

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kewenangan Gubernur sebagai kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sangat menarik untuk dibicarakan, karena membicarakan perihal kewenangan Gubernur sebagai kepala daerah berarti juga membicarakan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Suatu hal yang menarik membicarakan hubungan antara pusat dan daerah karena masalah ini dalam kenyataannya menimbulkan tarik ulur kepentingan antara pusat disatu sisi sebagai pemegang otoritas dibidang pemerintahan dan daerah¹, disisi lain sebagai bagian yang tidak bisa dipisahkan dari konteks negara kesatuan itu sendiri.

Kalau dilihat dalam segi hubungan kewenangan antara pusat dan daerah maka secara dogmatik maka kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah tentu bersifat terbatas tentu berbeda halnya dengan negara federasi kewenangan yang ada pada negara bagian tentu sangat luas sehingga negara bagian lebih mempunyai ruang gerak yang leluasa dalam menggunakan kewenangan yang ada padanya. Namun bagaimanapun hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dalam negara hukum harus digariskan dalam sebuah kebijakan berbentuk undang-undang, yang akan mengatur hubungan antara pusat dan daerah.

¹ Muhammad Fauzan, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, hlm 76.

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar suatu negara adalah merupakan induk dari semua peraturan perundang-undangan yang ada dalam suatu negara, begitu juga halnya di Indonesia. Sekurang-kurangnya ada empat pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara eksplisit mengatur tentang pemerintahan daerah di Indonesia. Pasal tersebut antara lain, Pasal 1, Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sejalan dengan kehendak reformasi, maka terjadi pula perubahan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, salah satu pasal yang diubah atau diamandemen adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal yang mengatur masalah pemerintah daerah di Indonesia.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen menyatakan:

- (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 pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.
- (6) Pemerintahan 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.

Selanjutnya mengenai pemerintahan daerah ini dalam Pasal 18A Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen menyatakan:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Kemudian Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen menyatakan:

- (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 dengan undang-undang.

Pasal 18A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memberi amanat tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, termasuk hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Begitu pula dengan Pasal 18B, menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga 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.

Sesuai dengan sifat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai aturan dasar maka setiap pasal yang akan diberlakukan, membutuhkan undang-undang sebagai pelaksanaannya, mengenai Pasal 18, 18A dan 18B Undang-Undang Dasar 1945 sebagai aturan dasar tentang pemerintahan daerah, mengharuskan adanya undang-undang sebagai aturan pelaksanaannya.

Sejak Tahun 1999 pasca reformasi telah lahir tiga undang-undang tentang pemerintahan daerah. *Pertama*. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, perjalanan otonomi daerah yang ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dalam sejarah penyelenggaraan otonomi daerah, kelihatannya hanya mampu bertahan selama lima tahun akibat adanya perubahan dinamis dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, juga akibat implikasi dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perubahan pertama yang diikuti dengan perubahan kedua, ketiga dan keempat, di samping itu juga memperhatikan ketetapan-ketetapan MPR-RI yang dijabarkan dalam

bentuk Undang-Undang.² Yang mana Undang-Undang ini kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diganti lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Di dalam pertimbangan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dikatakan a). Bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, Pemerintahan Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut 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 efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban penyelenggaraan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Seiring dengan prinsip itu, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu

² Siswanto Sunarno, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.4.

memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antara daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan, dan pengawasan, di samping itu diberikan pula standar arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan dan evaluasi, bersamaan itu pemerintahan wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang, kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³ Tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah seperti yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang sebelumnya juga telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut yang kini sedang berjalan yakni pada hakikatnya berupaya memberdayakan kemampuan daerah dalam segala aspek kehidupan dengan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, menjamin keserasian hubungan antar daerah

³ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

dan keserasian hubungan daerah dan pemerintah. Usaha kearah cita-cita tersebut hanya bisa dicapai dengan baik jika pelaksanaan otonomi daerah berjalan sesuai dengan rencana, sebagaimana yang telah digariskan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah di atas.

Sejarah telah mencatat bahwa pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sejak era reformasi hingga sampai hari ini sebagai bagian dari proses pemberdayaan daerah dalam kenyataannya telah menimbulkan masalah-masalah baru baik dalam tatanan lokal di daerah maupun yang berimplikasi nasional hubungan pusat dan daerah timbulnya berbagai persoalan baru dan mendasar dalam proses penyelenggaraan roda pemerintahan di daerah, termasuk kewenangan Gubernur sebagai kepala daerah.

Penyelenggara pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Presiden, dibantu oleh seorang Wakil Presiden dan Menteri-Menteri Negara yang masing-masing membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Menurut C.S.T Kansil, Menteri-Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Menteri adalah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvonir executive*).⁴ Untuk tingkat pemerintah daerah provinsi adalah Gubernur.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak terdapat ketentuan baik dalam pasal maupun ayat yang menyebut istilah Gubernur sebagai wakil pemerintah. Tetapi istilah tersebut kemudian muncul dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai salah satu undang-undang yang mengatur

⁴ C.S.T Kansil dan Cristina S.T Kansil, 1995, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm 103.

lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedudukan dan kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah melekat (*inherent*) dengan kekuasaan pemerintah (Presiden). Pengaturan kekuasaan pemerintah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah dimuat pada Bab III dengan judul “Kekuasaan Pemerintahan Negara”. Dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan Negara menurut Undang-Undang Dasar”. Kekuasaan pemerintah dipegang oleh Presiden merupakan kekuasaan untuk menjalankan kekuasaan pemerintah pusat.⁵

Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut hanya menegaskan kedudukan Gubernur kepala pemerintahan daerah provinsi tetapi tidak menegaskan sebagai kepala wilayah yang merupakan wakil pemerintahan pusat. Dalam penyelenggaraannya pemerintahan di daerah selama ini Gubernur selalu diberi kedudukan ganda (*dual authority*), yakni jabatan sebagai kepala wilayah yang merupakan wakil pemerintahan pusat di wilayah dan sebagai kepala daerah yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom. *Dual authority* dilaksanakan agar kendali pusat terhadap daerah tidak terputus dengan cara menempatkan wakil pemerintahan di daerah.⁶

Kewenangan Gubernur sebagai kepala daerah dalam perkembangannya pasca reformasi di bawah tiga undang-undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku

⁵ Yuslim, 2014, “Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota Menurut Undang-Undang Dasar 1945”, Disertasi Doktor Universitas Andalas, Padang, hlm. 194.

⁶ *Ibid.*, hlm. 196.

juga mengalami pasang surut atau tarik ulur kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Sebagai contoh dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan Gubernur sebagai wakil pusat di daerah belum diatur secara tegas. Sehingga dalam pelaksanaan kewenangan tersebut menimbulkan permasalahan. Kemudian lahir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang sedikit memberi kewenangan yang jelas kepada Gubernur sebagai kepala daerah.

Berdasarkan uraian yang dijadikan latar belakang masalah di atas penulis menjadi tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Yuridis Kewenangan Gubernur Sebagai Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini dirumuskan dalam dua pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Gubernur sebagai kepala daerah otonom dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan Penelitian.

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan di atas maka penelitian ini bertujuan antara lain:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan Gubernur sebagai kepala daerah otonom dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk menganalisis kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

D. Manfaat Penelitian.

Penelitian yang dilakukan ini diharapkan memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Manfaat Teoritis

Tulisan ini berusaha menghimpun, teori-teori yang ada yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dan mendalami teori tersebut yang kemudian teori-teori itu dijadikan pisau analisis untuk mengkaji apa dasar, bagaimana kewenangan Gubernur kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi yang tepat bagi pemerintah pusat dalam memberikan kewenangan kepada Gubernur sebagai kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Juga tulisan ini nantinya diharapkan dapat memperkaya khasanah teoritis atau memperkaya khasanah ilmu pengetahuan terutama yang berkaitan dengan Kewenangan Gubernur sebagai Kepala Daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan dari tulisan ini akan dapat mengetahui dasar kewenangan Gubernur kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah.
- b. Diharapkan dari tulisan ini akan diketahui dasar hukum dan kewenangan yang tepat yang akan diberikan pemerintahan pusat kepada Gubernur kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah yang sejalan dengan prinsip negara kesatuan.

c.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang penulis gunakan adalah yuridis normatif. Dikatakan menggunakan pendekatan yuridis normatif, karena titik fokus pada penelitian ini adalah pada norma hukumnya atau dasar hukum kewenangan Gubernur kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif karena penulis berusaha menggambarkan data dan fakta seputar yang diteliti.

3. Jenis Data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian hukum normatif adalah data sekunder, yang mencakup:

- a. Bahan Hukum Primer yaitu peraturan perundang-undangan, yang mencakup peraturan perundang-undangan yang dijadikan sandaran hukum oleh Gubernur kepala daerah menjalankan kewenangannya

dalam sistem pemerintahan daerah. Adapun bahan-bahan hukum primer yang dibutuhkan penulis antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang;
- 7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

- 8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.
- b. Bahan Hukum Sekunder (bahan acuan bidang hukum), yaitu bahan hukum yang berupa jurnal hukum, buku-buku hukum, abstrak perundang-undangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, dan makalah hukum.
- c. Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, seperti Kamus Hukum, Kamus Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Inggris, ensiklopedia, artikel, majalah, surat kabar atau internet.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Studi Dokumen, yakni mempelajari bahan-bahan penelitian kepustakaan. Teknik dalam pengumpulan data dalam penelitian ini adalah semua aturan yang masih berlaku yang mengatur tentang kewenangan Gubernur kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah. Karena fokus penelitian ini adalah kewenangan Gubernur kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maka yang menjadi sampel penelitian adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

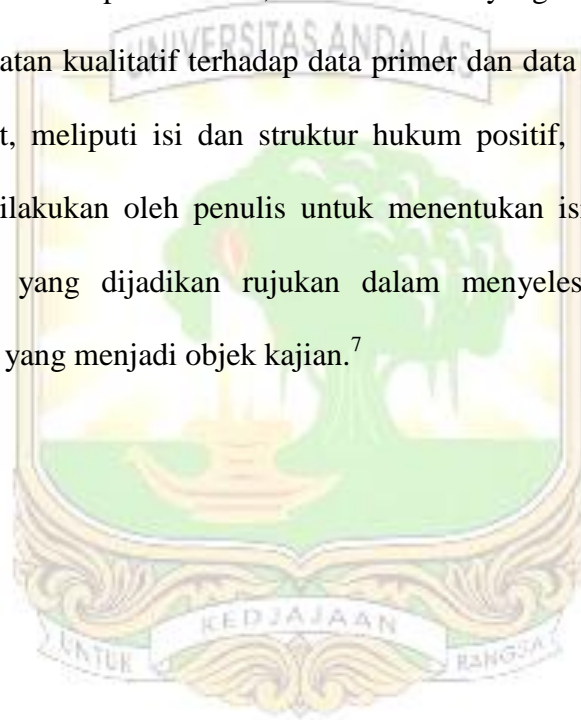
5. Pengolahan dan Analisis Data.

a. Pengolahan data

Data yang diperoleh kemudian dilakukan penyesuaian dengan pembahasan yang akan diteliti dengan melakukan telaah buku, literatur, dan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan objek penelitian.

b. Analisis data

Berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.⁷



⁷ Zainuddin Ali, 2019, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 107.