

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

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 ini mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah tersebut, selanjutnya mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri, dan masing-masing penyelenggaraan pemerintahan daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah, untuk pemerintahan provinsi kepala pemerintahannya disebut sebagai gubernur, untuk kabupaten kepala pemerintahannya disebut bupati, dan kota kepala pemerintahannya disebut walikota.¹

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia posisi gubernur menjadi unik dan khas karena otonomi daerah dan pemilihan langsung di daerah telah menjadikan gubernur sebagai kepala daerah namun disisi lain dengan adanya asas dekonsentrasi, maka gubernurpun bertindak sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Dalam pengertian gubernur sebagai wakil pemerintah pusat adalah untuk menjembatani dan memperpendek rentan kendali pelaksanaan dan fungsi pemerintahan, termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap urusan penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten dan kota.

¹Lihat Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (1) dan (2).

Pemilihan gubernur secara langsung ternyata menimbulkan persoalan. Dipilih secara langsung, gubernur lebih kuat kedudukannya sebagai kepala daerah dibandingkan gubernur kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat. Dikatakan lebih kuat kedudukan gubernur sebagai kepala daerah, sebab gubernur terpilih mendapat legitimasi dari rakyat dan juga memiliki program-program yang pernah dijanjikan saat kampanye serta gubernur bertanggungjawab terhadap rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepercayaan diri gubernur cenderung tinggi sebagai kepala daerah dan seringkali melakukan kebijakan diluar kewenangannya, terlebih kewenangan sebagai wakil pemerintah pusat di daerahpun menjadi terabaikan. Minimnya koordinasi di daerah, serta ketidak selarasan program pusat dan daerah yang berimplikasi terhadap buruknya pembangunan dan pelayanan publik.² Contoh dari buruknya pembangunan dan pelayanan publik adalah pelayanan publik dasar yaitu di daerah provinsi Jawa timur seperti kesehatan, pendidikan dan administrasi kependudukan. sedangkan pembangunan yaitu perbaikan infrastruktur penataan transportasi.

Berdasarkan Undang-undang Dasar Negara kesatuan republik Indonesia tahun 1945 bahwa gubernur ditetapkan sebagai kepala daerah provinsi. Keberadaan daerah provinsi sebagai konsekuensi dari adanya pembagian wilayah Negara kesatuan republik Indonesia sebagaimana yang diperintahkan oleh pasal 18 Undang-Undang Dasar tahun 1945 dan mekanisme pemilihan kepala daerah adalah secara demokratis. Dapat dimaknai bahwa pemerintah daerah dapat

² Eko Nur Kristiyanto Badan Pembinaan Hukum Nasional-Kementerian Hukum dan Ham RI , Pemilihan Gubernur Tak Langsung Sebagai Penegasan Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di daerah Jurnal RechtsVinding Badan Pembinaan Hukum Nasional 2012

membentuk produk hukum daerah sesuai dengan aspirasi rakyat dan kebutuhan nyata daerahnya sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi. Sistem pemerintahan daerah pada prinsipnya harus menyesuaikan diri dengan sistem pemerintahan pusat, yang pada umumnya sistem tersebut telah ditegaskan dalam Undang-undang sepanjang Negara itu mempunyai Undang-Undang dasar³.

Gubernur merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah gubernur berperan sebagai kepala daerah otonom yang mempunyai tugas dan wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri yang disebut dengan otonomi daerah, begitu juga selanjutnya dengan kabupaten/kota yang dipimpin dengan bupati dan wali kota.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal diwilayah tertentu dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintah umum.⁴ Artinya bahwa urusan pemerintah pusat yang ada pada daerah dilimpahkan kepada gubernur sebagai wujud adanya gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

³ Dr, Titik Triwulan Tutik,SH.,MH Konstruksi Hukum tata Negara Indonesia pasca amandemen UUD 1945, 2011

⁴Lihat Undang-undang NO 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat (9) Tentang Pemerintah Daerah.

Mengutip pendapat Philipus M. Hadjon, Dekonsentrasi adalah penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang mempunyai hubungan hierarki dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus Tugas-tugas tertentu yang disertai hak-hak untuk mengatur dan membuat keputusan dalam masalah-masalah tertentu, pertanggungjawaban terakhir terhadap pada badan pemerintahan yang bersangkutan.⁵

Dekonsentrasi merupakan unsur sentralisasi, karena semata – mata “ambelijk” maka dengan ini dekonsentrasi dalam ilmu hukum terletak dalam lingkungan Hukum Administratif Negara. Dekonsentrasi ini pada umum nya merupakan urusan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada gubernur yaitu kepala daerah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Urusan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada Gubernur merupakan dalam bentuk non fisik sehingga gubernur sebagai kepala daerah juga memiliki fungsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat.⁶

Berdasarkan hasil wawancara pada saat melakukan penelitian praktik kerja lapang salah satu kepala sub bagian dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang ada pada biro administrasi pemerintahan umum menyatakan bahwa pelaksanaan asas dekonsentrasi atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sangat menyulitkan. Dikatan sangat menyulitkan, pelaksanaan dekonsentrasi ini sifatnya terikat pada pemerintah pusat. Gubernur sebagai kepala daerah dipilih oleh rakyat dan harus bertanggung jawab kepada daerah sesuai dengan otonomi daerah. disisi lain juga

⁵ Dr, Titik Triwulan Tutik,SH,.MH *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* Hlm: 246.

⁶ *Ibid* Hlm. 248

gubernur harus memiliki dua kedudukan yaitu sebagai kepala daerah dan juga sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan tentunya terhadap pemerintah pusat memiliki kewenangan yang berbeda.⁷

Keluhan juga terhadap gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah ini sangat menekankan seolah-olah bahwa gubernur hanya sebagai pelaksana urusan pemerintah pusat. Keluhan-keluhan ini muncul pada saat kepala sub bagian Dekonsentrasi/Tugas Pembantuan Biro administrasi pemerintahan umum Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur, mengundang perwakilan-perwakilan instansi pemerintah daerah kab/kota dalam rapat koordinasi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah banyak yang tidak hadir. Hal ini menyatakan bahwa pemimpin-pemimpin pemerintahan daerah tidak mau terikat dengan urusan pemerintah pusat. Lalu bagaimana hubungan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah yang sesungguhnya.

Pemerintah daerah juga memiliki hubungan dengan pemerintah daerah lainnya, hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Kurang jelasnya peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, hal ini menjadi keluhan gubernur dalam hal koordinasi pelaksanaan urusan pemerintahan lintas kabupaten/kota di wilayah kerjanya. untuk memperjelas dan memperkuat peran gubernur yang karena jabatannya berkedudukan sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan dengan penjelasan bahwa yang dimaksud

⁷ Hasil Wawancara Terhadap Kepala Sub Bagian Dekonsentrasi/Tugas Pembantuan Biro Administrasi Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur.

dengan wilayah provinsi dalam ketentuan ini adalah wilayah administrasi yang menjadi wilayah kerja gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Sebelum diamandemennya Undang-undang Dasar 1945 kedudukan gubernur cenderung hanya sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat karena kebijakan daerah sangat bergantung kepada kebijakan pemerintah pusat, namun setelah diamandemennya Undang-undang Dasar 1945 dimana otonomi seluas-luasnya kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah eksistensinya menjadi semakin kuat karena gubernur sebagai kepala daerah memiliki kewenangan yang lebih luas, hanya saja gubernur tetap berkordinasi kepada pemerintah pusat.

Dari tujuh kali perubahan Undang-undang tentang pemerintah daerah yakni Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang No 32 Tahun 2004, Undang-Undang No 12 tahun 2008 Perubahan Kedua atas Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No 23 tahun 2014 tentan pemerintah daerah bahwa penguatan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat menyebabkan terjadinya juga pada perubahan kedudukan gubernur sebagai kepala daerah hal ini karena pada konsep Negara kesatuan cenderung kepada sistem desentralisasi, namun konsep desentralisasi diindonesia bukanlah desentralisasi sebab melihat bahwa cakupan wilayah pemerintahan Indonesia sangatlah luas sehingga konsep desentralisasi dibarengi dengan dekonsentrasi.⁸

⁸ Dr, Titik Triwulan Tutik,SH.,Mh-OpCit Hlm: 249.

Sebelumnya pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah menempatkan provinsi sebagai daerah otonom sekaligus sebagai wilayah administrasi, konsekuensinya gubernur juga memiliki dua peran baik sebagai kepala daerah dan juga sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. berdasarkan konsekuwensi yang ada pada Undang-undang tersebut yang namanya daerah otonom berarti gubernur sebagai kepala daerah dan mengurus rumah tangganya sendiri tetapi tetap berlandaskan Undang-undang 1945. Jika gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah atas dasar apakah gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, yang jelas sekarang Otonomi daerah dan bahwa gubernur menjadi kepala daerah.

Aspek yang paling penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu gubernur, kedudukan gubernur sangat penting karena gubernur sangat melekat asas dekonsentrasi. Pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur merupakan sebagai wujud untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara kesatuan republik Indonesia. wujud dari pelaksanaan asas dekonsentrasi yaitu gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, berarti seorang gubernur memiliki dua kedudukan yaitu: kedudukan sebagai kepala daerah provinsi dan juga kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.⁹

⁹ Dr, Titik Triwulan Tutik,SH.,Mh-*Opcit* Hlm: 250

Mengenai dengan kedudukan gubernur sebagai kepala daerah jelas bahwa setiap provinsi dipimpin oleh seorang gubernur yang menganut asas otonomi daerah sehingga setiap daerah mengurus daerah nya sendiri atau disebut sebagai daerah otonom. perbedaan adanya seorang gubernur memiliki kedudukan yang berbeda tentu akan menimbulkan kewenangan yang berbeda pula. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah memiliki tugas melaksanakan urusan pemerintah pusat kordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pembinaan serta pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah¹⁰

Pelaksanaan asas dekonsentrasi, Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah merupakan organ pemerintah pusat yang dapat dikatakan ditugaskan sebagai pelaksana program dekonsentrasi, persoalan kemudian yang timbul dalam dekonsentrasi adalah figur kewenangan yang dimiliki oleh organ pusat atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang ada di daerah. apakah gubernur merupakan organ pusat atau sebagai wakil pemerintah pusat yang ada di daerah? padahal kekuasaan gubernur dalam daerah yaitu sebagai kepala daerah adalah cukup luas. lalu bagaimanakah kewenangan yang dilakukan oleh organ pusat di daerah berdasarkan suatu delegasi wewenang, mandat, ataukah atribusi wewenang lalu bagaimanakah pertanggungjawaban gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam melaksanakan asas dekonsentrasi. Berdasarkan kajian dan uraian diatas tentang masalah kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, untuk itu penulis melakukan penelitian.

¹⁰ Undang-undang No 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah

1.2. Rumusan Masalah

1. Mengapa Gubernur Selain Kepala Daerah Juga Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah.?
2. Bagaimanakah Bentuk Pertanggungjawaban Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah.?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun Tujuan Penelitian Yang hendak dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui alasan-alasan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.
2. Untuk mengetahui bentuk pertanggungjawaban gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

1.4. Kegunaan

1.4.1. Manfaat Teoritis

Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah akan memberikan kontribusi terhadap ilmu pengetahuan yang dalam hal ini ilmu hukum khususnya pemerintahan yaitu hukum pemerintahan daerah terutama mengenai pelimpahan kewenangan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah merupakan wujud dari pelaksanaan asas dekonsentrasi sehingga kita tahu bagaimana kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Hasil dari dilakukannya penelitian ini dapat menjadikan masukan bagi mahasiswa atau pembaca yang tertarik dalam hukum pemerintahan khususnya mata kuliah hukum pemerintah daerah serta dapat dijadikan masukan berikutnya bagi peneliti selanjutnya.

1.4.2. Manfaat Praktisi

Manfaat praktis dalam penelitian ini adalah sebagai tambahan bagi praktisi yang membaca skripsi ini terkait dengan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah

1.5. Keaslian

Keaslian terhadap penelitian ini adalah murni dari pemikiran dari ide penulis yang dituang dalam bentuk skripsi sebagai syarat kelulusan yaitu dengan judul kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Keaslian skripsi ini memiliki kemiripan dengan penelitian lain tentang kedudukan gubernur yaitu dengan jurnal, skripsi dan tesis.

Adapun kemiripan yang sama dengan skripsi ini terkait judul kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah sebagai berikut:

1. Other thesis dari Marwenny, Elwidarifa (mahasiswa 2008 Fakultas Hukum Universitas Andalas) yang berjudul kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah (suatu perbandingan undang-undang nomor 22 tahun 1999 dengan undang-undang 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah). penulisan ini focus pada perbandingan kedudukan gubernur

sebagai wakil pemerintah pusat di daerah menurut undang-undang nomor 22 tahun 1999 dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004 serta bagaimanakah kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah tahun 2004.

2. Skripsi, Iza sadzili mahasiswa 2013 fakultas hukum universitas airlangga) yang berjudul penguatan kedudukan, peran, dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah setelah saya membandingkan maka perbedaan yang terdapat pada skripsi dengan penelitian lainnya adalah terletak pada rumusan masalah serta pembahasannya.
3. Skripsi Reynold Ramond mahasiswa fakultas hukum universitas tamansiswa padang yang berjudul kedudukan gubernur Sumatera Barat sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah letak yang menjadi perbedaan dengan skripsi ini adalah letak permasalahan dan objek yang menjadi kajian penelitian adalah gubernur Sumatera Barat.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan penelitian normatif, yang berarti suatu penelitian yang merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun

doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum.¹¹ Penggunaan jenis penelitian ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa penulis meneliti peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengaturan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Peraturan tersebut ditelaah dengan konsep teori administrasi Negara, hukum tata Negara yang berkaitan dengan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

1.6.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan didalam penelitian hukum ini adalah pendekatan perundang-undangan, dan konsep (*statute approach*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi peneliti untuk kegiatan praktis, pendekatan perundang-undangan akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari apakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dasar atau regulasi dan undang-undang.

Peraturan perundang-undangan digunakan sebagai analisa penelitian karena peraturan perundang-undangan adalah aturan hukum yang menjadi bahan analisa dalam penelitian ini, peraturan perundang-undangan pada umumnya berisi ketentuan-ketentuan yang bersifat mengikat.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: kencana. 2010, hlm. 35.

Kemudian selanjutnya pendekatan konsep (*Conceptual Approach*) dengan mempelajari tentang pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang ada dalam ilmu hukum bertujuan untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.

1.6.3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan hasil yang baik tentunya harus ditunjang oleh data yang akurat dan valid, hal ini digali dari beberapa sumber yang berkaitan dan terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam masalah yang diteliti. Maka data yang dipakai dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis, antara lain:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.¹² Bahan hukum primer terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia antara lain:

1. Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang – undang No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi

¹² Jhony Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia 2010)

tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan buku-buku, pejabat publik, komentar para ahli hukum, wawancara terhadap instansi pemerintahan daerah yang ada kaitannya dengan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

3. Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu meliputi media cetak, media elektronik, kamus hukum dan internet.