

**KEDUDUKAN GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT DI DAERAH  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG  
PEMERINTAHAN DAERAH**

**Oleh : Nurliana Br Siregar  
Pembimbing 1 : Dodi Haryono, SHI.,SH.,MH  
Pembimbing 2 : Junaidi, SH.,MH  
Alamat : Jl. Beringin No. 19b, Gobah, Pekanbaru  
Email : nurlianasiregar25@yahoo.co.id - Telepon : 082169919316**

***ABSTRACT***

Act No. 23 of 2014 to position the governor in two positions, namely as Head of the Autonomous Region and as representatives of the Central Government in the area. In the implementation of regional autonomy as a deputy governor of the central government has the authority to direct, supervise and coordinate the affairs of local government. However, in practice, the authorities are less effective because of the disharmony between the Governor and the Regent / Mayor. Based on this understanding, the writing of this thesis formulates three formulation of the problem, namely; First, the position of the Governor pursuant to Act No. 23 of 2014 on Regional Government. Second, the factors that affect the disharmony between the Governor and the Regent / Mayor. Third, the political direction of the legal position as deputy governor of the Central Government in the area.

This research included in the category of normative juridical research that examines the history of the law and legal principles. In this study the type of library materials is the basic data for research, data sources obtained from the literature, among others, include official documents, books, and research reports tangible. data sources used, the primary data, secondary data and data tertiary, technical data collectors in this research is to use the technique documentation.

From the research, there are three main things that can be concluded, first, that the position of the Governor pursuant to Act No. 23 of 2014 on Regional Government there are two, namely: As head of the autonomous regions that perform tasks decentralization, the government district / city is not a subordinate of the Province . As a representative of the central government area, the Regent / Mayor is subordinate. Second, factors that affect the disharmony between the Governor and the Regent / Mayor due to several factors: Conflicts of interest, absence of hierarchical relationship between the Governor and the Regent / Mayor, the Governor's role in carrying out the task of deconcentration do not set out clearly, as deputy governor in the center of the area does not have its own deconcentration device, and presence of the role and duties of the governor's confusion in implementing the monitoring of the district / city. Third, the political direction of the legal position as deputy governor of the center has undergone a transition in terms of election of the Governor. Suggestions writer, to strengthen the position as deputy governor of the Central Government, should the Regent / Mayor follow the instructions Governor, In addition the need for further guidance on the status of the province, the position of the Governor, and the recruitment system in order to strengthen the position as deputy governor of the Central Government in the area.

**Keywords: Position - Governor - Central Government Representative - Act No. 23 of 2014**

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara kesatuan yang dimana Presiden memegang peran sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia dibagi dalam tiga kategori, yakni urusan pemerintahan yang dikelola oleh Pemerintah Pusat, urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi, dan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Sejarah pemerintahan di Indonesia sampai saat ini sudah ada delapan Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah tersebut, mulai dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, serta yang berlaku sekarang yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Akan tetapi, masalah yang berkaitan dengan Otonomi Daerah nampaknya tidak pernah selesai. Persoalan yang muncul mewarnai hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah mengenai pembagian kekuasaan serta alokasi sumber keuangan.<sup>1</sup>

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 4, menegaskan bahwa Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarkis<sup>2</sup> satu sama lain. Akibat

pengaturan yang demikian Kepala Daerah Kabupaten/Kota menganggap Gubernur bukanlah atasan mereka, sehingga kalau akan berhubungan dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Kabupaten/Kota tidak perlu berkoordinasi dengan Gubernur, tetapi langsung saja ke pusat.<sup>3</sup> Hal inilah yang menyebabkan terjadinya disharmonisasi antara Gubernur dengan Bupati/Walikota. Disharmonisasi tersebut terus berlanjut sampai ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memposisikan Gubernur dalam 2 kedudukan, yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom yang kewenangannya atas delegasi dan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah yang jelas sekali kewenangannya atas dasar mandat karena kewenangannya mewakili pusat dan atas kedudukannya sebagai wakil pusat Gubernur harus bertanggungjawab kepada Presiden.<sup>4</sup>

Namun dalam pelaksanaannya, Bupati/Walikota seringkali tidak mengikuti instruksi Gubernur, hal tersebut disebabkan adanya perbedaan latar belakang politik (partai dari Bupati/Walikota dan Gubernur) sehingga menimbulkan kepentingan (visi dan misi) yang berbeda. Perbedaan politik (partai dari Bupati/Walikota dan Gubernur) ini, juga menyebabkan adanya diskriminasi kebijakan anggaran pada masing-masing Kabupaten/Kota. Permasalahan inilah sebenarnya yang mendominasi penyebab ketidakharmonisan (disharmonisasi) antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota.

---

undang nomor 22 tahun 1999 adalah tidak ada hubungan organisasi yang menyatakan bahwa provinsi merupakan pemerintah atasan dari daerah kabupaten/kota atau memiliki tingkat kewenangan tertinggi yang harus dijalankan oleh kabupaten/kota.

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm 95.

<sup>4</sup> [frameit.blogspot.com/resume-kedudukan-dan-kewenangan.html](http://frameit.blogspot.com/resume-kedudukan-dan-kewenangan.html), diakses, tanggal 30 April 2014.

---

<sup>1</sup> Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 227.

<sup>2</sup> Istilah Hierarkis berasal dari kata hierarki yang berarti organisasi dengan tingkat wewenang dari yang paling bawah sampai yang paling atas. Ketika kata hierarki ditambahi imbuhan "is" berarti bersifat hierarkis. Lihat, Ebta Setiawan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) v1.1*, (Software 2010). Jadi yang dimaksud hierarkis dalam konteks klausul undang-

Ketidakharmonisan ini berdampak negatif pada pemerintahan di daerah sehingga tidak bisa efektif.

Oleh karena itu peneliti tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai kewenangan Gubernur dalam melaksanakan pemerintahan di daerah, dan penulis akan meneliti dengan judul “ **Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah penulis paparkan pada latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Gubernur berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Faktor apa sajakah yang mempengaruhi ketidakharmonisan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota dalam menjalankan pemerintahan?
3. Bagaimana arah politik hukum kedudukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Adapun tujuan diadakannya penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa bagaimana kedudukan Gubernur berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa Faktor apa saja yang mempengaruhi ketidakharmonisan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota dalam menjalankan pemerintahan?
3. Untuk mengetahui dan menganalisa bagaimana arah politik hukum kedudukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

## **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

- a) Manfaat secara teoritis yang dimaksud adalah agar penelitian ini dapat dipergunakan sebagai salah satu referensi atau bahan untuk mengembangkan informasi tentang fokus penelitian berkaitan dengan kedudukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah.
- b) Manfaat secara praktis yang dimaksud adalah agar penelitian ini dapat bermanfaat bagi mahasiswa, masyarakat umum, pemerintah dan dapat memberikan gambaran mengenai apa yang menjadi kewenangan dari Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah.
- c) Manfaat Penelitian ini juga sebagai salah satu prasyarat memperoleh Gelar Sarjana Satu (S1) Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Riau.

## **E. Kerangka Teori**

### **1. Teori Kewenangan**

Kewenangan merupakan salah satu konsepsi inti dalam Hukum Administrasi Negara. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh Undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan menteri.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja

dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup>

Istilah kewenangan berasal dari kata “wewenang”. Lubis menguraikan pengertian wewenang dengan membedakannya dengan tugas (*functie*), yakni satuan urusan pemerintahan yang dibebankan kepada organ tertentu untuk dilaksanakan, dan wewenang adalah pelaksanaan teknik urusan yang dimaksud.<sup>6</sup>

## 2. Teori Pembagian Kekuasaan

Dalam sebuah praktek ketatanegaraan sering terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan, sehingga terjadi pengelolaan sistem pemerintahan yang dilakukan secara absolute dan otoriter, untuk menghindari hal tersebut, maka perlu adanya pembagian/pemisahan kekuasaan, sehingga terjadi kontrol dan keseimbangan di antara lembaga pemegang kekuasaan. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim memaknai pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian (legislative, eksekutif, dan yudikatif), tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa

konsekuensi bahwa diantara bagian-bagian itu dimungkinkan ada koordinasi atau kejasama.<sup>7</sup>

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.<sup>8</sup>

Suatu wilayah Negara yang luas tidak mungkin segala urusan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah tersebut yang hanya berkedudukan di pusat pemerintahan, oleh karena itulah maka kemudian wilayah Negara dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi di bagi dalam daerah yang lebih kecil, di daerah yang bersifat otonom atau bersifat administrasi semuanya menurut aturan yang ditetapkan undang-undang.

Pasal 20 ayat (1) Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### a) Asas Desentralisasi

Berdasarkan Pasal 1 ayat (7) Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa desentralisasi

---

<sup>5</sup>Endowari Malau, “Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012”, *Skripsi*, Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru, 2014, hlm 29, dalam Ateng Syafrudin, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm 22.

<sup>6</sup>M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Mandar Maju, Bandung, 2002, hal. 56.

---

<sup>7</sup> Moh kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Budi Chaniago, 1988, hlm, 140.

<sup>8</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998,hlm.35

adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu.<sup>9</sup>

**b) Asas Dekonsentrasi**

Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Menurut Joeniarto, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh Pemerintah Pusat kepada alat-alat kelengkapan dibawahnya untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang terdapat di daerah.<sup>10</sup>

**c) Asas Tugas Pembantuan**

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 9, dinyatakan tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau Desa, dari Pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau Desa, serta dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa untuk tugas tertentu.

**F. Kerangka Konseptual**

Penelitian ini menggunakan sejumlah konsep hukum. Untuk menghindari terjadinya kesalahan pengertian mengenai konsep hukum yang digunakan dalam penelitian ini, penulis memandang perlu untuk menjelaskan beberapa istilah yang terdapat dalam penulisan, yaitu :

---

<sup>9</sup>Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat (7).

<sup>10</sup> Ni'matul Huda, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Bumi Aksara, Jakarta: 2005, hlm. 310

1. Kedudukan merupakan jabatan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seseorang dalam susunan satuan organisasi.
2. Kewenangan adalah hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu atau kekuasaan yang melekat pada suatu jabatan untuk melaksanakan tugas atau tanggungjawab dari suatu jabatan tertentu yang kewenangan tersebut berasal dari Undang-Undang.
3. Gubernur adalah Kepala Daerah Provinsi, dan berfungsi selaku wakil pemerintahan di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali, pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan Kabupaten dan Kota.
4. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. 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.
6. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

**G. Metode Penelitian Jenis Penelitian**

Jenis penelitian/pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif yaitu hukum kepustakaan,

karena menjadikan bahan kepustakaan sebagai tumpuan utama. Dalam penelitian hukum normatif ini penulis melakukan penelitian terhadap sejarah hukum dan asas hukum. Pada jenis penelitian ini bahan pustaka merupakan data dasar untuk melakukan penelitian.<sup>11</sup> Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.

## H. Metode dan Alat Pengumpulan Bahan Hukum

penulisan ini menggunakan Sumber Data Sekunder, yang mana sumber data yang diperoleh dari kepustakaan, antara lain mencakup dokumen–dokumen resmi, buku–buku, dan hasil penelitian berwujud laporan. Data sekunder dibagi menjadi 3, yaitu:

1. Bahan Hukum Primer,  
Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat<sup>12</sup> dan mempunyai otoritas dan berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti, yaitu:
  - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
  - c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
  - d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
  - e) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi.
2. Bahan Hukum Sekunder  
Bahan sekunder dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang memberikan

atau membahas hal-hal yang telah diteliti pada bahan hukum primer. Yakni karya ilmiah (skripsi, tesis, disertasi, jurnal dan artikel), buku-buku serta hasil karya ilmiah dari para pakar hukum yang membahas tentang kewenangan pemerintah dan pemerintahan daerah.

3. Bahan Hukum Tertier  
Bahan hukum tertier dalam penelitian ini adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder, yakni kamus-kamus seperti (KBBI) Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus hukum, dan lain sebagainya yang relevan.
4. Teknik Analisa Bahan Hukum  
Dalam penelitian ini digunakan analisis kualitatif, yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan secara tertulis<sup>13</sup> yang akan diuraikan dan disajikan dalam bentuk kalimat yang mudah dipahami dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta pendapat para ahli atau sarjana. Dan selanjutnya akan menarik kesimpulan secara deduktif, yaitu suatu pedoman menarik kesimpulan dari pernyataan atau dalil yang bersifat umum ke khusus.

## PEMBAHASAN

### A. Kedudukan Gubernur Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administratif<sup>14</sup> di suatu daerah

---

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta: 2006, hlm. 93.

<sup>12</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 113.

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UII Press, Jakarta: 1983, hlm. 32.

<sup>14</sup> Wilayah Administratif adalah wilayah kerja perangkat Pemerintah Pusat termasuk gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah

yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.<sup>15</sup>

Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

Selain itu, peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan:

1. Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan; dan
3. Tugas perbantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah

---

Pusat di Daerah dan wilayah kerja gubernur dan bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di Daerah.

<sup>15</sup>Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Provinsi kepada Kabupaten/Kota dan atau desa serta dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Kewenangan Pemerintah Pusat yang ditetapkan memang sedikit tetapi mendasar dan strategis, sedangkan kewenangan Daerah ditetapkan lebih besar. Daerah Kabupaten/Kota merupakan penerima kewenangan terbesar, sedangkan Daerah Provinsi menerima kewenangan yang sifatnya koordinasi, pengawasan, dan pembinaan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah Provinsi menganut asas dekonsentrasi sekaligus desentralisasi. Berdasarkan asas dekonsentrasi, maka Provinsi merupakan wilayah administrasi, sedangkan berdasarkan asas desentralisasi, maka Provinsi menjadi daerah otonom.

Implikasinya secara struktural adalah menjadikan Provinsi sebagai wilayah administrasi sekaligus sebagai wilayah otonom. Sebagai wilayah administrasi, Provinsi menerima kebijakan politik dari Pemerintah Pusat. Kebijakan tersebut dilaksanakan oleh Gubernur sebagai Kepala wilayah administrasi. Pada konteks ini Gubernur bertindak atas nama Pemerintah Pusat, bukan atas nama Kepala Daerah otonom. Hal tersebut berimplikasi pula pada kedudukan Gubernur dan Bupati/Walikota. Dalam hal Provinsi sebagai daerah otonom, maka pemerintah Kabupaten/Kota bukanlah bawahan dari Provinsi. Tetapi pada konteks Provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi, maka pemerintah Kabupaten/Kota adalah bawahannya dimana pemerintah Kabupaten/Kota adalah subordinat wilayah administrasi Provinsi. Hubungan Provinsi dengan Kabupaten/Kota adalah sesama daerah otonom dalam hubungan koordinasi. Jadi bukan hubungan hierarki antara atasan dengan bawahan.

Inilah yang menyebabkan adanya disharmonisasi antara pemerintah

Kabupaten/Kota dengan Provinsi, dimana Bupati/Walikota menganggap bahwa gubernur bukanlah atasan mereka, sehingga kebijakan yang dikeluarkan Gubernur tidak serta merta dilaksanakan oleh Bupati/Walikota apabila kebijakan Gubernur tersebut tidak sesuai dengan visi dan misi Kabupaten/Kota.

### **B. Faktor Yang Mempengaruhi Ketidakharmonisan Antara Gubernur Dengan Bupati/Walikota Dalam Menjalankan Pemerintahan**

Dalam kenyataannya, peran gubernur sebagaimana dinyatakan di atas kurang dapat dilaksanakan secara optimal karena berbagai sebab sebagai berikut:<sup>16</sup> *Pertama*, konflik kepentingan sering terjadi ketika Gubernur sebagai kepala daerah otonom memiliki kepentingan yang berbeda dengan Bupati/Walikota dalam berbagai aspek kegiatan pembangunan di daerahnya. Misalnya, dalam pengelolaan kegiatan pertambangan, kehutanan dan kegiatan lainnya. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 peran ganda Gubernur sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah yang bertanggung jawab kepada Presiden belum diatur dengan jelas, sehingga menimbulkan persepsi yang berbeda-beda tentang kedudukan gubernur sebagai kepala daerah dan sebagai wakil pemerintah pusat.

*Kedua*, walaupun dalam peraturan perundang-undangan telah diatur mengenai kedudukan gubernur baik sebagai kepala daerah otonom maupun sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi, namun dalam kenyataannya pelaksanaan tugas ini seringkali mengalami hambatan dan tidak sesuai dengan filosofi hubungan antara Gubernur sebagai wakil pemerintah di Provinsi dengan Bupati/Walikota. Hambatan yang dimaksud antara lain adalah adanya hubungan yang tidak harmonis antara Gubernur dengan Bupati dan

Walikota. Seringkali Bupati dan Walikota tidak mengindahkan pembinaan, pengawasan serta koordinasi yang dilakukan oleh Gubernur. Ketidakharmonisan ini dirasakan di banyak daerah di Indonesia.

*Ketiga*, sebagai wakil pemerintah pusat, Gubernur melaksanakan tugas dekonsentrasi. Namun, peran Gubernur dalam melaksanakan tugas dekonsentrasi tidak diatur dengan jelas. Pasal 10 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengatur dengan jelas mengenai tugas yang harus dilaksanakan oleh gubernur. Pasal tersebut hanya mengatakan, bahwa pemerintah pusat dapat melimpahkan penyelenggaraan urusannya kepada Gubernur. Gubernur dalam menjalankan tugas sebagai Wakil Pemerintah pusat dibantu oleh perangkat daerah dan dengan sumber pembiayaan yang umumnya bersumber dari APBD.<sup>17</sup> Keadaan tersebut selain memunculkan ketidakjelasan dalam pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan pengelolaan dana Wakil Pemerintah, juga berimplikasi pada tidak efektifnya pelaksanaan tugas dan peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah. Hal ini membuat pemerintahan kabupaten/kota sulit untuk membedakan peranan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi.

*Keempat*, dalam menjalankan tugas dekonsentrasi, Gubernur sebagai wakil pusat di daerah tidak memiliki perangkat dekonsentrasi sendiri, hanya dibantu oleh perangkat daerah yang ditugaskan untuk melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi dengan sumber pembiayaan yang tidak jelas. Hal ini menimbulkan ketidakjelasan pertanggungjawaban pengelolaan tugas dekonsentrasi. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu

---

<sup>16</sup>www.wordpress.com, diakses tanggal 15 Agustus 2014.

---

<sup>17</sup>www.tribunnews.com, diakses tanggal 3 Januari 2015.

kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah.

*Kelima*, ketidakjelasan pengaturan tentang peran Gubernur seringkali menimbulkan kerancuan peran dan tugas gubernur dalam melaksanakan pemantauan terhadap kabupaten/kota. Pelaksanaan tugas pemantauan terhadap kinerja kabupaten/kota seringkali dilaksanakan secara campur aduk dalam konteks dekonsentrasi dan desentralisasi. Pasal 37 dan Pasal 38 secara jelas memberi tugas kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun, pasal-pasal tersebut tidak mengatur dengan jelas apakah pembinaan dan pengawasan juga dilaksanakan dalam pelaksanaan desentralisasi atau hanya terbatas pada pelaksanaan tugas dekonsentrasi.

Peran Gubernur sebagai wakil pemerintah seringkali diabaikan oleh Bupati/Walikota dan hal ini seringkali menjadi keluhan para Gubernur dalam banyak forum. Pasal 18a Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak secara lengkap menetapkan bagaimana pengaturan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota atau antara Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pasal ini mengamanatkan agar pembagian wewenang diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Urusan skala Provinsi dan urusan skala Kabupaten/Kota untuk setiap sektor belum dapat dirumuskan dengan jelas. Akibatnya banyak pelaku dan pemangku kepentingan yang memberi interpretasi yang berbeda-beda tentang mana urusan Provinsi dan mana urusan Kabupaten/Kota.

### **C. Arah Politik Hukum Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah**

Gubernur adalah jabatan politik di Indonesia. Gubernur merupakan kepala daerah untuk wilayah Provinsi. Selain itu Gubernur juga berkedudukan sebagai wakil Pemerintah Pusat di wilayah Provinsi bersangkutan, Kewenangan Gubernur diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi.<sup>18</sup>

Gubernur bukanlah atasan Bupati atau Walikota namun hanya sebatas membina, mengawasi, dan mengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota. Hubungan pemerintah Provinsi dengan pemerintah Kabupaten/Kota bukan subordinat, dimana masing-masing pemerintahan daerah tersebut mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Arah politik hukum kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah saat ini telah mengalami transisi, yang mana pada awalnya pemilihan gubernur dipilih secara langsung oleh masyarakat namun saat ini pemilihan gubernur telah dipilih oleh DPRD melalui votting suara terbanyak ini dapat kita lihat dari disahkannya peraturan perundang-undangan terbaru yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Menyangkut posisi Gubernur memang amat dilematis. Di satu sisi gubernur melaksanakan urusan desentralisasi yang menjadi kedudukannya sebagai kepala daerah otonom dan fungsi pelayanan di provinsi (*concurrent system*), pada sisi lain bertanggung jawab atas urusan dekonsentrasi dalam

---

<sup>18</sup>[www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org). Diakses pada tanggal 15 Agustus 2014.

kedudukannya selaku wilayah administratif yang menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah. Sebagai sesama daerah otonom, jelas tak ada hubungan hirarkial antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota karena memang tidaklah logis suatu entitas otonom menjadi subordinat dari entitas otonom lainnya. Tapi, sebagai wilayah kerja Gubernur dalam kedudukannya sebagai Wakil Pusat maka desain hubungan Propinsi dengan Kabupaten/Kota jelas bertingkat. Maka, Gubernur berkewenangan penuh melakukan sejumlah tugas pengawasan, pembinaan dan koordinasi terhadap suatu Kabupaten/Kota, antar Kabupaten/Kota, maupun antar Kabupaten/Kota dengan Provinsi sendiri.

Aspek lain yang mempengaruhi arah politik kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat yaitu, di era otonomi (sejak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), hirarki antar pemerintahan terputus. Provinsi, sebagai *intermediate government*, kehilangan peran lantaran jalur relasi antara Pemerintah Pusat dengan Kabupaten/Kota sering bersifat langsung. Sering terlihat bahwa Pusat lebih senang berurusan langsung dengan Kabupaten/Kota ketimbang mengurus 33 Provinsi dan mewakilkan pengurusan Kabupaten/Kota tersebut ke Provinsi. Demikian sebaliknya, Kabupaten/Kota sering melangkahi Provinsi untuk secara langsung berhubungan dengan Pusat.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Bahwa kedudukan Gubernur berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ada dua. *Pertama*, sebagai kepala daerah otonom yang menjalankan tugas desentralisasi di daerah provinsi. Dalam hal Provinsi sebagai daerah otonom, maka pemerintah Kabupaten/Kota bukanlah bawahan dari Provinsi. Hubungan Provinsi dengan Kabupaten/Kota adalah sesama daerah

otonom dalam hubungan koordinasi, jadi bukan hubungan hierarki antara atasan dengan bawahan, inilah yang menyebabkan adanya disharmonisasi antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi.

*Kedua*, sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang tugasnya meliputi koordinasi pembinaan dan pengawasan terhadap Kabupaten/Kota, maka Bupati/Walikota adalah bawahannya dimana pemerintah Kabupaten/Kota adalah subordinat wilayah administrasi Provinsi. Sebagai wilayah administrasi, Provinsi menerima kebijakan politik dari Pemerintah Pusat, Gubernur bertindak atas nama Pemerintah Pusat, bukan atas nama kepala daerah otonom.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi ketidakharmonisan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota disebabkan beberapa faktor yaitu:
  - a. Konflik kepentingan sering terjadi ketika Gubernur sebagai kepala daerah otonom memiliki kepentingan yang berbeda dengan Bupati/Walikota dalam berbagai aspek kegiatan pembangunan di daerahnya.
  - b. Tidak adanya hubungan hierarki antara Gubernur dengan Bupati/Walikota, sehingga menimbulkan kecenderungan Bupati/Walikota tidak mengikuti instruksi Gubernur. Sehingga mengakibatkan ketidak efektifan dalam menjalankan kebijakan pemerintahan
  - c. Sebagai wakil pemerintah pusat, Gubernur melaksanakan tugas dekonsentrasi. Namun, peran Gubernur dalam melaksanakan tugas dekonsentrasi tidak diatur dengan jelas. Pasal 10 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengatur dengan jelas mengenai tugas yang harus

- dilaksanakan oleh gubernur. Pasal tersebut hanya mengatakan, bahwa pemerintah pusat dapat melimpahkan penyelenggaraan urusannya kepada Gubernur.
- d. Dalam menjalankan tugas dekonsentrasi, Gubernur sebagai wakil pusat di daerah tidak memiliki perangkat dekonsentrasi sendiri, hanya dibantu oleh perangkat daerah yang ditugaskan untuk melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi dengan sumber pembiayaan yang tidak jelas. Hal ini menimbulkan ketidakjelasan pertanggung jawaban pengelolaan tugas dekonsentrasi.
  - e. Adanya kerancuan peran dan tugas gubernur dalam melaksanakan pemantauan terhadap kabupaten/kota. Pelaksanaan tugas pemantauan terhadap kinerja kabupaten/kota seringkali dilaksanakan secara campur aduk dalam konteks dekonsentrasi dan desentralisasi.
3. Dengan disahkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka arah politik hukum kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah saat ini telah mengalami transisi, yang mana pada awalnya pemilihan gubernur dipilih secara langsung oleh masyarakat namun saat ini pemilihan gubernur telah dipilih oleh DPRD melalui *votting* suara terbanyak. Sistem pemilihan gubernur dewasa ini sama halnya seperti pemilihan gubernur pada masa orde baru yang mana pemilihan gubernur juga dipilih oleh DPRD yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah. Aspek lain yang mempengaruhi arah politik kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat yaitu, di era otonomi (sejak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004),

hirarki antar pemerintahan terputus. Permasalahan lain terjadi di internal Gubernur/Provinsi itu sendiri, wujudnya lebih terkait dengan tiadanya aparat pendukung pelaksanaan dekonsentrasi di provinsi. Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010, telah memberikan penguatan kedudukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Namun dalam prakteknya, Peraturan Pemerintah ini belum efektif menguatkan kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Masih perlu dipikirkan untuk mengamandemen Konstitusi menuju penataan ulang status Provinsi, kedudukan Gubernur, dan sistem rekrutmen agar simetris dalam kerangka efektifitas pelaksanaan asas dekonsentrasi.

## **B. SARAN**

1. Kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah hendaknya memiliki kewenangan memberikan sanksi kepada Bupati/Walikota yang tidak menjalankan instruksi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah.
2. Hendaknya Gubernur dan Bupati/Walikota mengenyampingkan kepentingan pribadi dan politik, dan seharusnya mereka saling mendukung visi dan misi guna terciptanya tata pemerintahan yang baik.
3. Penggabungan pilkada adalah solusi yang bisa dikembangkan untuk mengatasi problem anggaran. Penggabungan tersebut bisa dalam satu provinsi atau bahkan penggabungan secara nasional. Pilkada yang berlangsung serentak lebih efisien dari segi waktu, biaya, dan dampak sosial politiknya. Apalagi bila pilkada serentak ini digabungkan dengan pelaksanaan pemilihan umum legislatif dan presiden. Kedepan hanya ada tiga hari pemilu. Pemilu presiden, legislatif dan kepala daerah. Selain itu perlu adanya pengaturan

lebih lanjut mengenai status Provinsi, kedudukan Gubernur, dan sistem rekrutmen guna memperkuat kedudukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku:

Budiarjo, Miriam, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Huda, Ni'matul, 2009, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Indra, Mexsasai, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung.

Lubis, M. Solly, 2002, *Hukum Tata Negara*, Mandar Maju, Bandung.

Marzuki, Peter Mahmud, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.

Moh. kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Budi Chaniago.

Soekanto, Soerjono, 1983, *Pengantar Penelitian Hukum*, UII Press, Jakarta.

Sunggono, Bambang, 2010, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.

### B. Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

### C. Website

frameit.blogspot.com.resume-kedudukan-dan-kewenangan.html, diakses, tanggal 30 April 2014.

www.wordpress.com, diakses tanggal 15 Agustus 2014.

www.tribunnews.com, diakses tanggal 3 Januari 2015.

www.wikipedia.org. Diakses pada tanggal 15 Agustus 2014.