

TINJAUAN HUKUM
KEDUDUKAN DAN FUNGSI GUBERNUR MENURUT UU NO. 9 TAHUN
2015 TENTANG PERUBAHAN UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH

Yusuf Djabbar
Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Watampone
Email: djabbaryusuf@gmail.com

Abstract

This study aimed to how the position and function of the Governor in the implementation of regional autonomy granted by Law No. 23 year off in 2014 and how the position and function of the ideal governor in the implementation of regional autonomy.

The results showed that the position and function of the Governor contained in the legislation gives the governor position as an arm of the central government and coordinate the governance between the Central Government and the Regions., And has not been implemented to the maximum Due to remember the law is simpulation has not lasted 2 years and there are inadequacies in chapters chapter weaknesses which, if interpreted led to overlapping of authority. Which ideally is supposed Governor as the head of the local government as well as the head of the autonomous region. Regent / mayor is responsible to the Governor while Governor responsible to Parliament and can be imposed by Parliament.

Law No. 23 of 2014 concerning regional governments need to be reviewed with due regard to powers that should be implemented by The government's in the area as well as firmness and clarity in rationing and the implementation of the maximum.

Key words : Governor, Local Government

PENDAHULUAN

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 khususnya Bab VI pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah dan terbitnya Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 atas perubahan kedua Undang-Undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah semakin mempertegas tentang penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Lahirnya undang-undang tentang

pemerintahan daerah mengharuskan pemerintah menjalankan sistem desentralisasi dengan murni dan konsekuen. Aspek yang paling penting dalam penyelenggaraan pemerintahan¹ gubernur. Kedudukan gubernur sangat penting karena gubernur melekat asas dekonsentrasi sebagai perpanjangan pemerintah pusat di daerah. Asas dekonsentrasi adalah, pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada gubernur atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu sebagai wakil pemerintah pusat.

Pelaksanaan asas desentralisasi melalui pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman.² Kedudukan dan wewenang gubernur tidak lepas dari konsepsi pemerintah secara keseluruhan dimana pemerintah daerah merupakan subsistem dari sistem pemerintahan negara Indonesia. Sebuah sistem pemerintahan dalam negara hanya akan berfungsi jika subsistemnya yang ada terintegrasi, saling mendukung, dan tidak berlawanan serta terkoordinasi dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945. Pemahaman terhadap ini memberi landasan terhadap pentingnya penataan hubungan kewenangan dan kelembagaan antar level pemerintahan di pusat. Di provinsi dan di kabupaten/kota. Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 amandemen kedua menyatakan bahwa pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.³

Dibentuknya undang-undang tentang pemerintahan daerah pasca amandemen konstitusi telah melahirkan perubahan secara fundamental dalam

¹ Ateng Syarifuddin, 1983, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Jambatan Jakarta, hlm 33

² Hanif Nurcholi, 2005, *Teori dan praktik pemerintahan dan otonomi daerah*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, hlm. 6

³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

konteks hubungan pemerintah pusat dan daerah, dimana melalui asas desentralisasi pemerintah daerah diberikan kewenangan yang luas untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri. Diberlakukannya undang-undang tentang pemerintahan daerah, mulai dari UU No. 22 Tahun 1999, kemudian UU No. 32 Tahun 2004 beserta perubahan-perubahannya, serta yang terakhir UU No. 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas UU No 23 Tahun 2015 sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004, pada dasarnya adalah untuk merespon dinamisnya perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia yang merujuk pada konstitusi hasil amandemen, terutama yang berkaitan dengan pemerintahan daerah.

Wewenang yang diberikan kepada gubernur meliputi antara lain; melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota. Membatalkan perda dan peraturan kabupaten/kota memberikan kekuasaan yang besar terhadap gubernur, menjatuhkan sanksi sesuai kepada penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadikan gubernur merupakan perpanjangan pemerintah pusat.⁴

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji lebih jauh dimensi yuridis filosofis menyangkut “Tinjauan Hukum Tentang Kedudukan dan Fungsi Gubernur Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Menurut Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah memasuki era baru ketika UU No. 32 tahun 2004 digantikan dengan UU No. 23 tahun 2014. Era baru penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat kita lihat dari perbedaan yuridis

⁴ Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

maupun filosofis. Perbedaan yuridis tentang dalam bentuk pasal-pasal yang mengatur hal-hal yang tidak diatur dalam UU sebelumnya. Sedangkan perbedaan filosofis terlihat dari makna dan orientasi yang secara tersurat terkandung dalam pasal-pasal yang sebelumnya tak diatur dalam UU sebelumnya.⁵

Perbedaan secara yuridis, sangat terlihat dengan tidak adanya pasal-pasal yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Perihal pemilihan kepala daerah telah diatur dalam UU No.22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Adapun alasan utama yang tercantum dalam naskah akademik RUU Pilkada dimaksudkan agar UU baik tentang Pemda maupun Pilkada dapat berjalan secara maksimal sesuai dengan isu sentralnya masing-masing. Selain itu, dalam pemisahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pilkada dimaksudkan untuk mempertegas posisi dan perbedaan gubernur dan walikota/bupati.⁶ Hal ini dikarenakan gubernur yang dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung. Namun, secara sepihak dikooptasi dengan menempatkan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dalam perspektif akademis posisi gubernur dapat dikategorikan sebagai “unit antara”. Ciri khas dari “unit antara” dalam penyelenggaraan pemerintahannya bersinggungan dengan kegiatan dekonsentrasi daripada desentralisasi. Dengan demikian, Gubernur yang dipilih langsung oleh rakyat, kewenangannya “terkebiri” karena status gandanya sebagai wakil pemerintah pusat. Berbeda dengan walikota dan bupati yang sama-sama dipilih oleh rakyat tapi statusnya sebagai daerah otonom yang mengedepankan prinsip desentralisasi. Disinilah urgensi pemisahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah mejadi dua UU yang berbeda. Perbedaan selanjutnya perihal pembagian urusan pemerintahan. Pada UU sebelumnya urusan pemerintahan dibagi atas urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dapat dilimpahkan sebagian urusannya kepada perangkat pemerintah pusat atau wakil pemerintah pusat di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah. Urusan pemerintah daerah dibagi atas urusan wajib dan pilihan. Namun, di UU No. 23 tahun 2014, urusan pemerintahan

⁵ Hari kusuma, 2016, Perkembangan Pemerintahan Daerah Jakarta , PT Anucara hlm 66

⁶ Ibid

dibagi atas urusan absolut yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, urusan pemerintahan kongkruen yang dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Dalam naskah akademik RUU pemda tahun 2011 dijelaskan bahwasanya mengacu kepada ketiga kriteria tersebut, pembagian urusan pemerintahan menjadi sebagai berikut⁷: (1) Pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk membuat pengaturan dalam bentuk norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) yang dijadikan acuan bagi pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut; berwenang melakukan monitoring, evaluasi dan supervise terhadap pemerintahan daerah, dan berwenang untuk melakukan urusan pemerintahan yang berskala nasional (lintas provinsi) atau internasional (lintas negara); (2) Pemerintahan daerah provinsi mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berskala provinsi (lintas kabupaten/kota) berdasarkan NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat; (3) Pemerintahan daerah kabupaten/kota berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berskala kabupaten/kota berdasarkan NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Selain itu pemerintah pusat diwajibkan menyelesaikan penetapan NSPK tersebut dalam waktu dua tahun dan apabila dalam waktu dua tahun pemerintah pusat belum juga menetapkan NSPK untuk dijadikan acuan bagi pemerintahan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah, maka pemerintahan daerah dapat menetapkan peraturan daerah untuk melaksanakan urusan yang menjadi kewenangannya. Fungsi lainnya dari NSPK adalah mengatur hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan yaitu antara pusat dan daerah dan antar pemerintahan daerah dalam pelaksanaan suatu urusan.

B. Kedudukan dan Fungsi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014

⁷ Naskah Akademik RUU Pemda 2011, hlm 8-9

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.⁸ Dalam penjelasan atas UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 1 dasar pemikiran yang terdapat pada ayat 9, 11 yang memberikan porsi kepada pemerintah provinsi dalam penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana dijelaskan sebagai berikut: Pada penjelasan pasal 4 ayat 1 UU No 23 tahun 2014 selain berstatus sebagai daerah provinsi juga merupakan wilayah administrasi yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah provinsi. Pada penjelasan pasal 1 ayat 4 untuk efektifitas dan efisien pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota. Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama pemerintah pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Karena perannya sebagai wakil pemerintah pusat maka hubungan gubernur dengan pemerintah daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis. Pada pasal 1 ayat 13 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, pemberian provinsi sebagai wilayah administrasi dilakukan dengan pertimbangan: (1) Untuk memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas kabupaten/kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota; (3) Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka melaksanakan asas dekonsentrasi.⁹ Pada pasal 1 ayat 9 UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa

⁸ Undang Undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁹ Ibid

pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administratif untuk melaksanakan kewenangan atau urusan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah juga dipertegas sebagaimana diatur dalam pasal 9 UU No. 22 tahun 1999 bahwa daerah provinsi berkedudukan sebagai daerah otonom dan wilayah administrasi dan sekarang diatur didalam UU No. 23 tahun 2014 pasal 13 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi kriteria urusan daerah provinsi meliputi urusan pemerintahan yang konkuren yaitu urusan pemerintah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan-urusan dibagi sebagai berikut; lokasinya lintas daerah kabupaten/kota, urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota, urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota, urusan pemerintah yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi serta kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota.

C. Kedudukan Dan Fungsi Gubernur Sebagai Kepala Pemerintah Daerah Menurut Undang-Undang No 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah

Dalam Undang-Undang No 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikenal tiga daerah otonom yaitu provinsi, kabupaten dan kota. Disamping sebagai daerah otonom, provinsi ditetapkan juga sebagai daerah administrasi dalam rangka dekonsentrasi, oleh karena itu gubernur memiliki peranan ganda yaitu sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat. Status kedudukan gubernur sebagai kepala pemerintah daerah telah diatur di pasal 59 ayat 1 dan 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana kepala daerah yang dimaksud adalah daerah provinsi disebut gubernur sedangkan untuk daerah

kabupaten disebut bupati dan daerah kota disebut walikota. Wewenang kepala daerah diatur di pasal 65 diantaranya memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, menyusun dan mengajukan rancangan perda RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk di bahas bersama DPRD serta menyusun dan menetapkan RKPD. Secara umum tugas dan fungsi kepala daerah yakni gubernur, bupati/walikota hampir sama, hanya saja lingkup ruang kerja dan tempat pertanggung jawaban yang berbeda.¹⁰

Hubungan antara daerah otonom dan pemerintah merupakan hubungan antara organisasi dan bukan hubungan intra organisasi dalam rangka pembangunan di daerah, gubernur sebagai kepala pemerintah di provinsi menyelaraskan perencanaan pembangunan antar daerah kabupaten/kota dan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di wilayahnya dan mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan antar-daerah kabupaten/kotayang ada di wilayahnya.¹¹ Disamping itu hubungan antara daerah otonom merupakan hubungan yang hierarkis sebagai wakil pemerintah pusat. Pada dasarnya yang dimaksud dengan mempunyai hubungan hierarkis satu sama lain adalah bahwa daerah provinsi bertindak sebagai wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan tugas pengawasan, pembinaan dan tugas pembantuan untuk daerah kabupaten/kota, dalam praktek pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerja sama dan/atau kemitraan dalam kedudukan masing-masing sebagai daerah otonom.

Pada Undang-Undang No. 23 tahun 2014, pasal 69 diatur yaitu selain melaksanakan kewajiban, kepala daerah wajib menyampaikan laporan keterangan pertanggung jawaban dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah hal ini lebih lebih ditegaskan selanjutnya dipasal 70 yakni bupati/wali kota menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota

¹⁰ Undang Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

¹¹ Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah, Menurut Undang-undang Dasar 1945* hlm 102 Sinar Harapan Jakarta

kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dilakukan satu kali dalam satu tahun. Sebagaimana yang telah dijelaskan diatas bahwa tugas dan fungsi gubernur sebagai kepala pemerintahan di daerah hampir sama dengan tugas dan fungsi bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan di daerah kabupaten/kota yaitu sebagai berikut.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisien dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah.¹²

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa sebuah pemerintah daerah memiliki seorang kepala daerah yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, kepala daerah untuk kabupaten disebut dengan bupati, dan kepala daerah untuk kota disebut walikota. Masa jabatan kepala daerah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Berikut dijelaskan Tugas, Wewenang, Kewajiban dan Hak Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan UU 23 Tahun 2014. Tugas Kepala Daerah adalah sebagai berikut :

- (1) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- (2) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- (3) Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD,

¹²Amrah Muslimin, 1960, *Perkembangan Otonomi Daerah*, Jambatan, Jakarta. hlm. 20

serta menyusun dan menetapkan RKPD; (4) Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD; (5) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; (6) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan (7) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas, kepala daerah memiliki beberapa kewenangan. namun kewenangan serta tugas dilarang dilaksanakan jika kepala daerah sedang menjalani masa tahanan. Selama menjalani masa tahanan, tugas dan wewenangan dilaksanakan oleh wakil kepala daerah. Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.¹³

D. Gubernur Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam mewujudkan otonomi daerah gubernur dalam hal ini sebagai kepala pemerintahan di daerah provinsi dan wakil pemerintah pusat melaksanakan tugas dan fungsi urusan pemerintah yang konkuren, urusan pemerintah konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, urusan yang konkuren yang dimaksud adalah urusan pemerintah yang dibagi antara urusan pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Yang menjadi urusan pemerintah konkuren sebagaimana yang dimaksud diatas adalah yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan yang wajib dan urusan pemerintahan yang pilihan. Urusan pemerintah yang wajib terbagi atas dua bagian yaitu urusan pemerintah yang terkait dengan pelayanan dasar dan yang tidak terkait dengan pelayanan dasar.¹⁴ Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan

¹³Undang- Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁴Budi Purba, Memaknai Peran Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Era Otonomi Daerah, http://www.kompasiana.com/budipurba/memaknai-peran-gubernur-sebagai-wakil-pemerintah-pusat-dalam-era-otonomi-daerah_54f84311a33311275e8b4997

dengan pelayanan dasar yaitu pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan sosial. Sedangkan urusan pemerintah yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan komunikasi informatika dan koperasi usaha kecil menengah. Selanjutnya urusan pemerintahan yang pilhan meliputi kelautan/perikanan, pariwisata pertanian, kehutanan, sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.¹⁵ Dalam hal ini gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dalam mewujudkan otonomi daerah, gubernur berperan melaksanakan tugas urusan pemerintah yang dilimpahkan demi terwujudnya otonomi daerah secara umum. Urusan pemerintah yang dilimpahkan kepada daerah provinsi maupun kabupaten/kota memiliki kesamaan tetapi dalam implementasi dan pertanggung jawabannya berbeda. Hal inilah yang menjadi kerawanan dan penyebab tumpang tindinya kewenangan sebab masing-masing daerah yaitu provinsi dan kabupaten mempunyai pemerintahan sendiri, kabupate/kota yang keberadaannya merupakan bagian dari provinsi sering dan terkesan melewati provinsi yang langsung berhubungan dengan pemerintah pusat karena merasa mempunyai pemerintahan daerah sendiri dan menentukan kebijakan daerah tanpa koordinasi kepada provinsi, belum lagi konflik antara kepala daerah dalam hal ini antara gubernur dan bupati/wali kota yang berasal dari partai politik yang berbeda hal ini bisa mengganggu hubungan koordinasi antara daerah provinsi dan kabupaten/kota karna merasa sama-sama dipilih oleh rakyat. Setumpuk undang-undang sejak masa penjajahan yang mencari bentuk otonomi daerah yang dimulai dari undang-undang desentralisasi, Undang-Undang No. 22 tahun 1999, Undanga-Undang No.32 tahun 2004 dan barulah sampai kepada Undang-Undang No. 23 tahun 2014

¹⁵Haw widjaja,2002, *Otonomi Daerah dan Otonomi Daerah, Raja Grafindo* Hotma P. Sibuea, Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas Umum Pemerintahan Yang Baik hlm 160, Jakarta, Penerbit Erlangga 2010

yang beberapa pasal diganti dan ditambahkan sehingga menjadi Undang-Undang No. 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi dalam undang-undang tersebut masih terdapat kelemahan. Kelemahan tersebut terus menerus dicari jalan keluarnya salah satunya dengan mencoba dijawab oleh Undang-Undang No. 23 tahun 2014 walaupun undang-undang tersebut masih seumur jagung yang implementasinya belum dirasakan secara keseluruhan. Undang-Undang No. 23 tahun 2014 memberikan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan sebagai kepala pemerintahan daerah di provinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi sedangkan fungsi gubernur melaksanakan urusan pemerintah secara umum yang dilimpahkan dan melaksanakan kewenangan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota selain dari itu gubernur dijadikan perantara bagi pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi. Dalam mewujudkan otonomi daerah provinsi dan kabupaten/kota masing masing adalah daerah otonom yang sederajat. Tetapi fokus pelaksanaan otonomi daerah diletakan pada kabupaten/kota, karena keduanya lebih dekat kemasyarakat¹⁶. Dengan demikian otonomi luas, utuh dan bulat ada pada daerah kabupaten/kota, sementara itu provinsi yang kepala pemerintahannya adalah gubernur dijadikan daerah otonom terbatas: dalam hal ini provinsi masih merangkap sebagai wilayah administratif atau menjadi wakil pemerintah pusat, sehingga provinsi dapat berperan sebagai pengikat hubungan pusat dan daerah dalam rangka mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁷

E. PENUTUP

a. Kesimpulan

1. Kedudukan dan fungsi gubernur dalam Undang-Undang No. 9 tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 tahun 2014

¹⁶ Meksasai Indra, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, refika Aditama, hlm 41

¹⁷ Sarundajang , 2002, *Arus Balik kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. hlm.30

tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai wakil pemerintah pusat menurut asas dekonsentrasi dan sebagai kepala Pemeintah Provinsi untuk melaksanakan urusan pemerintah konkuren yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi di daerah. Mengingat penetapan undang-undang tersebut belum berjalan selama 2 tahun maka implementasi dari undang-undang tersebut masi belum maksimal dan Undang-Undang No. 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah masi terdapat kelemahan-kelamahan pada beberapa pasal yang apabila ditafsirkan maka pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan yang sama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengakibatkan indikasi tumpang tindih kewenangan. Karena apabila kedudukan gubernur sebagai kepala daerah hanya melaksanakan urusan pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota itu cenderung dianggap sebagai pelaksana urusan pemerintah lintas daerah dalam artian sebagai penjaga perbatasan kabupaten/kota, sementara itu pemerintah kabupaten/kota akan memarginalkan pemerintah provinsi karena menganggap provinsi tdak mempunyai kewenangan apabila urusan pemerintah yang diselenggarakan di dalam kabupaten/kota

2. Dalam mewujudkan otonomi daerah gubernur dalam hal ini sebagai kepala pemerintahan di daerah provinsi dan wakil pemerintah pusat melaksanakan tugas dan fungsi urusan pemerintah yang konkuren, urusan pemerintah konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, urusan yang konkuren yang dimaksud adalah urusan pemerintah yang dibagi antara urusan pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Yang menjadi urusan pemerintah konkuren sebagaimana yang dimaksud diatas adalah yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan yang wajib dan urusan pemerintahan yang pilihan, urusan pemerintah yang wajib terbagi atas dua bagian yaitu urusan pemerintah yang terkait dengan pelayanan dasar dan yang tidak terkait dengan pelayanan dasar. Kedudukan dan fungsi gubernur yang ideal adalah gubernur sebagai kepala pemerintah

daerah dan selaku wakil pemerintah di daerah serta tetap menghargai hak otonomi kabupaten/kota dan tetap terjalin hubungan yang harmonis antar pemerintah di daerah dalam kerangka Negara Kasatuan Republik Indonesia. Sementara itu, Bupati/Walikota sebagai kepala daerah otonomi harus menghormati dan menghargai segala kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Otonomi daerah yang dilakukan ditingkat kabupaten/kota, bukanlah meningkatkan kemandirian daerah tetapi justru menciptakan ketergantungan daerah kabupaten/kota langsung kepada pusat. Para bupati/walikota menganggap bahwa kekuasaan tertinggi berada di tingkat pusat. Karena itu wajarlah kemudian penghargaan para bupati/walikota kepada gubernur sangat berkurang. Mengingat Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah , Gubernur dan Bupati dianggap memiliki fungsi yang sama dalam penyelenggaraan pemerintahan umum.

B. Saran

1. Selaku pelaksana urusan pemerintahan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan sebagai kepala pemerintahan di daerah provinsi harus memaksimalkan implementasi tugas dan fungsi sesuai dengan Undang-Undang No. 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dan pemerintah pusat sebaiknya merivisi atau membuat aturan tambahan mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.
2. Dalam rancangan reivisi atau membuat aturan tambahan mengenai pembagian kewenangan dalam hal ini diatur di Undang-Undang No. 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah sebaiknya titik berat secara testruktur yakni suatu kebijakan turun dari pemerintah provinsi kemudian kepada pemerintah kabupaten/kota. Selain itu Provinsi

merupakan basis suatu masyarakat yang besar sehingga mempunyai posisi tawar yang kuat di tingkat pemerintah pusat.

3. Kedudukan dan fungsi gubernur sebagai kepala pemerintahan di daerah harus sebagai kepala wilayah hal ini telah diatur artinya gubernur sebagai kepala wilayah yang memiliki kewenangan sebagai penguasa wilayah dan tidak hanya melaksanakan asas dekonsentrasi.
4. Otonomi harus diletakkan pada daerah tingkat I, sementara bupati/walikota hanyalah bersifat sebagai bupati/walikota administratif. Dengan demikian hubungan-hubungan pemerintahan di daerah berjalan secara terstruktur dan harmonis. Bupati/walikota bertanggung jawab pada gubernur sementara gubernur bertanggung jawab kepada DPRD dan dapat dijatuhkan DPRD.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ateng Syarifuddin, 1983, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Jambatan, Jakarta.
- Amrah Muslimin, 1960, *Perkembangan Otonomi Daerah*, Jambatan, Jakarta
- Hari Kusuma, 2016, *Perkembangan Pemerintahan Daerah Jakarta*, PT Anucara
- Bagir Manan, 1999, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah, Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Haw Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Otonomi Daerah, Raja Grafindo*
- Hotma P. Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Moh. Mahfud dan SF Marbun, 2011, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan keenam, Liberty, Yogyakarta.
- H.A.W. Wijaya, 2011, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom, Cetakan ke-6*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Mexsasai Indra, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, refika Aditama
- Sarundajang, 2000, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- The Liang Gie, 1967, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah di Indonesia* Karya Kencana Yogyakarta.

Internet

- Budi Purba, Memaknai Peran Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Era Otonomi Daerah, <http://www.kompasiana.com/budipurba/memaknai->

peran-gubernur-sebagai-wakil-pemerintah-pusat-dalam-era-otonomi-daerah_54f84311a33311275e8b4997

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839).

Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).