksanaan otonomi tersebut dikaitkan hubungan antara Daerah Provinsi dengan Daerah Kabupaten dan Kota, maka keduanya tidak memiliki otonomi bertingkat, yang berarti: *pertama*, antara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota tidak terdapat hubungan hierarkis, melainkan hubungan yang bersifat koordinatif, pembinaan, dan pengawasan; *kedua*, Gubernur sebagai Kepala Daerah di Provinsi tidak otomatis menjadi atasan Bupati/Walikota, dengan kewenangan Provinsi hanya menjalankan urusan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota; *ketiga*, kewenangan yang dimiliki Daerah Kabupaten/Kota bukanlah kewenangan residu yang tidak diselenggarakan oleh unit pemerintahan di atasnya, sehingga banyak Bupati dan Walikota yang terkesan *mbalelo* terhadap Gubernur.²²⁰

Dalam praktiknya, pelaksanaan otonomi luas yang diletakkan di Kabupaten atau Kota tidak selamanya berjalan dengan baik. Muncul beberapa permasalahan yang harus dihadapi daerah seperti ketidaksiapan aparatur daerah dan adanya kepentingan sesaat dari elit politik baik di tingkat pusat maupun elit politik lokal di arus lokal yang saling berebut pengaruh mengakibatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi tidak kondusif dan daerah menjadi lebih

²¹⁹ Pasal 4 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

²²⁰ Mirza Nasution, *Pertanggungjawaban Gubernur...*, Op. Cit., hlm. 106.

menunjukkan sifat primordialis serta mengesampingkan nilai-nilai yang menjadi dasar berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia.²²¹

Selain itu, permasalahan lainnya berupa maraknya pembentukan daerah otonom baru tanpa diikuti dengan kesiapan daerah baik aspek teknis maupun administrasi, masalah keuangan daerah, dan penggelembungan struktur organisasi yang tanpa kendali. Oleh karena itu, tetap dibutuhkan adanya koordinasi, pembinaan, dan pengawasan yang baik dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Kedua, Kedudukan Dwi Status Gubernur. Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, Pemerintah Provinsi menganut asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Pelaksanaan asas desentralisasi menjadikan Gubernur bertindak sebagai Kepala Daerah Otonom yang menjalankan urusan di daerah otonom (*local self government*) dan pelaksanaan asas dekonsentrasi menjadikan Gubernur bertindak sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Dengan demikian kedudukan Provinsi sebagai wilayah administratif (*local state government*), maka Gubernur menjalankan dekonsentrasi yaitu adanya pelimpahan kewenangan dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan/atau perangkat pusat di daerah.²²²

Di Indonesia perwujudan daerah otonom dan wilayah administratif mengalami perubahan dari waktu ke waktu. UU No. 5 Tahun 1974 pelaksanaan daerah otonom dan wilayah administratif berhimpit baik di tingkat Provinsi maupun di tingkat Kabupaten/Kota. Sedangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 daerah otonom dan wilayah administratif hanya berhimpit di tingkat Provinsi saja, sementara di tingkat Kabupaten/Kota hanya terdapat daerah otonom.

²²¹ Suryo Sakti, Gubernur..., *Op. Cit*, hlm. 109.

²²² Pasal 63 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Implikasi penerapan daerah otonom dan wilayah administratif di Provinsi dalam UU No. 22 Tahun 1999 menjadikan kedudukan dwi status gubernur, yaitu selaku Kepala Daerah Otonom dan Kepala Wilayah Administratif.

Berkaitan dengan hal tersebut, Pasal 9 undang-undang ini menegaskan kewenangan Pemerintah Provinsi, meliputi:

- (1) *Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.*
- (2) *Kewenangan provinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.*
- (3) *Kewenangan Provinsi sebagai Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.*

Apabila ditelaah lebih lanjut sebagaimana yang dijelaskan dalam Penjelasan UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota yaitu kewenangan pemerintahan yang menyangkut penyediaan pelayanan lintas kabupaten/kota dalam suatu wilayah Provinsi dengan catatan menjangkau lebih dari 50%, seperti bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan. Sedangkan kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya adalah:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro;
- b. pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, dan penelitian yang mencakup wilayah Provinsi;
- c. pengelolaan pelabuhan regional;

- d. pengendalian lingkungan hidup;
- e. promosi dagang dan budaya/pariwisata;
- f. penanganan penyakit menular dan hama tanaman; dan
- g. perencanaan tata ruang provinsi.

Sementara penjelasan Pasal 9 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999, bahwa yang dimaksud dengan kewenangan tersebut adalah kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang ditangani oleh Provinsi setelah ada pernyataan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten/kota, hal tersebut terutama apabila dalam melaksanakan kewenangannya kabupaten/kota mengalami kesulitan bahkan terjadi konflik kepentingan antar mereka.²²³

Kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Gubernur terkait dengan kedudukannya sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Selanjutnya sebagai tindak lanjutnya, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi. Pasal 33 Peraturan Pemerintah ini menegaskan kewenangan Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat yaitu:

- a. aktualisasi nilai-nilai Pancasila sebagai Dasar Negara dan Undang-Undang Dasar 1945 serta sosialisasi kebijaksanaan nasional di daerah;
- b. koordinasi wilayah, perencanaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian;
- c. fasilitas kerjasama dan penyelesaian perselisihan Daerah dalam wilayah kerjanya;
- d. pelantikan bupati/walikota;

²²³ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur..., Op. Cit.*, hlm. 187.

- e. pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah dengan daerah otonom di wilayah kerjanya dalam rangka memelihara dan menjaga keutuhan NKRI;
- f. fasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- g. pengondisian terselenggaranya pemerintahan daerah yang baik, bersih, dan bertanggungjawab, baik yang dilakukan oleh eksekutif maupun legislatif;
- h. penciptaan dan pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum;
- i. penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas instansi lain;
- j. pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
- k. pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Keputusan DPRD serta Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota;
- l. pengawasan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan karir pegawai di wilayahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- m. pemberian pertimbangan terhadap pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan Daerah.

Daerah Provinsi selain menjalankan asas desentralisasi dan dekonsentrasi juga melaksanakan tugas pembantuan sebagai upaya dalam meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Hal tersebut tertuang melalui Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan. Tugas Pembantuan²²⁴ adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana, dan prasarana, serta sumber daya

²²⁴ Pasal 1 angka g UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Pelaksanaan tugas pembantuan di Provinsi dilaksanakan oleh Perangkat Daerah Provinsi.²²⁵ Tugas pembantuan yang diberikan kepada Provinsi meliputi sebagian tugas bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan kewenangan lain yang merupakan kompetensi Pemerintah Pusat, sehingga diharapkan dengan adanya tugas pembantuan dapat membantu pengembangan dan pembangunan provinsi melalui pelaksanaan tugas dan penyelesaian masalah.

Pelaksanaan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 dalam praktek pemerintahan daerah menimbulkan polemik. Kedudukan dwi status Gubernur dalam undang-undang ini yakni sebagai Kepala Daerah Otonom dan Kepala Wilayah Administratif belum dapat berjalan optimal. Meski dua fungsi ini berbeda, wilayah kerja dan orang yang menjabat Gubernur adalah satu.

Apabila mencermati ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999, wilayah kerja gubernur sebagai kepala daerah otonom tidak memiliki hubungan hierarki dengan kabupaten dan kota, sehingga menimbulkan hubungan dan koordinasi yang tidak baik antara keduanya. Hal tersebut disebabkan adanya klausul bahwa Daerah Provinsi bukan merupakan atasan dari Daerah Kabupaten/Kota, sehingga euphoria pada Daerah Kabupaten/Kota terhadap

²²⁵ Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan.

kewenangan yang dimilikinya dapat mengabaikan dan menafikkan eksistensi Provinsi maupun Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.²²⁶

Implikasi dari ketidakadanya hubungan hierarkis adalah adanya wujud pembangkangan dari Kabupaten/Kota yakni Bupati/Walikota terhadap Gubernur sekalipun dirinya bertindak selaku wakil Pemerintah Pusat di Daerah yang melakukan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan terhadap Kabupaten/Kota. Hal ini dikarenakan Bupati/Walikota tidak dapat membedakan fungsi gubernur sebagai Kepala Daerah Otonom dan sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah.²²⁷ Kecenderungan seperti ini akan membawa dampak yang kurang harmonis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai subsistem pemerintahan negara.²²⁸

Ketiga, Pemisahan antara lembaga eksekutif dan legislatif daerah dalam bentuk dan susunan pemerintahan daerah. Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974, susunan pemerintahan daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD, sedangkan menurut UU No. 22 Tahun 1999 Pemerintahan Daerah terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain²²⁹ sebagai Lembaga Eksekutif Daerah. Sementara DPRD disebut sebagai Lembaga Legislatif Daerah.²³⁰ DPRD memiliki fungsi dan peran tersendiri (terpisah dari Kepala Daerah) yaitu fungsi legislasi dalam hal pembuatan perda²³¹, fungsi *budgeter* dalam hal pembuatan

²²⁶ Otong Rosadi, "Konstitusionalitas Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia Suatu Eksperimen yang Tidak Kunjung Selesai", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 3, Universitas Padjajaran Bandung, 2015, hlm. 556.

²²⁷ Nurliana Br Siregar, "Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal JOM Hukum*, Vol. 2, Nomor 1, 2015, hlm. 8.

²²⁸ Indah, "Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Rechtidee Jurnal Hukum*, Vol. 9, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014, hlm. 141.

²²⁹ Pasal 14 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

²³⁰ Pasal 14 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

²³¹ Pasal 18 ayat (1) huruf d UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)²³², dan fungsi kontrol dalam hal melakukan pengawasan kepada pemerintah daerah.²³³

Pemisahan kedua institusi tersebut dinilai lebih demokratis dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya. UU No. 22 Tahun 1999 memberikan kedudukan DPRD yang sejajar dan menjadi mitra pemerintahan daerah. Namun dalam praktiknya, kewenangan yang dimiliki DPRD sangat dominan dan kuat.²³⁴ Sementara itu, Kepala Daerah tidak lagi dominan dan menjadi kepanjangan tangan Pusat, karena nasib besarnya ditentukan sebagian oleh DPRD dan bukan oleh pusat.²³⁵ Beberapa terobosan baru UU No. 22 Tahun 1999 terhadap kedudukan dan peranan lembaga perwakilan rakyat di daerah yang selama Orde Baru terkesan *mandul dan pasif*, antara lain:

1. *Pemilihan Kepala Daerah tidak lagi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, melainkan menjadi kewenangan DPRD.* DPRD diberikan kewenangan untuk memilih dan menentukan siapa calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang sesuai dengan aspirasi setempat dan selanjutnya Pemerintah pusat hanya berfungsi mengesahkan saja.²³⁶ UU No. 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan secara bersamaan, sehingga calon yang dipilih oleh DPRD dalam musyawarah atau pemungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya dua pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang akan dipilih dalam satu pasangan di antaranya oleh DPRD. Hal ini berbeda dengan ketentuan UU No. 5 Tahun 1974 yang menentukan

²³² Pasal 18 ayat (1) huruf e UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

²³³ Pasal 18 ayat (1) huruf f UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

²³⁴ Syaukani, Afan Gaffar, dan M. Rayaas Rasyid, *Otonomi Daerah...*, Op. Cit, hlm. 194.

²³⁵ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...*, Op. Cit, hlm. 136-137.

²³⁶ Ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf a, (1) *DPRD mempunyai tugas dan wewenang: a. memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota.*

bahwa pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah *dapat* diajukan oleh Kepala Daerah kepada DPRD sepanjang menurut pertimbangan Kepala Daerah diperlukan.

2. *Kepala Daerah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya bertanggungjawab kepada DPRD dan wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran.*

Apabila bentuk pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD, maka Kepala Daerah pada periode berikutnya tidak dapat dicalonkan. Ketentuan tentang pertanggungjawaban dapat dilihat dari ketentuan Pasal 19 undang-undang ini, sebagai berikut:

(1) *DPRD mempunyai hak:*

- a. *Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota;*
- b. *Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;*
- c. *Mengadakan penyelidikan;*

Berdasarkan penegasan klausul tersebut menjadikan betapa kuatnya kewenangan DPRD yang kuat. Dalam menjalankan kewenangannya Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas kegiatan penyelenggaraan pemerintahan di wilayahnya kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, sedangkan Bupati dan Walikota laporan tembusannya juga wajib disampaikan kepada Gubernur yang menjadi Kepala Daerah Provinsi. Laporan tersebut wajib disampaikan setahun sekali kepada Presiden (Pasal 44 ayat (3)).

Akan tetapi, Kepala Daerah “wajib” memberikan “laporan” tahunan kegiatannya kepada Presiden, sedangkan kepada DPRD, Kepala Daerah

“wajib” memberikan pertanggungjawaban pada akhir setiap tahun²³⁷, “wajib” pula menyampaikan laporan pertanggungjawaban atas permintaan DPRD yang menyangkut hal-hal tertentu²³⁸. Bahkan seorang DPRD dapat menolak laporan pertanggungjawaban dari Kepala Daerah, baik yang menyangkut pertanggungjawaban penggunaan keuangan atau pertanggungjawaban atas kebijaksanaan yang ditempuh oleh Kepala Daerah (Pasal 45 ayat (1) dan (2)).

Dalam kaitannya dengan persoalan pertanggungjawaban tersebut, di dalam Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah ditegaskan bahwa Gubernur dan/atau Wakil Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat dapat diberhentikan oleh Presiden apabila Gubernur dan/atau Wakil Gubernur memperoleh penugasan lain dari Presiden. Ketentuan ini dipandang sebagai bentuk intervensi Presiden terhadap kedudukan Gubernur yang berkedudukan sebagai Kepala Daerah Otonom sekaligus Kepala Wilayah Administrasi.²³⁹ Tentu hal ini bersifat politis dan bertentangan dengan jiwa otonomi itu sendiri, karena tidak jelas ditegaskan jenis penugasan tersebut oleh Presiden kepada Kepala Daerah, sementara Gubernur dan/atau Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD.

²³⁷ Pertanggungjawaban akhir masa jabatan merupakan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang merupakan kinerja Kepala Daerah selama masa jabatan Kepala Daerah berdasarkan tolok ukur Renstra. Pertanggungjawaban akhir masa jabatan Kepala Daerah dapat ditolak apabila terdapat perbedaan yang nyata antara pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang merupakan penyimpangan yang alasannya tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolok ukur Renstra. Oleh karena itu, apabila pertanggungjawaban tersebut ditolak oleh DPRD, maka Kepala Daerah yang bersangkutan tidak dapat dicalonkan kembali pada periode selanjutnya (Penjelasan dalam Buku Otonomi Daerah yang ditulis oleh Prof. Ni'matul Huda, hlm. 142).

²³⁸ Pertanggungjawaban karena hal tertentu merupakan keterangan sebagai wujud pertanggungjawaban Kepala Daerah yang berkaitan dengan dugaan atas perbuatan tindak pidana Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang oleh DPRD dinilai dapat menimbulkan krisis kepercayaan politik yang luas (Penjelasan dalam Buku Otonomi Daerah yang ditulis oleh Prof. Ni'matul Huda, hlm. 142-143).

²³⁹ *Ibid.*

3. *DPRD bisa mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden apabila pertanggungjawaban Kepala Daerah ditolak kedua kalinya oleh DPRD.* Apabila laporan pertanggungjawaban yang dilakukan oleh Kepala Daerah ditolak DPRD, maka langkah pertama yang harus ditempuh adalah Kepala Daerah harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka paling lama tiga puluh hari untuk selanjutnya segera disampaikan kepada DPRD. Akan tetapi, apabila sampai dua kali laporan pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD, maka DPRD dapat mengusulkan kepada Presiden untuk memberhentikan Kepala Daerah yang bersangkutan. Kemudian, Presiden akan menilai dan menentukan sikap atas pertanggungjawaban Kepala Daerah tersebut. ketentuan tersebut termuat dalam Pasal 46 UU No. 22 Tahun 1999 sebagai berikut:

- (1) Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawabannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45, baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintah maupun pertanggungjawaban keuangan, harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam waktu paling lama tiga puluh hari.
- (2) Kepala Daerah yang sudah melengkapi dan/atau menyempurnakan pertanggungjawabannya menyampaikannya, kembali kepada DPRD, sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Bagi Kepala Daerah yang pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden.
- (4) Tata cara sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ditetapkan oleh Pemerintah.

Sekalipun implikasi dari penggunaan frasa ini memberikan kedudukan dan kewenangan yang luas bagi DPRD, terlebih apabila DPRD diberikan mosi tidak percaya atas laporan pertanggungjawaban yang dibuat oleh Kepala Daerah, maka seharusnya Presiden yang harus memberikan kata akhir tentang penolakan pertanggungjawaban dari Kepala Daerah. Hal ini dilakukan agar DPRD tidak melakukan tindakan semena-mena atas hak dan wewenang yang telah diberikan oleh undang-undang, sehingga Presiden menjadi penengah atau wasit bagi DPRD dan Kepala Daerah jika terjadi konflik.²⁴⁰

4. *Contempt of Parliament*. Pertama kalinya DPRD dapat memaksa seorang pejabat negara atau pejabat pemerintah atau bahkan warga negara kebanyakan untuk memberikan keterangan di hadapan DPRD, kalau memang dirasa perlu untuk dimintai keterangan tersebut.²⁴¹ Apabila pihak yang dimintai keterangan menolak memberikan keterangan atau informasi yang diperlukan, sedangkan keterangan atau informasi tersebut sangat penting bagi DPRD, maka para pihak yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi berupa ancaman pidana kurungan paling lama satu tahun dikarenakan sudah merendahkan martabat dan kehormatan DPRD.²⁴² Sementara bentuk implementasi dari ketentuan tersebut akan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Tata Tertib DPRD.²⁴³

Sebaliknya, dalam UU No. 22 Tahun 1999 ternyata tidak ditemukan pengaturan secara tegas tentang wewenang Kepala Daerah, hanya mengatur kewajiban, tanggungjawab, dan larangannya. Namun apabila ditelesuri dalam

²⁴⁰ Syaukani, Afan Gaffar, dan M. Rayaas Rasyid, *Otonomi Daerah...*, *Op. Cit*, hlm. 198.

²⁴¹ Pasal 20 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁴² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...*, *Op. Cit*, hlm. 139.

²⁴³ Pasal 20 ayat (3) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

pasal-pasal nya, tentu tidak mungkin apabila Kepala Daerah tidak memiliki wewenang. Hal ini terungkap wewenang Kepala Daerah antara lain:

1. Bersama-sama DPRD membentuk Peraturan Daerah (Pasal 69);
2. Bersama-sama DPRD menetapkan APBD (Pasal 18 ayat (1) huruf e);
3. Menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Perda (Pasal 72);
4. Melakukan perjanjian dengan negara lain (Pasal 18 ayat (1) huruf g);
5. Melakukan kerjasama dengan daerah lain (Pasal 87 ayat (1));
6. Mengambil kebijakan yang berkaitan dengan wewenang daerah (otonomi dan tugas pembantuan) (Pasal 8);
7. Melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, serta kedudukan hukum PNS di Daerah, dan PNS Daerah (Pasal 75);
8. Mengangkat pejabat daerah dan perangkat daerah (Pasal 60).

Apabila dilihat dari teori pembagian kekuasaan, menunjukkan secara jelas bahwa kewenangan kedua organ pemerintahan daerah tersebut belum seimbang dan tidak jarang terlihat monopoli oleh salah satu organ. Kenyataan tersebut tentu bertentangan dengan prinsip-prinsip dalam teori demokrasi.²⁴⁴ DPRD dinilai memiliki dominasi kewenangan sehingga bertindak sewenang-wenang tanpa kontrol dan pertanggungjawaban, sehingga apabila terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh anggota DPRD, baik sendiri-sendiri maupun kolektif, undang-undang ini tidak memberikan solusi yang baik.²⁴⁵ Tidak jarang muncul anggapan

²⁴⁴ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, Op. Cit., hlm. 196.

²⁴⁵ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...*, Op. Cit, hlm. 147.

bahwa DPRD merupakan atasan dari Kepala Daerah, sehingga Kepala Daerah tunduk dan tergantung dengan dukungan parlemen daerah (DPRD).²⁴⁶

Ketegangan sering terjadi antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam membangun kemitraan kerja di daerah. DPRD merasa kedudukannya lebih tinggi dibandingkan Kepala Daerah, terlebih dalam meminta laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah (LPJ). Tidak sedikit berita yang memberitahukan bahwa Kepala Daerah hanya dijadikan sebagai “sapi perahan” melalui LPJ, baik laporan akhir tahun anggaran maupun laporan akhir masa jabatan.²⁴⁷ Sementara pihak Eksekutif merasa bahwa DPRD justru merepotkan Lembaga Eksekutif Daerah dan memandang tidak optimalnya kinerja DPRD, ditambah citra buruk anggota DPRD yang terlibat korupsi di sejumlah daerah.²⁴⁸

Seringkali pemberian hak, kedudukan, dan kewenangan yang diberikan kepada DPRD terlalu besar memunculkan implikasi negatif dan memungkinkan terjadinya konflik berkepanjangan antara Kepala Daerah dan DPRD. Adapun faktor-faktor pendorong terjadinya konflik disebabkan oleh:²⁴⁹

- a. Gaya kepemimpinan Kepala Daerah yang sangat berbeda dengan gaya kepemimpinan DPRD. Kerja sama di antara kedua lembaga atau kelompok berpolitik akan menjadi kuat dengan gaya kepemimpinan di antara kedua figur yang mendominasi dengan dalih “kompatibel” satu sama lain, terutama berkaitan dengan *style* dan substansi di antara keduanya.
- b. Latar belakang kepentingan yang berbeda secara diamteris antara Kepala Daerah dengan pimpinan DPRD. Andai kata Kepala Daerah menginginkan agenda X, Y, Z, sementara DPRD menghendaki agenda A, B, C, dan masing-masing bertahan dengan posisinya. Tentu hal ini akan menimbulkan konflik di antara kedua lembaga tersebut.

²⁴⁶ Sebagai contoh adanya bentuk ketergantungan dari Kepala Daerah dengan DPRD dalam hal laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah.

²⁴⁷ Dalam prakteknya, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah, DPRD melakukan permainan politik dengan menggunakan Pasal 8, 9, dan 10, yakni berkaitan dengan penolakan LPJ. Jadi, setidaknya setiap tahun DPRD dapat melakukan “tekanan” kepada Kepala Daerah dengan ancaman penolakan LPJ yang dilakukan di sejumlah daerah.

²⁴⁸ Rizky Jaramaya dan Esthi Maharani, “JK: Korupsi Mulai Marak di Era Reformasi”, *Artikel Berita* yang diunggah dalam <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/hukum/18/12/10/pjieu335-jk-korupsi-mulai-marak-di-era-reformasi> diakses tanggal 30 Maret 2020 pukul 20:34 WIB.

²⁴⁹ Syaukani, Afan Gaffar, dan M. Rayaas Rasyid, *Otonomi Daerah..., Op. Cit*, hlm. 198-202.

Bagi Gubernur, masalah tersebut tidak begitu mencekam, karena bisa jadi Gubernur memiliki senjata ekstra dengan alasan bahwa posisinya adalah wakil pemerintah pusat di daerah, sehingga DPRD sebagai lembaga legislatif tidak dapat selalu mencampuri urusan lembaga eksekutif di daerah.

- c. Latar belakang pengalaman politik dan pemerintahan juga menentukan arah hubungan antara Kepala Daerah dengan pihak DPRD dan juga latar belakang kepentingan yang diwarnai oleh kepentingan politik. Seorang Kepala Daerah dari partai X memiliki kepentingan tertentu untuk mewujudkan agenda tertentu, begitu pula pimpinan DPRD yang berasal dari partai Z juga mengingkan kepentingan tertentu. Kalau situasi ini benar-benar tidak terjaga dengan tanpa adanya koordinasi yang jelas di antara kedua lembaga, maka konflik ini tidak dapat dihindari. Selain itu, hal yang tidak kalah penting berkaitan dengan pengalaman berpolitik terutama anggota DPRD karena menentukan kepentingan kematangan berpolitik. Persyaratan menjadi Kepala Daerah jauh lebih sulit dibandingkan persyaratan DPRD, dan dapat saja hubungannya menjadi tumpang tindih dikarenakan pengalaman penyelenggaraan pemerintahan dan pendidikan yang sangat berbeda.

Setelah UU No. 22 Tahun 1999 diberlakukan, nyatanya undang-undang ini secara empirik telah terjadi friksi dan ketegangan antar tingkatan pemerintahan berkaitan dengan pendistribusian kewenangan. Menurut Oentarto, terdapat 4 (empat) jenis friksi, yaitu:²⁵⁰

- a. Ketegangan antara Pusat dan Daerah. Hal itu terlihat antara lain dari dibatalkannya sejumlah Peraturan Daerah yang dipandang “bermasalah” oleh Pemerintah dengan alasan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.²⁵¹ Pada tingkat pusat ada keengganan untuk memberikan urusan kepada Daerah, terlebih hal tersebut berhubungan dengan keuangan. Hampir seluruh Departemen yang ada di Jakarta tidak mau berembuk tentang kewenangan yang harus diserahkan, sehingga menunjukkan tidak adanya dukungan dari Pusat untuk menerpakan kebijakan desentralisasi.

²⁵⁰ Oentarto, *Menggagas Forma Otonomi Daerah Masa Depan*, Jakarta: Samitra Media Utama, 2004, hlm. 92, dikutip dari suryo Sakti, *Gubernur...., Op. Cit.*, hlm. 113.

²⁵¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...., Op. Cit.*, hlm. 227-228.

Selain itu, dalam penanganan yang menurut UU No. 22 Tahun 1999 telah menjadi wewenang daerah, namun pemerintah pusat belum menindaklanjuti dengan memberikan fasilitas seperti pedoman, petunjuk, standar, pelatihan, ataupun supervisi, sehingga hal tersebut menimbulkan friksi antara penyelenggara pemerintahan daerah dengan pusat (beberapa departemen dan LPDN).²⁵²

- b. Ketegangan antara Pemerintah Provinsi dengan Kabupaten/Kota yang lebih terkait pada konteks hubungan hierarkis atau kewenangan penanganan permasalahan lintas kabupaten/kota. Pemerintah Kabupaten/Kota seringkali dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak mengindahkan keberadaan Provinsi dengan tidak melakukan koordinasi dengan Pemerintah Provinsi.²⁵³
- c. Ketegangan antara Pemerintah Kabupaten/Kota sendiri yaitu sengketa soal perbatasan dan implikasi tata ruang serta pengembangan potensi pendapatan daerah.²⁵⁴ Permasalahan perbatasan tidak diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, namun tindak lanjut penetapan batas wilayah secara pasti di lapangan.
- d. Ketegangan dalam penerapan wewenang daerah di kawasan tertentu, salah satunya disebabkan oleh tidak segera diterbitkannya peraturan pelaksana

²⁵² Sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 112 UU No. 22 Tahun 1999, daerah karena mendapatkan legitimasi TAP MPR No. IV/2000 dan TAP MPR No. III/2000 langsung saja menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) yang bertentangan dengan kepentingan atau kewenangan beberapa departemen atau LPND, sehingga menimbulkan friksi keduanya.

²⁵³ Sebagai contoh kasus Penolakan Pemerintah Kota Cilegon terhadap seluruh kegiatan Provinsi Banten karena kecewa dengan model bantuan dana APBD Provinsi Banten untuk Kabupaten atau Kota. Pemerintah Kota Cilegon menginginkan model *block grant* (dalam bentuk uang segar), sedangkan Pemerintah Provinsi Banten menghendaki model *specific grant* (dalam bentuk proyek). Dilihat dalam berita, "Banten Provinsi yang mulai retak", *Kompas*, 24 Maret 2004.

²⁵⁴ Sebagai contoh, konflik antara masyarakat Kabupaten Polmas dengan Kabupaten Mamasa di Provinsi Sulawesi Selatan. Sebagai masyarakat ingin bergabung dengan Mamasa dan sebagian lainnya ingin tetap di wilayah Polmas. Konflik tersebut berakhir dengan pemalangan dan aksi *sweeping*. Dilihat dalam berita, *Kompas*, 4 Agustus 2004.

ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 . Lain daripada itu, dengan dianutnya otonomi luas sebagaimana terdapat dalam Pasal 7 dan Pasal 9 undang-undang ini, daerah cenderung menafsirkan secara *litterlijk* dan menganggap bahwa semua kewenangan daerah di luar ketentuan 2 pasal tersebut, sedangkan uraian Pasal 7 ayat (2) yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah kurang mendapatkan perhatian. Sedangkan di sisi lain, Departemen Sektoral di jajaran Pemerintah Pusat juga berpegang pada undang-undang sektoral yang notabenehnya terkadang bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 1999.²⁵⁵

b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Masa pemerintahan pasca reformasi banyak terjadi perubahan atau revisi terhadap peraturan perundang-undangan, termasuk konstitusi/UUD NRI 1945. Perubahan atau amandemen yang dilakukan sampai 4 (empat) kali tersebut sudah barang tentu membawa konsekuensi bagi perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia, dalam hal ini juga berimbas pada perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam kaitan tersebut, terdapat beberapa pasal dalam UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, antara lain Pasal 1, Pasal 5, Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22D, Pasal 23E ayat (2), Pasal 24 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), Pasal 33, dan Pasal 34.

²⁵⁵ Sebagai contoh, Departemen Kehutanan yang tetap berpegang teguh dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Kawasan Hutan. Persoalan meuncul tatkala dijumpai beberapa ketentuan dalam undang-undang ini yang bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 1999. Contoh lain, berkaitan dengan tugas dan fungsi Badan Pertahanan Nasional (BPN). BPN tersebut masih berpegang teguh pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang dalam implementasinya tidak terpengaruh oleh undang-undang ini. Akibatnya timbul ketegangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam penyempurnaan UU No. 22 Tahun 1999 berakhir setelah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004). Penggantian tersebut dilakukan dengan pertimbangan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah yang perlu ditingkatkan. Kelahiran UU No. 32 Tahun 2004 terdapat landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang di dalamnya dianggap sebagai koreksi atas kelemahan undang-undang sebelumnya, dalam konsiderans menimbang dinyatakan:

- a. bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. bahwa efisien dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susun pemerintahan dan antarpemerintah daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban

menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara;

- c. bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan pada huruf a, huruf b, dan huruf c perlu ditetapkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;

Konsep otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 pada implementasinya lebih bertumpu pada sisi otonomi yang nyata dan luas saja dengan persepsi yang beragam. Dalam pelaksanaannya, dengan persepsi yang kurang tepat menimbulkan implikasi yang melampaui koridor otonomi dalam kerangka negara kesatuan. Penerapan otonomi yang luas menjadikan daerah dengan leluasa dapat menyelenggarakan pemerintahan daerah secara kehendaknya, tanpa adanya kepedulian terhadap ketentuan yang lebih tinggi. Sedangkan otonomi yang bertanggungjawab cenderung kurang mendapatkan perhatian yang serius dari daerah dan cenderung terkesampingkan dalam pelaksanaannya yang seharusnya diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.²⁵⁶

Otonomi yang seharusnya berjalan dalam bingkai sistem negara kesatuan, yang mensyaratkan harmonisasi dalam hubungan pusat dan daerah, cenderung dipahami “kebablasan” sebagai *separation* (terpisah antara pusat dan daerah), sehingga UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 dalam praktik mengarah pada *quasi sovereignty*. Bunyamin Hoessein menengarai fenomena tersebut dalam sejumlah indikator. *Pertama*, terdapat anggapan di kalangan elit

²⁵⁶ Suryo Sakti, *Gubernur...., Op. Cit*, hlm. 116-117.

lokal mengenai hubungan antara sentralisasi dan desentralisasi yang bersifat dikotomi, tidak bersifat kontinu. *Kedua*, adanya anggapan mengenai wewenang yang utuh dan sepenuhnya dari daerah otonom dari berbagai urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang secara eksplisit menjadi kompetensi pemerintah. *Ketiga*, terdapatnya tuntutan elit formal lokal terhadap semua aset pemerintah yang berada di wilayah daerah otonom. *Keempat*, pengingkaran terhadap semua bentuk pengendalian dan kontrol pemerintah yang diatur dalam kerangka umum. *Kelima*, penampilan berbagai keputusan menteri sebagai kebijakan yang harus dipatuhi.²⁵⁷

Kecenderungan negatif di atas memunculkan gerakan sentripugal dan mendorong tumbuhnya etnosentrisme di ranah politik lokal. Gejala demikian memperkuat alasan lama yang dipegang di kalangan elit nasional tertentu bahwa desentralisasi berpotensi ke arah disintegrasi bangsa dan wilayah nasional, sehingga mengakibatkan kelemahan menuju pemerintahan yang liberal. Sebuah pandangan yang sinis dan cenderung antipati terhadap desentralisasi. Hal ini juga terlihat bahwa filosofi dasar otonomi sendiri masih berkisar pada otonomi pemerintahan daerah, bukan otonomi masyarakat lokal. Perangkap dari kecenderungan tersebut menjadikan masyarakat sebagai subyek hukum terpenting dari kebijakan otonomi daerah masih termarginalisasi dalam proses politik di tingkat lokal. Realitas dan kecenderungan ini tentu memunculkan kesenjangan orientasi proses politik pada tingkat elite di satu pihak dan masyarakat di pihak lain.²⁵⁸

²⁵⁷ Bunyamin Hoessein dalam Suryo Sakti, *Ibid*.

²⁵⁸ Problem utama munculnya berbagai permasalahan tersebut diakibatkan kurangnya demokratisasi yang dimiliki oleh pemerintah dan masyarakat. Hal ini dapat dicontohkan dengan adanya penolakan masyarakat Sumatera Barat atas APBD Sumatera Barat tahun 2001 yaitu ditandai dengan adanya gugatan *class action* pada Gubernur dan DPRD oleh masyarakat setempat, *Indonesia Corruption Watch (ICW)* dalam "Eksekusi Tertunda:

Terkait dengan adanya perubahan atau penyempurnaan terhadap undang-undang pemerintahan daerah, maka prinsip-prinsip dalam UU No. 32 Tahun 2004 menekankan beberapa hal sebagai berikut:²⁵⁹

1. Kebijakan desentralisasi dan otonomi tetap dilaksanakan dan tidak ada maksud melakukan perubahan (resentralisasi).
2. Prinsip otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab tetap menjadi acuan utama dengan melakukan pelaksanaan otonomi pada tingkat daerah yang paling dekat dengan masyarakat, dalam hal ini kabupaten dan kota.
3. Tujuan pemberian otonomi, rumusnya tetap seperti semula yaitu untuk memberdayakan potensi dan masyarakat, mendorong prakarsa dan peran serta masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan. Lebih meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas penyelenggaraan fungsi-fungsi dalam pelayanan, pengembangan, dan perlindungan masyarakat dalam NKRI.
4. Asas penyelenggaraan pemerintahan seperti desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dilaksanakan secara profesional dan saling menunjang.
5. Penyempurnaan yang dimaksud untuk melengkapi beberapa ketentuan yang belum diatur.
6. Penyempurnaan dimaksud untuk memberikan tambahan penjelasan.

Berdasarkan prinsip-prinsip yang dikemukakan di atas, terdapat dua hal penting dalam memahami perubahan yang diatur oleh UU No. 32 Tahun 2004, yaitu *pertama*, pemahaman dari sisi substansi atau teks dari undang-undang tersebut. Apabila ditinjau dari UU No. 22 Tahun 1999, para pakar dan media menyoroti adanya hubungan vertikal yang tidak harmonis antara pusat dan daerah, provinsi, dan kabupaten/kota. Selain itu, persoalan lain seperti hubungan horizontal internal di daerah, seperti hubungan antara eksekutif dan legislatif.

Kedua, dari sisi latar belakang perubahan, yaitu dari segi politis dan yuridis. Apabila ditinjau dari segi politis, terjadinya otonomi yang berlebihan dan *legislative heavy* di kabupaten/kota. Tentu keadaan seperti itu memberikan *image* otonomi daerah kabupaten/kota menjadi tidak baik dan ketidakpedulian pihak

Keputusan Majelis Salah Kaprah”, *Artikel Berita* yang diunggah dalam <https://antikorupsi.org/id/news/eksekusi-tertunda-keputusan-majelis-salah-kaprah> pada 31 Maret 2020 pukul 13.00 WIB.

²⁵⁹ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta: Rineka Cipta, 2007, hlm. 76.

kabupaten/kota terhadap pemerintah provinsi. Selanjutnya, juga diikuti dengan pemilihan Presiden tidak langsung menjadi pemilihan presiden langsung yang juga diikuti sampai daerah. Sementara ditinjau dari segi yuridis, yaitu adanya produk hukum di antaranya, undang-undang tentang susunan dan kedudukan DPRD Tahun 2004. Tidak ada lagi pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD, sehingga pemilihan langsung Kepala Daerah oleh rakyat dan harus segera dibentuk undang-undangnya.²⁶⁰

Berkaitan dengan alasan di atas, maka pemerintah mencabut UU No. 22 Tahun 1999 dan digantikan dengan UU No. 32 Tahun 2004. Namun dalam kenyataannya, masih terdapat beberapa kewenangan yang ditarik kembali ke pusat. UU No. 32 Tahun 2004 dalam pelaksanaannya menimbulkan beberapa permasalahan yang harus dihadapi bersama, sehingga tidak menimbulkan akses negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan, meskipun hal tersebut tidak mengesampingkan nilai positif dari kelahiran undang-undang ini. Undang-undang ini masih dirasa masih memiliki kekurangan dengan belum ada *grand design* arah pengaturan otonomi daerah. Permasalahan tersebut berkaitan dengan beberapa hal sebagai berikut:

Pertama, Format dan Konsepsi Desentralisasi dan Otonomi Daerah.²⁶¹ Belum terdapatnya suatu konsepsi dan *grand design* yang bersifat menyeluruh mengenai arah agenda desentralisasi dan otonomi daerah. Sekurang-kurangnya belum begitu jelas pilihan terhadap perspektif desentralisasi, sistem pemerintahan daerah, sistem perwakilan di daerah, struktur distribusi kewenangan pusat-daerah,

²⁶⁰ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, Op. Cit., hlm. 292-293.

²⁶¹ Desentralisasi yang dijelaskan pada Ketentuan Umum angka 7 menyebutkan bahwa adanya penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan. Sedangkan Otonomi daerah yang dijelaskan dalam Ketentuan Umum angka 5 menjelaskan adanya hak, wewenang, kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

dan juga cakupan otonomi daerah. Persoalan mendasar berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah adalah masih banyaknya tumpang tindih peraturan baik di pusat sendiri (terutama antara UU No. 32 Tahun 2004 dengan berbagai undang-undang sektoral) maupun peraturan perundang-undangan antara pusat dan daerah.²⁶² Selain itu, pemerintah daerah dirasa belum siap dalam mengelola dan memanfaatkan aset daerah, belum optimalnya kinerja perangkat organisasi daerah, belum tersusunnya standart pelayanan minimal, belum terciptanya hubungan koordinasi yang bersinergis antar daerah dan hubungan kerja antara pemerintah daerah dan DPRD.²⁶³

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam arti bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan di luar urusan Pemerintah Pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.²⁶⁴ Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah Otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran terdapat berbagai urusan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan dari Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya

²⁶² Santosos Budi, "Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004", *Jurnal Wacana Hukum*, Vol. IX, No. 1, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 2010, hlm. 99.

²⁶³ *Ibid.*, hlm. 100.

²⁶⁴ Prinsip otonomi nyata adalah prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama. Sementara otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan (Penjelasan UU No. 32 Tahun 2004).

Adapun pembagian urusan pemerintahan terdapat dalam Pasal 10 undang-undang sebagai berikut:

- (1) *Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintahan.*
- (2) *Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.*
- (3) *Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
 - a. *politik luar negeri;*
 - b. *pertahanan;*
 - c. *keamanan;*
 - d. *yustisi;*
 - e. *moneter dan fiskal nasional;*
 - f. *agama.*
- (4) *Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau Wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada*

pemerintah daerah dan/atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintah desa.

(5) *Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:*

- a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;*
- b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah; atau*
- c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa berdasarkan asas tugas pembantuan.*

Dalam menjalankan beragam urusan pemerintahan tersebut, daerah diberikan dua jenis urusan yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Adapun pembagian urusan pemerintahan daerah provinsi tertuang dalam Pasal 13, sedangkan pembagian urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota tertuang dalam Pasal 14 undang-undang ini.

Tabel 3.1. Perbandingan Urusan Wajib dan Pilihan antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

Pasal 13	Pasal 14
<p>(1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan; b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; d. Penyediaan sarana dan prasarana umum; e. Penanganan bidang kesehatan; 	<p>(1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan; b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; d. Penyediaan sarana dan prasarana umum; e. Penanganan bidang kesehatan;

<p>f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;</p> <p>g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;</p> <p>h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;</p> <p>i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;</p> <p>j. Pengendalian lingkungan hidup;</p> <p>k. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;</p> <p>l. Pelayanan kedudukan, dan catatan sipil;</p> <p>m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;</p> <p>n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;</p> <p>o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan</p> <p>p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.</p> <p>(2) Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.</p>	<p>f. Penyelenggaraan pendidikan;</p> <p>g. Penanggulangan masalah sosial;</p> <p>h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;</p> <p>i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;</p> <p>j. Pengendalian lingkungan hidup;</p> <p>k. Pelayanan pertanahan;</p> <p>l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;</p> <p>m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;</p> <p>n. Pelayanan administrasi penanaman modal;</p> <p>o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan</p> <p>p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.</p> <p>(2) Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.</p> <p>(3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.</p>
---	---

Berdasarkan keterangan Pasal 13 dan Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004 tentang pembagian urusan wajib dan pilihan antara pemerintahan daerah provinsi dengan

pemerintahan daerah kabupaten/kota, menggunakan sifat yang seragam. Hal tersebut terlihat dari jenis kewenangan dan urusan provinsi yang hampir mirip dengan kabupaten/kota. Perbedaannya terlihat dari skala pelaksana urusan atau kewenangan tersebut, yakni urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi, sementara urusan wajib pemerintahan kabupaten/kota merupakan skala kabupaten/kota.

Di samping itu, terdapat urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (PP. No. 38 Tahun 2007) terdapat 31 (tiga puluh satu) jenis pembagian urusan tersebut, yaitu:²⁶⁵

- a. Urusan dapat dijalankan oleh pemerintah pusat sendiri maupun dibantu atau didelegasikan kepada pemerintah daerah, baik pemerintahan daerah provinsi maupun pemerintahan daerah kabupaten/kota.
- b. Urusan yang dijalankan langsung oleh pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota melalui asas otonomi, yaitu mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Urusan tersebut dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan.

²⁶⁵ Dinory Marganda Arintonang, "Pola Distribusi Urusan Pemerintah Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Legislasi Nasional*, Vol 13, No. 1, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi IAN Bandung, 2016, hlm. 46.

Apabila dilihat dari pola pembagian urusan tersebut dalam UU No. 32 Tahun 2004, maka undang-undang ini membagi urusan absolut, dan sisanya menjadi kewenangan konkuren. Pembagian urusan *concurrent* tersebut selanjutnya diatur lebih lanjut dalam peraturan teknis yang terdapat dalam PP No. 38 Tahun 2007. Oleh karena itu, sistem rumah tangga yang diterapkan dalam undang-undang ini tidak hanya menganut 1 perspektif saja, melainkan ada dua sistem yang dianut, yaitu:²⁶⁶

1. Sistem rumah tangga materiil, yaitu terlihat dengan ditentukannya 31 jenis urusan pemerintahan yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (4) PP No. 38 Tahun 2007. Apabila ada urusan di luar ketentuan yang telah diatur tersebut, pemerintahan provinsi maupun kabupaten/kota tidak dapat menjalankan sendiri. Oleh karena itu urusan tersebut yang disebut sebagai urusan pemerintahan sisa, maka *pertama*, penentuannya ditentukan kriteria eksternalitas, efisiensi, dan akuntabilitas; *kedua*, terlebih dahulu mengusulkan kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri untuk menetapkannya.
2. Sistem rumah tangga nyata, yaitu urusan yang terlihat dari diberikannya sejumlah urusan wajib dan pilihan yang dianggap sebagai urusan pangkal bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Meskipun urusan pilhan tersebut dalam UU No. 32 Tahun 2004 telah dibatasi jenisnya.

Dalam pelaksanaan otonomi dan desentralisasi yang tergolong sangat terperinci tersebut, ternyata dalam praktiknya juga menimbulkan permasalahan. Beberapa permasalahan tersebut, di antaranya:

1. Penyeragaman (homogenitas) urusan pemerintahan yang didistribusikan kepada pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota menyulitkan pelaksanaannya, dikarenakan:²⁶⁷
 - a. Hubungan kedua pemerintahan daerah tersebut antara provinsi dan kabupaten/kota saling berbenturan, bukan saling mengisi dan berkesinambungan sebab struktur pemerintahan provinsi dan

²⁶⁶ *Ibid*, hlm. 47.

²⁶⁷ Eka Novia Astuti, "Permasalahan dalam Otonomi Daerah di Indonesia", *Artikel Berita Kompasiana*, yang diunggah dalam <https://www.kompasiana.com/ekanovias/5529a5406ea834202b552d8a/permasalahan-dalam-otonomi-daerah-di-indonesia#> diakses tanggal 4 April 2020, pukul 12.13 WIB.

kabupaten/kota memiliki tugas dan fungsi yang sama, sedangkan pembedannya hanya terletak pada skala penanganan urusan pemerintahan tersebut.

b. Penyeragaman urusan pemerintahan tersebut menyulitkan hubungan antara pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota terkait dengan pemerintahan daerah mana yang berwenang dalam menyelenggarakan urusan tersebut.

2. UU No. 32 Tahun 2004 tidak memberikan penegasan hierarkis yang tegas terkait hubungan provinsi dan kabupaten/kota. Peran provinsi melalui Gubernur sebagai koordinator pelaksanaan otonomi daerah juga tidak diatur secara jelas.

3. Jenis urusan yang telah didistribusikan kepada daerah sebanyak 31 jenis urusan tersebut, masih membutuhkan peraturan pelaksana di bawah UU, sehingga daerah tidak otomatis langsung dapat melaksanakan melaksanakan urusan tersebut. Selain itu, dengan adanya pembagian kewenangan yang terlalu rinci tersebut, sebenarnya bertentangan dengan asas pelaksana otonomi daerah itu sendiri, mengingat salah satu asas otonomi daerah adalah pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Dengan penentuan yang terlalu rinci, maka makna seluas-luasnya menjadi tidak ada.²⁶⁸

Kedua, Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

Arsitektur pemerintahan nasional Indonesia menempatkan daerah sebagai subsistem pemerintahan negara. Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten/kota, yang tiap-tiap provinsi,

²⁶⁸ Despan Heryansyah, *Politik Hukum...*, Op. Cit., hlm. 351.

kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur oleh undang-undang. Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 juga menegaskan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Menurut A.M. Fatwa, ungkapan “dibagi atas” (bukan terdiri atas) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan dengan adanya kedaulatan yang berada di tangan pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan adanya konsistensi dan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Lain halnya apabila makna yang diambil adalah terdiri atas. Tentu hal ini menunjukkan federalisme yang meletakkan kedaulatan di tangan negara-negara bagian.²⁶⁹

Sejarah sistem pemerintahan daerah di Indonesia menunjukkan berimpitnya daerah otonom dan wilayah administratif melalui penyelenggaraan desentralisasi dan dekonsentrasi. Bheyamin Hoessein mengemukakan bahwa penyelenggaraan desentralisasi mewujudkan *local self government*, sedangkan dekonsentrasi mewujudkan *local state government*.²⁷⁰ Konstruksi UU No. 32 Tahun 2004, menempatkan provinsi sebagai *fused model* dan kabupaten/kota menerapkan *split model*. *Fused Model* mendudukan daerah provinsi sebagai daerah otonom dan wilayah administratif. Konsekuensinya adalah Gubernur memiliki kedudukan ganda dan mengemban dua peran (*dual position-dual role*) yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom dalam melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah (pertanggungjawabannya kepada rakyat setempat), serta menjadi Wakil Pemerintah Pusat di daerah yang menjalankan dekonsentrasi yang

²⁶⁹ A. M. Fatwa, *Potret Konsitituti Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas Penerbit Buku, 2009, hlm. 31.

²⁷⁰ Bheyamin Hoessein, *Hubungan Pusat dan Daerah dalam Konteks Pemerintahan Umum, Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2009, hlm. 53.

bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat. Sistem pemerintahan lokal demikian disebut dengan *Integrated Prefectoral System*.²⁷¹ Sebaliknya, dengan kedudukan kabupaten/kota yang menganut *split model*, maka mendudukan daerah kabupaten/kota sebagai daerah otonom belaka dan semata-mata menganut asas desentralisasi sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam konteks ini, bupati/walikota hanya memiliki kedudukan tunggal yaitu sebagai kepala daerah.²⁷²

Berdasarkan ketentuan tersebut, peran ganda kedudukan gubernur selain sebagai Kepala Daerah, ditegaskan dalam Pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 23 Tahun 2004, yaitu:

- (1) *Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan.*
- (2) *Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden.*

Peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, memiliki tugas dan wewenang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 38 undang-undang ini, sebagai berikut:

- (1) *Gubernur dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 memiliki tugas dan wewenang:*

²⁷¹ Dekonsentrasi melahirkan *local state goverment/field administration*. Secara teoritis, terdapat dua model dari *local state goverment/field administration* yaitu *Fragmented Administration* dan *Integrated Administration*. Model pertama membenarkan batas-batas wilayah kerja (yurisdiksi) dari perangkat departemen di lapangan (instansi vertikal) secara berbeda menurut pertimbangan fungsi dan organisasi departemen induknya. Dalam hal ini tidak terdapat daerah wilayah administratif dengan wakil pemerintahannya untuk keperluan koordinasi dan tugas pemerintahan umum lainnya, seperti adanya dekonsentrasi dari Menteri kepada instansi vertikalnya. Sementara model kedua, mengharuskan terdapatnya keseragaman batas-batas wilayah kerja (yurisdiksi) dari berbagai instansi vertikal atas dasar Daerah (Wilayah) Administratif beserta Wakil Pemerintah. Dengan demikian, model ini mengharuskan berhimpitnya daerah otonom dan wilayah administratif dan perangkat jabatan Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah Pusat di daerah. Konsekuensi ini adalah terdapatnya hierarki daerah otonom.

²⁷² Edy Sutrisno, "Konstruksi Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam UU No. 23 Tahun 2014", *Artikel Hukum*, hlm. 663, yang diunggah dalam http://digilib.mercubuana.ac.id/manager/t!@file_artikel_abstrak/Isi_Artikel_473182262115.pdf tanggal 14 April 2020 pukul 21:00 WIB.

- a. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;*
- b. koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota;*
- c. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.*

Peran Gubernur dalam melakukan Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah tertuang dalam Pasal 217 UU No. 32 Tahun 2004, meliputi: koordinasi pemerintahan antarsusun pemerintahan; pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan; pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan; pendidikan dan pelatihan; dan perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan. Sementara dalam hal Pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 218 undang-undang ini meliputi: pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Pelaksanaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam melakukan pembinaan dan pengawasan diatur lebih teknis dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi (PP No. 19 Tahun 2010), wewenangnya antara lain:

- a. mengundang rapat bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal;

- b. meminta kepada bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting dan/atau mendesak yang memerlukan penyelesaian cepat;
- c. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji;
- d. menetapkan sekretaris daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. mengevaluasi rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- f. memberikan persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota Dewan Rakyat Daerah kabupaten/kota;
- g. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antarkabupaten/kota dalam satu provinsi; dan
- h. melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian yang ditugaskan di wilayah provinsi yang bersangkutan.

Dalam praktiknya, peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dinilai lemah dan cenderung menimbulkan konflik dan ketidakharmonisan dalam menjalin hubungan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota. Tentu hal ini dipengaruhi oleh kurang efektifnya peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004, diantaranya:²⁷³

1. Peran Ganda yang dimiliki oleh Gubernur. Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi menjalankan kebijakan daerah dan bertanggungjawab kepada masyarakat. Dalam konteks ini Gubernur berkedudukan sejajar dengan kepala daerah otonom lainnya, karena

²⁷³ Herma Yanti, "Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Melaksanakan Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004", *Artikel Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Batanghari, Jambi, 2017, hlm. 80-82, diunggah pada jih.unbari.ac.id tanggal 14 April 2020 pukul 15.00 WIB.

sesama daerah otonom tidak saling membawahi (bukan subordinasi untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain),²⁷⁴ sehingga Gubernur dan Bupati/Walikota adalah sejajar sebagai kepala daerah otonom. Sedangkan sebagai Kepala Wilayah Administratif, gubernur menjadi wakil pemerintah pusat di daerah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Dalam hal ini gubernur diberi peran melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Ketidakarmonisan tersebut dipengaruhi oleh pemahaman atas pola yang mengedepankan hubungan sejajar dan tidak saling membawahi satu sama lain karena proses pemilihannya sama-sama oleh rakyat, pelaksanaan pemerintahan daerah di dasarkan oleh undang-undang, dan bertanggungjawab kepada rakyat. Dengan demikian, bupati/walikota tidak tunduk dengan gubernur, bahkan cenderung mengabaikan keberadaan gubernur.

2. Lemahnya peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah juga dipengaruhi oleh pengaturan kewenangan gubernur yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 kurang memadai dibandingkan dengan pengaturan sebagai kepala daerah. Selain jumlah pasal yang sedikit, pengaturan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah juga kurang jelas dan tegas, meskipun sudah diatur lebih lanjut dalam PP. Nomor 19 Tahun 2010.

Sementara itu, kewenangan Gubernur yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004, meliputi:

- a. Bupati/Walikota menyerahkan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah melalui Gubernur.²⁷⁵
- b. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bertanggungjawab kepada Presiden.²⁷⁶
- c. Gubernur memiliki kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap manajemen kepegawaian di kabupaten/kota.²⁷⁷
- d. Gubernur melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian jabatan eselon II pada pemerintah kabupaten/kota.²⁷⁸

²⁷⁴ Saraundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000, hlm. 34-35.

²⁷⁵ Pasal 27 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004.

²⁷⁶ Pasal 37 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004.

²⁷⁷ Pasal 129 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.

²⁷⁸ Pasal 130 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.

e. Gubernur mengangkat dan memberhentikan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas usul Bupati/Walikota.²⁷⁹

f. Gubernur dapat melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang APBD setelah ditetapkan oleh bupati/walikota.²⁸⁰

Terkait hal tersebut, nampak tidak begitu jelas peran provinsi sebagai aktor dekonsentrasi dan aktor desentralisasi. Adanya tumpang tindih peran gubernur yakni sebagai aparat dekonsentrasi (wakil pemerintah pusat di daerah) dan sebagai Kepala Daerah. Peran dan tugas monitoring terhadap kabupaten/kota dilakukan dalam konteks dekonsentrasi dan devolusi. Hal ini mengakibatkan *conflict of interest* pada Gubernur.²⁸¹

Ketiga, Susunan Pemerintah Daerah. Dalam UU No. 22 Tahun 1999, susunan pemerintah daerah sejajar dengan DPRD, bahkan DPRD memiliki kewenangan yang sangat besar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sementara UU No. 32 Tahun 2004, telah dilakukan pengurangan/pembatasan yang drastis terhadap kewenangan DPRD, sebagaimana keberadaan undang-undang ini disesuaikan dengan keberlakuan UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU No. 22 Tahun 2003). UU No. 32 Tahun 2004 tidak menentukan judul tentang “Bentuk dan Susunan Pemerintah Daerah”, melainkan diganti dengan rumusan “Penyelenggara Pemerintahan” yang diatur dalam Pasal 19-Pasal 22, yang dalam UU No. 22 Tahun 1999 susunan pemerintah daerah diatur dalam Pasal 14-Pasal 29.

Pengaturan DPRD dalam UU No. 22 Tahun 1999, menempatkan posisi DPRD sangat kuat dibandingkan dengan Pemerintah Daerah. Hal ini terlihat dari beberapa kewenangan yang dimiliki DPRD seperti hak meminta

²⁷⁹ Pasal 130 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004.

²⁸⁰ Pasal 186 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.

²⁸¹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur..., Op. Cit.*, hlm. 150.

pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah dan bisa berujung sampai pemakzulan (*impeachment*)²⁸², meminta pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan yang diperlukan oleh DPRD, dan bahkan sampai keikutsertaannya mencampuri penempatan pejabat-pejabat karier di daerah. Sebagian ahli mencatat bahwa penguatan posisi DPRD melalui UU No. 22 Tahun 1999 sebagai fenomena *legislative heavy*.

Ketegangan arus *legislative heavy* tersebut, berlangsung adanya Amandemen kedua UUD NRI 1945 yang menghasilkan pasal-pasal yang berkaitan dengan DPRD, meliputi: *pertama*, Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa *pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum; kedua*, Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa *pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan; ketiga*, Pasal 18 ayat (7) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa *susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dengan undang-undang*.

Berdasarkan keterangan rumusan pasal-pasal di atas, akan memunculkan pertanyaan yakni dengan penggunaan kalimat *pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki DPRD* bisa diartikan atau tidak sebagai upaya menegaskan DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Apabila menilik pada reposisi DPRD sebagai salah satu penyelenggara

²⁸² Sebagai contoh, DPRD Kampar secara aklamasi memberhentikan Jefri Noor dan A. Zakir dari jabatannya sebagai Bupati dan Wakil Bupati karena dianggap gagal menyelenggarakan pembangunan. DPRD Kabupaten Buleleng memberhentikan Bupati Wirata Sindu dengan alasan LPJ-nya sudah dua kali ditolak, dan Gubernur Kalimantan Selatan, Sjachriel Darham dan Wakil Bupati Hisin Kasah dipecat DPRD dengan alasan kebijakannya banyak yang tidak memuaskan masyarakat. (Kompas, tanggal 22 Juli 2002, tanggal 23 September 2002, tanggal 23 November 2002).

pemerintahan daerah, hal ini tentu akan ditarik pada perspektif dominan yang di anut oleh perumus UU No. 32 Tahun 2004, yaitu:²⁸³

1. Menurut perumus UU No. 32 Tahun 2004, sistem negara kesatuan (*unitarian state*) tidak dikenal badan legislatif daerah dan badan legislatif daerah hanya berada di tingkat nasional. Oleh karena itu, DPRD bukan badan legislatif daerah.
2. Dikarenakan DPRD bukan badan legislatif daerah, DPRD harus didudukkan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dengan demikian, DPRD berada dalam ranah yang sama dengan pemerintah daerah dalam struktur hubungan dengan pemerintah pusat. Dengan kata lain, DPRD berada dalam rezim pemerintahan daerah.
3. Pemencaran kewenangan adalah milik eksekutif (Presiden), sementara kewenangan legislatif dan yudikatif tidak diturunkan ke daerah. Konsekuensinya, tidak ada istilah legislatif daerah, sehingga DPRD tidak mewakili *state* yang memiliki kedaulatan. Meskipun DPRD membuat peraturan daerah, ini tidak sama dengan undang-undang, karena perda adalah turunan dari kebijakan pusat. Hasilnya akan berbeda jika desentralisasi politik dianggap bersumber pada negara bukan sebatas ranah eksekutif.²⁸⁴

Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.²⁸⁵ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.²⁸⁶ Penyelenggara pemerintahan daerah terdiri atas pemerintah daerah dan DPRD.²⁸⁷ Pemerintahan Daerah mencakup (a) pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi; dan (b) pemerintahan daerah kabupaten yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD

²⁸³ *Ibid.*, hlm. 7.

²⁸⁴ Ditambahkan oleh Fitriyah dalam "Posisi DPRD dalam UU No. 32 Tahun 2004", *Jurnal Hukum*, Universitas Diponegoro, 2013, hlm. 7-8.

²⁸⁵ Pasal 1 angka 3 UU No. 32 Tahun 2004.

²⁸⁶ Pasal 1 angka 4 UU No. 32 Tahun 2004.

²⁸⁷ Pasal 19 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004.

kabupaten/kota.²⁸⁸ Pemerintah daerah tersebut terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah.²⁸⁹

Sementara itu, apabila kedudukan DPRD dalam UU No. 32 Tahun 2004 menempatkan DPRD sebagai penyelenggara pelaksanaan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) undang-undang ini, maka akan mengulang sejarah seperti waktu diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1974, yaitu DPRD dibuat tak berdaya dan hanya menjadi tukang stempel kebijakan pemerintah saja. Selain itu, apabila DPRD yang dijadikan penyelenggara pemerintahan daerah, maka akan berimplikasi pada:²⁹⁰

- a. Memposisikan DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah ketimbang sebagai lembaga perwakilan rakyat membuat DPRD lebih kuat institusional dari perspektif tata pemerintahan, tidak dari perspektif politik. Pada gilirannya, DPRD diposisikan sebagai lembaga perwakilan politik yang terlibat dalam proses politik pemerintahan.
- b. Kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah membuat posisi DPRD mengalami problem psiko-politis di hadapan pemerintah daerah, sehingga mekanisme *checks and balances* tidak bisa berjalan dengan baik.
- c. DPRD akan mengalami lemah secara psiko-politis di hadapan pemerintah pusat. Kedudukannya sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, membuat DPRD berada dalam struktur hierarkis rezim pemerintahan daerah dipimpin oleh presiden. Akibat bekerjanya struktur hierarkis ini, DPRD tidak bisa melepaskan diri dari proses politik dan produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri (Mendagri).

Kedudukan DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, menempatkan posisinya yang sejajar dengan pemerintah daerah, sehingga kedudukan yang sejajar menjadikan kedua organ tersebut melaksanakan fungsi pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini berbeda pengaturan dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang menempatkan

²⁸⁸ Pasal 3 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.

²⁸⁹ Pasal 3 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004.

²⁹⁰ Asmawi, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I, No. 1, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta, 2014, hlm. 7.

DPRD sebagai lembaga legislatif dan pemerintah daerah merupakan lembaga eksekutif.²⁹¹ Perbedaan inipun juga akan berimplikasi terhadap fungsi dan wewenang yang dijalankan, baik oleh DPRD maupun Pemerintah Daerah.²⁹²

Tabel 3.2. Perbedaan Tugas dan Kewenangan, Hak-hak DPRD, dan Kewajiban DPRD Antara UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004

Klasifikasi	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004
Tugas dan Kewenangan DPRD	a. Memilih kepala daerah/wakil kepala daerah; b. Memilih anggota MPR dari Utusan Daerah; c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah; d. Bersama dengan kepala daerah membentuk Peraturan Daerah; e. Bersama dengan kepala daerah menetapkan APBD; f. Melaksanakan pengawasan; g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; h. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat. [Pasal 18 ayat (1)]	a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah; c. Melaksanakan pengawasan; d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah; e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah; f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan pemerintah daerah; h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban

²⁹¹ Pasal 14 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999.

²⁹² Asmawi, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, *Op. Cit.*, hlm. 5.

		<p>kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;</p> <p>i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;</p> <p>j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;</p> <p>k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.</p> <p>[Pasal 42 ayat (1)]</p>
Hak-hak DPRD	<p>a. Meminta pertanggungjawaban kepala daerah;</p> <p>b. Meminta keterangan kepada Pemerintah daerah;</p> <p>c. Mengadakan penyelidikan;</p> <p>d. Mengadakan perubahan atas Raperda;</p> <p>e. Mengajukan pernyataan pendapat</p> <p>f. Mengajukan raperda;</p> <p>g. Mengajukan anggaran belanja DPRD; dan</p> <p>h. Menetapkan peraturan tata tertib DPRD.</p> <p>[Pasal 19 ayat (1)]</p> <p>Dalam Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya DPRD berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintahan, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan. Apabila mereka menolak permintaan DPRD diancam</p>	<p>a. interpelasi,</p> <p>b. angket; dan</p> <p>c. menyatakan pendapat.</p> <p>[Pasal 43 ayat (1)]</p> <p>Dalam Pasal 43 ayat (5) dan (6) disebutkan kewajiban bagi setiap orang yang dipanggil, didengar dan dipaksa oleh panitia angket. Apabila tidak memenuhi panggilan maka panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan kepolisian.</p>

	dengan pidana kurungan paling lama satu tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD.	
Kewajiban DPRD	<p>a. Mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI;</p> <p>b. Mengamalkan Pancasila dan UUD 1945, serta menaati segala peraturan perundangundangan;</p> <p>c. Membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;</p> <p>d. Meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah berdasarkan demokrasi ekonomi</p> <p>e. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya</p> <p>[Pasal 22]</p>	<p>a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945, dan menaati segala peraturan perundangundangan;</p> <p>b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;</p> <p>c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan NKRI;</p> <p>d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah; Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;</p> <p>e. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;</p> <p>f. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;</p> <p>g. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;</p> <p>h. Menaati peraturan tata tertib, kode etik, dan sumpah/janji anggota DPRD;</p> <p>i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait</p> <p>[Pasal 45 ayat (1)]</p>

Berdasarkan tabel di atas, UU No. 32 Tahun 2004 memang tidak lagi memberikan tugas dan wewenang kepada DPRD untuk memilih kepala daerah dan implikasinya kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD, melainkan kepada Pemerintah Pusat. DPRD hanya sebatas diberi keterangan laporan pertanggungjawaban. Hal ini di satu sisi merupakan iklim yang mendorong iklim kerja yang kondusif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun di sisi lain melemahkan fungsi *check and balance* dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif. Keadaan ini menunjukkan bahwa secara politis, tugas dan kewenangan DPRD terpankaskan dan menjadi lemah, sejalan dengan menguatnya akuntabilitas dan orientasi struktural eksekutif daerah.²⁹³ Dengan demikian, proses pemerintah memberikan hubungan eksekutif dan legislatif menjadi setara dan bersifat kemitraan, tentu muncul konsekuensi bahwa peran DPRD dikebiri.²⁹⁴

Kemudian, dalam Pasal 39 UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa *ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini berlaku ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD*. Pasal 40 UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sementara dalam Pasal 41 undang-undang ini, menegaskan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dari ketentuan tersebut, posisi DPRD di daerah cukup membingungkan yaitu terjadinya dualisme sekaligus penentuan posisi DPRD apakah sebagai badan eksekutif atau legislatif. Di satu sisi, perannya sebagai

²⁹³ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur..., Op.Cit.*, hlm. 151.

²⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 136.

penyelenggara pemerintahan daerah, namun di sisi lain DPRD adalah wakil rakyat yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.²⁹⁵

Keadaan demikian juga diperkuat, dalam kenyataannya materi muatan aturan tentang DPRD dalam UU No. 32 Tahun 2004 sebagai unsur penyelenggaraan daerah dan UU No. 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (yang selanjutnya disebut UU No. 27 Tahun 2009, sebagaimana Undang-undang ini mencabut UU No. 22 Tahun 2003) sebagai kapasitas DPRD masih sering tumpang tindih.²⁹⁶ Hal ini menyebabkan materi muatan DPRD dalam UU No. 27 Tahun 2009 sedikit banyak bersilangan pandangan dengan materi muatan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Keberlakuan UU No. 27 Tahun 2009 merupakan domainnya legislatif karena mengatur rumah tangga lembaga legislatif, sedangkan UU No. 32 Tahun 2004 merupakan domainnya pemerintah eksekutif, terutama Kementerian Dalam Negeri karena mengatur pemerintahan daerah yang merupakan ruang lingkup kerja Kemendagri.

Keempat, Proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Penerapan pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD menurut UU No. 22 Tahun 1999 dinilai arogan dan memunculkan kepentingan politik tertentu. Kemudian dikeluarkan UU No. 32 Tahun 2004 sebagai penyempurna dari undang-undang sebelumnya, salah satunya berkaitan dengan pemilihan kepala daerah (pilkada). Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*” Hal ini hasil perubahan kedua amandemen UUD NRI 1945 atas kesepakatan MPR agar membuka ruang bagi daerah dalam proses pemilihan kepala daerah. Namun, menurut Jimly

²⁹⁵ Despan Heryansyah, *Politik Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 343.

²⁹⁶ Asmawi, “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah....”, *Op. Cit.*, hlm. 11.

Asshiddiqie perkataan “dipilih secara demokratis” itu bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian Pilkada langsung ataupun tidak langsung yang dilakukan oleh DPRD.²⁹⁷

Berdasarkan landasan yang diatur dalam konstitusi tersebut, pelaksanaan pilkada yang dipilih secara demokratis merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah. Hal ini berbeda dengan pengaturan dalam Pasal 22 E ayat (2) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD, sehingga dalam hal ini pemilihan dilakukan secara langsung oleh rakyat. Berbagai macamnya variatif pemilu dalam UUD NRI 1945 disebabkan atas:²⁹⁸ *Pertama*, Pasal 18 UUD NRI dibahas oleh MPR ketika perubahan amandemen kedua UUD NRI 1945, sedangkan Pasal 22 E UUD NRI 1945 dibahas oleh MPR atas hasil perubahan ketiga UUD NRI 1945. Oleh karena, terdapat penafsiran atas dipilih secara demokratis dan dipilih langsung oleh rakyat. *Kedua*, Perbedaan yang tegas antara kedua pasal di atas terjadi karena model perubahan dilaksanakan secara parsial dan tidak komprehensif oleh MPR, sehingga terdapatnya perbedaan redaksional atas kedua pasal tersebut.

Selanjutnya, pengaturan pilkada diakomodasi dalam Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dinilai menjadi representasi pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal, sebagaimana esensi demokrasi adalah kedaulatan di

²⁹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, hlm. 22.

²⁹⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...*, *Op. Cit.*, hlm. 210.

tangan rakyat.²⁹⁹ Namun, pilkada yang dilakukan secara langsung oleh rakyat oleh pembuat undang-undang tidak diklarifikasikan sebagai bagian dari pemilihan umum (secara langsung).³⁰⁰ Alasannya, bahwa pilkada merupakan bagian dari ranah pemerintahan daerah (Pasal 18 UUD NRI 1945), sehingga tidak merujuk pada ketentuan Pasal 22 E UUD NRI 1945.

Di sisi lain, Menurut Ramlan Surbakti³⁰¹, secara substansi maupun tahap pelaksanaannya, pemilihan kepala daerah merupakan bagian pemilu. Pengaturan tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 disusun berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 mengenai asas-asas pemilu dan hampir seluruhnya sama-sama dengan pengaturan pemilihan presiden dan wakil presiden dalam UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Hal inipun juga ditegaskan dalam putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2005 mengenai Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 terhadap UUD NRI 1945 menyatakan dengan jelas bahwa pemilihan secara demokratis adalah pemilihan yang dilakukan secara langsung.³⁰²

Persoalan lain atas Pasal 56 ayat (1) tersebut adalah bahwa Pemilihan Kepala Daerah /Wakil Kepala Daerah secara langsung, pada saat tertentu dapat menimbulkan relasi yang konfliktual dan sarat kepentingan politik antara Kepala

²⁹⁹ Bungasan Hutapea, "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia (*The Dynamics of Law of Local Election for Regional Leaders in Indonesia*)", *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 4, No. 1, Pusat Penelitian dan Pembangunan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2015, hlm. 3.

³⁰⁰ Hal ini dipertegas dengan pendapat dari Taufiqurrohman Syauhari yang dikutip oleh Titik Triwulan bahwa Rumusan "dipilih secara demokratis" dalam ketentuan Pilkada juga memperhatikan pelaksanaan Pilkada di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945, sehingga frase dipilih secara demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 tidak dapat diartikan bahwa Pilkada hanya dapat dilakukan secara langsung, dikutip dalam Titik Triwulan, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006, hlm. 219-220.

³⁰¹ Ramlan Surbakti, "Pilkada adalah Pemilu", *Kompas*, 4 Februari 2005, hlm. 4, dikutip dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...*, *Op. Cit.*, hlm. 225.

³⁰² Hal ini didasarkan bahwa dalam kenyataannya dalam menjabarkan maksud "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, pembuat UU telah memilih cara Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, sehingga konsekuensinya asas-asas dan lembaga penyelenggaraan pemilu harus tercermin dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah.

Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Hal ini disebabkan atas suatu kondisi perbedaan basis partai, sehingga muncul kecenderungan untuk melaksanakan kepentingan partai masing-masing dan menjatuhkan satu sama lain. Di sisi lain dalam Pasal 26 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa Wakil Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Hal ini tentu memperlemah posisi Wakil Kepala Daerah, dikarenakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung dan berpasangan, tentunya keduanya bertanggungjawab kepada rakyat. Keadaan demikian justru akan menjadikan adanya kerentanan hubungan yang bersinergis dan harmonis di antara keduanya, sehingga menjadikan tidak optimalnya Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik.

c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Keberadaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014) dalam prakteknya juga menimbulkan beberapa polemik, baik dari proseduralnya ataupun materialnya. Secara prosedural, dianggap cacat hukum dikarenakan pembuatannya yang kilat yaitu pada masa akhir pemerintahan eksekutif dan legislatif hasil pemilihan umum 2009. Secara moral seharusnya pemerintah tidak mengeluarkan kebijakan tersebut karena justru kurang membawa aspirasi rakyat dan terkesan adanya bentuk balas dendam dari partai politik tertentu karena kalah pada pemilu tahun 2014.³⁰³

Sementara secara substansi, undang-undang ini juga mengandung masalah. **Pertama**, Hubungan antara Pusat dan Daerah dalam otonomi UU No. 23 Tahun 2014. Menurut Bagir Manan, paling tidak terdapat empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah, yaitu hubungan kewenangan, keuangan, pengawasan,

³⁰³ Despan Heryansyah, *Politik Hukum.., Op. Cit.*, hlm. 276.

dan kelembagaan. Hubungan kewenangan bertalian dan bersinggungan dengan cara pembagian kewenangan atau urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini juga akan menentukan bentuk otonomi yang terbatas atau luas. Penentuan otonomi terbatas apabila urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula, sistem pengawasan yang ketat, dan hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang tidak dapat dikelola dengan baik. Sementara penentuan otonomi luas diletakkan pada daerah dapat melaksanakan semua urusan pemerintahan, kecuali yang ditentukan oleh pusat.³⁰⁴

Berdasarkan ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2014 dapat diterjemahkan pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah sebagai berikut:

a. Urusan pemerintahan absolut

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat, sehingga pemerintahan daerah tidak memiliki kewenangan untuk ikut campur dalam urusan ini, yang meliputi:³⁰⁵

1. Politik luar negeri, misalnya mengangkat pejabat publik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan luar negeri, dan sebagainya.
2. Pertahanan, seperti mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan,

³⁰⁴ Septi Nur Wijayanti, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah...., Op. Cit.*, hlm. 194-195.

³⁰⁵ Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara, dan sebagainya.

3. Keamanan, misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara, dan sebagainya.
4. Yustisi, misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga permasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain berskala nasional.
5. Moneter dan fiskal nasional, seperti, kebijakan makro ekonomi (mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya).
6. Agama, seperti menetapkan hari libur keagamaan yang berskala nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya.

Ketentuan lebih lanjut dalam pengaturan tersebut termuat dalam Pasal 10 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan absolut yaitu melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenangan kepada Instansi Vertikal Daerah atau Gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Tentu hal ini menjadikan perbedaan dengan undang-undang sebelumnya, dikarenakan urusan absolut benar-benar murni dilakukan oleh pemerintah pusat, tanpa adanya pelimpahan kepada daerah berdasarkan asas

dekonsentrasi. Asumsi publik menyatakan bahwa sebenarnya tidak rasional apabila urusan tersebut dilimpahkan kepada daerah, justru sebaliknya beberapa wewenang yang ada di daerah direduksi kembali oleh pemerintah pusat melalui Peraturan Pemerintah.

b. Urusan pemerintahan konkuren

Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan konkuren dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selanjutnya di ayat (4) menyatakan bahwa urusan konkuren yang diserahkan daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan konkuren dibagi menjadi urusan wajib dan pilihan³⁰⁶. Urusan wajib meliputi urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan non pelayanan dasar, sedangkan urusan pilihan terkait dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Tabel 3.3. Pembagian Urusan Pemerintahan Wajib Pelayanan Dasar, Wajib Non Pelayanan Dasar dan Pilihan

Pasal 12 ayat (1) : Urusan Pemerintahan Wajib Pelayanan Dasar	Pasal 12 ayat (2) : Urusan Pemerintahan Wajib Non Pelayanan Dasar	Pasal 12 ayat (3): Urusan Pemerintahan Pilihan
Pendidikan;	Tenaga kerja;	Kelautan dan perikanan;
Kesehatan;	Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;	Pariwisata;
Pekerjaan umum dan penataan ruang;	Pangan;	Pertanian;
Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;	Pertanahan;	Kehutanan;
Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;	Lingkungan hidup;	Energi dan sumber daya mineral;
Sosial.	Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;	Perdagangan;
	Pemberdayaan masyarakat dan desa;	Perindustrian;

³⁰⁶ Pasal 11 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

	Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;	Transmigrasi.
	Perhubungan;	
	Komunikasi dan informatika;	
	Koperasi, usaha kecil, dan menengah;	
	Penanaman modal;	
	Kependudukan dan olahraga;	
	Statistik;	
	Persandian;	
	Kebudayaan;	
	Perpustakaan;	
	Kearsipan.	

Berdasarkan ketentuan tersebut, terlihat bahwa Pasal 11 dan Pasal 12 begitu banyak urusan yang ditangani oleh Pemerintah Daerah. Namun dalam kenyataannya, hal tersebut justru dimanfaatkan oleh Pemerintah Pusat dengan diadakannya reduksi kewenangan daerah. Keadaan ini dapat dilihat sebagai contoh urusan kehutanan yang termasuk dalam urusan pilihan dengan ditetapkan melalui Peraturan Daerah (Perda). Namun sayangnya Perda tersebut sering dikesampingkan dengan keberadaan UU Kehutanan, dikarenakan UU lebih tinggi tingkatannya dibandingkan dengan Perda, sehingga menjadi kesempatan bagi pemerintah pusat untuk melakukan reduksi urusan pemerintahan daerah.

Terlebih lagi apabila melihat Pasal 13 ayat (2) juga disebutkan bahwa:

Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:

- a. *Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah Provinsi atau lintas negara;*
- b. *Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah Provinsi atau lintas negara;*

- c. *Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah Provinsi atau lintas negara;*
- d. *Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.*

Keadaan demikian tentu akan merugikan pemerintahan daerah dengan beberapa kewenangan ditarik oleh pemerintah pusat dengan alasan akan lebih efisien dan efektif apabila dikelola oleh pemerintah pusat. Padahal dalam pembahasan sebelumnya telah ditentukan urusan murni pusat sudah diatur dalam urusan absolut.

Kemudian, berdasarkan Pasal 14 ayat (1) yang menegaskan penyelenggaraan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sementara minyak bumi dan gas bumi menurut Pasal 14 ayat (3) kewenangannya berada di Pemerintah Pusat. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Menurut Abdul Rauf, hal ini sudah sesuai dengan amanat konstitusi³⁰⁷ sebagai upaya negara untuk meminimalisasi ketimpangan pendapatan antara daerah yang kaya dan miskin dalam hal Sumber Daya Alam (SDA). Namun menurut Ni'matul Huda,³⁰⁸ hak menguasai oleh negara bukan berarti sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan didistribusikan ke pemerintah daerah.

³⁰⁷ Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan...", *Op. Cit.*, hlm. 595.

³⁰⁸ Despan Heryansyah, "Politik Hukum...", *Op. Cit.*, hlm. 395 dalam Bahan Ajar Kuliah Hukum Pemerintah Daerah, Pascasarjana Hukum UII, Yogyakarta.

Selain berkaitan dengan permasalahan di atas, menurut Dinoroy³⁰⁹ terdapat beberapa permasalahan yang amat mungkin muncul dalam urusan pemerintahan konkuren, meliputi:

1. Pembagian jenis urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota menggunakan kriteria dan skala tertentu. Namun pola tersebut masih cukup sulit terutama dalam menentukan urusan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota, meskipun rincian tersebut telah diatur dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014.
2. Perpindahan urusan pemerintahan konkuren antar tingkatan pemerintahan terutama provinsi dan kabupaten/kota sulit dilakukan mengingat infrastruktur dan struktur di daerah kabupaten/kota sudah berfungsi cukup lama. Terlebih bahwa urusan pemerintahan yang dulu dipegang oleh kabupaten/kota ditarik menjadi kewenangan pemerintah provinsi.
3. Tidak tegasnya diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 mengenai urusan pemerintahan yang amat mungkin muncul dalam pelaksanaan di daerah, namun belum diatur dalam undang-undang tersebut. Hal ini dimaksudkan bahwa apabila undang-undang ini belum mengatur dengan tegas suatu urusan tertentu, selanjutnya bagaimana prosedur dan tanggungjawab daerah apabila mau mengambil urusan tersebut.
4. Munculnya hal baru terkait dengan urusan pelayanan wajib non dasar yang sebelumnya undang-undang tidak mengaturnya. Namun undang-

³⁰⁹ Dinoroy, "Pola Distribusi....", *Op. Cit.*, hlm. 49-50.

undang ini tidak memberikan penjelasan secara lanjut bentuk empiris urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar tersebut.

5. Pelayanan dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara. Namun ada beberapa urusan wajib pelayanan non dasar yang sebenarnya bisa dikategorikan sebagai urusan wajib pelayanan dasar, seperti pangan, urusan administrasi kependudukan dan catatan sipil, pengendalian penduduk dan keluarga berencana.
6. Terdapat kontradiktif pengaturan antara Pasal 15 ayat (2) dan (3) dengan Pasal 25 ayat (1) huruf g, yaitu di satu sisi apabila urusan konkuren yang tidak tercantum dalam lampiran ini menjadi kewenangan di tiap tingkatan sesuai dengan prinsip dan kriteria pembagian, sedangkan di sisi lain menyatakan bahwa urusan pemerintahan yang tidak tercantum dalam Lampiran menjadi kewenangan Presiden.
7. Kerancuan dalam pengambilan batasan atau pengertian urusan pemerintahan pilihan yang menggunakan frasa “wajib” diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh Daerah. Hal ini berimplikasi apabila daerah belum siap dan mampu dalam mengelola potensi tersebut, sedangkan undang-undang mensyaratkan itu sebagai urusan wajib namun bersifat pilihan.
8. Banyaknya peraturan pelaksana yang telah diciptakan pada saat UU No. 32 Tahun 2004 berlaku amat sulit untuk diubah dalam waktu yang singkat sebab harus disesuaikan dengan pola pembagian urusan cukup signifikan dalam undang-undang baru. Selain itu, tidak menutup kemungkinan akan diciptakan beberapa peraturan pelaksana.

c. Urusan pemerintahan umum

Pemerintah Pusat juga diberikan kewenangan dalam urusan pemerintahan umum yang diatur dalam Pasal 25 ayat (1), antara lain:

1. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, UUD NRI 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika, serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan NKRI;
2. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
3. Pembinaan kerukunan antar suku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
4. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
7. Pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Apabila dalam Pasal 25 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada Pasal 25 ayat (1) undang-undang tersebut dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota di

wilayah kerja masing-masing, maka akan terjadi kontradiktif dengan penegasan Pasal 9 ayat (5) undang-undang ini, bahwa urusan pemerintahan umum menjadi ruang lingkup kinerja presiden sebagai kepala pemerintahan. Selain itu, apabila hal ini terjadi juga menimbulkan multitafsir dikarenakan pengaturan hubungan kedua lembaga tersebut, yakni pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak dicantumkan dengan jelas bagaimana sistem dari pembagian urusan dari pemerintahan umum tersebut.

Berdasarkan pemaparan di atas, apabila melihat dari beberapa pembagian urusan tersebut masih sering terjadi ketegangan dan hubungan saling tarik menarik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hal ini dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. Apabila melihat model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menurut Teori Clarke dan Stewart, UU No. 23 Tahun 2014 cenderung relevan menggunakan Teori *The Agency Model*, yaitu pemerintah daerah tidak memiliki kekuasaan cukup berarti sehingga keberadaan daerah dianggap sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas menjalankan kewenangannya. Hal ini terlihat dari kewenangannya yang terperinci dan definitif, sehingga mengakibatkan kewenangan pemerintah daerah yang sifatnya jelas dan terbatas hanya pada urusan secara eksplisit diatur dalam undang-undang. Selain itu, juga terlihat dari sistem kontrol yang ketat dari Pemerintah Pusat melalui penerapan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK). Penerapan NSPK dijadikan sebagai acuan bagi pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap pemerintahan daerah, dan melakukan urusan pemerintahan yang

berskala nasional (lintas provinsi atau lintas negara). Lebih parahnya lagi, apabila daerah tidak dapat melaksanakan kebijakan sesuai NSPK, maka Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah.³¹⁰ Dengan demikian, terlihat bahwa Pemerintah Pusat bersifat arogan dengan mereduksi kewenangan daerah dan tidak memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengembangkan potensi yang ada di daerah, karena pembuatan NSPK dilakukan sepihak, tanpa melibatkan daerah.³¹¹

- b. Penerapan otonomi yang terbatas. Penerapan pembagain urusan yang sangat rigid, rinci, dan definitif mengakibatkan daerah hanya menerapkan konsep *concurrance function*³¹², bukan *residual function* (prinsip sisa yang memberikan kewenangan luas bagi daerah)³¹³ sebagaimana pernah diterapkan pada UU No. 22 Tahun 1999. Penerapan otonomi terbatas juga dapat ditentukan dengan mengidentifikasi format pembagian urusan. Dalam UU No. 23 Tahun 2014, format pembagian urusan pemerintahan pusat dan daerah menerapkan sistem rumah tinggi materiil yaitu terdapat pembagian secara rinci antara urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum dengan pembedaan tegas antar tingkatan pemerintah, sehingga ada pemilihan urusan dalam berbagai lingkungan pemerintahan. Selain itu juga menerapkan sistem rumah tangga nyata yang tercermin dalam penerapan urusan pilihan.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka terlihat bahwa pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah belum dilakukan proporsional.

³¹⁰ Pasal 16 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014.

³¹¹ Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan....", *Op. Cit.*, hlm. 596-597.

³¹² *Concurrance Function* yaitu selain urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pusat, juga terdapat urusan konkuren yang dilimpahkan secara berimbang antara pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pengaturan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang *Concurrance Function* diatur lebih rinci dibandingkan undang-undang sebelumnya.

³¹³ *Loc. it.*

Terdapat ketidakkonsistenan pengaturan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah.³¹⁴ Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 menghendaki pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan lain yang ditentukan pemerintah pusat. Sedangkan Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014 yang membahas klasifikasi pembagian urusan melakukan penyeragaman secara rinci. Pemerintah daerah masih dirugikan dengan kebijakan pemerintah pusat melalui NSPK, meskipun pemerintah daerah hanya menjadi pelaksana urusan tersebut dan pembuat urusan tetap berada di pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren yang dijadikan dasar otonomi seakan-akan kabur akibat pengalihan oleh pemerintah pusat, sehingga terkesan pemerintah daerah bukan menjalankan otonomi dengan semestinya, melainkan lebih sebagai “kuli” pemerintah pusat.³¹⁵

Kedua, Kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan kepala daerah. UU No. 23 Tahun 2014 menempatkan Provinsi dan Kabupaten/Kota merupakan daerah otonom dan wilayah administrasi. Hal ini ditegaskan secara jelas dalam Pasal 4 UU No. 23 Tahun 2014 yang berbunyi:

- (1) *Daerah Provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah Provinsi.*
- (2) *Daerah Kabupaten/Kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah Kabupaten/Kota.*

³¹⁴ Yusdianto, “Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”, *Padjajarn Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 3, Fakultas Hukum, Univeritas Lampung, 2015, hlm. 500.

³¹⁵ Despan Heryansyah, “Politik Hukum...”, *Op. Cit.*, hlm. 398.

Melihat dinamika perubahan pasal tersebut, terlihat bahwa undang-undang ini mengembalikan kembali seperti layaknya UU No. 5 Tahun 1974, yaitu meletakkan Provinsi dan Kabupaten memiliki daerah otonom dan wilayah administrasi. Ketentuan pengaturan pasal tersebut juga membedakan undang-undang sebelumnya yang menitikberatkan otonomi daerah di Kabupaten/Kota, dan provinsi sebagai otonomi yang terbatas. Sejarah lalu diulang kembali seperti Orde Baru dan ujungnya akan terulang kembali upaya resentralisasi oleh pemerintah pusat.

Implikasi dari adanya pengaturan pasal di atas juga menjadikan otonomi luas tidak dapat dijalankan dengan semestinya di Kabupaten/Kota dan juga mengakibatkan kebijakan urusan pemerintah pusat akan lebih banyak dijalankan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota dalam menjalankan peran sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, dibandingkan menjalankan peran sebagai Kepala Daerah. Meskipun pengaturan yang dijelaskan dalam urusan konkuren yang begitu luas bagi daerah, namun dasar peletakan urusan otonomi tersebut justru akan direduksi oleh pemerintah pusat. Terlalu banyaknya urusan yang ditarik oleh pusat juga berimbas pada masyarakat di daerah. Pemerintah Kabupaten/Kota akan kurang bisa berinteraksi langsung dengan masyarakat, sehingga pelayanan publik juga akan terganggu.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014, kedudukan Gubernur dapat diketahui dari asal Pasal 1 angka 3 dan 9 yang berbunyi: *Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.* Kemudian lebih lanjut dijelaskan dalam angka 9 yang menyatakan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. *Dekonsentrasi adalah pelimpahan*

sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum. Lalu dipertegas dalam Pasal 91 ayat (1), yang menyatakan bahwa Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk menjalankan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota. Klausul tersebut secara tidak langsung memperkuat kedudukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.³¹⁶

Dengan melihat ketentuan kedudukan Gubernur tersebut, maka tidak ada satupun pasal yang menegaskan kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah di provinsi. Kedudukan gubernur yang menjalankan otonomi tersebut yang disertai dengan pendistribusian urusan yang luas sebagaimana diatur dalam undang-undang ini menjadikan adanya pergeseran peletakan dasar otonomi yang awalnya di kabupaten/kota menjadi berada di provinsi. Sebaliknya, secara tegas dinyatakan bahwa kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Provinsi sebagai wilayah administratif akan menerima kebijakan politik dari pemerintah pusat. Pada konteks ini Gubernur bertindak atas nama Pemerintah Pusat, bukan atas nama Kepala Daerah Otonom. Hal tersebut juga berimplikasi kepada kedudukan Gubernur dan Bupati/Walikota. Dalam hal Provinsi sebagai daerah otonom, maka pemerintah Kabupaten/Kota bukanlah bawahan dari Provinsi. Tetapi provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administratif, maka pemerintah kabupaten/kota adalah bawahannya dari

³¹⁶ Edy Sutrisno, "Konstruksi Tugas dan Wewenang Gubernur...", *Op. Cit.*, hlm. 665.

pemerintah provinsi dan subordinat wilayah administratif Provinsi. Hubungan Provinsi dengan Kabupaten/Kota adalah sesama daerah otonom dalam hubungan koordinasi, sehingga bukan hierarki antara atasan dan bawahan.³¹⁷

Kenyatannya, otonomi kabupaten/kota dan provinsi dipertegas dengan pemilihan kepala daerah secara langsung. Mekanisme pemilihan ini mempertegas hubungan antar lembaga pemerintahan yang tidak hierarkis, sehingga terkesan ada pembangkangan dari bupati/wali kota untuk tidak tunduk dengan instruksi gubernur, bahkan usulan gubernur sekalipun dengan mengatasnamakan wakil pemerintah pusat. Beberapa faktor yang menyebabkan ketidakpatuhan bupati/wali kota terhadap gubernur antara lain: a. Pembagian kewenangan antar pemerintahan yang tidak jelas, b. Tidak ada pembiayaan administrasi untuk kabupaten/kota dari provinsi, c. Kontestasi politik yang terbuka dalam pilkada, d. Inestasi kepentingan politik subjektif dalam kebijakan publik.³¹⁸

Dalam konteks pengaturan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, terdapat sejumlah perubahan signifikan terkait dengan tugas dan wewenang Gubernur. Mempelajari pengalaman atas keberlakuan UU No. 32 Tahun 2004 yang tidak memiliki perangkat dekonsentrasi sendiri, maka Gubernur dalam menjalankan peran sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam UU No. 23 Tahun 2014 diatur mengenai kelembagaan perangkat daerah dalam Pasal 93, sebagai berikut:

- (1) *Gubernur dalam menyelenggarakan tugas sebagai wakil Pemerintah Pusat dibantu oleh perangkat gubernur.*

³¹⁷ Nurliana Br Siregar, "Kedudukan Gubernur...", *Op. Cit.*, hlm. 7.

³¹⁸ Mardyanto Wahy Tryatmoko, "Problematik Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus", *Jurnal Penelitian Politik*, No. 0726, No. 4, Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), 2016, hlm. 79.

- (2) *Perangkat Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas sekretariat dan paling banyak 5 (lima) unit kerja.*
- (3) *Sekretariat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipimpin oleh sekretaris gubernur.*
- (4) *Sekretaris daerah provinsi karena jabatannya ditetapkan sebagai sekretaris gubernur.*
- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan organisasi, tugas, dan fungsi perangkat gubernur diatur dalam peraturan pemerintah.*

Penyempurnaan konsep dengan dibentuknya perangkat dekonsentrasi tersebut sangat penting. Hal ini disebabkan tanpa adanya perangkat gubernur berdampak sangat besar terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Oleh karena itu, dalam hal ini juga akan memberikan kejelasan atas pertanggungjawaban pengelolaan tugas dekonsentrasi.³¹⁹

Kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah memiliki kedudukan yang cukup besar sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 91 ayat (1) sampai ayat (8), secara lengkap kewenangan-kewenangan tersebut sebagai berikut:

- (1) *Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.*
- (2) *Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas:*

³¹⁹ *Ibid.*

- a. mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di Daerah kabupaten/kota;
 - b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
 - c. memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
 - d. melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
 - e. melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota;
 - f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (2), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang:
- a. membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;³²⁰
 - b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;

³²⁰ Tugas tersebut tidak berlaku lagi setelah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017 *jo* Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 yang menggugurkan kewenangan menteri melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah provinsi dan gubernur melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota.

- d. memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota; dan*
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (4) Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas dan wewenang:*
- a. menyelaraskan perencanaan pembangunan antar Daerah kabupaten/kota dan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;*
- b. mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;*
- c. memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;*
- d. melantik bupati/walikota;*
- e. memberikan persetujuan pembentukan Instansi Vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- f. melantik kepala Instansi Vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah Daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala Instansi Vertikal yang*

melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala Instansi Vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan

g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (5) Pendanaan pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (4) dibebankan pada APBN.*
- (6) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kepada penyelenggara Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.*
- (7) Tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat didelegasikan kepada wakil gubernur.*
- (8) Ketentuan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak keuangan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat diatur dengan peraturan pemerintah.*

Berdasarkan kewenangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang sudah diatur secara lebih lengkap dan komprehensif dibandingkan undang-undang sebelumnya, maka hal ini menjadi terobosan baru adanya pengaturan dalam Pemerintahan Daerah. Semua tugas dan wewenang tersebut memperkuat dan mempertegas kewenangan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Namun demikian, masih ada yang kurang dieksplorasi yaitu berhubungan dengan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terhadap instansi

vertikal. Seharusnya terdapat ketentuan tentang mekanisme koordinasi, pola relasi kerja antara gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan instansi vertikal.

Gubernur dalam hal ini tidak hanya memberikan persetujuan atas terbentuknya instansi vertikal dan melantik kepala instansi vertikal di wilayahnya saja. Melainkan terdapat klausul yang jelas mengenai strategi dan koordinasi pelaksanaan tugas dan fungsi instansi vertikal di wilayah provinsi dengan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, sehingga problem terhadap tumpang tindih dan potensi *over lapping* antara program kegiatan Gubernur dengan instansi vertikal di wilayah tidak terjadi.³²¹

Peran Gubernur selain sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah juga menjalankan kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerah otonom yang bertindak sebagai Kepala Daerah.³²² Adapun masa jabatan kepala daerah adalah lima tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.³²³ Adapun tugas dan wewenang Kepala Daerah dapat dicermati melalui Pasal 65 ayat (1) dan ayat (2), yaitu meliputi:

- (1) *Kepala daerah memiliki tugas:*
 - a. *memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;*
 - b. *memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;*

³²¹ Edy Sutrisno, "Konstruksi Tugas dan Wewenang Gubernur...", *Op. Cit.*, hlm. 668.

³²² Pasal 59 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014, Kepala Daerah di Provinsi disebut Gubernur, untuk Daerah Kabupaten disebut Bupati, dan untuk Daerah Kota disebut Wali kota.

³²³ Pasal 60 UU No. 23 Tahun 2014.

- c. *menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;*
 - d. *menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;*
 - e. *mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
 - f. *mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan*
 - g. *melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (2) *Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:*
- a. *mengajukan rancangan Perda;*
 - b. *menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;*
 - c. *menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;*
 - d. *mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;*
 - e. *melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Berdasarkan ketentuan di atas, Gubernur memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Adapun dasar pelaksanaan otonomi adalah hasil dari urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada Daerah. Meskipun pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren sudah ditegaskan

secara tegas dan rinci dalam undang-undang ini, tetapi dalam prakteknya Gubernur tidak dapat optimal dalam menjalankan kinerjanya sebagai Kepala Daerah. Salah satu penyebabnya adalah setiap kebijakan daerah harus sesuai dengan NSPK yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, sehingga daerah harus menunggu komando terlebih dahulu dari Pemerintah Pusat.³²⁴ Dalam konteks ini Gubernur tidak dapat secara inisiatif sendiri menentukan kebijakan untuk mengatur daerah otonomnya sendiri. Apabila diketahui dalam melaksanakan kebijakan tersebut bertentangan dengan pemerintah pusat, maka presiden dapat membatalkan kebijakan tersebut. Selain itu, kewenangan Kepala Daerah sering dikesampingkan apabila Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Daerah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.³²⁵

Adapun kewajiban Kepala Daerah tertuang dalam Pasal 67 dan 68, yaitu:

Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:

- a. *memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
- b. *menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;*
- c. *mengembangkan kehidupan demokrasi;*

³²⁴ Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Ctk. 3, Yogyakarta: Center for Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM, 2012, hlm. 145.

³²⁵ Hal ini dapat dilihat dari Penegasan Pasal 14 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, penyelenggaraan urusan pemerintah pilihan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumberdaya mineral hanya dibagi Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. Wewenang pemerintah kabupaten/kota untuk urusan kehutanan hanya tersisa dari hak pengelolaan Taman Hutan Raya. Apabila terdapat pengaturan di daerah Provinsi dan kabupaten/kota melalui Perda yang berhubungan dengan kehutanan, terkadang dalam pelaksanaannya dikesampingkan dengan UU Kehutanan, sehingga terlihat bahwa bandul pemerintahan lebih condong ke arah sentralisasi atau persisnya semi sentralisasi, dikutip dari Widodo Dwi Putro dan Ani Adiniwinata Nawir, *Kelola Hutan di Rezim Semi Sentralisasi (Tinjauan Kritis Dampak UU No. 23 Tahun 2014 Pada Beberapa Rezim Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat)*, Yogyakarta: Polydoor Printika, 2018, hlm. 46.

- d. *menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;*
- e. *menerapkan prinsip tata pemerintahan daerah yang bersih dan baik;*
- f. *melaksanakan program strategis nasional; dan*
- g. *menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.*

Selanjutnya diatur juga dalam Pasal 68, meliputi:

- (1) *Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf f dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.*
- (2) *Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara selama 3 (tiga) bulan.*
- (3) *Dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah telah selesai menjalani pemberhentian sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tetap tidak melaksanakan program strategis nasional, yang bersangkutan diberhentikan sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.*

Hal yang ditekankan dalam 2 pasal tersebut adalah berkaitan dengan program strategis nasional. Penjelasan dari program strategis nasional dalam ketentuan ini adalah suatu program yang ditetapkan Presiden sebagai program yang memiliki sifat strategis secara nasional dalam upaya meningkatkan

pertumbuhan dan pemerataan pembangunan serta menjaga pertahanan dan keamanan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.³²⁶ Tentu hal ini mengindikasikan semua kebijakan pemerintah daerah harus sesuai dengan kebijakan Pemerintah Pusat.

Dalam konteks menjunjung tinggi demokrasi atau paham kerakyatan, sejatinya pemerintah daerah diberikan kebebasan yang luas dalam menjalankan dan mengurus urusan pemerintahannya.³²⁷ Kewajiban gubernur yang lain adalah berkaitan dengan menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah provinsi kepada Presiden melalui Menteri,³²⁸ laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD,³²⁹ dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.³³⁰

Apabila melihat kedudukan dan kewenangan Gubernur dalam UU No. 23 Tahun 2014 sebagai *role model* dalam menjalankan dua kewenangan sekaligus, yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom dan Kepala Wilayah Administratif, baik dalam peraturan ataupun pelaksanaannya, Gubernur lebih terlihat sebagai aktor wakil pemerintahan pusat di daerah. Hal ini sebagai konsekuensi dari kehendak politik yang disusun dalam UU No. 23 Tahun 2014 oleh penyusun politik, dalam hal ini pemerintah pusat dan parlemen yang menghendaki bandul desentralisasi di tingkat kabupaten/kota dikurangi secara tajam. Bandul keseimbangan menjadi lebih ke tengah bahkan cenderung menuju praktek sentralisasi yang “tersembunyi” atau semi sentralisasi.³³¹

³²⁶ Bagian penjelasan umum Pasal 67 huruf f UU No. 23 Tahun 2014.

³²⁷ Despan Heryansyah, “Politik Hukum...”, *Op.Cit.*, hlm. 413.

³²⁸ Pasal 70 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014.

³²⁹ Pasal 71 UU No. 23 Tahun 2014.

³³⁰ Pasal 72 UU No. 23 Tahun 2014.

³³¹ Kehendak kuat tersebut menjadikan peran dan wewenang yang besar kepada Gubernur membuka peluang terjadinya praktek “raja kecil baru” di daerah. Apabila dalam UU No. 22 Tahun 1999 istilah “raja kecil” diberikan kepada Bupati dan/atau Wali kota, kini istilah tersebut diberikan kepada Gubernur dengan wewenangnya yang besar menurut UU No. 23 Tahun 2014, terutama kewenangannya dalam pengelolaan

Ketiga, Hubungan Menteri dan Kepala Daerah. Dalam negara Kesatuan Pemerintah Pusat merupakan sistem yang menjalankan kekuasaan untuk mengatur urusan negara, sehingga segala urusan apapun harus sesuai dengan keinginan dari Pemerintah Pusat. Namun karena Indonesia menganut prinsip negara kesatuan yang desentralistik, maka ada beberapa kewenangan yang diserahkan kepada Daerah untuk diaturnya secara otonom dan tetap mendapatkan pengawasan dari Pemerintah Pusat. Oleh karena itu Pemerintah Daerah bersifat *dependent dan subordinat* dari Pemerintah Pusat. Pelaksanaan urusan tersebut menjadikan adanya urusan yang menjadi otoritas dari Pemerintah Pusat dan sebagian ada yang diserahkan, dilimpahkan, atau ditugaskan kepada Pemerintah Daerah, sehingga terciptanya hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pasal 4 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa “*Daerah Provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi*”. Ketentuan pasal ini menjadikan daerah dapat menjalankan otonomi daerah atas dasar desentralisasi yang diserahkan kepada daerah. Di sisi lain, pemerintahan Pusat dalam menjalankan kewenangannya tidak mungkin dilaksanakan secara sendirian, maka ada beberapa kewenangan yang dilimpahkan melalui dasar dekonsentrasi dan tugas pembantuan kepada daerah. Dalam konteks ini, Gubernur menjalankan kewenangan sebagai Kepala Daerah Otonom dan wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

sumber daya alam, dikutip dalam Widodo Dwi Putro dan Ani Adiniwinata Nawir, *Kelola Hutan, Op. Cit.*, hlm. 51-52.

Selanjutnya, Pemerintah Pusat sebagai penyelenggara pemerintahan negara juga dibantu oleh Wakil Presiden dan para Menteri. Hal inipun ditegaskan dalam Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2014, sebagai berikut:

- (1) *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
- (2) *Kekuasaan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan.*
- (3) *Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan tertentu.*
- (4) *Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di Daerah dilaksanakan berdasarkan ayat (2) di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.*

Keterangan pasal di atas tentu menjelaskan bahwa dalam menjalankan urusan pemerintahan, Presiden dibantu oleh Menteri. Keberadaan menteri ini juga merupakan amanat konstitusi yang terdapat dalam Pasal 17 UUD NRI 1945, yaitu:

- (1) *Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.*
- (2) *Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*
- (3) *Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*
- (4) *Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.*

Konsekuensi dari Pasal 17 ayat (4) tersebut dibentuk Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU No. 39 Tahun 2008). Bidang urusan yang ditangani oleh kementerian dimuat dalam Pasal 4 ayat (2) UU No. 39

Tahun 2008 terdiri atas: a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945; b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945; urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI 1945 meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI 1945 meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transimgrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan dan perikanan. Adapun urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronasi program pemerintah meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertahanan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.³³²

Tabel 3.4. Pembagian Urusan Pemerintahan oleh Menteri

<p>Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI 1945, meliputi:³³³</p>	<p>Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI 1945, meliputi:³³⁴</p>	<p>Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronasi program pemerintah, meliputi:³³⁵</p>
--	---	---

³³² Ni'matul Huda, *Presiden & Pembantu Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2019, hlm. 302.

³³³ Pasal 8 ayat (1) UU No. 39 Tahun 2008.

³³⁴ Pasal 8 ayat (2) UU No. 39 Tahun 2008.

<p>a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;</p> <p>b. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggungjawabnya;</p> <p>c. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya;</p> <p>d. Pelaksanaan kegiatan dari pusat sampai ke daerah</p>	<p>a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;</p> <p>b. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggungjawabnya;</p> <p>c. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya;</p> <p>d. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervise atas pelaksanaan urusan Kementerian di daerah; dan</p> <p>e. Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.</p>	<p>a. Perumusan dan penetapan kebijakan di bidangnya;</p> <p>b. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya;</p> <p>c. Pengelolaan barang milik /kekayaan negara yang menjadi tanggungjawabnya; dan</p> <p>d. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya.</p>
--	---	--

Berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan yang menjadi tugas menteri dalam menangani Urusan Pemerintahan juga ditegaskan dalam Pasal 7 UU No. 23 Tahun 2014, yaitu:

- (1) *Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah.*
- (2) *Presiden memegang tanggungjawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.*

Selanjutnya, diatur lebih lanjut dalam Pasal 8 UU No. 23 Tahun 2014, sebagai berikut:

- (1) *Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintahan non kementerian.*

³³⁵ Pasal 8 ayat (3) UU No. 39 Tahun 2008.

(2) *Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.*

Adapun tugas menteri adalah mengkoordinasikan, membina, dan mengawasi dari urusan pemerintahan tersebut yang dilimpahkan kepada Daerah, sehingga dalam konteks ini memungkinkan adanya hubungan pemerintahan secara vertikal antara Menteri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di Daerah. Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah oleh daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah non kementerian. Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pembinaan dan pengawasan secara nasional dilaksanakan oleh menteri.

Bentuk pembinaan dan pengawasan ini dilakukan sebagai upaya penyelenggaraan pemerintahan pemerintahan dapat berjalan secara efektif dan efisien. Dengan keadaan jumlah provinsi di Indonesia yang berjumlah 34 Provinsi, 416 kabupaten, dan 98 kota yang tersebar dari Sabang sampai dengan Merauke tidak mungkin dikerjakan secara pribadi oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini Presiden. Oleh karena itu, dalam menjalankan Urusan Pemerintahan di Daerah dibantu oleh Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah dan Presiden tetap menjadi penanggungjawab terakhir atas

penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.

Adapun tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat selain sebagai pembinaan dan pengawasan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 91 ayat (2) dan (3), memiliki tugas dan wewenang:

- a. *menyelaraskan perencanaan pembangunan antar Daerah kabupaten/kota dan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;*
- b. *mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;*
- c. *memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;*
- d. *melantik bupati/walikota;*
- e. *memberikan persetujuan pembentukan Instansi Vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- f. *melantik kepala Instansi Vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah Daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala Instansi Vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala Instansi Vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan*

g. *melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Pendanaan pelaksanaan tugas dan wewenang sebagai wakil Pemerintah Pusat dibebankan oleh APBN. Dalam hal gubernur tidak dapat menjalankan tugas dan wewenang yang telah dilimpahkan oleh pemerintah pusat, maka menteri akan mengambil pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut.³³⁶ Menteri dan Gubernur sebagai pejabat dari pelaksana Urusan Pemerintahan, melakukan pemetaan urusan pemerintahan wajib non pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan yang diprioritaskan untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota. Hasil pemetaan tersebut selanjutnya ditetapkan dengan Peraturan Menteri setelah mendapatkan rekomendasi dari Menteri, sehingga pemegang koordinasi utama adalah Menteri.³³⁷

Pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh Menteri dan Gubernur dalam praktiknya masih menimbulkan persoalan, seperti Kasus Basuki Tjahja Purnama (Ahok) sebagai Gubernur dengan Menteri Koordinator Kemaritiman, Rizal Ramli terkait pelaksanaan reklamasi, kasus Gubernur Anies Baswedan dengan Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman, Luhut Binsar Panjaitan terkait Pemberhentian Reklamasi, Kasus Gubernur Murad Ismail dengan Menteri Kelautan, Susi Pudjiastuti, dan sebagainya. Adapun apabila menganalisa dari ketiga kasus tersebut adalah:

Kasus Pertama, Keppres Vs Permen. Pelaksanaan Reklamasi menggunakan Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta (Keppres No. 52 Tahun 1995). Salah satu isi dalam Keppres tersebut juga mengatur tentang tata ruang Pantura. Tahun 2008 dikeluarkan

³³⁶ Pasal 92 UU No. 23 Tahun 2014.

³³⁷ Ni'matul Huda, *Presiden & Pembantu Presiden...., Op. Cit.*, hlm. 327.

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2008 tentang Tata Ruang Jabodetabek Punjur yang membatalkan tata ruang dalam Keppres No. 52 Tahun 1995, namun kewenangan izin reklamasi Pantura tetap menjadi kewenangan Gubernur, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 4 Keppres tersebut berbunyi *“Wewenang dan tanggungjawab reklamasi Pantura berada pada Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta”*. Tindak lanjut dari Keppres tersebut, Ahok menerbitkan sejumlah izin pelaksanaan pulau reklamasi bagi pengembang.

Di sisi lain, Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2012 tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau kecil menyerahkan adanya perizinan terlebih dahulu kepada menteri, gubernur, atau bupati/walikota. Selanjutnya adanya penegasan kembali dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Nomor 17 Tahun 2013 tentang Perizinan Reklamasi Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menyatakan bahwa *“Kewenangan menteri ada di kawasan strategis nasional, kegiatan reklamasi di lintas provinsi, di perairan yang dikelola oleh menteri dan kegiatan reklamasi untuk obyek vital nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan”*. Dengan demikian, dapat diidentifikasi salah satu penyebab ketidakharmonisan hubungan Menteri dan Gubernur adalah adanya peraturan teknis yang saling tumpang tindih satu dengan yang lainnya.

Kasus Kedua, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Keputusan KPU Provinsi DKI Jakarta Nomor 13/Kpts/KPU-Prov-010/2011 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Kampanye dalam Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2012 Vs Peraturan Gubernur Nomor 206

Tahun 2016 tentang Panduan Rancangan Kota Pulau C, Pulau D, dan Pulau E Hasil Reklamasi Kawasan Strategis Pantai Utara Jakarta Atas Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 1995. Anies Baswedan dan Sandiaga Uno sebelum resmi menjabat menjadi Gubernur, melakukan kampanye kepada Warga DKI Jakarta untuk akan memberhentikan pembangunan reklamasi di pulau-pulau strategis tersebut. Hal tersebut juga sudah ditentang oleh Luhut Binsar Panjaitan. Melainkan setelah resmi menjadi Gubernur, bahwa Keppres No. 25 Tahun 1995 tidak dapat dielakkan, dikarenakan Gubernur harus menjalankan kebijakan dalam peraturan tersebut. Oleh karena itu, faktor lain disharmonisasi hubungan Menteri dan Gubernur adalah adanya pertentangan antara kepentingan janji kampanye dengan kepentingan pembangunan yang didesentralisasikan ke daerah.

Kasus Ketiga, adanya miskoordinasi antar lembaga dengan penerapan Peraturan Menteri Nomor 56 Tahun 2014 tentang Penghentian Sementara (*Moratorium*) Perizinan Usaha Perikanan Tangkap di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia yang kemudian digantikan dengan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal. Tahun 2014, Menteri Susi sebagai Menteri Kelautan dan Perikanan melakukan kebijakan Memoratorium dengan menerapkan kapal laut asing diperbolehkan menangkap ikan di laut Arafuru. Namun setelah itu, Menteri Susi menerapkan *negative list investor* (daftar negatif investor) yang dalam penerapannya kapal asing hanya diperbolehkan untuk membeli, membekukan, dan memperdagangkan ikan saja, tanpa menangkap ikan, sehingga pengelolaan laut dikoordinasikan oleh Menteri dan tanpa mengesampingkan kepentingan daerah untuk mengelola laut secara mandiri.

Berdasarkan contoh dari tiga kasus di atas yang menyebabkan ketegangan antara Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah, harus segera diselesaikan. Menurut hemat penulis agar konflik tersebut tidak berkepanjangan, yaitu melalui:

1. Apabila ada aturan dibawah UU yang bertentangan dengan UU, maka diadakan proses *judicial review* di Mahkamah Agung. Hal ini sebagaimana telah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa “*Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung*”.
2. Apabila terdapat kepentingan politik secara pribadi yang bertentangan dengan urusan pemerintahan yang telah ditetapkan oleh Pusat, maka mau tidak mau kepentingan pribadi tersebut dikesampingkan dan mengikuti perintah dari pemerintah pusat. Hal ini mengingat bahwa dalam negara kesatuan, pemegang kekuasaan tertinggi berada pada pemerintah pusat, dalam hal ini Presiden.
3. Apabila terdapatnya miskordinasi antar lembaga, maka keputusan terakhir berada di Presiden. Dalam konteks ini Presiden lah yang menegur dan memberikan jalan keluar tersebut, dikarenakan Menteri sebagai pembantu presiden dan gubernur adalah pelaksana sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang menjalankan kewenangan atas nama pemerintah pusat, bukan atas nama Kepala Daerah Otonom.

Selain berlandaskan dari ketiga faktor di atas adalah faktor ketegangan bahwa Gubernur tidak memiliki porsi dan kedudukan yang ideal dalam Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Gubernur masih kebingungan untuk menempatkan posisi dirinya. Di satu sisi dia harus menjalankan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusannya dalam daerah otonom. Di sisi lain, Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat Daerah. Apabila ditarik lagi berdasarkan permasalahan dari Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 adalah bahwa kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah lebih banyak dibandingkan menempatkan dirinya sebagai Kepala Daerah Otonom. Pemetaan dasar dalam urusan pemerintahan yang dilimpahkan ke daerah harus sesuai dengan NSPK, tentu hal ini terdapat peluang pemerintah pusat untuk menarik beberapa kewenangan di daerah. Implikasi dari upaya resentralisasi tersebut akan berdampak kepada daerah yang tidak diberikan kewenangan luas dan mandiri dalam mengatur otonomi daerah. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan lebih lanjut terkait dengan kedudukan dan kewenangan Gubernur yang ideal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keempat, Pemilihan Kepala Daerah. Di Indonesia, pemilihan Kepala Daerah juga mengalami perubahan waktu demi waktu. Pemilihan Gubernur dalam UU No. 5 Tahun 1974 dilakukan dengan penunjukkan yang dipilih oleh Pemerintah Pusat dan Bupati/Walikota dipilih oleh Mendagri atas usulan oleh DPRD. UU No. 22 Tahun 1999, DPRD Provinsi memilih Gubernur dan DPRD Kabupaten/Kota memilih Bupati/Walikota. Dalam UU 32 Tahun 2004 Kepala Daerah dipilih oleh rakyat. Keberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 tidak menjelaskan metode pemilihan Kepala Daerah, namun pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah (pemilukada) diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Kepala Daerah (UU No. 22 Tahun 2014).

UU No. 22 Tahun 2014 mengalami perubahan dari undang-undang sebelumnya, yaitu pengaturan pelaksanaan pemilukada dipilih langsung oleh rakyat, kemudian akan dipilih kembali oleh DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Namun hal ini menuai kecaman dari masyarakat luas, dikarenakan akan menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kepala daerah dan juga wujud kemunduran Indonesia sebagai negara demokrasi.³³⁸

Bentuk protes dan aksi dari masyarakat atas diberlakukannya UU No. 22 Tahun 2014, maka pada masa pemerintahan terakhir di masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Nomor 1 Tahun 2014 (Perppu No. 1 Tahun 2014)³³⁹ bahwa Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang kemudian disahkan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 (UU No. 1 Tahun 2015) dikembalikannya pelaksanaan pemilukada oleh rakyat secara langsung.³⁴⁰

Selanjutnya, dikarenakan adanya inkonsistensi dan menyisakan sejumlah kendala jika dilaksanakan, maka UU No. 1 Tahun 2015 disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (selanjutnya disebut UU No. 8 Tahun 2015). Beberapa penyempurnaan tersebut meliputi, penyelenggaraan pemilihan, tahapan penyelenggaraan pemilihan, pasangan calon, persyaratan calon perseorangan, penetapan calon terpilih, persyaratan calon dan pemungutan suara secara serentak.³⁴¹

³³⁸ Bungasan Hutapea, "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah...", *Op. Cit.*, hlm. 9.

³³⁹ Refly Harun, "Nasib Perppu SBY", artikel berita yang dimuat dalam detik.com yang diunggah pada Kamis, 9 Oktober 2014 melalui <https://news.detik.com/kolom/d-2714213/nasib-perppu-sby>, diakses tanggal 17 Mei 2020 pukul 16:25 WIB.

³⁴⁰ Pasal 1 angka 1 UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

³⁴¹ Bungasan Hutapea, "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah...", *Op. Cit.*, hlm. 10.

Pengaturan pemilukada di UU No. 8 Tahun 2015 dilaksanakan dengan pemilihan langsung oleh rakyat. Namun apabila mencermati permasalahan hubungan tarik menarik antara Gubernur dan Menteri yang sudah dijelaskan pada poin sebelumnya, menyebabkan sulit untuk memecahkan permasalahan tersebut. Hal ini dilandaskan bahwa kedudukan peran ganda gubernur sebagai Kepala Daerah dan Kepala Wilayah memiliki legitimasi yang berbeda dengan Menteri. Meskipun gubernur juga menjalankan urusan sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah, tetapi Gubernur mendapatkan legitimasi langsung dari rakyat karena dipilih langsung oleh rakyat. Sedangkan menteri adalah pembantu Presiden, proses pemilihan dan pemberhentian Menteri berada di tangan Presiden, sehingga Menteri mendapatkan legitimasi dari Presiden.

Implikasi dari proses legitimasi yang berbeda menyebabkan *spanning* antara Gubernur dan Menteri. Gubernur dianggap memiliki kedudukan yang lebih kuat dibandingkan dengan Menteri karena mendapatkan legitimasi langsung dari rakyat. Dalam prakteknya sering kali bahwa Gubernur lebih mengedepankan untuk memperjuangkan kepentingan dan urusan masyarakat setempat dibandingkan kedudukannya sebagai wakil Pemerintah Pusat. Menteri selaku pembantu Presiden juga melakukan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan terhadap Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat yang menjalankan asas dekonsentrasi di daerah. Apabila terjadi ketegangan tersebut, sulit untuk diselesaikan karena faktor lain dari adanya pemberian legitimasi yang berbeda. Oleh karena itu, penulis akan membahas lebih lanjut terkait penataan kedudukan dan kewenangan Gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Penataan Kedudukan dan Kewenangan Gubernur

1. Kedudukan Gubernur

a. Penguatan Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah

Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik. Dalam menjalankan kewenangannya, pemerintah pusat tidak dapat menjalankan urusannya secara sendirian, sehingga membutuhkan pemerintahan daerah untuk membantu dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut.³⁴² Pemerintah daerah merupakan subsistem dari pemerintahan negara secara keseluruhan. Sebuah sistem dari pemerintahan hanya akan berfungsi jika subsistem tersebut saling terintegrasi, saling mendukung, dan tidak bertentangan satu sama lain.³⁴³ Pemahaman hal ini tentu memberikan landasan terhadap pentingnya penataan hubungan kewenangan dan kelembagaan antara level pemerintahan di pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Dalam praktiknya hampir tidak ada negara di dunia yang semua pemerintahannya menganut sentralistik ataupun secara keseluruhan menerapkan desentralistik.³⁴⁴ Dengan demikian, dalam sistem kesatuan ataupun federalistik selalu ada perimbangan hubungan kewenangan antara kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat secara sentralistis dan kewenangan secara desentralistis oleh unit-unit pemerintahan daerah yang otonom. Hal ini berimplikasi melahirkan konsep *local state government* dengan terbentuknya

³⁴² M. Makhfudz, "Kontroversi Pelaksanaan Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Tama Jagakarsa, 2012, hlm. 381.

³⁴³ Ayi Karyana, "Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai Suatu Sistem", *Modul Pembelajaran 1*, Perpustakaan Terbuka Tangerang, 2014, hlm. 4.

³⁴⁴ Siti Nur Hari Susanto, "Desentralisasi Asimetris dalam Konteks Negara Kesatuan", *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2, Issue 4, Universitas Diponegoro, 2019, hlm. 634.

wilayah administratif dan *local self government* melalui terbentuknya daerah otonom.³⁴⁵

Berdasarkan terbentuknya wilayah administratif dan daerah otonom, maka penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilaksanakan dengan menggunakan asas desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya³⁴⁶, sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi, instansi vertikal, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum.³⁴⁷

Terbentuknya wilayah administratif mendudukan gubernur dan instansi vertikal di daerah menjadi wakil pemerintah pusat di daerah, sementara daerah otonom mendudukan kepala daerah, baik gubernur dan bupati/walikota menjadi kepala daerah otonom. Teritorial terbentuknya daerah otonom dan wilayah administratif ini dapat berhimpit (*teritorial terintegrasi*) atau tidak berhimpit (*perfektoral tidak terintegrasi*).³⁴⁸

Perwujudan pelaksanaan daerah otonom dan wilayah administratif mengalami perubahan dari waktu ke waktu. UU No. 5 Tahun 1974 meletakkan daerah otonom dan wilayah administratif berhimpit di level Dati I dan Dati II, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 berhimpitnya daerah otonom dan

³⁴⁵ Aries Djanenuri, *Konsep-Konsep...*, *Op. Cit.*, hlm. 10.

³⁴⁶ Pasal 1 angka 8 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁴⁷ Pasal 1 angka 9 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁴⁸ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur...*, *Op. Cit.*, hlm. 196.

wilayah administratif hanya pada tingkat Provinsi, sementara UU No. 23 Tahun 2014 mengembalikan kembali seperti pelaksanaan orde baru yaitu daerah otonom dan wilayah administratif berhimpit di provinsi dan kabupaten/kota. Akibat dari berhimpitnya teritorial dua sistem tersebut menjadikan Gubernur selain sebagai Kepala Daerah juga menjadi wakil Pemerintah Pusat di Daerah.³⁴⁹

Kedudukan gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di Daerah menjalankan asas dekonsentrasi. Dekonsentrasi diberlakukan karena tidak semua tugas dan wewenang dari urusan pemerintahan dapat dilaksanakan dengan menggunakan desentralisasi, atau dengan kata lain bahwa tidak mungkin seluruh urusan pemerintahan didesentralisasikan kepada daerah.³⁵⁰ Pelaksanaan dekonsentrasi ditujukan untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan, termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di kabupaten dan kota.³⁵¹

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah menjalankan kewenangan yang dilimpahkan kepadanya dalam urusan administrasi, bukan urusan politik.³⁵² Gubernur dalam hal ini menjadi pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah, sehingga tugasnya pun terbatas sebagai pelaksana dari keputusan dan kebijakan pemerintah pusat.³⁵³ Dalam menjalankan asas dekonsentrasi tersebut, gubernur menerima wewenang dari pemerintah pusat, sehingga gubernur harus bertanggungjawab kepada Presiden.³⁵⁴

³⁴⁹ Pasal 4 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁵⁰ Kewenangan daerah meliputi kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama.

³⁵¹ Pasal 8 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁵² Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2007, hlm. 18.

³⁵³ Eko Noer Kristiyanto, "Pemilihan Gubernur Tak Langsung sebagai Penegasan Eksistensi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1, No. 3, Media Pembinaan Hukum Nasional, 2012, hlm. 4.

³⁵⁴ Pasal 7 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sementara apabila Provinsi sebagai daerah otonom, maka Gubernur adalah Kepala Daerah yang mendapatkan legitimasi langsung dari rakyat untuk mengatur dan mengurus daerah otonomnya tersebut. Gubernur akan menjalankan otonomi daerah untuk memaksimalkan potensi wilayah yang ada sebagai salah satu wujud kepercayaan rakyat yang telah memilihnya. Selain itu, Gubernur sebagai Kepala Daerah akan menjalankan urusan sebagaimana yang telah dijanjikan pada masa-masa kampanye yang telah disusun berdasarkan kepentingan politik dari partai politik yang mengusung bakal calon Kepala Daerah tersebut.³⁵⁵

Berdasarkan pernyataan di atas, maka kedudukan ganda Gubernur ini sering menjadikan ketegangan karena kedudukannya sebagai Kepala Daerah dan Kepala Wilayah. *Pertama*, ketika menjalankan otonomi daerah ketegangan Provinsi dan Kabupaten/Kota terjadi karena Kabupaten/Kota tidak dapat membedakan fungsi dan peran gubernur baik sebagai Kepala Daerah ataupun wakil Pemerintah Pusat, terlebih pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 tidak menegaskan hubungan hierarki antara Provinsi dan Kabupaten/Kota.³⁵⁶ *Kedua*, ketegangan juga muncul antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi dalam pelaksanaan dekonsentrasi dan/atau desentralisasi. Gubernur sebagai wakil legitimasi rakyat akan memperjuangkan kepentingan masyarakat setempat³⁵⁷, namun di sisi lain akan menjadi wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Salah satunya sering terjadi bentuk tarik ulur kewenangan antara Menteri dan Gubernur seperti yang telah diuraikan di atas oleh penulis.

³⁵⁵ Bowo Sugiarto, Oktafiani C.P., dan Andi A.S. Akbar, "Strategi Pemenangan dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan, dan Politik*, Vol. 27, No. 3, FISIP Universitas Jenderal Soedirman, 2014, hlm. 148.

³⁵⁶ Nurliana Br Siregar, "Kedudukan Gubernur sebagai Wakil...", *Op.Cit.*, hlm. 9.

³⁵⁷ Mardyanto W. Tryatmoko, "Problematika Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 9, No. 2, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta, 2016, hlm. 76.

Apabila mencermati kedudukan Gubernur sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014 telah mengalami perubahan waktu demi waktu. Hal ini didasarkan bahwa pergantian suatu peraturan tentang pemerintahan daerah merupakan bentuk koreksi dari undang-undang sebelumnya dan diadakan penyempurnaan aturan ke depannya.³⁵⁸ Perbedaan kedudukan Gubernur tersebut adalah:

1. UU No. 5 Tahun 1974 menempatkan Gubernur menjadi penguasa tunggal di daerah yang dijadikan alat penguasa pemerintah pusat di daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan pusat (sentralistik). Dalam hal ini peran dan kedudukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat lebih kuat dibandingkan sebagai Kepala Daerah.
2. UU No. 22 Tahun 1999 sering terjadi pembangkangan Bupati/Walikota terhadap Gubernur karena tidak diaturnya hubungan hierarki antara Provinsi dan Kabupaten/Kota, sehingga Bupati/Walikota tidak dapat membedakan peran dan kedudukan ganda Gubernur.
3. UU No. 32 Tahun 2004 peran ganda gubernur menjadi *abu-abu* karena ketidakjelasan pengaturan kedudukan gubernur sebagai aktor desentralisasi dan aktor dekonsentrasi. Pelaksanaan fungsi koordinasi yang dilakukan oleh Gubernur dalam pelaksanaan dekonsentrasi sering dicampuradukkan dengan koordinasi Gubernur dalam devolusi, sehingga memunculkan *conflict of interest*.

³⁵⁸ Syafarudin, "Nawacita dan Desentralisasi Asimetris: Sekedar Janji atau Solusi Serius Mengatasi Problematika Otonomi Daerah di Indonesia", *Makalah/Policy Maker*, yang disampaikan dalam Prosiding dan acara Seminar Nasional UU Pemerintahan Daerah Baru: Desentralisasi atau Resentralisasi? Dengan penyelenggara oleh Magister Ilmu Pemerintahan dan Lab. Politik Lokal dan Otonomi Daerah JIP FISIP Universitas Lampung di Rektorat Unila, tanggal 30 April 2015, hlm. 39.

4. UU No. 23 Tahun 2014 bahwa pengaturan kedudukan Gubernur sebagai Kepala Wilayah lebih lengkap dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat (PP No. 33 Tahun 2018). Namun, dalam pelaksanaan peran ganda gubernur masih menuai polemik, terutama adanya *spanning* antara Gubernur dan Menteri dalam pembagian urusan *concurrent*.

Berdasarkan keterangan di atas, maka peran ganda Gubernur tersebut dari undang-undang semasa Orde Baru hingga berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 terus menuai permasalahan. Penulis dalam hal ini mengkaji beberapa faktor pendorong terjadinya hubungan tarik menarik kewenangan terhadap posisi peran ganda gubernur, meliputi:

Pertama, belum adanya *grand design* yang jelas tentang format dan konsepsi otonomi daerah. Masih terdapat kegamangan menempatkan titik berat otonomi daerah antara di tingkat provinsi dan/atau tingkat kabupaten/kota.³⁵⁹ Hal ini tentu menyebabkan kekaburan distribusi kewenangan dan kekuasaan antardaerah. Konstruksi peraturan perundang-undangan yang cenderung mendistorsi hubungan antarpemerintah, membuat posisi provinsi di dalam hubungan pemerintahan menjadi tidak jelas, lemah, dan cenderung tidak terlihat.³⁶⁰ Akibatnya terdapat *trial and error* terhadap peran dan kedudukan Gubernur, terutama pelaksanaan tugas pembinaan dan pengawasan gubernur menjadi tidak optimal.

³⁵⁹ Mardiyanto W. Tryatmoko, "Problematika Peran Ganda...", *Loc. it.*

³⁶⁰ Boedhi Rheza, "Memfungsikan Kembali Provinsi dalam Otonomi Daerah", *Kumpulan Artikel*, yang disusun oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah yang berjudul "Reposisi Peran Gubernur dalam Hubungan Pusat dengan Daerah" Edisi April-Juni, 2014, diakses dalam www.kppod.org, tanggal 18 Juni 2020, pukul 21:04 WIB, hlm. 4.

Kedua, prosedur demokrasi lokal yang menempatkan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan langsung kepala daerah (Pemilukada). Hal ini tentunya bisa dipertainkan oleh aktor politik lokal melalui penggunaan kebijakan di daerah dan lintas daerah, terlebih apabila kepala daerah juga memiliki hubungan yang kuat dengan partai politik yang mengusungnya.³⁶¹ Para calon kepala daerah tentu akan memaparkan visi, misi, dan program saat diadakannya kampanye³⁶², sehingga kemungkinan bisa terjadi perbedaan kepentingan janji kampanye dengan kepentingan pembangunan.

Ketiga, hubungan kekuasaan dan distribusi kewenangan (urusan) antarpemerintahan masih belum jelas, sehingga sering menimbulkan konflik antarpemerintahan yang ada.³⁶³ Hal ini bisa disebabkan karena miskoordinasi antar lembaga dan/atau aturan yang masih tumpang tindih. Kasus Murad Ismail dengan Menteri Susi adalah salah satu contoh koordinasi antarlembaga yang belum optimal yaitu penetapan memoratorium oleh Menteri Susi dianggap Gubernur Murad justru merugikan pendapatan nelayan di Laut Arafuru. Namun ternyata, Memoratorium telah dibatalkan dengan diganti Peraturan Menteri. Kemudian, kasus pelaksanaan Reklamasi Teluk Jakarta antara Gubernur Ahok dengan Menteri Rizal Ramli, yaitu Gubernur Ahok menggunakan dasar Keputusan Presiden bahwa pelaksanaan Reklamasi tersebut menjadi wewenang Gubernur, sedangkan Menteri Rizal menggunakan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri dengan dalih bahwa perizinan Reklamasi harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu kepada Menteri.

³⁶¹ Affan Sulaeman, "Demokrasi, Partai Politik, dan Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 1, Universitas Padjajaran Bandung, 2015, hlm. 17-18.

³⁶² Yusrijal Abdar, "Koalisi Partai Politik dalam UU No. 10 Tahun 2016", *Jurnal Hukum Magnum Opus*, Vol. 1, No. 1, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, 2018, hlm. 76.

³⁶³ Mardyanto W. Tryatmoko, "Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pasca Orde Baru", *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 38, No. 2, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2012, hlm. 270.

Gambaran masalah di atas jelas serius dan nyata. Setiap dimensi masalah dari desentralisasi, terlebih berkaitan dengan pembagian urusan, tentu tidak saja mempengaruhi hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tetapi juga berdampak terhadap pelaku usaha (resiko politik dan regulasi usaha yang tak berkepastian).³⁶⁴ Namun koreksi tentu tak seperti opsi yang dipilih pemerintah dalam draft revisi yaitu memutar bandul dan memindahkan titik berat otonomi ke provinsi atau menarik sebagian urusan yang kini menjadi kewenangan dari kabupaten/kota.

Dalam konteks pengaturan UU No. 23 Tahun 2014 dengan terjadinya hubungan tarik menarik antara Gubernur dan Menteri sebagai fokus kajian penelitian oleh penulis, maka lemahnya koordinasi antar instansi tersebut tentu akan merugikan masyarakat.³⁶⁵ Penguatan provinsi sebagai daerah otonom jelas niscaya, hanya saja sisi pendekatan lainnya justru berada pada gubernur sebagai wakil Pusat di Daerah untuk melakukan koordinasi dan kontrol yang lebih baik. Jejaring kebijakan dan garis pemerintahan kelak hanya akan tersambung kembali jika otoritas, fungsi, dan kelembagaan pranata yang melaksanakan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan oleh gubernur dan perangkatnya lebih diperkuat.³⁶⁶

Tidak dapat lepas juga adanya pandangan bahwa lemahnya koordinasi dalam pembagian urusan kewenangan tersebut justru dipengaruhi oleh demokrasi secara langsung, yaitu termasuk Gubernur yang terpilih dari partai yang mungkin

³⁶⁴ Robert Endi Jaweng, "Resentralisasi Parsial dalam Revisi UU Pemda", *Kumpulan Artikel*, yang disusun oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah yang berjudul "Reposisi Peran Gubernur dalam Hubungan Pusat dengan Daerah" Edisi April-Juni, 2014, hlm. 11, diakses dalam www.kppod.org, di akses tanggal 29 Juni 2020 pukul 21:50 WIB.

³⁶⁵ Hikmahanto Juwana, "Koordinasi Antarinstansi", *Artikel*, yang diunggah tanggal 28 Mei 2009, pukul 10:19 WIB dalam <https://news.okezone.com/read/2009/05/28/58/223811/koordinasi-antarinstansi>, diakses tanggal 17 Mei 2020.

³⁶⁶ Robert Endi Jaweng, *Resentralisasi Parsial...*, *Loc. it.*

berbeda dengan Presiden dan/atau Menteri Dalam Negeri.³⁶⁷ Dalam hal ini, Hikmahanto Juwana memandang sebagai berikut:³⁶⁸

“*Chain of command* untuk mengimplementasikan kebijakan kerap terjadi kendala. Kerap terjadi kondisi di mana kepala daerah harus mendahulukan kepentingan rakyat pemilihnya daripada kepentingan pemerintah pusat. Apalagi bila ada kebijakan yang saling bertentangan. Bahkan instruksi partai akan lebih dikedepankan daripada instruksi pemerintah pusat. Ini karena apa yang ditafsirkan sebagai amanah, mandat rakyat, serta janji kampanye bisa berbeda dengan garis kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat dalam tataran yang paling konkret. Berbeda dengan di Provinsi DKI Jakarta. Gubernur pun tidak lagi berperan sebagai pemimpin yang menentukan, tetapi hanya sebagai koordinator para bupati atau walikota.”

Berdasarkan berbagai faktor permasalahan ketegangan tersebut, penulis mengkaji untuk memetakan kedudukan Gubernur melalui upaya penguatan peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Salah satu tujuan administratif dari kebijakan dekonsentrasi adalah pejabat dekonsentrasi dapat memanfaatkan aset, potensi, dan kebutuhan daerah yang selanjutnya akan disesuaikan dengan program-program pusat ataupun daerah yang saling sinergis dan menunjang satu sama lain.³⁶⁹ Kehadiran dekonsentrasi semata-mata sebagai upaya dalam melancarkan pemerintahan sentral/pusat di daerah.³⁷⁰

Gubernur sebagai pejabat dekonsentrasi hanya berperan menjadi perantara pemerintah pusat dan daerah dalam hal administratif tanpa adanya kewenangan politis.³⁷¹ Dalam hal ini sebenarnya pemerintah pun menyadari dan bersepakat bahwa adanya asas dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah, maka peran gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah harus lebih kuat karena

³⁶⁷ Inna Junaenah, “Implikasi Pemilihan Gubernur secara Langsung terhadap Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, PSKN-FH Universitas Padjajaran yang diterbitkan oleh Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 60.

³⁶⁸ Hikmahanto Juwana, “Koordinasi..”, *Loc. it.*, sebagaimana juga dikutip oleh Inna Junaenah.

³⁶⁹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur...*, *Op. Cit.*, hlm. 67-68.

³⁷⁰ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997, hlm. 274-275 sebagaimana yang dikutip oleh Eko Noer Kristiyanto dalam *Jurnal Rechtsvinding* berjudul *Pemilihan Gubernur...*, *Op. Cit.*, hlm. 400.

³⁷¹ Eko Noer Kristiyanto, “Pemilihan Gubernur...”, *Op. Cit.*, hlm. 400.

terkait tugas dan fungsinya sebagai koordinator, pembina, dan pengawas terhadap kabupaten/kota. Selain itu juga untuk menjamin hubungan yang sinergis dan kolaboratif dengan Menteri selaku pembantu Presiden. Peran dan fungsi gubernur sebagai salah satu instrumen sentralisasi merupakan hal penting untuk melaksanakan tugas konstitusional menghantarkan daerah-daerah kepada masa transisi otonomi.³⁷²

Kewenangan Gubernur yang diatur dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah dan aturan teknis dalam Peraturan Pemerintah menunjukkan bahwa peran gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah yang harus diperkuat agar pemerintahan dan penyelenggaraan negara dapat berjalan dengan baik dan konstitusional. Tugas dan kewenangan gubernur dalam hal koordinasi, membina, mengawasi, supervisi, fasilitasi, monitoring, dan evaluasi secara esensi menunjukkan peran gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah³⁷³, sehingga perlu adanya pembatasan atau penghapusan otonomi daerah di Provinsi.

Bagir Manan menyatakan bahwa semakin optimal tugas gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, maka otonomi daerah di provinsi akan semakin terbatas.³⁷⁴ Sebaliknya, dalam konteks yang sama juga disampaikan juga oleh Ateng Syafrudin bahwa semakin luas otonomi daerah dalam rangka desentralisasi, maka sedikit fungsi-fungsi dekonsentrasi³⁷⁵. Apabila otonomi penuh diletakkan di provinsi, maka akan melemahkan otonomi di kabupaten/kota. Hal ini berimplikasi bahwa program-program yang tergantung pada gubernur,

³⁷² *Ibid.*, hlm. 401.

³⁷³ Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

³⁷⁴ Inna Junaenah, "Menemukan Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Masa Transisi Otonomi", *Makalah*, disampaikan dalam Simposium Nasional di Universitas Padjajaran Tahun 2012, hlm. 9.

³⁷⁵ Inna Junaenah, "Implikasi Pemilihan Gubernur...", *Op. Cit.*, hlm. 62.

maka pelayanan publik banyak dikerjakan oleh perangkat provinsi dan mengurangi esensi untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Sementara itu, pada tingkat kabupaten/kota yang lebih membutuhkan pembinaan dan fasilitasi kurang terbedayakan kemampuan dan kemandiriannya. Lebih jauh, Bagir Manan menyatakan bahwa otonomi di dua tingkat pemerintahan daerah menjadikan *overlapping* teritorial, *overlapping* wewenang, dan inefisiensi birokrasi.³⁷⁶

Penulis dalam penelitian ini mengkaji untuk memetakan kedudukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah dan kedudukan Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah yang menjalankan otonomi daerah secara asimetris, sebagai berikut:

- a. Provinsi merupakan wilayah administratif karena pelaksanaan tugas-tugas dan kewenangan Gubernur serta lembaga provinsi menjalankan peran dan kewenangannya yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat. Adapun ciri dari pemerintahan wilayah administratif adalah³⁷⁷ perpanjangan dari pemerintah pusat, penyelenggaraan urusan pemerintahan hanya bersifat administratif belaka, pelaksananya adalah pejabat-pejabat pusat yang ada di daerah, hubungan pemerintah pusat dan wilayah administratif adalah atasan dan bawahan, anggaran dibebankan oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
- b. Kabupaten/Kota merupakan daerah otonom yang pemerintahannya berada dalam ruang lingkup pemerintahan daerah otonom yang memiliki ciri-ciri kemandirian dalam menjalankan urusan otonominya. Dasar peletakan otonomi

³⁷⁶ Eko Noer Kristiyanto, "Rekonstruksi Sistem Pemilihan Gubernur dan Pemilihan Bupati/Walikota di Indonesia", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 12, No. 2, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, 2015, hlm. 28.

³⁷⁷ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur...*, *Op.Cit.*, hlm. 44

daerah di Kabupaten/Kota dengan alasan yaitu³⁷⁸ pemerintah daerah kabupaten/kota secara langsung dapat berinteraksi langsung kepada masyarakat dengan mengetahui kebutuhan masyarakat, memudahkan dalam mengurus keperluan administrasi dikarenakan jarak yang lebih dekat dibandingkan Provinsi, dan pemberian otonomi secara utuh di Provinsi rentan terhadap tuntutan memisahkan diri dari daerah provinsi yang bersangkutan.

Kedudukan gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di Daerah merupakan bentuk integrasi, penjemabatan, koordinasi, pembinaan dan pengawasan di daerah, maka secara yuridis perlu adanya perubahan pengaturan kedudukan gubernur, sebagai berikut:

1. Amandemen UUD NRI 1945

Salah satu pengaturan tentang Pemerintahan Daerah dalam UUD NRI 1945 terdapat dalam Pasal 18. Apabila kedudukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah, maka Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 perlu dilakukan amandemen. Hal ini dilakukan karena kedudukan gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di Daerah, sehingga tidak ada penyelenggaraan pemerintahan daerah di provinsi dan kedudukan bupati/walikota sebagai kepala daerah di kabupaten/kota.

Amandemen UUD NRI 1945 dilakukan agar sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa UUD NRI 1945 merupakan jenis dan hierarki peraturan tertinggi dibandingkan dengan

³⁷⁸ Despan Heryansyah, *Politik Hukum...*, *Op. Cit.* hlm. 455.

peraturan lainnya, sehingga perlu diubah agar peraturan dibawahnya tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Tabel 3.5. Perubahan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945

UUD NRI 1945	Perubahan UUD NRI 1945
<p>(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.</p> <p>(2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.</p>	<p>(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota.</p> <p>(2) Daerah provinsi sebagai wilayah administratif, daerah kabupaten dan kota sebagai daerah otonom yang memiliki pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.</p> <p>(3) Pemerintah daerah kabupaten dan kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan</p>

2. Evaluasi UU No. 23 Tahun 2014

Perubahan aturan yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 juga memberikan implikasi terhadap UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kedudukan gubernur sebelumnya yang memegang peranan ganda sebagai kepala daerah dan kepala wilayah administratif, maka perlu dilakukan evaluasi terhadap UU No. 23 Tahun 2014. Evaluasi tersebut dengan mendudukan gubernur hanya sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah yang menjalankan dekonsentrasi. Sementara untuk kabupaten/kota menjadi daerah otonom semata.

3. Evaluasi Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat (PP No. 33 Tahun 2018)

Implikasi apabila peraturan di atas mengalami perubahan, maka peraturan pemerintah ini juga harus dievaluasi. Hal ini dilakukan sebagai upaya bentuk harmonisasi dan sinergi antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lain, sehingga tidak adanya peraturan yang saling tumpang tindih. Oleh karena itu dalam PP No. 33 Tahun 2018 ini disesuaikan dengan UU No. 23 Tahun 2014 yaitu dengan mengubah konsideran peraturan pemerintah tersebut.

Dengan demikian, implikasi lain dengan menempatkan kedudukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah, maka akan mempengaruhi kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD Provinsi). UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan dalam Pasal 1 angka 2 bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya dijelaskan juga bahwa DPRD³⁷⁹ adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Kedudukan DPRD Provinsi sebagai salah satu unsur dari penyelenggara pemerintahan daerah menjadi kurang relevan apabila kedudukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah, tanpa memiliki Daerah Otonom. Dalam konteks ini, penulis menawarkan konsep dengan meniadakan kedudukan DPRD Provinsi, sehingga kedudukan Provinsi hanya terdapat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah dan perangkat dekonsentrasi. Adapun urgensi meniadakan DPRD Provinsi dengan beberapa alasan, yaitu:

1. Segi filosofis

Fungsi DPRD Provinsi sebagai pembentuk peraturan daerah (Perda) provinsi, penganggaran, dan pengawasan³⁸⁰ lebih mengarah terhadap peranannya dalam menjalankan otonomi daerah bersama pemerintah daerah. DPRD Provinsi dalam melakukan pembentukan Perda Provinsi dan penganggaran, tentunya akan berkoordinasi dengan gubernur.³⁸¹ Begitu pula dengan fungsi pengawasan yang melekat terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi.³⁸²

Pada prinsipnya, urgensi hubungan kelembagaan antara gubernur dan DPRD Provinsi meliputi representasi dari rakyat, anggaran, pertanggungjawaban, pembuatan peraturan daerah, pengangkatan sekretaris daerah, pembinaan, dan

³⁷⁹ Pasal 1 angka 4 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁸⁰ Pasal 96 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁸¹ Pasal 98 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁸² Pasal 100 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pengawasan.³⁸³ Peran rakyat yang telah memilih Gubernur dan DPRD Provinsi, maka menjadikan kedua unsur pemerintahan daerah tersebut mempertanggungjawabkan peran, tugas, dan fungsinya kepada rakyat.³⁸⁴ Wujud representasi dapat dilakukan dengan menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi serta pengaduan rakyat.³⁸⁵

Selain itu, apabila kedudukan gubernur sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat tentu lebih menekankan terhadap penyelenggaraan wilayah administratif di provinsi. Apabila terdapat pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, gubernur sifatnya hanya memberikan informasi terhadap DPRD.³⁸⁶ Dalam konteks dekonsentrasi ini, maka peran DPRD sangat minim karena hanya menerima keterangan informasi terkait pelimpahan tugas dan wewenang dari gubernur. Oleh karena itu, berdasarkan alasan-alasan tersebut dalam memposisikan kedudukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, maka kedudukan DPRD Provinsi kurang relevan.

2. Segi sosiologis

Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui dan menghormati satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.³⁸⁷ Salah satu provinsi yang diakui kekhususannya adalah DKI Jakarta. Provinsi DKI Jakarta memiliki kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena kedudukannya sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik

³⁸³ M. Agus Santoso, "Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan", *Jurnal Hukum*, No. 4, Vol. 18, Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda, 2011, hlm. 618. dikutip dari J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hlm. 149.

³⁸⁴ Alan Bayu Aji, "Implikasi Politik Hukum Pengaturan Pertanggungjawaban Kinerja Kepala Daerah Pasca Reformasi", *Jurnal Lex Renaissance*, Vol. 2, No. 2, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2017, hlm. 249.

³⁸⁵ Asmawi, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I, No. 1, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta, 2014, hlm. 11.

³⁸⁶ Suryo Sakti, *Kedudukan Gubernur...*, *Op. Cit.*, hlm. 200.

³⁸⁷ Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945.

Indonesia.³⁸⁸ Selain itu, pemberian status khusus bagi DKI Jakarta juga ditekankan dari aspek historis, yaitu sejarah perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia yang tidak lepas dari dipilihnya Jakarta sebagai tempat diselenggarakan peristiwa-peristiwa besar bangsa Indonesia.³⁸⁹

Beberapa kekhususan DKI Jakarta meliputi dapat menetapkan dan melaksanakan kebijakan dalam beberapa bidang, Pemerintah DKI Jakarta dipimpin oleh Gubernur yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum, Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah dan Kepala Daerah Provinsi DKI Jakarta memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggungjawab dalam kedudukan DKI sebagai Ibu Kota Negara, Gubernur memiliki hak protokoler termasuk mendampingi Presiden dalam acara kenegaraan, Walikota/Bupati diangkat, bertanggungjawab, dan diberhentikan oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD dari Pegawai Negeri Sipil.³⁹⁰

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU No. 29 Tahun 2007) menegaskan bahwa Wilayah Provinsi DKI Jakarta dibagi dalam kota administrasi dan kabupaten administrasi. Selanjutnya Pasal 9 ayat (1) undang-undang tersebut meletakkan otonomi berada di tingkat provinsi. Dalam konteks ini, pemerintahan daerah di tingkat Kabupaten meniadakan kedudukan DPRD Kabupaten/Kota dikarenakan kabupaten/kota hanya menjadi wilayah administratif yaitu

³⁸⁸ Rudy Heryanto, "Kedudukan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota dari Aspek Yuridis dan Sosio-Politis (Studi Kasus Perkara 11/PUU-VI/2008 di Mahkamah Konstitusi)", *Tesis*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008, hlm. 102.

³⁸⁹ Andhika Yudha Pratama, "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi", *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 28, No. 1, Universitas Gadjah Mada, 2015, hlm. 9.

³⁹⁰ Baharudin, "Desain Daerah Khusus/Istimewa dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Konstitusi", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid. 45, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung, 2016, hlm. 87.

perpanjangan tangan dari gubernur dan dipimpin oleh walikota/bupati.³⁹¹ Oleh karena itu, penulis juga menerapkan bahwa kedudukan DPRD Provinsi juga ditiadakan dikarenakan provinsi hanya menjadi wilayah administratif. Hal ini dengan melihat konsep pemerintahan daerah yang diterapkan oleh DKI Jakarta.

3. Segi yuridis

Pergulatan penempatan otonomi daerah telah bergulir lama. UU No. 22 Tahun 1999 telah menempatkan kedudukan otonomi daerah di kabupaten/kota, namun dalam UU No. 23 Tahun 2014 telah menarik penempatan otonomi daerah secara tidak langsung di tingkat provinsi.³⁹² Penempatan titik berat pada satuan pemerintahan daerah, baik di provinsi dan kabupaten/kota sebagai politik hukum yang permanen merupakan hal yang penting. Penempatan titik berat otonomi bertujuan agar tidak memunculkan kesan bahwa pengaturan politik perundang-undangan pemerintahan daerah dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI 1945 bukan merupakan kebijakan hukum yang terbuka.³⁹³

Dalam hal ini, Ryas Rasyid memberikan pendapatnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016³⁹⁴ sebagai salah satu ahli yaitu:

“Ahli saat itu (perdebatan hierarki dalam konteks otonomi daerah pada UU No. 22 Tahun 1999) mendukung penguatan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat karena pemerintah pusat tidak memperbesar kewenangan otonomi pada provinsi karena takut menjadi negara bagian. Oleh karena itu, ahli kemudian mendorong provinsi diperkuat saja sebagai wakil pemerintah pusat, ditambah kewenangan melalui proses dekonsentrasi dan kewenangan administrasinya.”

³⁹¹ Pasal 19 ayat (1) UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

³⁹² Robert Endi Jaweng, “Resentralisasi Parsial...”, *Loc. it*

³⁹³ Otong Rosadi, “Konstitusionalitas Pengaturan...”, *Op. Cit.*, hlm. 542.

³⁹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi No 56/PUU-XIV/2016 tentang pengujian Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu pembatalan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur oleh Menteri serta peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, hlm. 81.

Selain itu, Maria juga memberikan pendapatnya dalam Putusan MK tersebut bahwa otonomi adalah sesuatu yang bersifat mandiri, independen, dan tidak ada konsep otonomi bertingkat, melainkan dalam pemerintahan Indonesia ada desentralisasi dan dekonsentrasi, ada politis dan administratif.³⁹⁵

Berdasarkan pendapat para pakar tersebut mengindikasikan bahwa politik hukum setelah reformasi menempatkan kedudukan otonomi daerah di kabupaten/kota. Keberadaan DPRD Kabupaten/Kota amat penting apabila otonomi daerah juga diletakkan di kabupaten/kota. Namun lain halnya, apabila provinsi hanya dijadikan wilayah administratif, maka kedudukan DPRD Provinsi menjadi kurang relevan karena kinerjanya lebih didominasi dalam urusan otonomi daerah. Oleh karena itu, perlu adanya amandemen juga terkait kedudukan DPRD Provinsi, yaitu:

Tabel 3.6. Perubahan Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945

UUD NRI 1945	Perubahan UUD NRI 1945
(3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggota dipilih melalui pemilihan umum.	(4) Pemerintah daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Apabila melihat beberapa urgensi kedudukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah dan peletakan otonomi daerah berada di tingkat kabupaten/kota, hal ini juga akan berpengaruh terhadap sistem pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota yang selanjutnya akan dibahas oleh penulis.

³⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 80.

b. Pemilihan Gubernur secara Tidak Langsung

Kedudukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah hanya menjalankan kewenangan dalam hal koordinasi, pembinaan, dan pengawasan.³⁹⁶ Hakikat gubernur sebagai jembatan perantara pusat di daerah, maka Gubernur menjalankan asas dekonsentrasi dan mandat langsung dari Presiden. Dalam konteks ini, tidak ada yang perlu dijanjikan gubernur dalam kampanye dan bertanggungjawab kepada rakyat, melainkan pertanggungjawaban langsung kepada Presiden.³⁹⁷

Pemilihan gubernur secara langsung oleh rakyat hanya akan berimplikasi dengan menonjolkan peran Gubernur sebagai Kepala Daerah.³⁹⁸ Dengan demikian, perlu adanya pembedaan sistem pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota, yaitu:

- a. Provinsi sebagai Wilayah Administratif dengan kedudukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dipilih secara tidak langsung. Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis*”. Makna dari “secara demokratis” adalah dapat dipilih langsung oleh rakyat ataupun tidak dipilih langsung oleh rakyat melalui proses yang demokratis.³⁹⁹

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 97/PUU-XI/2013 dapat disimpulkan bahwa pemilihan secara langsung oleh rakyat atau pemilihan secara tidak langsung sama-sama dikategorikan secara

³⁹⁶ Pasal 92 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁹⁷ Pasal 91 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁹⁸ Eko Noer Kristiyanto, “Pemilihan Gubernur...”, *Op. Cit.*, hlm. 398.

³⁹⁹ Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 79, sebagaimana dikutip oleh Nopyandri, “Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis dalam Perspektif UUD NRI 1945”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Jambi, 2013, hlm. 10.

demokratis. Tetapi dengan syarat sesuai dengan penerapan asas-asas pemilihan umum secara demokratis yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Selain itu, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 072-073/PUU-II/ 2004 juga menyatakan bahwa terdapat wewenang pembentuk undang-undang untuk menentukan pelaksanaan pemilukada, baik dilakukan secara langsung atau tidak langsung.⁴⁰⁰ Hal ini merupakan *open legal policy* dari pembentuk undang-undang dan terkait dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat yang berbeda-beda.⁴⁰¹

Dalam konteks ini, penulis mengajukan format pemilihan gubernur yakni diusulkan sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang, sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang sebagai bakal calon oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, selanjutnya dipilih oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Persyaratan itu meliputi sosok yang memiliki pengalaman, kualitas, dan kemampuan yang teruji dalam bidang pemerintahan minimal 5 (tahun) sebagai salah satu unsur penyelenggara daerah. Selain itu, dipersyaratkan sebagai salah satu unsur dari penyelenggara pemerintahan daerah dikarenakan sosok tersebut telah mengenal birokrasi, sistem pemerintahan daerah, dan daerahnya secara baik, sehingga diharapkan menghasilkan sosok yang berkualitas.

- b. Kabupaten/Kota sebagai Daerah Otonom dengan Kedudukan Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah maka pelaksanaan pemilihan dilakukan secara langsung oleh rakyat. Hal ini merupakan langkah yang

⁴⁰⁰ Ali Marwan Hsb, "Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013", *Jurnal Legislasi Nasional*, Vol. 13, No. 03, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sumatera Utara, 2016, hlm. 233.

⁴⁰¹ Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Kostitusi Press, 2012, hlm. 95.

tepat karena Bupati/Walikota yang akan memimpin daerahnya dan berhubungan dengan masyarakat daerahnya, janji-janji dan komitmen kepada daerah semasa kampanye pun akan menjadi tanggungjawab secara langsung antara pemimpin dan rakyatnya. Oleh karena itu pemilihan secara demokratis hanya diberikan atas pemilihan Bupati/Walikota. Oleh karena itu, penulis mengajukan terhadap perubahan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.

Tabel 3.7. Perubahan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945

UUD NRI 1945	Perubahan UUD NRI 1945
(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis.	(5) Calon gubernur diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota, sedikit-dikitnya tiga orang, sebanyak-banyaknya 5 orang untuk dipilih satu orang oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. (6) Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis.

2. Kewenangan Gubernur

Pemerintahan Daerah merupakan subdivisi dari Pemerintahan Pusat. Dalam negara kesatuan, pemerintah daerah adalah *dependent* dan *subordinat* terhadap pemerintah pusat, maka antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terdapat

hubungan antarpemerintahan yang saling terjalin sehingga membentuk satu kesatuan pemerintahan nasional.⁴⁰² Subsistem dari pemerintah pusat terdiri dari Presiden dan Menteri. Sementara Daerah terdapat subsistem pemerintahan provinsi yang terdiri dari Gubernur dan DPRD Provinsi dan subsistem pemerintahan kabupaten/kota terdiri dari Bupati/Walikota bersama DPRD Kabupaten/Kota. Bahkan terdapat sub-subsistem dari pemerintahan desa yang terdiri dari Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.⁴⁰³

Dalam menjalin hubungan yang sinergis dan harmonis tersebut, tentu adanya pembagian kewenangan yang proporsional baik Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Apabila salah satu dari subsistem itu ada yang berbelok, baik yang satu ke kanan dan yang satu ke kiri, tidak terkoordinasi dengan baik, tidak fokus pada tujuan yang telah ditetapkan, maka penyelenggaraan pemerintahan menjadi tidak efisien dan selanjutnya akan menghasilkan kesengsaran rakyat.⁴⁰⁴

Tidak dapat dihindari bahwa pelaksanaan pembagian kewenangan tersebut masih sering terjadi hubungan tarik menarik antar pemerintahan yang ada. Dalam mencapai keseimbangan dan mengontrol dampak negatif yang ada, maka logis apabila pemerintah pusat memainkan peran dalam siklus kebijakan pembangunan di daerah melalui implementasi dekonsentrasi. Hal ini bertujuan agar daerah yang menyelenggarakan desentralisasi tidak menjadi semakin *selfish* atau memiliki ego yang berlebihan dalam memikirkan daerahnya sendiri. Penguatan dekonsentrasi dapat ditempatkan dalam pembangunan wilayah yang luas dan strategis. Oleh karena itu

⁴⁰² Hanif Nurcholis, "Hubungan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta Peran Wakil Pemerintah", *Jurnal Studi Pemerintahan*, Vol. 2, No. 2, Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Jakarta, 2011, hlm. 323.

⁴⁰³ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan....*, *Op. Cit.*, hlm. 60.

⁴⁰⁴ Hanif Nurcholis, "Hubungan Pemerintahan....", *Op. Cit*, hlm. 324.

manfaat dekonsentrasi merupakan penyeimbang dari arus desentralisasi yang begitu deras.⁴⁰⁵

Dekonsentrasi berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum.⁴⁰⁶ Berlandaskan pengertian dekonsentrasi tersebut, maka terdapat dua pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat, yaitu pertama kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan ke dua kepada instansi vertikal⁴⁰⁷ di wilayah tertentu. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memiliki tugas dan wewenang dalam membantu Presiden melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kabupaten/kota.⁴⁰⁸ Sementara pelaksanaan dekonsentrasi kepada instansi vertikal adalah melaksanakan tugas dan fungsi pelimpahan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kementerian/lembaga pemerintahan nonkementerian atasnya.

Apabila melihat perspektif yuridis historis, penafsiran, dan penerapan fungsi dekonsentrasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia mengalami pasang surut yang sangat kentara. Hal ini dapat dicermati dari pengaturan tentang dekonsentrasi yang bervariasi dalam peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah di Indonesia.

1. Pada periode tahun 1974 hingga tahun 1999 ditandai dengan pelanggaran prinsip dekonsentrasi. Hal ini dapat diamati bahwa penerapan asas

⁴⁰⁵ Tri Widodo, "Telaah Normatif dan Empiris tentang Implementasi Asas Dekonsentrasi di Indonesia", *Jurnal Borneo Administrator*, Vol. 8, No. 3, Pusat Kajian Manajemen Kebijakan LAN-RI, 2012, hlm. 261.

⁴⁰⁶ Pasal 1 angka 9 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁰⁷ Instansi vertikal adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang mengurus Urusan Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi.

⁴⁰⁸ Pasal 91 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dekonsentrasi dalam UU No. 5 Tahun 1974 lebih dominan dibandingkan asas desentralisasi.⁴⁰⁹ Bahkan beberapa pakar menyatakan era ini adalah era sentralistik.

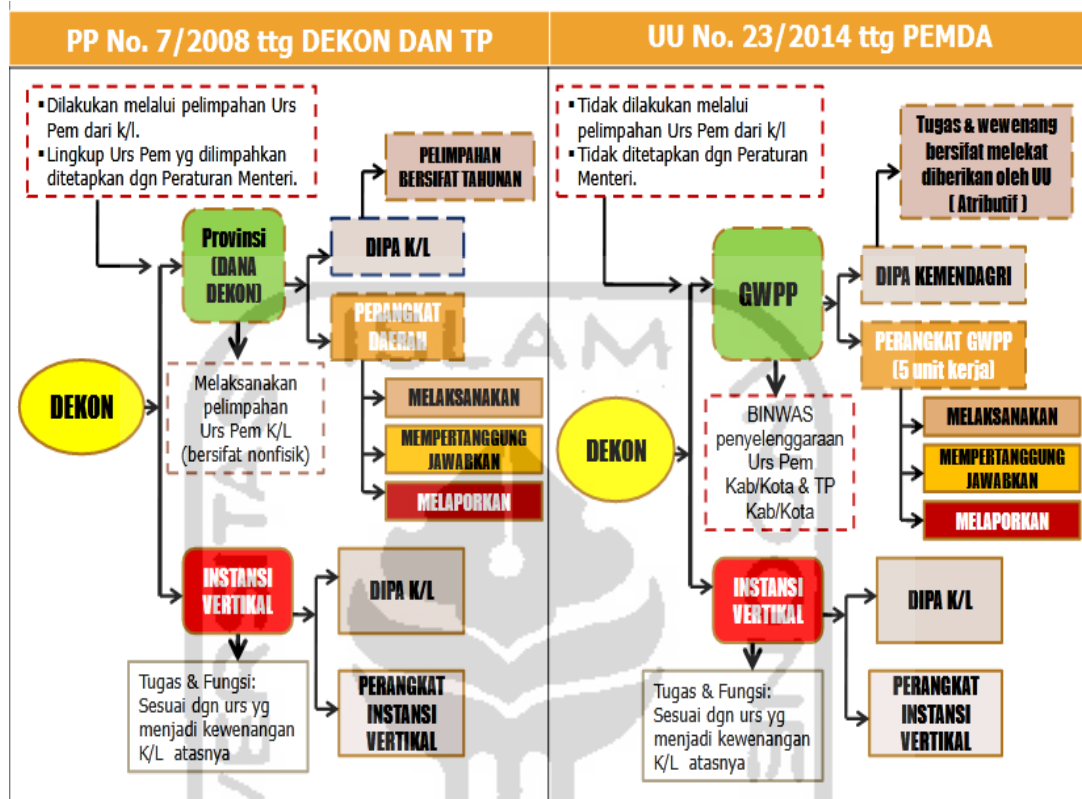
2. Pada periode tahun 1999 hingga tahun 2004, sudah terdapat kemajuan yang cukup penting tentang pengaturan dekonsentrasi dengan diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Tetapi masih menuai permasalahan dengan adanya *implementation gap* yaitu kesenjangan antara aturan tertulis dengan praktek di lapangan,⁴¹⁰ seperti kurang harmonisnya koordinasi antar instansi di pusat, khususnya antara Departemen Dalam Negeri dengan Departemen Keuangan.
3. Pada periode tahun 2014 dengan munculnya peraturan baru terkait Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 23 UU No. 23 Tahun 2014 ternyata sampai sekarang belum terdapat peraturan teknis (Peraturan Pemerintah) yang mengatur tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Oleh karena itu, pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah belum terdapat payung hukum seperti layaknya peraturan pemerintah sebelumnya. Hal ini tentu akan mempengaruhi kinerja dari gubernur dengan memungkinkan terjadi berbagai kendala yang ada, terutama dalam hubungan koordinasi dengan pemerintah pusat dan instansi vertikal yang ada di daerah dan sistem pendanaan. Tabel di bawah akan

⁴⁰⁹ Warsito Utomo, "Implementasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah Tingkat II Masa Orde Baru (Studi Kasus di DATI II Cilacap dan DATI II Kudus)", *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Vol. 1, No. 2, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, 1997, hlm. 39.

⁴¹⁰ Tri Widodo, "Telaah Normatif dan Empiris...", *Op. Cit.*, hlm. 265.

memberikan gambaran pengaturan lebih lanjut pelaksanaan dekonsentrasi dalam PP No. 7 Tahun 2008 dengan UU No. 23 Tahun 2014.

Tabel 3.8. Perbedaan Pelaksanaan Dekonsentrasi⁴¹¹



Sumber : Direktur Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan Kementerian Dalam Negeri, Jakarta.

Apabila melihat dari proses pelaksanaan asas dekonsentrasi dari PP No. 7 Tahun 2008 dengan UU No. 23 Tahun 2014 kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah terdapat tiga hal yang membedakan yaitu proses pelimpahan kewenangan dari pusat, tugas dan wewenang yang dijalankan gubernur, dan jenis pelimpahan tugas dan wewenang. *Pertama*, proses pelimpahan wewenang yang diatur di PP No. 7 Tahun 2008 bahwa menteri/lembaga yang terkait dapat melimpahkan ke gubernur dan

⁴¹¹ Disampaikan oleh Dirjen Bina Administrasi Kewilayahan Kemendagri dalam judul “Penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan Berdasarkan UU No. 23/2014 ttg Pemda” diakses pada <https://ditjenbinaadwil.kemendagri.go.id/wp-content/uploads/2019/01/PAPARAN-Dirjen.pdf> tanggal 30 Mei 2020 pukul 20.02 WIB.

ditetapkan melalui Peraturan Menteri⁴¹², sementara di UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa menteri/lembaga yang terkait tidak dapat memberikan pelimpahan kepada gubernur dan ditetapkan dengan Peraturan Menteri, melainkan melalui Peraturan Pemerintah.⁴¹³

Kedua, tugas dan wewenang dalam PP No. 7 Tahun 2008 adalah melaksanakan urusan pelimpahan kementerian/lembaga (yang bersifat non fisik)⁴¹⁴, sementara tugas dan wewenang dalam UU No. 23 Tahun 2014 adalah melaksanakan urusan dalam bidang pembinaan dan pengawasan terhadap Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan terhadap Kabupaten/Kota.⁴¹⁵ *Ketiga*, jenis tugas dan wewenang dalam PP No. 7 Tahun 2018 adalah pelimpahan dari kementerian/lembaga yang terkait dan bersifat tahunan⁴¹⁶, sedangkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 adalah pelimpahan melalui Kementerian Dalam Negeri yang sudah diatur secara atributif dalam undang-undang tersebut.⁴¹⁷ Oleh karena itu, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah tinggal menjalankan kewenangan yang telah diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014.

Berdasarkan latar belakang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah yang telah diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, maka penulis juga akan mengelaborasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat (PP No. 33 Tahun 2018) sebagai berikut:

a. Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah

Penulis dalam hal ini menguatkan peran gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Dalam rangka memposisikan gubernur sebagai wakil Pemerintah

⁴¹² Pasal 2 ayat (2) PP No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

⁴¹³ Pasal 23 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴¹⁴ Pasal 2 ayat (4) PP No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

⁴¹⁵ Pasal 91 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴¹⁶ Pasal 34 ayat (1) PP No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

⁴¹⁷ Pasal 92 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pusat di Daerah, maka tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan dekonsentrasi berupa:⁴¹⁸

1. Melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan oleh daerah kabupaten/kota.
2. Tugas gubernur dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan berupa a. koordinasi, pembinaan, pengawasan, monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, b. memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota, c. melakukan evaluasi raperda kabupaten/kota, d. melakukan pengawasan terhadap perda kabupaten/kota dan tugas lain sesuai peraturan perundang-undangan.
3. Wewenang gubernur dalam melaksanakan tugas tersebut, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memiliki wewenang berupa: a. membatalkan peraturan bupati/walikota, b. memberikan penghargaan dan sanksi kepada bupati/walikota, c. menyelesaikan permasalahan antar fungsi pemerintahan antardaerah kabupaten/kota, d. memberikan persetujuan terhadap raperda kabupaten/kota tentang pembentukan perangkat daerah dan wewenang lain yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Selain poin 2 dan 3, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah yaitu a. menyelaraskan perencanaan pembangunan antardaerah kabupaten/kota dan antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota di wilayahnya, b. mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, c. memberikan usul dana alokasi khusus kepada Pemerintah Pusat, d. melantik bupati/walikota, e.

⁴¹⁸ Disesuaikan dengan Pasal 1 ayat (1), (2), (3), dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

memberikan persetujuan pembentukan instansi vertikal di wilayah provinsi, f. melantik instansi vertikal dari kementerian dan lembaga dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah daerah provinsi dan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan tugas dan wewenang tersebut, dalam PP No. 33 Tahun 2018 masih belum mengatur secara jelas sebagaimana yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi (PP No. 19 Tahun 2010). Hal ini dapat dilihat bahwa PP No. 33 Tahun 2018 belum mengatur tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang yang dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana diatur dalam Bab III PP No. 19 Tahun 2010.

Dalam konteks ini, PP No. 33 Tahun 2018 belum mengatur secara komprehensif tentang pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, baik pola pelimpahan dari Pemerintah Pusat ke Gubernur dan Gubernur sampai kepada Bupati/Walikota, sistem penyelenggaraan, sistem penarikan kewenangan, pembinaan dan pengawasan, dan sistem pertanggungjawaban dana dekonsentrasi. PP ini seakan-akan hanya mengakomodir kembali dari UU No. 23 Tahun 2014 tanpa dijelaskan lebih rinci tentang sistem pelaksanaannya di daerah. Hal ini menjadikan gubernur kesusahan dalam menjalankan urusan dari pemerintah pusat dan tentu akan berimbas kepada daerah kabupaten/kota. Terlebih apabila gubernur belum dipercaya sepenuhnya

oleh pusat⁴¹⁹ dan ketaatan peraturan pemerintah pusat yang harus dipenuhi⁴²⁰, tentu hal ini menjadikan tidak maksimalnya penyelenggaraan dekonsentrasi.

Kemudian urusan yang menjadi tugas dan wewenang dari Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di Daerah adalah bidang pemerintahan, hukum dan organisasi, keuangan, perencanaan, dan pengawasan⁴²¹. Selain itu, gubernur juga menangani urusan pemerintahan absolut⁴²² dan urusan pemerintahan konkuren⁴²³ yang dilimpahkan kepadanya selaku wakil pemerintah pusat atau kepada instansi vertikal berdasarkan asas dekonsentrasi. Namun dalam PP No. 33 Tahun 2018 hanya disebutkan lima bidang yang ditangani oleh Gubernur, sedangkan urusan konkuren yang dilaksanakan oleh Gubernur dan Instansi Vertikal belum diatur lebih rinci tentang sistem hubungan koordinasi dalam pembagian urusan konkuren tersebut.

Apabila diberikan suatu rumus, maka urusan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di Daerah sebagai berikut:

Urusan WPP = Urusan Absolut yang didekonsentrasikan + Urusan Konkuren Pusat yang didekonsentrasikan + 5 Urusan (pemerintahan, hukum dan organisasi, keuangan, perencanaan, dan pengawasan).

Sumber : UU No. 23 Tahun 2014 dan PP No. 33 Tahun 2018

⁴¹⁹ Hal ini senada disampaikan oleh Gubernur Kalimantan Tengah, Agustin Teras Narang dalam Rapat Konsultasi Departemen Dalam Negeri dan Gubernur se Indonesia tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan di Jakarta tanggal 5 September 2006, bahwa pembangunan daerah efektif apabila hubungan pemerintah pusat dan daerah terjadi kesinkronan. Oleh karena itu perlu adanya kepercayaan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk mengelola dana dekonsentrasi, sebab kepercayaan tersebut akan memacu daerah membangun wilayahnya dan daerah dapat mengimbangi dengan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, diakses oleh *Tempo Interaktif* pada tanggal 5 September 2006 sebagaimana dikutip oleh Tri Widodo, "Telaah Normatif dan Empiris..", *Op. Cit.*, hlm. 276.

⁴²⁰ *Ibid.*

⁴²¹ Pasal 3 ayat (3) PP No. 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

⁴²² Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴²³ Pasal 19 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kemudian perlu adanya pengaturan tentang kewenangan dekonsentrasi yang dapat dirinci secara limitatif. Hal ini akan memiliki nilai positif dan keuntungan.

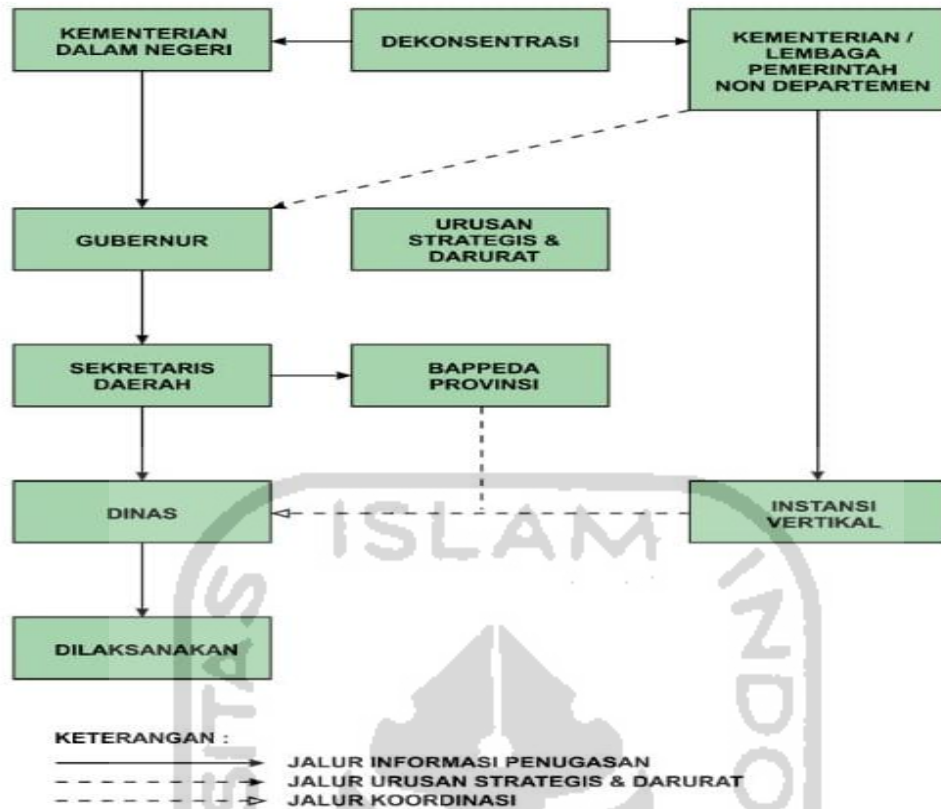
Tri Widodo menyampaikan keuntungan itu meliputi⁴²⁴:

“Pertama, sebagai pedoman bagi gubernur untuk menjamin efektivitas fungsi pemerintah pusat di tingkat daerah. Dengan kata lain, kejelasan fungsi dari dekonsentrasi akan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedua, dapat menghindarkan kemungkinan terjadinya tumpang tindih/overlap kegiatan antara program kementerian dengan program provinsi. Ketiga, merupakan entry point untuk mengucurkan dana APBN dalam rangka menjalankan fungsi pemerintah di daerah.”

Berdasarkan keterangan di atas, penulis mengajukan konsep sebagai bentuk terwujudnya harmonisasi dan sinkronisasi dalam pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, maka pola pelimpahan tugas dan wewenang dilakukan oleh Pemerintah Pusat (c.q. Menteri dalam Negeri) kepada Gubernur.

Bagan. 3.1. Pola pelimpahan dari Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah

⁴²⁴ Tri Widodo, “Telaah Normatif dan Empiris..”, *Op. Cit.*, hlm. 276.



Sumber : konstruksi penulis

Proses pelimpahan urusan kepada gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di Daerah dengan tahapan sebagai berikut:

1. Dekonsentrasi dilaksanakan oleh gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di Daerah (pelimpahan urusan yang dijalankan di daerah/wilayah tertentu) dan instansi vertikal (pelimpahan urusan yang dijalankan dalam sektor/bidang tertentu).
2. Pelaksanaan dekonsentrasi oleh gubernur melalui pelimpahan wewenang dari Kementerian Dalam Negeri, sedangkan instansi vertikal melalui Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Departemen.
3. Gubernur kemudian menginstruksikan pelimpahan wewenang tersebut kepada perangkat dekonsentrasi yaitu melalui Sekretaris Daerah yang berkoordinasi dengan Bappeda Provinsi.

4. Sekretaris Daerah atas nama Gubernur melaksanakan rapat koordinasi dengan Dinas Provinsi untuk dilaksanakan urusan yang telah dilimpahkan.

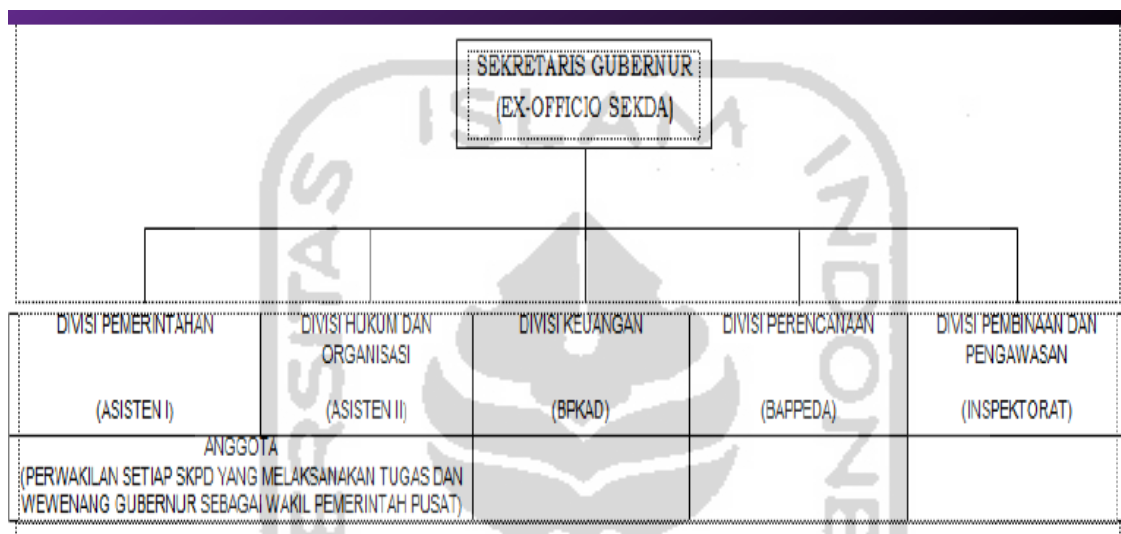
Dalam format tersebut, alasan penulis membuat kerangka gubernur melalui pelimpahan satu pintu koordinasi melalui Kementerian Dalam Negeri agar lebih efektif dan efisien. Hal ini mengingat untuk memudahkan kinerja gubernur sebagai pelaksana dari pemerintah pusat karena hanya menerima pelimpahan dari satu kementerian saja. Selain itu hal ini dapat berfungsi juga untuk tidak terjadinya benturan gubernur dengan kementerian lainnya yang berkaitan dengan urusan yang akan dijalankan oleh masing-masing instansi. Di sisi lain penulis juga memberikan suatu bentuk pengecualian yaitu terdapatnya cluster/klarifikasi urusan tertentu yaitu apabila terdapat urusan yang strategis dan darurat, maka kementerian/lembaga pemerintah non departemen dapat melimpahkan wewenang kepada gubernur.

Selain itu, urusan yang dilimpahkan dari kementerian/lembaga pemerintahan non departemen kepada instansi vertikal harus memberikan tembusan kepada Kementerian Dalam Negeri yang kemudian diinformasikan kepada gubernur atas pelimpahan urusan tersebut. Hal ini dilakukan sebagai upaya terjadinya hubungan koordinasi yang baik antar sesama instansi yang menjalankan dekonsentrasi, sehingga tidak adanya bentuk saling berkompetisi satu sama lain. Tetapi justru akan memaksimalkan penyelenggaraan dekonsentrasi di daerah yang saling bersinergi dan harmonis.

Dalam menjalankan kedudukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dibantu oleh perangkat Gubernur yang terdiri atas sekretariat dan paling banyak 5

(lima) unit kerja.⁴²⁵ Sementara untuk perangkat Gubernur dilengkapi dengan divisi bidang pemerintahan, divisi bidang hukum dan organisasi, divisi bidang keuangan, divisi bidang perencanaan, dan divisi bidang pembinaan dan pengawasan.

Bagan 3.2. Struktur Perangkat Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah⁴²⁶



Sumber: Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat (Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah)

Perangkat Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah meliputi:⁴²⁷

1. Divisi Bidang Pemerintahan mempunyai tugas melakukan koordinasi, pembinaan, monitoring, dan evaluasi di bidang pemerintahan, serta mengkoordinasikan dan memfasilitasi Sekretariat Perangkat Gubernur.
2. Divisi Bidang Hukum dan Organisasi mempunyai tugas melakukan koordinasi, pembinaan, monitoring, dan evaluasi di bidang hukum dan organisasi.

⁴²⁵ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat

⁴²⁶ Rizari, "Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Materi Modul*, yang disampaikan oleh Direktorat Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan Kementerian Dalam Negeri, 2017, hlm. 14.

⁴²⁷ *Ibid.*, hlm. 15.

3. Divisi Bidang Keuangan mempunyai tugas melakukan koordinasi, pembinaan, monitoring, dan evaluasi di bidang keuangan.
4. Divisi Bidang Perencanaan mempunyai tugas melakukan koordinasi, pembinaan, monitoring, dan evaluasi di bidang perencanaan.
5. Divisi Bidang Pembinaan dan Pengawasan mempunyai tugas melakukan pembinaan dan pengawasan umum dan teknis penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

b. Perencanaan Dekonsentrasi kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah

Pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah tidak ditetapkan dengan Peraturan Menteri/Pimpinan Lembaga, melainkan sudah bersifat melekat yang langsung diberikan oleh UU secara atributif.⁴²⁸ Namun dalam hal ini, penulis lebih condong apabila pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah untuk dimuat secara lebih rinci dalam peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah. Hal ini mengingat bahwa aturan-aturan teknis yang dimuat dalam peraturan pelaksana akan lebih fleksibel diubah apabila sudah tidak sesuai dengan perkembangan kondisi dan kebutuhan masyarakat yang ada. Lain halnya apabila diatur dalam undang-undang, maka prosesnya lebih lama karena harus melakukan *judicial review* terlebih dahulu.

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah menjalankan peran sebagai jembatan pengendali antara pemerintah pusat dan daerah yaitu dengan

⁴²⁸ Pelaksanaan wewenang secara atributif menurut Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa *Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang*. Hal ini menjelaskan bahwa secara formil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

menjalankan mandat yang diberikan langsung oleh Pemerintah Pusat (Presiden). Peran gubernur sebagai Kepala Wilayah Administratif semata akan memperkecil adanya gesekan dengan Menteri yang menjabat juga sebagai pembantu presiden. Meskipun Menteri dan Gubernur memiliki wewenang yang sama yaitu sebagai pembantu Presiden, namun wilayah kerjanya berbeda, yaitu Menteri membantu Presiden dalam sektor tertentu, sedangkan gubernur fokus pada wilayah provinsinya tertentu.⁴²⁹

Perencanaan dekonsentrasi kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah menjadi bagian dari perencanaan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan dimasukkan sebagai bagian perencanaan kerja Kemendagri (Rancangan Renja K/L yakni Kemendagri) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, perencanaan tersebut akan disampaikan kepada Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) untuk dilakukan pembahasan dan penelaahan sebagai bahan penyusun Renja Kemendagri dan Renja Kerja Pemerintah (RKP). Dengan demikian, fungsi perencanaan kerja melalui kemendagri akan menghindari bersitegang antara Menteri dan Gubernur seperti yang terjadi waktu lalu. Hal ini dapat dilakukan dengan memetakan perencanaan dekonsentrasi yang efektif melalui satu pintu koordinasi oleh Gubernur melalui Menteri Dalam Negeri.

Selain itu, pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di Daerah dibebankan kepada APBN.⁴³⁰ Pendanaan tersebut merupakan bagian dari anggaran kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Pendanaan dalam rangka dekonsentrasi dialokasikan untuk koordinasi, perencanaan, fasilitasi, pelatihan,

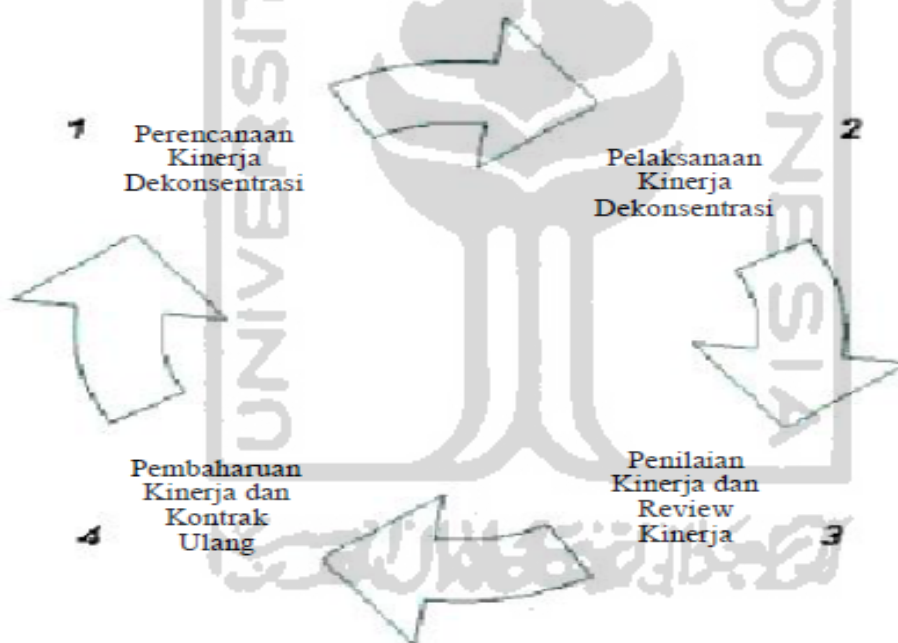
⁴²⁹ Dhiauddin Rais, *Teori Politik ...*, *Op. Cit.*, hlm. 223.

⁴³⁰ Pasal 91 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Sementara lain, sebagian kecil dana lain digunakan untuk kegiatan penunjang berupa pengadaan barang yang dapat menghasilkan aset tetap.⁴³¹

Dalam penyempurnaan pengelolaan dana anggaran dekonsentrasi ke depan, terdapat konsep yang menarik sebagaimana disampaikan oleh Tri Widodo⁴³² melalui empat tahap minimal berbasis kinerja (*Performance-based*), yakni perencanaan kinerja, pelaksanaan kinerja, penilaian dan review kinerja serta pembaharuan kinerja dan kontrak ulang sebagai dasar perencanaan tahun berikutnya. Adapun rekomendasi tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 3.1. Siklus Manajemen Dekonsentrasi (Proyeksi ke Depan)



Sumber : Konstruksi Tri Widodo dalam jurnal yang diterbitkan oleh Borneo Administrator

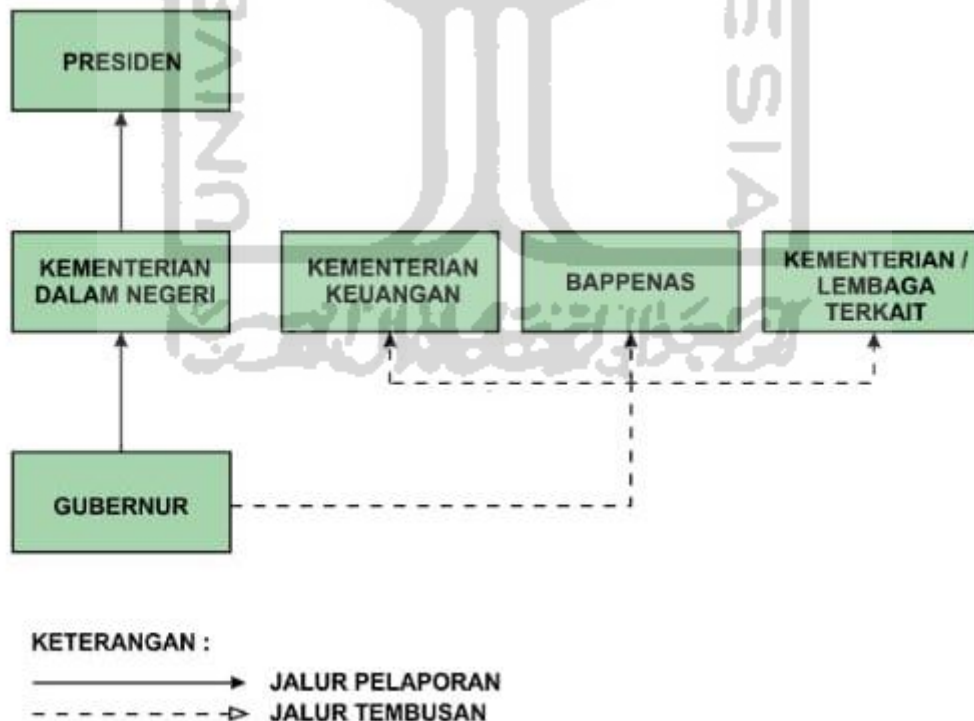
⁴³¹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur..., Op. Cit.*, hlm. 231.

⁴³² Tri Widodo, "Telaah Normatif dan Empiris..", *Op. Cit.*, hlm. 279.

c. Pertanggungjawaban dan Pelaporan Dekonsentrasi

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah melaksanakan pelimpahan wewenang dari Presiden, sehingga gubernur bertanggungjawab kepada Presiden. Bentuk pertanggungjawaban yang dilakukan gubernur adalah dengan melaporkan pelaksanaan tugas dan wewenang kepada Presiden melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri (Kemendagri). Kemudian salinan laporan disampaikan kepada Bappenas, Kementerian Keuangan, dan Kementerian/Lembaga yang terkait. Laporan tersebut berupa laporan tahunan yang disampaikan paling lambat 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

**Bagan 3.3. Proses Pertanggungjawaban Gubernur selaku wakil
Pemerintah Pusat di Daerah**



Sumber: Konstruksi Penulis

Selain laporan tahunan tersebut, Mendagri juga dapat meminta laporan sewaktu-waktu kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Penyusunan laporan tersebut pada hakikatnya bertujuan untuk memantau pelaksanaan dekonsentrasi dan dapat digunakan sebagai bahan perencanaan, pembinaan, pengendalian, serta evaluasi kegiatan pembangunan daerah, maupun sinkronisasi pembiayaan kegiatan ataupun program yang dibiayai APBN.⁴³³

Sementara peran Pemerintah Pusat dalam rangka menguatkan desentralisasi di Indonesia, penulis mengajukan format sistem otonomi asimetris yang dapat diletakkan di Kabupaten/Kota. Sebab desentralisasi yang diterapkan di Kabupaten/Kota memungkinkan terjadinya arus transfer sumber daya (manusia, investasi, anggaran) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, serta kewenangan yang luas bagi daerah untuk mengoptimalkan sumber-sumber daya tersebut. Dimensi terpenting dari variasi/format desentralisasi adalah mencapai esensi desentralisasi, yakni terwujudnya keseimbangan peran dan tanggungjawab antara pusat dan daerah. Keseimbangan baru ini dapat terwujud dengan kemungkinan pemerintah pusat semakin mengurangi tingkat intervensinya serta memperluas otonomi kepada pemerintah daerah.⁴³⁴

Pelaksanaan sistem otonomi asimetris yang sudah berjalan baik adalah di Negara Jepang. Penetapan suatu daerah sebagai daerah otonomi di Jepang sangat dipengaruhi oleh besarnya jumlah penduduk di suatu kota tertentu. Selain itu, faktor yang mendukung dari segi perkembangan ekonomi yaitu diindikasikan oleh basis lapangan kerja yang tersedia dan/atau tenaga kerja yang terserap.⁴³⁵

Dalam konteks Indonesia, pemilihan Jepang sebagai *bechmark* kebijakan

⁴³³ *Ibid.*, hlm. 234.

⁴³⁴ Siti Nur Hari Susanto, "Desentralisasi Asimetris....", *Op. Cit.*, hlm. 647.

⁴³⁵ *Ibid.*, hlm. 283.

desentralisasi juga tepat, mengingat Jepang memiliki ikatan historis dan psikologis dengan Indonesia.

Indonesia menganut sistem negara kesatuan yang otoritas pemerintahan berada di tangan pemerintahan pusat dan reformasi desentralisasi yang inisiatif berasal dari pusat (*top down*). Pada saat yang sama, dorongan dan tuntutan terhadap desentralisasi yang datang dari bawah (*bottom up*) akan berorientasi pada upaya memperbesar demokrasi.⁴³⁶ Tolok ukur yang digunakan dalam pelaksanaan otonomi yang akan diberikan oleh pusat kepada Kabupaten/Kota dengan adanya dua model yaitu *quality of autonomy* dan *quantity of autonomy*. Kualitas otonomi berkaitan dengan tingkat fleksibilitas daerah dalam pengambilan keputusan. Sedangkan dari segi kuantitas, semakin besar tugas dan tanggungjawab yang diserahkan, maka semakin tinggi derajat desentralisasinya.⁴³⁷ Selain itu pemerintah pusat memberikan peluang sebesar-besarnya kepada daerah melalui penggabungan (*amalgamasi*).⁴³⁸

Dalam kasus Indonesia, persoalan komitmen atau *political will* juga menjadi hal yang harus diupayakan untuk menciptakan keharmonisan hubungan pusat dan daerah. Ungkapan “kepala lepas ekor dipegang” mengilustrasikan masih rendahnya untuk memperbesar dan memperkuat peran dan posisi daerah. Oleh karena itu perlu dilakukan perubahan cara berpikir (*paradigma*) bahwa penguatan pemerintahan daerah melalui penyerahan kewenangan yang luas, tidak identik dengan pelemahan fungsi pemerintah pusat. Meskipun intervensi pusat sangat dianjurkan untuk dikurangi, namun pemerintah pusat masih memiliki hak

⁴³⁶ Hasil wawancara dengan Pak Legawa salah satu staf Biro Tata Pemerintahan Provinsi Yogyakarta hari Kamis, 4 Juni 2020 pukul 11. 00 WIB.

⁴³⁷ Tri Widodo, “Peran Pemerintah Pusat dalam Memperkuat Desentralisasi: Kasus Jepang dan Pelajaran untuk Indonesia”, *Jurnal Borneo Administrator*, Vol 10, No. 3, Lembaga Administrasi Negara, 2014, hlm. 289.

⁴³⁸ Amalgamasi adalah penggabungan beberapa wilayah yang disesuaikan dengan kriteria potensi yang dimiliki oleh suatu wilayah.

campur tangan terhadap pemerintah daerah sebagai konsekuensi logis corak negara kesatuan. Transfer kewenangan tersebut masih terus dilanjutkan sampai tercapai kadar yang ideal.

C. Kedudukan Gubernur di Yogyakarta

Penulis dalam hal ini juga melakukan wawancara dengan salah satu staf di Biro Hukum dan Biro Tata Pemerintahan Provinsi Yogyakarta hari Rabu-Kamis, 3-4 Juni 2020 yang berkaitan dengan kedudukan Gubernur di Yogyakarta. Hasil wawancara tersebut menyatakan bahwa kedudukan peran ganda gubernur di Yogyakarta, yakni sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah belum pernah ditemui adanya hubungan yang saling bersitegang antara satu sama lain. Faktor pendorong yang menjadikan hubungan yang harmonis adalah bahwa gubernur melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana yang telah diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan pelaksanaan PP. No 33 Tahun 2018 tentang tugas gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah serta menghindari urusan politis.

Narasumber menjelaskan bahwa aturan yang diatur dalam peraturan pemerintahan daerah sudah ada "*pakem-pakem*" tersendiri. Dalam konteks ini, narasumber selalu menitikberatkan bahwa pembagian kewenangan antara gubernur sebagai Kepala Daerah dan wakil Pemerintah Pusat di daerah terletak pada yuridis formal, bentuk kebijakan yang diambil, dan landasan filosofis, yuridis, serta sosiologisnya. Narasumber memberikan salah satu contoh bagaimana pembagian kewenangan satu sama lain bisa saling harmonis dan bersinergis yaitu berkaitan dengan anggaran kemampuan daerah. Apabila anggaran kemampuan daerah itu berhubungan dengan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, maka gubernur sebagai Kepala Daerah. Namun apabila anggaran kemampuan daerah tersebut berhubungan dengan evaluasi,

pengawasan, dan pembinaan, maka gubernur adalah sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah.⁴³⁹

Kedudukan peran ganda gubernur di Yogyakarta tidak begitu dipermasalahkan. Narasumber menyatakan bahwa kedudukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah justru memperkuat kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah. Hal ini diindikasikan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi dapat melakukan koordinasi secara baik dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Salah satu bentuk kontrol dan koordinasi dari Pemerintah Daerah Provinsi terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah apabila ada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota) yang bertentangan dengan Perda Provinsi, maka Perda Kabupaten/Kota harus disesuaikan dengan Perda Provinsi. Inilah yang menjadi peran gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah dengan adanya bentuk koordinasi, pembinaan, pengawasan, dan evaluasi kepada Kabupaten/Kota.

Salah satu contoh bentuk pembagian tugas dan wewenang antara Provinsi dengan Kabupaten adalah di bidang pendidikan. Yogyakarta terkenal dengan sebutan Kota Pelajar. Sistem pembagian kewenangan di bidang pendidikan yaitu SD dan SMP menjadi ruang lingkup dari Kabupaten/Kota, sedangkan SMA menjadi ruang lingkup dari Provinsi. Namun sering kali terjadi *klithih* yang dilakukan oleh sebagian besar dari pelajar SMP. Dalam hal ini yang harus bertindak adalah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, namun Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah juga dapat melakukan hubungan koordinasi dengan Kabupaten/Kota dalam penanganan masalah *klithih* ini. Bentuk koordinasi dan sinkronisasi yang baik tentu tidak akan menjadikan tumpang tindih kewenangan dan berujung sikap pembangkangan dari Kabupaten/Kota terhadap Provinsi.

⁴³⁹ Hasil wawancara dengan Bapak Reza selaku staf di Biro Hukum Bagian Perundang-Undangan Provinsi Yogyakarta pada hari Rabu, tanggal 3 Juni 2020 pukul 08.30 WIB.

Pembagian urusan rumah tangga dan kewadajiban-kewadajiban lain di Provinsi Yogyakarta sudah termuat terlebih dahulu dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta⁴⁴⁰ meliputi:

- I. Urusan Umum.
- II. Urusan Pemerintahan Umum.
- III. Urusan Agraria.
- IV. Urusan pengairan, djalan-djalan, dan gedung-gedung
- V. Urusan pertanian dan perikanan.
- VI. Urusan kehewan.
- VII. Urusan keradjinan, perdagangan dalam negeri perindustrian dan koperasi.
- VIII. Urusan perburuan dan sosial.
- IX. Urusan pengumpulan bahan makanan dan pembagianja.
- X. Urusan penerangan, pendidikan, pengadjaran, dan kebudajaan.
- XI. Urusan kesehatan.
- XII. Urusan perusahaan.

Kemudian hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta bahwa *Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.* Artinya bahwa Yogyakarta mengakui dan mengakomodir untuk mengikuti aturan yang terdapat dalam UU No. 23 Tahun 2014, melainkan terdapat kewenangan

⁴⁴⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Reza selaku staf di Biro Hukum Bagian Perundang-Undangan Provinsi Yogyakarta pada hari Rabu, tanggal 3 Juni 2020 pukul 08. 30 WIB dan menambahkan keterangannya bahwa meskipun Yogyakarta memiliki Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, tetapi jauh sebelum undang-undang tersebut terbentuk Yogyakarta sudah memiliki keistimewaan lain yang sudah tercantum peraturannya dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini menegaskan bahwa apabila terdapat peraturan yang mengatur tentang pemerintahan daerah, Pemerintah Daerah Provinsi Yogyakarta dapat mengesampingkan peraturan tersebut dengan disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat yang ada.

istimewa bagi Yogyakarta dalam menjalankan wewenang lain yang tidak diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014. Dalam konteks ini diberikannya kewenangan lain karena Yogyakarta diakui oleh Indonesia sebagai salah satu daerah yang menerapkan desentralisasi asimetris.

Penerapan desentralisasi asimetris tersebut juga terlihat dalam permasalahan sekarang seperti penanganan dan pencegahan covid-19. DKI Jakarta dan Jawa Barat telah menerapkan Pembatasan Sosial Skala Besar (PSBB). Meskipun di Yogyakarta sendiri terdapat beberapa pasien positif terdampak covid-19, Yogyakarta tidak menerapkan pola PSBB. Gubernur meskipun sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah tidak sepenuhnya tunduk dengan kebijakan dari Pusat. Tetapi Gubernur mengambil langkah dengan melihat kebutuhan terhadap kondisi di Yogyakarta.⁴⁴¹

Narasumber menyatakan bahwa salah satu kunci sukses dari pelaksanaan peran ganda gubernur adalah adanya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan dari Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota. Gubernur harus bisa menempatkan diri kapan dirinya harus bertindak sebagai Kepala Daerah dan kapan bertindak sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Narasumber menjelaskan bahwa meskipun gubernur memiliki peran ganda, Gubernur lebih didominasi menjadi Kepala Daerah dibandingkan menjadi wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Namun kedudukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah justru akan menguatkan gubernur sebagai Kepala Daerah.⁴⁴²

⁴⁴¹ Wawancara dengan Bapak Budi selaku staf dari Biro Tata Pemerintahan Provinsi Yogyakarta, pada hari Rabu, tanggal 3 Juni 2020 pukul 11.00 WIB.

⁴⁴² Wawancara dengan Bapak Legawa sebagai salah satu staf dari Biro Tata Pemerintahan Provinsi Yogyakarta, pada hari Kamis, tanggal 4 Juni 2020 pukul 11.00 WIB.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan deskripsi dan analisis sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka dalam penelitian ini terdapat beberapa kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan-permasalahan yang dirumuskan dalam 2 (dua) rumusan masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Problematik kedudukan gubernur sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014) yaitu:

- a. Pembagian urusan pemerintahan

Pembagian urusan pemerintahan dalam UU No. 23 Tahun 2014 terbagi menjadi 3 (tiga) macam urusan, yaitu urusan absolut, konkuren, dan pemerintahan umum. Dalam praktiknya, pelaksanaan pembagian urusan tersebut masih mengalami kendala dan terjadinya tarik ulur kewenangan. Apabila merujuk pada teori menurut *Clarke and Steward*, UU No. 23 Tahun 2014 cenderung menggunakan Teori The Agency Model yaitu pemerintah daerah tidak memiliki kekuasaan cukup berarti, sehingga keberadaan pemerintah daerah dianggap sebagai agen pemerintah pusat yang menjalankan kewenangannya. Selain itu, pengaturan pembagian urusan yang rigid, rinci, dan definitif mengakibatkan penerapan otonomi daerah menjadi terbatas.

- b. Peran ganda gubernur

UU No. 23 Tahun 2014 menempatkan kedudukan gubernur sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah. Kenyataannya ini didasarkan atas penempatan provinsi sebagai daerah otonom dan wilayah administratif. Namun,

baik dari segi pengaturan atau pelaksanaannya, gubernur cenderung menjadi aktor dekonsentrasi yang menjalankan urusan pemerintah pusat di daerah. Hal ini menjadi suatu konsekuensi dari kehendak politik oleh penyusun politik dalam menyusun undang-undang ini dengan menghendaki bandul desentralisasi di tingkat kabupaten/kota dikurangi secara tajam. Bandul keseimbangan menjadi lebih tengah bahkan cenderung menuju praktek sentralisasi yang tersembunyi atau semi sentralisasi.

c. Hubungan gubernur dengan menteri

Salah satu tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah adalah melaksanakan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan di kabupaten/kota, sedangkan tugas menteri sebagai pembantu presiden melaksanakan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan di provinsi. Namun dikarenakan gubernur juga menjabat sebagai kepala daerah, muncul hubungan ketidaksinkronan hubungan antara gubernur dengan menteri, seperti pemetaan urusan pemerintah wajib non pelayanan dasar dan urusan pilihan yang diprioritaskan untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota. Faktor penghambat hubungan yang tidak harmonis disebabkan karena peraturan pelaksana yang masih tumpang tindih, pertentangan antara kepentingan janji kampanye dengan kepentingan pembangunan yang didesentralisasikan ke daerah, dan lemahnya koordinasi antar lembaga yang terkait.

d. Pemilihan kepala daerah (gubernur)

Pemilihan kepala daerah mengalami perubahan waktu demi waktu. Gubernur pada masa UU No. 5 Tahun 1974 dilakukan melalui penunjukan yang dipilih oleh pemerintah pusat. UU No. 22 Tahun 1999 dipilih oleh DPRD Provinsi. Gubernur masa UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014

dipilih oleh rakyat secara langsung. Kedudukan peran ganda gubernur dengan mendapatkan legitimasi secara langsung oleh rakyat terkadang juga mengalami permasalahan tarik menarik kewenangan dengan menteri yang mendapatkan legitimasi dari presiden. Gubernur sebagai perwakilan dari rakyat cenderung akan mengutamakan kepentingan rakyat sesuai dengan visi misi saat kampanye dilaksanakan, sementara gubernur juga harus menjalankan kepentingan dari urusan pemerintah pusat. Terlebih apabila kepentingan janji kampanye berbeda dengan kepentingan pembangunan yang diserahkan/dilimpahkan ke daerah.

2. Penataan kedudukan dan kewenangan gubernur yang sesuai dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia yang desentralistik

a. Kedudukan

Berdasarkan beberapa permasalahan kedudukan ganda gubernur, baik dari segi pengaturan ataupun pelaksanaannya, maka penulis menawarkan konsep melalui penguatan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Hal ini didasarkan beberapa faktor penghambat hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang kurang harmonis. Selain itu, peletakan dasar otonomi di dua tingkat pemerintahan daerah menjadikan *overlapping* territorial, wewenang, dan inefisiensi birokrasi. Oleh karena itu, penulis dalam penelitian ini memetakan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan bupati/walikota sebagai kepala daerah. Keadaan ini juga akan mempengaruhi sistem pemilihannya, yaitu gubernur diusulkan sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang, sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang sebagai bakal calon oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, selanjutnya dipilih oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Sementara bupati/walikota dipilih langsung oleh rakyat.

b. Kewenangan

Kewenangan gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah adalah melakukan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan di daerah kabupaten/kota. *Pertama*, urusan yang dilimpahkan kepada gubernur adalah urusan absolut yang dilimpahkan kepada daerah, urusan konkuren pusat yang dilimpahkan kepada daerah, dan 5 (lima) urusan lainnya, meliputi urusan pemerintahan hukum dan organisasi, keuangan, perencanaan, dan pengawasan. *Kedua*, perencanaan dekonsentrasi kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah adalah menjadi bagian dari perencanaan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan disampaikan kepada Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) untuk dibahas dan ditelaah bersama sebagai bahan penyusunan Rencana Kerja Kemendagri dan Rencana Kerja Pemerintah, sehingga pelimpahan urusan pemerintahan kepada gubernur melalui satu pintu koordinasi oleh Kemendagri. *Ketiga*, bentuk pertanggungjawaban gubernur sebagai agen pemerintah pusat di daerah adalah dengan melaporkan pelaksanaan tugas dan wewenang kepada Presiden melalui Kemendagri. Kemudian salinan laporan disampaikan kepada Bappenas, Kementerian Keuangan, dan Kementerian/Lembaga yang terkait.

B. Rekomendasi

Adapun rekomendasi yang penulis hendak sampaikan, antara lain:

1. Kepada pemerintah (lembaga eksekutif dan/atau legislatif) untuk melakukan peninjauan ulang terhadap peraturan dan/atau pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hal ini merujuk adanya beberapa peraturan pelaksana yang masih tumpang tindih, perbedaan pandangan politik dan kepentingan yang berbeda, dan masih lemahnya koordinasi antar lembaga yang terkait. Pelaksanaan koordinasi yang matang tentu akan menciptakan hubungan yang harmonis dan sinergis antar lembaga yang terkait.

2. Kepada akademisi dan masyarakat untuk melakukan analisis pengkajian terhadap praktik pelaksanaan hubungan kewenangan antara pusat dengan pemerintah daerah. Hal ini dilakukan sebagai bentuk pengawasan dengan memberikan penilaian terhadap kinerja dari pemerintah, sehingga diharapkan akan memberikan pelayan publik yang baik bagi masyarakat secara luas.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. M. Fatwa, *Potret Konsititusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas Penerbit Buku, 2009.
- Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi: Tata Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003.
- Ahmad Sukardjo, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Syariah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, 2014.
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1978.
- Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: PT RajaGrafindo, 2018.
- Bambang Sanggono, *Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar*, Ctk. Keempat, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- _____ dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997.
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, 2001.
- Bheyamin Hoessein, *Hubungan Pusat dan Daerah dalam Konteks Pemerintahan Umum, Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2009.
- C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004.
- _____, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of the History and Existing Form*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2014.
- Dhiauddin Rais, *An-nazhariyatu As-Siyasatul Islamiyah*, yang diterjemahkan oleh Abdul Hayyie, Andi Aderus, Noor Cholis, dan Rahmat Tohir, *Teori Politik Islam*, Jakarta: Gema Insani Press, 2001.
- Eddie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Jakarta: Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, 2009.

- Fahmi Amrusi dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia: Bandung, 2012.
- Fathur Rahman, *Teori Pemerintahan*, Malang: UB Pres, 2018.
- HM. Wahyudi Husein dan H. Hufron, *Politik Hukum & Kepentingan*, Laksbang Presindo Yogyakarta dan PUSDERANKUM Surabaya, 2008.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2007.
- Imam Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sultaniyah*.
- J.B.J.M. ten Berge, et.al., *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur*, Alphen aan den Rijn: Samsom HD. Tjeenk Willink, 1992.
- J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta: Rineka Cipta, 2007.
- J. Wajong, *Asas dan Tujuan Pemerintah Daerah*, Jambatan, Jakarta, 1975.
- Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Kostitusi Press, 2012.
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Ke empat*, Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Bandung: Offset Alumni, 1979.
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, Jakarta: Rajawali Pers, 1991.
- _____, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Ctk. 3, Yogyakarta: Center for Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM, 2012.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: P. T. Alumni, 2004.
- Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012.
- Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Lukman Santoso, *Hukum Pemerintahan Daerah (Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia)*, Ctk. 1, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Rumah Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusantara, 2005.
- Mexasasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonsia*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2011.

- Miriam Budiarto dan Ibrahim Ambong, (ed), *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993.
- Mirza Nasution, *Pertanggungjawaban Gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: PT. Sofmedia, 2011.
- Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, Ctk. Pertama, 1988.
- _____, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2006.
- _____, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Grafindo Persada, 2005.
- _____, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- _____, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009.
- _____, *Problematik Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2010.
- _____, *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- _____, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusamedia, 2016.
- _____, *Presiden & Pembantu Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2019.
- Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010.
- Nur Basuki Winanmo, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008.
- Nurcholis Madjid, *Islam Doktrin dan Peradaban*, Jakarta: Paramadina, 1992.
- Oentarto, *Menggagas Forma Otonomi Daerah Masa Depan*, Jakarta: Samitra Media Utama, 2004.
- P. Rosodjatmiko, *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaannya, Kumpulan Karangan Dr. Ateng Syafrudin S.H.*, Tarsito, Bandung, 1982.
- Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011.

- Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2005.
- Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, edisi Kelima, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 2016.
- R. Kranenburg, *Algemene Staatslerr*, Harlem: H.D. Tjeenk Willink, 1951.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Ctk. 7, Jakarta: Raja Grasindo, 2010.
- Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006.
- _____, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007.
- _____, *Hukum Administrasi di Daerah*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- _____, *Diskresi & Tanggungjawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus)*, Bandung: PT. Refika Anditama, 2013.
- SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesi*, Yogyakarta: Liberty, 1997.
- _____, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, Ctk. Kedua (Revisi), Yogyakarta: FH UII Press, 2018.
- Saraundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Shahid Javed, Guilermo E. Perry, William R. Dinger dalam *Beyond The Centre; Decentralizing The State*, World Bank Publications, Washington, 1999.
- Sirajuddin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah (Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah)*, Malang: Setara Press, 2016.
- Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Konsep, Azas, dan Aktualisasinya*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Susi Moeimam dan Hei Steinhauer, *Kamus Belanda-Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 2005.
- Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: CV. Rajawali, 1981.
- Suratman, Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Ctk. Ketiga, Bandung: AlfaBeta, 2015.
- Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur (Kedudukan, Peran, dan Kewenangannya)*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011.
- Syahda Guruh Langkah S, *Menimbang Otonomi Vs Federal Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2000.

- Syaukani, Afan Gaffar, dan M. Rayaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerja sama dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2002.
- Titik Triwulan, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006.
- Tri Ratnawati, *Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah dalam Otonomi Daerah di Indonesia: Peluang, Kendala, dan Implikasi*, Jakarta: Pusat Peneliti Politik IPI (P2P-LIPI), 2003.
- Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2015.
- Widodo Dwi Putro dan Ani Adiniwinata Nawir, *Kelola Hutan di Rezim Semi Sentralisasi (Tinjauan Kritis Dampak UU No. 23 Tahun 2014 Pada Beberapa Rezim Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat)*, Yogyakarta: Polydoor Printika, 2018.
- Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2017.
- _____, Iwan Satriawan, Ade Arif F., dan S. Khoiriah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2017.

Jurnal

- Abdul Rauf Alaudi Said, “Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945”, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 4, 2015.
- Adissya Mega C. dan Budi Ispriyarso, “Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia”, *Jurnal Law Reform*, Vol. 15, No. 1, Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, 2011.
- Affan Sulaeman, “Demokrasi, Partai Politik, dan Pemilihan Kepala Daerah”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 1, Universitas Padjajaran Bandung, 2015.
- Ahmad Sutrisno, “Kebijakan Politik Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinon*, Edisi I, Vol. 2, 2014.
- Al Fajar Nugraha dan Atika Mulyandari, “Pilkada Langsung dan Pilkada Tidak Langsung dalam Perspektif Fikih Siyasa”, *Mazahib Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, Vol. XV, No. 2, IAIN Samarinda, 2016.

- Alan Bayu Aji, “Implikasi Politik Hukum Pengaturan Pertanggungjawaban Kinerja Kepala Daerah Pasca Reformasi”, *Jurnal Lex Renaissance*, Vol. 2, No. 2, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2017.
- Ali Marwan Hsb, “Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013”, *Jurnal Legislasi Nasional*, Vol. 13, No. 03, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sumatera Utara, 2016.
- Andhika Yudha Pratama, “Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi”, *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 28, No. 1, Universitas Gadjah Mada, 2015.
- Asmawi, “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah”, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I, No. 1, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta, 2014.
- Baharudin, “Desain Daerah Khusus/Istimewa dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Konstitusi”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid. 45, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung, 2016.
- Bheyamin Hoessein, “Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah”, dalam *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, ctk. Kesatu, Yayasan Tifa dan Institut *For Local Government*, Jakarta, 2005.
- Bowo Sugiarto, Oktafiani C.P., dan Andi A.S. Akbar, “Strategi Pemenangan dalam Pemilihan Kepala Daerah”, *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan, dan Politik*, Vol. 27, No. 3, FISIP Universitas Jenderal Soedirman, 2014.
- Bungasan Hutapea, “Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia (*The Dynamics of Law of Local Election for Regional Leaders in Indonesia*)”, *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 4, No. 1, Pusat Penelitian dan Pembangunan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2015.
- Dinory Marganda Aritonang, “Pola Distribusi Urusan Pemerintah Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Legislasi Nasional*, Vol 13, No. 1, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi IAN Bandung, 2016.
- _____, “Perkembangan Format Dekonsentrasi (*The Evolution of Deconcentration Form Arrangements in Indonesia*)”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14, No. 2, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi IAN Bandung, 2017.

- Edie Toet Hendratno, “Desentralisasi Dengan Sistem Federal dan Pengaruhnya Terhadap Pelaksanaan Fungsi Negara”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 33, No.4, Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.
- Eko Noer Kristiyanto, “Pemilihan Gubernur Tak Langsung sebagai Penegasan Eksistensi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah”, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1, No. 3, Media Pembinaan Hukum Nasional, 2012.
- _____, “Rekonstruksi Sistem Pemilihan Gubernur dan Pemilihan Bupati/Walikota di Indonesia”, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 12, No. 2, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, 2015.
- Fitriyah, “Posisi DPRD dalam UU No. 32 Tahun 2004”, *Jurnal Hukum*, Universitas Diponegoro, 2013.
- Hanif Nurcholis, “Hubungan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta Peran Wakil Pemerintah”, *Jurnal Studi Pemerintahan*, Vol. 2, No. 2, Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Jakarta, 2011.
- Indah, “Hubungan Wewenang Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *Rechtidee Jurnal Hukum*, Vol. 9, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014.
- Inna Junaenah, “Implikasi Pemilihan Gubernur secara Langsung terhadap Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, PSKN-FH Universitas Padjajaran yang diterbitkan oleh Mahkamah Konstitusi, 2010.
- M. Agus Santoso, “Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan”, *Jurnal Hukum*, No. 4, Vol. 18, Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda, 2011, hlm. 618 dikutip dari J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002.
- M. Makhfudz, “Kontroversi Pelaksanaan Otonomi Daerah”, *Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Tama Jagakarsa, 2012.
- Mardiyanto W. Tryatmoko, “Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pasca Orde Baru”, *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 38, No. 2, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2012.
- _____, “Problematika Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus”, *Jurnal Penelitian Politik*, No. 9, No. 2, Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Jakarta, 2016.

- Muh. Hasrul, "Penataan Hubungan Kelembagaan Antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota", *Jurnal Perspektif*, Vol. 22, No. 1, Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, 2017.
- Muhammad Ridwansyah, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Efforts to Find the Ideal Concept of Central-Local Relations Based on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, No. 4, Progam Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, 2017.
- Nopyandri, "Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis dalam Perspektif UUD NRI 1945", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Jambi, 2013.
- Novan Andreas L. Tobing, "Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah", *Jurnal Dinamika Politik*, Vol. 2, No. 1, Departemen Ilmu Sosial Politik, Universitas Sumatera Utara, 2013.
- Nurliana Br Siregar, "Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal JOM Hukum*, Vol. 2, No. 1, 2015.
- Otong Rosadi, "Konstitusionalitas Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia Suatu Eksperimen yang Tidak Kunjung Selesai", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 3, Universitas Padjajaran Bandung, 2015.
- Reynold Simandjuntak, "Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional", *Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. 7 No 1, Universitas Negeri Manado, 2005.
- Sadu Wasistiono, "Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)", *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Vol. I, Edisi Kedua, 2014.
- Santoso Budi, "Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004", *Jurnal Wacana Hukum*, Vol. IX, No. 1, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 2010.
- Septi Nur Wijayanti, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23, No. 2, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2016.

- Siti Nur Hari Susanto, “Desentralisasi Asimetris dalam Konteks Negara Kesatuan”, *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2, Issue 4, Universitas Diponegoro, 2019.
- Tri Widodo, “Peran Pemerintah Pusat dalam Memperkuat Desentralisasi: Kasus Jepang dan Pelajaran untuk Indonesia”, *Jurnal Borneo Administrator*, Vol 10, No. 3, Lembaga Administrasi Negara, 2014.
- _____, “Telaah Normatif dan Empiris tentang Implementasi Asas Dekonsentrasi di Indonesia”, *Jurnal Borneo Administrator*, Vol. 8, No. 3, Pusat Kajian Manajemen Kebijakan LAN-RI, 2012.
- Warsito Utomo, “Implementasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah Tingkat II Masa Orde Baru (Studi Kasus di DATI II Cilacap dan DATI II Kudus)”, *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Vol. 1, No. 2, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, 1997.
- Yusdianto, “Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 3, Universitas Padjajaran, 2015.
- Yusrijal Abdar, “Koalisi Partai Politik dalam UU No. 10 Tahun 2016”, *Jurnal Hukum Magnum Opus*, Vol. 1, No. 1, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, 2018.

Makalah

- Ahmad Pujiyanto, “Tinjauan Fiqh Siyasah dan Sistem Demokrasi atas Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta)”, *Skripsi*, Universitas Sunan Ampel Surabaya, 2014.
- Anthon Raharusun, “Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh, dan Papua dalam Periode 1950-2012)”, *Disertasi Doktor Universitas Indonesia*, Jakarta, 2014.
- Ayi Karyana, “Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai Suatu Sistem”, *Modul Pembelajaran 1*, Perpustakaan Terbuka Tangerang, 2014.
- Bagir Manan, “Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945”, *Disertasi Doktor Universitas Padjajaran*, Bandung, 1990.
- Despan Hermansyah, “Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah (Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah

- Pasca Reformasi”, *Tesis*, Program Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016.
- Inna Junaenah, “Menemukan Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Masa Transisi Otonomi”, *Makalah*, disampaikan dalam Simposium Nasional di Universitas Padjajaran Tahun 2012.
- Irfan Ridwan Maksun, “Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom”, *Laporan Penelitian*, Universitas Indonesia.
- Rizari, “Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”, *Materi Modul*, yang disampaikan oleh Direktorat Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan Kementerian Dalam Negeri, 2017.
- Rudy Heryanto, “Kedudukan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota dari Aspek Yuridis dan Sosio-Politis (Studi Kasus Perkara 11/PUU-VI/2008 di Mahkamah Konstitusi)”, *Tesis*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008.
- Syafarudin, “Nawacita dan Desentralisasi Asimetris: Sekedar Janji atau Solusi Serius Mengatasi Problematika Otonomi Daerah di Indonesia”, *Makalah/Policy Maker*, yang disampaikan dalam Prosiding dan acara Seminar Nasional UU Pemerintahan Daerah Baru: Desentralisasi atau Resentralisasi? Dengan penyelenggara oleh Magister Ilmu Pemerintahan dan Lab. Politik Lokal dan Otonomi Daerah JIP FISIP Universitas Lampung di Rektorat Unila, tanggal 30 April 2015.
- Suwoto, *Kekuasaan dan Tanggungjawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan)*, *Disertasi*, Fakultas Pasca Sarjana UNAIR Surabaya, 1990.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Kawasan Hutan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur,
Bupati, dan Walikota.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2000 tentang
Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan
Tugas Pembantuan.

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang
Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 97/PUU-XI/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016.

Surat Kabar

Kompas, 22 Juli 2002.

_____, 23 September 2002.

_____, 23 November 2002.

_____, 24 Maret 2004.

_____, 4 Agustus 2004.

_____, 4 Februari 2005.

Djohermansyah Djohan, Kado Hari Otonomi, *Kompas*, 2015.

Data Elektronik

Andi Kasmawati, “Relevansi Kebijakan Desentralisasi dengan Konsepsi Negara Kesatuan”,
Artikel, yang diunggah pada <https://media.neliti.com/media/publications/179028-ID->

- [relevansi-kebijakan-desentralisasi-denga.pdf](#), hlm. 578, pada tanggal 29 November 2019, pukul 10:15 WIB.
- Anggara, *Daerah Istimewa dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Dinamika Sejarah dan Perkembangannya*, yang diunggah dalam <https://bahasan.id/wp-content/uploads/2019/09/Daerah-Istimewa-dalam-Sistem-Ketatanegaraan-Indonesia.pdf> pada tanggal 30 Maret 2020 pukul 20:23 WIB.
- Aries Djanenuri, *Konsep-Konsep Pemerintahan Daerah*, Modul Online dalam <http://repository.ut.ac.id/4206/1/IPEM4214-M1.pdf>, diakses tanggal 15 Februari 2020 pukul 09:01 WIB.
- Boedhi Rheza, “Memfungsikan Kembali Provinsi dalam Otonomi Daerah”, *Kumpulan Artikel*, yang disusun oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah yang berjudul “Reposisi Peran Gubernur dalam Hubungan Pusat dengan Daerah” Edisi April-Juni, 2014, diakses dalam www.kppod.org., tanggal 18 Juni 2020, pukul 21:04 WIB.
- Chandra Gian Asmara, “Luhut&Anies di Antara Kontroversi IMB Pulau Reklamasi”, *Artikel*, diakses <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190625095930-80409/luhut-anies-di-antara-kontroversi-imb-pulau-reklamasi> tanggal 23 November 2019 pukul 12:19 WIB.
- Deddy Supriadu Bratakusumah, “Penyelenggaraan Kewenangan dalam Konteks Otonomi Daerah”, *Naskah Artikel*, yang diunggah pada https://www.bappenas.go.id/files/7113/4985/2797/dedy_20091015151001_23830.pdf tanggal 3 April 2020, pukul 13.21 WIB.
- Dirjen Bina Administrasi Kewilayahan Kemendagri dalam judul “Penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan Berdasarkan UU No. 23/2014 ttg Pemda” diakses pada <https://ditjenbinaadwil.kemendagri.go.id/wp-content/uploads/2019/01/PAPARAN-Dirjen.pdf> tanggal 30 Mei 2020 pukul 20.02 WIB.
- Edy Sutrisno, “Konstruksi Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam UU No. 23 Tahun 2014”, *Artikel Hukum*, hlm. 663, yang diunggah dalam http://digilib.mercubuana.ac.id/manager/t!@file_artikel_abstrak/Isi_Artikel_4731822_62115.pdf tanggal 14 April 2020 pukul 21:00 WIB.
- Eka Novia Astuti, “Permasalahan dalam Otonomi Daerah di Indonesia”, *Artikel Berita Kompasiana*, yang diunggah dalam

- <https://www.kompasiana.com/ekanovias/5529a5406ea834202b552d8a/permasalahan-dalam-otonomi-daerah-di-indonesia#> diakses tanggal 4 April 2020, pukul 12.13 WIB.
- Fatmawati, “Otonomi Daerah dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah”, *Artikel*, No. 1, Tahun XXX, yang diunggah dalam <http://jhp.ui.ac.id> tanggal 3 April 2020, pukul 13.25 WIB.
- Jessi Carina, “Pertemanan Ahok dan Rizal Ramli yang Renggang Sejak Polemik Reklamasi”, *Artikel*, diakses pada <https://megapolitan.kompas.com/read/2016/09/19/07212001/pertemanan.ahok.dan.rizal.ramli.yang.renggang.sejak.polemik.reklamasi?page=all> tanggal 23 November 2019, pukul 10:47 WIB.
- Hanif Nurcholis, “Konsep Dasar Local Government”, *Modul 1* yang dikutip dari <http://www.pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/ADPU444003-M1.pdf>., diakses tanggal 17 Februari 2020.
- Herma Yanti, “Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Melaksanakan Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraam Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004”, *Artikel Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Batanghari, Jambi, 2017, hlm. 80-82, diunggah pada jih.unbari.ac.id., tanggal 14 April 2020 pukul 15.00 WIB.
- Hikmahanto Juwana, “Koordinasi Antarinstansi”, *Artikel*, yang diunggah <https://news.okezone.com/read/2009/05/28/58/223811/koordinasi-antarinstansi>, diakses tanggal 17 Mei 2020.
- Indonesia Corruption Watch (ICW), dalam “Eksekusi Tertunda: Keputusan Majelis Salah Kaprah”, *Artikel Berita* yang diunggah dalam <https://antikorupsi.org/id/news/eksekusi-tertunda-keputusan-majelis-salah-kaprah> pada 31 Maret 2020 pukul 13.00 WIB.
- Oscar Feri, “Pandangan Mahfud MD Soal Kisruh Reklamasi Ahok dan Rizal Ramli”, *Artikel*, diakses pada <https://www.liputan6.com/news/read/2557687/pandangan-mahfud-md-soal-kisruh-reklamasi-ahok-dan-rizal-ramli> tanggal 23 November 2019, pukul 10:55 WIB.
- Rahmat Rahman Patty, “Gubernur Maluku Nyatakan Perang, Menteri Susi Kirim Utusan Temui Murad”, *Artikel*, diakses pada <https://regional.kompas.com/read/2019/09/04/15021781/gubernur-maluku-nyatakan->

[perang-menteri-susi-kirim-utusan-temui-murad?page=all](#), tanggal 23 November 2019 pukul 12:45 WIB.

Refly Harun, “Nasib Perppu SBY”, artikel berita yang dimuat dalam detik.com yang diunggah pada Kamis, 9 Oktober 2014 melalui <https://news.detik.com/kolom/d-2714213/nasib-perppu-sby>, diakses tanggal 17 Mei 2020 pukul 16:25 WIB.

Rizky Alike, “Ditantang ‘Perang’, Menteri Susi: Gubernur Maluku Dapat Info Tak Benar”, diakses pada <https://katadata.co.id/berita/2019/09/10/ditantang-perang-menteri-susi-gubernur-maluku-dapat-info-tak-benar>, tanggal 23 November 2019 pukul 12:47 WIB.

Rizky Jaramaya dan Esthi Maharani, “JK: Korupsi Mulai Marak di Era Reformasi”, *Artikel Berita* yang diunggah dalam <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/hukum/18/12/10/pjieuz335-jk-korupsi-mulai-marak-di-era-reformasi> diakses tanggal 30 Maret 2020 pukul 20:34 WIB.

Robert Endi Jaweng, “Resentralisasi Parsial dalam Revisi UU Pemda”, *Kumpulan Artikel*, yang disusun oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah yang berjudul “Reposisi Peran Gubernur dalam Hubungan Pusat dengan Daerah” Edisi April-Juni, 2014, hlm. 11, diakses dalam www.kppod.org, di akses tanggal 29 Juni 2020 pukul 21:50 WIB.

Tribun-Medan, “Anies Blak-blakan Lawan Soal Reklamasi, Emosi Luhut Meledak: Saya Kejar Siapapun Dia”, *Artikel*, diakses pada <https://medan.tribunnews.com/2018/01/26/anies-blak-blakan-lawan-soal-reklamasi-emosi-luhut-memuncak-saya-kejar-siapa-pun-dia> tanggal 23 November 2019 pukul 11:26 WIB.

Lampiran Plagiasi



FAKULTAS
HUKUM

Gedung Mr. Moh. Yenny
Universitas Islam Indonesia
Jl. Sekeloa Utara No. 158 Yogyakarta 55151
T. (0274) 279118
F. (0274) 277043
E. Perpustakaan@uii.ac.id
W. www.uui.ac.id

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 212/Perpus/20/H/VI/2020

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ngatini, A.Md.
NIK : 931002119
Jabatan : Kepala Divisi Perpustakaan Fakultas Hukum UII

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Fatma Reza Zubarita
No Mahasiswa : 16410016
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : PROBLEMATIK KEDUDUKAN GUBERNUR SEBAGAI
KEPALA DAERAH DAN WAKIL PEMERINTAH PUSAT DI
DAERAH MENURUT UNDANGUNDANG NOMOR 23 TAHUN
2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil 20. %
Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 3 Agustus 2020 M
13 Dzulhijah 1441 H



Ngatini, A.Md.
Kep. Divisi Perpustakaan

Ngatini, A.Md.