

Reposisi Kedudukan Gubernur: Sebuah Examplar Perbandingan Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Eropa Kontinental Dan Anglo Saxion

Muhammad Irwanto

STAIN Bengkalis, Syariah dan Ekonomi Islam

muhammadirwanto35@gmail.com

Abstrak

Pengaturan kedudukan Gubernur sebagai kepala provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah. Dalam statusnya sebagai daerah otonom, kewenangan provinsi yang diatur dalam Undang-undang serba tanggung karena urusan otonominya tidak jelas serta memunculkan tumpang tindihnya kewenangan antara provinsi dengan kabupaten dan pada gilirannya menyebabkan disharmoni antara Gubernur dengan Bupati/walikota. Selain memperjelas dan mempertegas tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, Undang-Undang Pemerintahan Daerah juga harusnya menentukan titik berat otonomi di provinsi agar posisi otonomi kabupaten/kota di bawah otonomi provinsi. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normative dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran Pemerintah seharusnya lebih ditekankan pada aspek kebijakan nasional, Provinsi pada koordinasi penyelenggaraan kebijakan dan kabupaten/kota sebagai pelaksana kebijakan. Penegasan kedudukan dan kewenangan Gubernur, maka Pemerintah dengan seluruh aparaturnya lebih berkonsentrasi dalam menjalankan roda pemerintahan nasional dari pada melayani Bupati/Walikota yang demikian banyak di seluruh Indonesia di satu sisi dan di sisi lain Bupati/Walikota lebih berkonsentrasi dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan di daerah.

Kata Kunci: *Gubernur, Eropa Kontinental, Anglo Saxion*

Pendahuluan

Indonesia sebagai negara yang menganut ideologi Pancasila, yang memberikan kesetaraan kedudukan seluruh warga negara yang beragam suku, budaya dan agama (Imam Ghazali, 2021) mengatur sistem pemerintah secara sistematis, mulai dari tingkat tertinggi sampai pada terendah. Serta memberi kebijakan berkaitan dengan otonomi daerah. Namun berkaitan dengan otonomi propinsi menjadi persoalan pembahasan dalam penelitian ini. Sebagai daerah otonom, propinsi memiliki dua status. Status pertama adalah status daerah otonom. Sebagai daerah otonom, propinsi berotonomi terbatas yang meliputi urusan lintas wilayah berskala propinsi, terkait urusan yang tak mampu ditangani oleh Kabupaten/Kota. Status lainnya adalah sebagai wilayah administrasi yang memiliki peran melaksanakan asas dekonsentrasi dalam lingkungan kerja pusat dalam lini kewilayahan, berupa pembinaan, koordinasi dan pengawasan. Diluar dua hal tersebut, propinsi juga menjalankan fungsi pemerintahan umum.

Ketidakjelasan dan kerancuan yang teradapat di UU No.32 Tahun 2004 tersebut, membuat hubungan antar pemerintah menjadi hanya antar lingkup

pemerintahan, bukan hirarkial. Sedangkan jika merujuk pada UUD 1945, hubungan antar pemerintah adalah hubungan yang hirarkial. Sehingga pola hubungan antar pemerintahan adalah garis yang *continuum*, bukan saling kontra dan tidak memiliki hubungan.

Konstruksi peraturan perundang-undangan yang cenderung mendistorsi hubungan antar pemerintah membuat kedua fungsi tersebut saat ini tidak bisa dijalankan dengan baik. Hal ini dikarenakan dampak dari distorsi tersebut yang membuat posisi propinsi didalam hubungan pemerintahan yang tidak jelas, lemah dan cenderung 'tidak terlihat'. Hal ini menyebabkan tugas-tugas sebagai wakil pusat yaitu koordinasi, pembinaan dan pengawasan tidak dapat dilakukan oleh Gubernur (Majalah, 2014).

Lemahnya posisi pemerintah propinsi juga diperburuk dengan adanya hubungan langsung antara pemerintah pusat dan daerah tanpa melibatkan pemerintah propinsi sebagai wakil pemerintah pusat khususnya Kementerian. Hal yang melatari ini terdapat di dalam UUNo.39 Tahun 2008 yang mengatur tentang kementerian, dimana kementerian tidak memiliki keharusan untuk berkoordinasi dengan pemerintah propinsi. Banyak program-program yang dibuat oleh kementerian tidak melibatkan propinsi dalam pelaksanaannya. Ketiadaanpelibatan propinsi akhirnya berdampak pada ketiadaan sinkronisasi, dan koordinasi kebijakan antara Propinsi dengan Kabupaten/Kota (Majalah, 2014).

Urusan Pemerintahan terdiri dari Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren dan Urusan Pemerintahan Umum. Akan tetapi, perlu diingat bahwa dalam prinsip Negara Kesatuan, pada dasarnya daerah tidak memiliki kewenangan mutlak dalam mengelola daerahnya. Campur tangan pemerintah pusat tetap diperlukan sebagai fungsi pembentuk standar peraturan nasional, monitoring, evaluasi, pemberdayaan dan fungsi pengendalian.

Pemerintah Provinsi sebagai fungsi koordinasi, pembinaan, pengawasan dan monitoring atas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota. Sementara Kabupaten/Kota dalam konteks pelaksanaan desentralisasi, daerah hendaknya diberi kewenangan yang luas dalam hal mengatur dan mengurus daerahnya sesuai dengan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah.

Praktik koordinasi langsung yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota juga memperlihatkan 'ketiadaan' posisi propinsi di dalam hubungan antar pemerintahan. Pemerintah Kabupaten/Kota cenderung melakukan koordinasi dan pertanggungjawaban langsung kepada Pemerintah Pusat (Kemendagri ataupun Kementerian Sektor) tanpa melalui Pemerintah Propinsi. Hal ini dikarenakan adanya regulasi dan kebijakan sektoral yang

memberikan peluang terjadinya hal tersebut. Sehingga praktik ini melemahkan posisi Pemerintah Propinsi dihadapan Kabupaten/Kota (Majalah, 2014).

Dilatar belakangi oleh “ketiadaan” arti posisi provinsi ini dan besarnya biaya penyelenggaraan Pilkada Provinsi termasuk biaya yang dikeluarkan oleh calon gubernur yang bertarung di Plikada, tampaknya tidak sebanding dengan kewenangan yang dimiliki. maka peneliti tertarik lebih jauh untuk mengetahui tentang kedudukan gubernur dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan terlebih dahulu dibandingkan dengan beberapa negara di dunia.

Metode Penulisan

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, yang meliputi penelitian inventarisasi hukum positif, penelitian terhadap asas-asas hukum dan penelitian hukum in concreto, penelitian sistematik hukum (Soemitro, 1990).

Kedudukan Gubernur di Negara Eropa Kontinental dan Anglo Saxion

Kepala daerah ditunjuk atau diangkat lembaga pemerintahan yang lebih tinggi

Di negara seperti Skandinavia dan Perancis, gubernur diangkat dari pejabat pemerinta pusat. Mereka sering kali berasal dari kaum *elit* pemerintah pusat, seperti *corps prefectoral*. Kepala daerah distrik (*arrondissement*), tidak memiliki organ perwakilan dan kepala daerah provinsi di perancis (*departement* yang memiliki dewan yang dipilih) merupakan pejabat-pejabat yang hirarkhi piramidal pemerintah pusat yang di kepalai oleh Menteri Dalam Negeri. Sistem ini juga terjadi di banyak negara lain. Sementara di beberapa negara Asia dan Afrika yang merupakan bekas jajahan Inggris, seperti India dan Sudan, juga menerapkan sistem tersebut, yaitu penunjukan kepala daerah oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat tetap memiliki hak prerogatif untuk menentukan jabatan kepala daerah dan masa jabatannya. Mereka bekerja *full-time* sebagai seorang kepala eksekutif. Di india para pejabat ini mempunyai masa jabatan yang sama dengan ketua DPRD, sementara itu di Malaysia penunjukan kepala daerah dan ketua dewan secara bersamaan (Sarundajang, 1999).

Kepala daerah Dipilih oleh DPRD

Pemilihan kepala daerah oleh DPRD merupakan hal yang biasa dilakukan di kebanyakan negara. Pemilihan seorang kepala daerah di Perancis, misalnya dapat merupakan manuvering politik internal mereka yang terlibat, dimana satu partai memiliki mayoritas mutlak di sebuah DPRD, nominasi akan tergantung pada keseimbangan di dalam partai tersebut, apabila terdapat seorang pemimpin yang kuat, tidak ada masalah, tetapi bila tidak ada maka akan terjadi masalah yang kompleks.

Oleh karenanya kepala distrik setingkat bupati atau *sous-prefet* harus diberitahukan hanya dalam waktu satu hari setelah pemungutan suara untuk kepala daerah dan wakilnya. Jika si calon tidak segera menempati jabatannya dalam lima hari setelah pemilihan, untuk mencegah adanya penolakan yang muncul. Di Belgia kepala daerah mulai menduduki jabatannya hanya setelah menerima penunjukan dari kerajaan. Mayoritas atau mayoritas koalisi DPRD menyerahkan daftar rekomendasi calon kepala daerah dan hampir selalu calon nomor satu menjadi kepala daerah. Dalam prakteknya dia juga adalah anggota dewan nomor satu. Implikasi dari pemilihan oleh DPRD oleh ini mendatangkan kecendrungan Dewan dan eksekutif untuk bekerjasama terus meningkat ketika dewan boleh memberhentikan kepala daerah yang dipilih. Di beberapa Negara seperti Perancis dan Sri Lanka dimana kepala daerah dipilih oleh DPRD, kepala daerah yang mendapatkan mosi tidak percaya (*no-confidence*) biasanya dipaksa untuk mengundurkan diri. Meskipun di beberapa kasus seperti ini kepala daerah tidak akan mengundurkan diri, akan terjadi situasi yang yang mengakibatkan *deadlock* dalam pelaksanaan pemerintah daerah (Sarundajang, 1999).

Kepala Daerah Ditunjuk oleh DPRD

Perkembangan yang terbaru dari sistem pemilihan kepala daerah (kepala eksekutif) adalah penunjukan oleh DPRD. Mungkin hal ini merupakan contoh terbaik yang selama ini diketahui, yaitu seorang manager daerah di Amerika Serikat dan Irlandia. Dalam hal lain pihak Kepala Daerah yang ditunjuk oleh DPRD adalah seorang staff pemerintah daerah yang bukan anggota dewan. Dia tidak diharapkan untuk berpolitik paling tidak dalam teori, tetapi bukan dalam praktek. Dalam praktek, meskipun seorang manager kota di Amerika Serikat berulang kali harus melaksanakan tugasnya di bawah tekanan suatu partai, pada kenyataannya dia dapat selalu menghadirkan tekanan yang seperti itu. Kepala daerah yang profesional yang di tunjuk oleh DPRD di Jerman pada umumnya dipilih dari seorang yang memiliki basis kepemimpinan politik dan kompetensi profesional dan di harapkan tetap memiliki kegiatan politik (Yekti, 2013).

Kepala Daerah Dipilih Langsung

Alderfer dan Norton (Sarundajang, 1999) menyatakan bahwa di sejumlah kecil negara, kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Lebih dari 70% dari kepala daerah di Amerika Serikat dipilih langsung oleh rakyat dan hampir semua kepala daerah membentuk pemerintahan daerah bersama DPRD. Kepala daerah di Iran, Jepang, Philipina dan negara-negara Amerika Latin juga dipilih langsung oleh rakyat. Demikian juga kepala daerah di Kanada dan sebagian wilayah Jerman.

Di negara-negara Amerika Latin, sebagian besar memilih kepala daerahnya dengan pemilihan daerah langsung. Dari 19 negara di kawasan tersebut,

14 negara memiliki sistem pemilihan kepala daerah secara tidak langsung. Sebagian besar negara dengan Pemilihan kepala daerah secara langsung melaksanakan pemilihan itu melalui dua putaran (Muchlis, tanpa tahun).

Adaptasi atas praktek pemilihan kepala daerah secara langsung dapat didasarkan oleh pengaruh pemisahan kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Pemerintah Federal Amerika Serikat dapat dijadikan contoh terbaik sebagai salah satu organisasi politik yang terbentuk sesuai dengan teori Montesque tersebut. Struktur Negara dan pemerintah daerah sangat dipengaruhi oleh model nasional. Selain itu, struktur nasional dan pemerintah daerah di beberapa negara lain, seperti yang diterapkan di Amerika Serikat. Sementara itu, di Venezuela yang berbentuk Negara federal, gubernur dipilih langsung oleh rakyat dan diselenggarakan seperti pemilihan di Indonesia, dan separuh anggota parlemen daerah dipilih langsung, dan sisanya ditetapkan oleh elit partai di level pusat.

Tabel.2
Perbandingan Pemilihan Gubernur di Berbagai Negara

NO	Kedudukan Gubernur	Negara Penganut	Analisis	
			KELEBIHAN	KEKURANGAN
1.	Di tunjuk bukan dipilih	Norwegia, Swedia, Denmark, Islandia, Finlandia, Perancis, Spanyol, Belanda, Kanada, India, Sudan, Malaysia, Chile.	1. Pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk mengendalikan pemerintah daerah 2. Kepala daerah yang terpilih sekaligus juga sebagai wakil pemerintah pusat, dengan keuntungan bahwa penggabungan kepala daerah sebagai kepala eksekutif dan wakil pemerintah	1. Kepala daerah kurang memiliki dukungan dari DPRD. 2. Kepala daerah terkadang tidak memiliki representasi yang kuat dengan rakyat di daerahnya. 3. Kepala daerah akan lebih tergantung dan patuh dengan pemerintah pusat, hal ini pada saat tertentu dapat berseberangan dengan

			pusat didaerah dapat menghindari duplikasi dan dapat meningkatkan koordinasi bagi kedua badan pemerintahan.	kehendak maupun keinginan dari rakyat daerah yang dipimpinnya.
2.	Dipilih oleh DPRD	Belgia, Perancis, Sri Lanka, dan Italia.	Sistem ini merupakan cara terbaik untuk menjamin adanya kerjasama yang sinergis antara DPRD dan kepala daerah.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kepala daerah yang terpilih belum tentu merepresentasikan keinginan rakyatnya. 2. Kepala daerah lebih tergantung kepada partai politik atau DPRD. 3. DPRD dapat mengontrol atau mendikte kepala daerah . 4. Pada proses pemilihan kepala daerah rentan terhadap politik uang. 5. Roda pemerintahan dapat berjalan tidak stabil karena kepala daera dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh DPRD.
3.	Dipilih langsung	Amerika serikat,	1. Rakyat dapat menentukan	1. Sejak DPRD dan kepala daerah

		Venezuela, Colombia, Brazil, Filipina, Jepang, Thailand.	<p>jalannya pemerintahan dengan memilih pemimpin yang dikehendaki secara bebas dan rahasia.</p> <p>2. Kepala daerah terpilih memiliki ikatan psikologis yang lebih dekat dengan rakyat yang memilihnya.</p> <p>3. Membuka ruang untuk berkompetisi secara fair dan adil diantara para kontestan yang ada.</p> <p>4. Akuntabilitas kepala daerah menjadi sangat penting dan dipertanggung jawabkan pada rakyat pemilih yng dapar memberikan sanksi dalam pilkada berikutnya dengan tidak memilihnya kembali.</p>	<p>memiliki mandat yang independen dari rakyat, terdapat persaingan yang tidak bisa dihindarkan antara keduanya, khususnya jika mayoritas anggota DPRD bukan dari satu partai atau koalisi dengan kepala daerah.</p>
4.	Ditunjuk oleh DPRD	Amerika Serikat, Jerman, dan	1. Seseorang yang diangkat menjadi kepala	1. Masa jabatan kepala daerah sangat

		<p>Irlandia.</p>	<p>daerah adalah seseorang yang memenuhi kualifikasi profesional atau orang yang ahli dalam organisasi , manajemen, dan pemerintahan. Sehingga bagi ia yang diangkat diharapkan mampu menjalankan dan memimpin pemerintahan dengan profesional, efektif, dan efisien.</p> <p>2. Mekanisme penunjukan dan pengangkatan dengan memilih pemimpin lokal memungkinkan untuk pengembangan profesi sebagai kepala eksekutif, yang dimiliki seorang yang terlatih dan dapat memiliki karir.</p>	<p>tergantungan dengan konstelasi dan kondisi politik di kalangan dewan. Kapan saja dewan menghendaki pemberhentian atas dirinya, maka hal ini dapat dilakukan.</p>
--	--	------------------	---	---

Konstitusionalitas Kedudukan Gubernur Dalam Ketatanegaraan Indonesia

Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pusat di Daerah

Prinsip negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada pemerintha daerah (*local governement*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local Government*) sehingga urusan-urusan negara dalam negara kestuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang tertinggi di negara ialah pemerintah pusat (Resung, 2013).

Menurut Pasal 1 Angka 6 Otonomi Daerah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi dalam konteks hubungan Hierarki dikaitkan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal, diartikan sebagai:Penyerahan kepada atau membiarkan setiap pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu secara penuh baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya (wewenang mengatur dan mengurus asas, dan cara menjalankannya). Pembagian satuan-satuan pemerintahan (daerah otonom) dalam hubungan hierarki merupakan konsekuensi logis bentuk negara kesatuan, dan pada sisi yang lain membawa pula konsekuensi pada hubungan wewenang melalui jalur koodinasi dan pengawasan, disamping pembinaan dan kerja sama (Elcaputera, 2020). Konsekuensi dari adanya distribusi kekuasaan secara vertikal kepada satuan-satuan pemerintahan daerah (sebagai daerah otonom) dalam rangka desentralisasi terjadi pula distribusi pendapatan, yang diterima daerah sebagai pendapatan daerah.

Secara teoritis, Negara sebagai organisasi kekuasaan pada awalnya menganut asas Sentralisasi. Artinya kekuasaan terpusat pada pemerintahan pusat, tetapi dalam perjalanannya semakin besar penduduknya dari berbagai macam etnis, dan kompleksitasnya permasalahan yang sangat tinggi adalah tidak mungkin dilaksanakan dengan asas Sentralisasi. Karena ketidakmampuan sentralisasi, negara dapat menerapkan asas dekonsentrasi. Pasal 1 angka 9 UndangUndang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dapat dimaknai bahwa Dekonsentrasi sampai pada level kabupaten/kota dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagai wakil pemerintah pusat. Hal ini bisa dimaknai bahwa pengaturan asas Dekonsentrasi membuat fungsi Gubernur dan

Bupati/Walikota bukan hanya sebagai kepala daerah melainkan juga sebagai kepala wilayah (Dkk, 2016).

Asas Dekonsentrasi berdasarkan Undang-undang Pemerintah Daerah menegaskan bahwa secara jelas sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan. Jadi dimensi makna yang tercipta adalah adanya pelimpahan kewenangan yang secara fungsional dari pejabat atas atau dari pemerintahan pusat kepada pejabat di daerah.

Gubernur Sebagai Kepala Pemerintah Daerah

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. 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. Pada dasarnya wewenang kepala daerah diatur di pasal 65 diantaranya memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan, 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.

Dalam 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 dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Adapun 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, 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 perundangundangan. 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 wewenang 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 (Djabbar, 2018).

Kedudukan Gubernur terhadap Pemerintahan Kabupaten/Kota

Urusan pemerintahan itu sendiri sebelumnya pada UU 32 Tahun 2004 tentang Pemda masih terdapat kekurangan karena tidak *accountability* artinya tidak secara eksplisit menjelaskan pasal-pasalnya terkait pembagian urusan pemerintahan antara pemerintahan di Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota. Namun, dalam UU 23 Tahun 2014 tentang Pemda telah merinci secara tegas pembagian dan pertanggungjawaban urusan pemerintahan masing-masing. Urusan pemerintahan tersebut dibagi berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Peran ganda gubernur berpotensi menimbulkan konflik hubungan antar susunan pemerintahan di bidang urusan pemerintahan diantaranya; *Pertama*, Terjadi tumpang tindih urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan dalam pelaksanaannya; *Kedua*, Tarik menarik urusan pemerintahan, khususnya urusan yang mempunyai potensi pendapatan (revenue) Gubernur berperan dalam menjaga keserasian hubungan antar pemerintahan daerah kabupaten/kota utamanya harus memperhatikan prinsip eksternalitas (*Spill over*).

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota (kewenangan desentralisasi) dan tugas pembantuan di daerah Kabupaten/kota perlu mendapat pengawasan dari gubernur. Gubernur dan bupati/walikota memang tidak terdapat hubungan hirarki dalam menjalankan urusan pemerintahannya masing-masing. Namun, gubernur berwenang untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Bentuk pengawasan gubernur tersebut adalah; *pertama*,

Bupati/walikota diwajibkan membuat Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) dan menyerahkan LPPD kepada gubernur. Dan; *Kedua*, Pengawasan terhadap Perda kabupaten/kota dan Peraturan Bupati/Walikota pada setiap tahapan prosedur pembentukannya (Asmar, 2015).

Pada dasarnya Kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah yang telah dilegitimasi dalam UU 23 Tahun 2004 tentang Pemda tidak hanya mempermasalahkan kedudukan ganda gubernur tetapi seberapa kuat kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah. Secara geografis, gubernur tidak memiliki wilayah hukum untuk mengurus urusan pemerintahannya. Namun, secara yuridis gubernur berwenang untuk mengurus urusan pemerintahannya. Hal ini yang dijadikan dasar pemikiran untuk tidak memperkuat kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah dengan pertimbangan otonomi dititikberatkan ke daerah kabupaten/kota. Pergantian UU 32 Tahun 2004 tentang Pemda ke UU 23 Tahun 2014 tentang Pemda justru memperlihatkan kecenderungan penguatan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah. Beberapa kecenderungan penguatan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah diantaranya:

- a. Urusan pemerintahan beralih ke gubernur yaitu di bidang kelautan, pertambangan, dan pendidikan tingkat SMA.
- b. Evaluasi dan pembatalan rancangan perda kabupaten/kota sebelumnya hanya terhadap rancangan perda APBD, Perubahan APBD, Pajak dan Retribusi Daerah, dan RTRW. Saat ini ditambah rancangan perda RPJPD dan RPJMD.
- c. Memberi persetujuan rancangan perda kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/kota
- d. Memberikan rekomendasi kepada pemerintah pusat atas usulan DAK pada daerah kabupaten/kota di wilayahnya.
- e. Menjatuhkan sanksi kepada penyelenggara pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat berbanding lurus dengan permasalahan yang dialami oleh pemerintah kabupaten/kota memerlukan campur tangan gubernur selaku wakil pemerintah untuk membantu penyelesaian permasalahan di daerah kabupaten/kota dengan syarat gubernur harus memperhatikan prinsip eksternalitas (lintas kabupaten/kota).

Kedudukan dan fungsi gubernur dalam Undang-Undang No. 9 tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 tahun 2014 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. Undang-Undang No. 9 tahun 2015 masih 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 tidak mempunyai kewenangan apabila urusan pemerintah yang diselenggarakan di dalam kabupaten/kota.

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.

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.

Kesimpulan

Pengaturan kedudukan Gubernur sebagai kepala provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah. Dalam statusnya sebagai daerah otonom, kewenangan provinsi yang diatur dalam Undang-undang serba tanggung karena urusan otonominya tidak jelas serta memunculkan tumpang tindihnya kewenangan antara provinsi dengan kabupaten dan pada gilirannya menyebabkan disharmoni antara Gubernur dengan Bupati/walikota. Selain memperjelas dan mempertegas tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, Undang-Undang Pemerintahan Daerah juga harusnya menentukan titik berat otonomi di provinsi agar posisi otonomi kabupaten/kota di bawah otonomi provinsi. Penataan kedudukan dan wewenang Gubernur di masa yang akan datang harus didasarkan pada pertimbangan demi tegaknya Indonesia sebagai Negara Kesatuan, tantangan globalisasi, tuntutan *good governance*, masalah koordinasi, pembinaan dan pengawasan, bahkan pemerintah daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal serta peningkatan

kesejahteraan maka pilihan otonomi sebaiknya dititikberatkan pada provinsi, sehingga Gubernur dapat melaksanakan peran dan kewenangannya baik sebagai kepala daerah maupun sebagai wakil pemerintah di provinsi. Karena penataan tersebut tidak hanya dalam tranplantasi hukum dalam melihat kedudukan gubernur diberbagai negara. Tentu hukum yang terbaik adalah hukum yang mengakomodir nilai dan budaya setempat dalam hal ini Indonesia sehingga kedepapan pengaturan tentang kedudukan gubernur ini memiliki nilai ke-Indonesiaan.

Dengan demikian maka peran Pemerintah seharusnya lebih ditekankan pada aspek kebijakan nasional, Provinsi pada koordinasi penyelenggaraan kebijakan dan kabupaten/kota sebagai pelaksana kebijakan. Penegasan kedudukan dan kewenangan Gubernur, maka Pemerintah dengan seluruh aparturnya lebih berkonsentrasi dalam menjalankan roda pemerintahan nasional dari pada melayani Bupati/Walikota yang demikian banyak di seluruh Indonesia di satu sisi dan di sisi lain Bupati/Walikota lebih berkonsentrasi dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan di daerah tidak lagi hanya disibukka oleh persolaan tentang “sebuah kedudukan”.

DAFTAR PUSTAKA

- Membangun Indonesia dari Daerah . (2014). *KPPOD BRIE*, 3.
- Asmar, A. R. (2015). Kedudukan Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, . *Jurisprudentie, Volume 2 Nomor 2* , 4.
- Djabbar, Y. (2018). Tinjauan Hukum Kedudukan Dan Fungsi Gubernur Menurut UU No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Al-Adalah Vol.3, Nomor 1*, 23.
- Dkk, S. (2016. Hlm. 58-59). *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, . Malang: Setara Press.
- Elcaputera, M. A. (2020). Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam, Vol. 5, No. 2*, 113-114.
- Imam Ghozali, Z. H. (2021). IDEAL COUNTRY ACCORDING TO AFIFUDDIN MUHAJIR: ANALYSIS OF THE . *MALAYSIAN JOURNAL FOR ISLAMIC STUDIES*, 30.
- Majalah. (2014). Membangun Indonesia dari Daerah . *KPPOD BRIEF*, 3.
- Muchlis, E. (tanpa tahun). Telaah sistem dan proses pilkada langsung 2005, Analisis Proses dan Hasil Pemilihan Kepala Daerah langsung 2005. Jakarta : PSP-LIPI.

- Resung, R. (2013). Hukum Otonomi Daerah, Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, Dan Daerah Otonomi Khusus. Bandung : PT Refika Aditama.
- Sarundajang. (1999). Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah, . Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Soemitro, R. H. (1990). Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Yekti, T. N. (2013). Politik Hukum Pengisian Jabatan Gubernur sebagai Kepala Pemerintahan Kepala Daerah Provinsi Berdasarkan Ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945. Jakarta : Tesis, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.