

KEDUDUKAN GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT DI DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

M. Arafat Hermana

Universitas Dehasen Bengkulu
Jalan Meranti Raya Nomor 32 Kota Bengkulu, Bengkulu
Pos-el: marafathermana@unived.ac.id

Arie Elcaputera

Universitas Bengkulu
Jalan WR. Supratman Kandang Limun Kota Bengkulu, Bengkulu
Pos-el: arie_elcaputera@unib.ac.id

Abstract: Aside from being located as an autonomous region, it is also located as an administrative area; therefore, in addition to regulating the autonomous region, the Governor as the regional head also acts as the central representative in the regions. However, as the head of the region, the Governor is also responsible for regulating his autonomous region and also responsible to the people who elect him. The research objective is to discuss the constitutionality of the Governor's position as the representative of the central government in the region based on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The type of research used in this Studi is normative. The results showed that the Governor in carrying out his government in accordance with the mandate of the constitution performed its duties as regional head based on autonomy and assistance tasks. Based on the conclusions that can be drawn about whether the task is interpreted and the authority of the Governor is based on the principle of Deconcentration, the Position of the Governor is the Central Representative in the region and is an expansion of government in the administration of government.

Keywords : Governor; Autonomy; Government

Abstrak: Selain berkedudukan sebagai daerah otonom juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi maka dari itu selain mengurus daerah otonom Gubernur sebagai kepala daerah juga sebagai wakil pusat di daerah. Namun sebagai kepala daerah Gubernur juga bertanggung jawab mengurus daerah otonomnya dan juga bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya. Tujuan penelitian yaitu mengetahui Konstitusionalitas kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah normatif. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa Gubernur dalam menjalankan pemerintahannya sesuai dengan amanat konstitusi melakukan tugasnya sebagai kepala daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Adapun kesimpulan yang dapat ditarik bahwa jika diartikan tugas dan wewenang Gubernur berdasarkan asas Dekonsentrasi maka Kedudukan Gubernur merupakan Wakil Pusat yang terdapat di daerah dan merupakan perpanjangan pemerintahan pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.

Kata Kunci : Gubernur; Otonomi; Pemerintah

Pendahuluan

Negara merupakan organisasi kekuasaan, kekuasaan dalam suatu organisasi dapat diperoleh berdasarkan legitimasi religius, legitimasi ideologise litera tau pun legitimasi pragmatis¹. Hukum adalah tata aturan (*order*) sebagai suatu sistem aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan (*rules*) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem².

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 Sentralisasi³.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menganut dua pola pembagian kekuasaan, yaitu pembagian kekuasaan

Negara secara horizontal dan secara vertikal⁴.

Perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi Negara berkembang sangat pesat. Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik itu tingkat pusat atau nasional maupun tingkat daerah atau lokal. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini⁵.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa : “Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk republik”.

Republik Indonesia sudah demikian kukuh dan mantap memilih bentuk negara

¹Jimly Asshiddiqie yang berjudul *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia* dalam www.constitutions.com. Diakses pada 10 Juli 2020, Pukul 10.00 Wib.

²Jimly Asshiddiqie dan M, Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi: Jakarta, 2006, h.13.

³Ardilalafiza, *Rekonseptualisasi Negara kesatuan RI berdasarkan UUD NRI 1945*, Desertasi, Universitas Brawijaya Malang, 2012, h. 30.

⁴Philipus M Hadjon, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)* Fakultas Hukum Universitas Airlangga, H. 1-2 Dalam Titik Triwulan Taufik., *Konstruksi Tata Negara Indonesia Pasca Amandeman Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2015.

⁵Jimly Asshiddiqie, *perkembangan dan konsolidasi lembaga Negara pasca reformasi*, sinar grafika, 2012, Jakarta

kesatuan daripada bentuk yang lain⁶ dan hal ini juga diperkuat oleh Pasal 37 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa: “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.”

Implikasi dari bentuk negara kesatuan adalah adanya pemerintahan daerah yang dilaksanakan dengan desentralisasi dan otonomi.⁷ Asas desentralisasi sebagai asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri. Sementara otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos* yang berarti memerintah sendiri⁸.

Pasal 18 UUD 1945 dinyatakan bahwa :

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. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah 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 Pemerintah 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.”

⁶Sirajudin Dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016, H. 1.

⁷Sirajudin Dkk, *Hukum ...h..* 2.

⁸Sirajudin Dkk, *Hukum ...h..* 3.

Selanjutnya, dalam bidang hubungan pusat dan daerah, UUD 1945 menggariskan politik hukum “Otonomi luas”, menegaskan perubahan atas politik hukum yang dianut yakni otonomi nyata dan bertanggung jawab. Pasal 18 ayat 5 menggariskan bahwa Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat. Ketentuan ini menegaskan bahwa urusan absolut pemerintahan pusat tidak dapat diambil sendiri secara sepihak melainkan harus ditentukan secara jelas di dalam undang-undang⁹.

Hubungan kewenangan pusat dan daerah dalam sistem negara kesatuan melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi adalah pemusatan semua kewenangan pemerintah (politik dan administrasi) pada pemerintahan pusat. Yang dimaksud pemerintah pusat adalah presiden dan para menteri. Jika suatu negara memusatkan semua kewenangan pemerintahannya pada tangan presiden dan para menteri, tidak dibagi kepada pejabat-pejabatnya di daerah dan atau pada daerah otonom maka disebut sentralisasi¹⁰

Pemerintahan daerah melahirkan kebijakan Desentralisasi. Desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *Centrum* yang artinya pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, maka desentralisasi yang berasal dari sentralisasi yang mendapat awalan *de* berarti melepas atau menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tapi hanya menjauh dari pusat. Asas desentralisasi sebagai asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah Negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri¹¹.

Karena desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom, maka setiap pembicaraan mengenai Desentralisasi dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi. Esensi Desentralisasi adalah proses pengotonomian, yakni proses penyerahan kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Dengan kata lain, Desentralisasi dan otonomi merupakan dua sisi dalam satu mata uang (*both sides of one coin*).¹² Dengan dilaksanakannya Desentralisasi sebagai suatu asas

⁹Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata negara Pasca Amendemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, h. 53

¹⁰Sirajudin Dkk, *Hukum* ...h. 3.

¹¹Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, h. 15

¹²Sirajudin Dkk, *Hukum* h.. 3.

penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam susunan Negara Indonesia, maka akan melahirkan wewenang atau kekuasaan dan hak kepada masyarakat di berbagai daerah untuk mengurus sendiri urusan-urusan yang bersifat khas (spesifik) sebagai urusan/kekuasaan yang menjadi urusan rumah tangga daerahnya tanpa perlu diatur dan diurus lagi oleh Pemerintah Pusat, yang pada perkembangan selanjutnya menurunkan pengertian otonomi daerah.¹³

Kemudian, untuk menyelenggarakan otonomi daerah ini, Pemerintah Pusat menyerahkan kepada masyarakat daerah sejumlah urusan yang kelak akan menjadi urusan rumah tangga sendiri dari daerah yang bersangkutan, dengan mengingat kondisi ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan dan keamanan, serat faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah tersebut¹⁴.

Asas otonomi daerah ini sebenarnya terdapat kebebasan dan kemandirian dalam melaksanakan sesuatu urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah yang menerima penyerahan otonomi tersebut, bahkan dapat dikatakan bahwa kebebasan dan kemandirian itu merupakan hakikat otonomi. Tapi kebebasan dan kemandirian

itu bukan berarti sebagai sebuah kemerdekaan (independensi), meskipun pada kemerdekaan terdapat juga kedua hal tersebut, namun antara otonomi dan kemerdekaan itu sesungguhnya terdapat pula perbedaan. Perbedaan yang paling mendasar adalah terletak pada masalah kedaulatan. Pada prinsipnya kedaulatan itu dimiliki pemerintah pusat dan tidak diberikan kepada pemerintah daerah, walaupun ada pemerintah daerah menjalankannya itu adalah dalam rangka melaksanakan kedaulatan Negara, dan itupun terbatas menjalankannya dalam lingkup melaksanakan urusan-urusan rumah tangganya saja (otonomi), yang pada tingkat terakhir harus pula dipertanggungjawabkan kepada pemerintah pusat.¹⁵

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan dengan adanya dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang dalam hal ini merupakan pelimpahan sebagian urusan kewenangan pemerintah pusat menjadi kewenangan daerah dan dilimpahkan kepada Gubernur sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah. Bahwa pada dasarnya dalam Negara kesatuan hanya ada satu Negara dengan suatu pemerintah pusat yang memiliki tugas dan kewenangan

¹³Faisal Akbar Nasution, *Pengawasan Dan Pembatalan Terhadap Peraturan Daerah*, Jurnal Konstitusi, PKK FH Universitas Bengkulu, Volume III Tanggal 1 Juni 2010 h. 51

¹⁴¹⁴Faisal Akbar Nasution, *Pengawasan...* h.51

¹⁵¹⁵Faisal Akbar Nasution, *Pengawasan...* h. 52-53

Negara. Negara kesatuan mengamanatkan bahwa pemerintahan lokal harus tunduk dan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat.¹⁶

Penyelenggara pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden, dan penyelenggara pemerintahan di daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah untuk provinsi disebut Gubernur.¹⁷ Mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektivitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggara urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur untuk bertindak dan atas nama pemerintah pusat.¹⁸ Di samping lembaga tinggi Negara dan lembaga Negara lainnya di tingkat pusat, ada pula beberapa lembaga daerah yang dapat disebut sebagai lembaga Negara dalam arti luas. Lembaga-lembaga seperti Gubernur dan DPRD bukanlah lembaga masyarakat tetapi merupakan lembaga Negara. Bahkan keberadaanya di tentukan

dengan tegas dalam UUD 1945. Oleh karena itu, tidak dapat Gubernur dan DPRD itu termasuk kedalam pengertian lembaga Negara dalam arti yang luas. Namun, karena tempat kedudukannya di daerah, dan merupakan bagian dari sistem pemerintahan daerah, maka lembaga-lembaga Negara seperti Gubernur dan DPRD itu lebih tepat disebut sebagai lembaga daerah¹⁹.

Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diamanatkan bahwa Gubernur sebagai Penyelenggara Pemerintahan di daerah juga sebagai wakil pusat di daerah.

Provinsi selain berkedudukan sebagai daerah otonom juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi maka dari itu selain mengurus daerah otonom Gubernur sebagai kepala daerah juga sebagai wakil pusat di daerah. Namun sebagai kepala daerah Gubernur juga bertanggung jawab mengurus daerah otonomnya dan juga bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya sehingga menjadi pertanyaan apakah Gubernur sebagai wakil pusat di daerah apakah hanya sebagai pemimpin pada daerah otonom. Jadi di satu sisi kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan di sisi lain Gubernur juga sebagai kepala daerah artinya Gubernur memiliki peran ganda dan

¹⁶Ramlan Subakti, *Memahami ilmu politik*, cetakan 7 jakarta, Grasindo 2010 h. 216.

¹⁷Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Cetakan kelima, 2014, Jakarta, h. 55.

¹⁸Lihat penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁹Lihat penjelasan...h. 236

dalam hal ini tentu saja mempersempit ruang gerak Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat 5 di mana Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya.

Perubahan pengaturan mengenai urusan pemerintahan daerah menurut ketentuan baru berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah tersebut di atas, pasti berakibat sangat fundamental terhadap kinerja pemerintahan di semua daerah provinsi, kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Pengaturan baru di atas tentang klasifikasi urusan pemerintahan akan mempengaruhi kinerja pemerintahan daerah. Di satu segi kedudukandaerahmenjadi lebih terkendali dan kendalikan oleh pemerintahan atasan, tetapi pihak lain akan terasa mengurangi derajat otonomi daerah yang selama ini sudah dijalankan sejak reformasi²⁰. Jadi dengan adanya hubungan hierarki antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat tentu saja mengurangi makna bahwa daerah boleh seluas-luasnya mengatur daerah serta rumah tangganya.

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan dan tujuan yang akan menjadi kajian adalah : Konstitusionalitas

kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Metode Penelitian

Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normative adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder²¹. Nama lain dari penelitian normatif adalah penelitian hukum doktriner, juga disebut sebagai penelitian perpustakaan atau Studi dokumen. Disebut penelitian hukum doktriner, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum lain. Dikatakan sebagai penelitian perpustakaan atau Studi dokumen disebabkan penelitian ini lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan²².

Sebagai penelitian hukum normatif, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pendapat hukum terhadap isu hukum yang menjadi permasalahannya.

Sumber Bahan Hukum

²⁰Jimly Asshidiqie, *Paradigma Baru Pembangunan Daerah*, Disampaikan pada Ceramah dalam -forum yang diselenggarakan oleh Pemda Provinsi Kalimantan Timur di Samarinda, 23 Maret, 2015.

²¹Soerdjono Soekanto, dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, h. 15.

²²Suratman dan Phlips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2015, h. 51.

Pada penelitian hukum normatif, data sekunder sebagai sumber atau bahan informasi dapat merupakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier²³.

Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat.²⁴

Dalam penelitian ini bahan hukum yang digunakan adalah :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai penjelasan hukum primer bahan hukum sekunder ini sebagai bahan penunjang untuk melakukan analisis terhadap data-data hasil kajian normatif.

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami

bahan hukum primer²⁵. Bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel, karya tulis ilmiah, media cetak, media elektronik, situs internet, dan referensi tertulis lainnya.

c. Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan Hukum Tertier sebagai bahan hukum penunjang meliputi, kamus hukum, kamus besar bahasa indonesia.

Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum yang dikaji dan yang dianalisis dalam penelitian hukum normatif, meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Teknik untuk mengkaji dan mengumpulkan ketiga bahan hukum itu yaitu menggunakan studi dokumenter. Studi dokumenter merupakan Studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen, baik yang berkaitan dengan peraturan perundangan maupun dokumen yang sudah ada²⁶

Selanjutnya, dalam melakukan pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan penelusuran dokumen baik secara

²³Suratman dan Philips Dillah, *Metode...h.* 51.

²⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia: Jakarta.1990,h.11.

²⁵Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi...* h.12.

²⁶Halim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Desertasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 19.

on-line dan atau *off-line*. Dengan kata lain, prosedur pengumpulan bahan dalam penelitian ini menggunakan metode studi dokumen atau "*literature Study*". Bahan yang diperlukan sudah tertulis atau diolah oleh orang lain atau suatu lembaga.²⁷

Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif yaitu analisis yang memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan-temuan, dan karenanya lebih mengutamakan mutu/kualitas dari data, dan bukan kuantitas.

Analisis pembahasan didasarkan pada peraturan perundangan, dokumen, jurnal hukum, laporan hasil penelitian serta referensi yang relevan. Pendekatan masalah dalam penelitian ini dilakukan melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan cara menelaah undang-undang serta regulasi yang bersangkutan paut dengan isu yang diteliti²⁸ dalam hal ini terkait dengan konstitusionalitas kedudukan Gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat di daerah dan juga menafsirkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

tahun 1945 dan undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah daerah.

Pembahasan : Konstitusionalitas Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pusat di Daerah Dalam Menjalankan Tugas Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan Berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Negara Kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri dari satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah²⁹.

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 pemerintah daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local Government*)

²⁷Rianto Adi, *Metodelogi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit; Jakarta, 2004, h. 61.

²⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, h. 93

²⁹Rusdianto Resung, *Hukum Otonomi Daerah, Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, Dan Daerah Otonomi Khusus*, Pt refika Aditama, Bandung, 2013, h. 10

sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang tertinggi di negara ialah pemerintah pusat³⁰.

Negara kesatuan adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh suatu pemerintah pusat. Kedaulatan sepenuhnya dari pemerintah pusat disebabkan karena di dalam negara kesatuan itu tidak terdapat negara-negara yang berdaulat. Meskipun di dalam bagian-bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli seperti halnya dengan negara-negara bagian dalam bentuk negara federasi³¹.

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 koordinasi dan pengawasan, disamping pembinaan dan kerja sama. 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.

Setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan oleh Undang-undang Dasar. Kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Perbedaan antara delegasi dan mandat dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut³²:

	Mandat	Delegasi
a. Prosedur	- Dalam	- Dari
. Pelimpahan	hubung	suatu

³⁰Rusdianto Resung, *Hukum...* h. 11

³¹Rusdianto Resung, *Hukum...* h. 11

³²Bahan ajar Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Unib h. 32.

n	an rutin organ	
	antara pemerinta	
	atsan han	
	dengan - Dengan	
	bawaha peraturan	
	n perundan	
-	Dalam gan.	
	hal	
	biasa	
	kecuali	
	dilarang	
	Undang	
	-undang	
b	Tanggung Tetap pada	Tanggung
.	jawab dan pemberi	jawab dan
	tanggung mandat	tanggung
	gugat	gugat
		beralih
		kepada
		delegatoir
c	Kemungki Setiap saat	Tidak
.	nan si dapat	dapat
	pemberi mengguna	mengguna
	mengguna kan sendiri	kan lagi.
	kan wewenang	Kecuali
	wewenang yang	setelah ada
	itu lagi dilimpahka	pencabutan
	n itu	dengan
		berpegang
		pada asas
		contrarius
		actus

Dekonsentrasi adalah penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang mempunyai hubungan hierarki dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu, pertanggungjawaban terakhir tetap pada badan pemerintahan yang bersangkutan.

Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan³³.

F.P.C.L.Tonner dalam Ridwan HR berpendapat “*Overheids bevoegdheid wordt in ditverband opgevadals het vermogen om positief recht vast tesrellen en Aldus rechts betrek kingentussen burgers onderling en tussen overhead en tescheppen*” (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan denganwaganegara)³⁴.

Kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan

³³Philipus M. Hadjon, “*Tentang Wewenang*”, YURIDIKA, No.5&6 Tahun XII, September -Desember , 1997 , h.1

³⁴Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta,RajawaliPers, 2006, h. 100

(administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu³⁵.

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 Sentralisasi³⁶.

Karena ketidakmampuan sentralisasi, negara dapat menerapkan asas dekonsentrasi. Ada dua konsep dekonsentrasi yaitu :

1. Konsep Statis, suatu keadaan dalam organisasi negara yang proses pengambilan kebijakan berada di puncak hirarki organisasi, tetapi proses pelaksanaan kebijakan tersebar di luar puncak organisasi atau tersebar di seluruh pelosok wilayah negara.
2. Konsep Dinamis, suatu proses penyebaran kekuasaan (wewenang) untuk mengimplementasikan kebijakan di luar puncak organisasi atau di seluruh pelosok wilayah negara.

Selain itu Dekonsentrasi berfungsi sebagai :

- a. Hukum nasional tetap efektif melalui aparat pemerintah pusat yang ada di daerah.
- b. Pengambilan keputusan tetap berada di puncak pimpinan organisasi, pelaksanaannya dilakukan oleh elemen di luar puncak pimpinan organisasi.
- c. Secara geografi, pengambilan keputusan tetap berada di pusat pemerintahan, tetapi pelaksanaan keputusan dilimpahkan kepada aparatnya di daerah.
- d. Tercipta administrasi lapangan (field administration)³⁷.

Dekonsentrasi adalah pengarahannya pada pengumpulan semua kekuasaan memutuskan pada satu atau sejumlah jabatan yang sedikit-dikitnya³⁸. Selain itu Dekonsentrasi sebagai pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat di daerah³⁹.

³⁵Ganong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007, h. 93

³⁶Ardilafiza... h. 30.

³⁷Sirajudin Dkk.... h. 54-55

³⁸Y.W. Sunindhia, *Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1987, h. 19.

³⁹Amrah Muslimin, *Beberapa Asas-asas dan Pengertian-pengertian Pokok tentang*

Sejalan dengan kajian hukum tata negara, Dekonsentrasi merupakan *ambtelijke secentralisastie* atau *delegatie van bevoegheid*, yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam menyelenggarakan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintahan pusat⁴⁰.

Menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa :

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan atau kepada Gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Jadi dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang 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 wilayah⁴¹.

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.

Asas Dekonsentrasi tidak melahirkan daerah otonom, melainkan wilayah administratif. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 13 Undang-undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa :

Wilayah Administratif adalah wilayah kerja perangkat Pemerintah Pusat termasuk Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah dan wilayah kerja Gubernur dan Bupati/Walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di daerah.

Asas Dekonsentrasi dapat ditinjau dari tiga segi yaitu :

Administrasi dan Hukum Administrasi, Alumni, Bandung, 1980, h. 4.

⁴⁰Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah : Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, h. 89.

⁴¹Sirajudin Dkk..h 58-59

1. Dari segi wewenang, asas ini memberikan/melimpahkan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah pusat yang ada di daerah, termasuk juga pelimpahan wewenang pejabat-pejabat atasan kepada tingkat di bawahnya.
2. Dari segi pembentuk pemerintahan berarti membentuk pemerintahan lokal administrasi di daerah, untuk diberikan tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan yang ada di daerah.
3. Dari segi pembagian wilayah, asas ini membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintah lokal administratif atau akan membagi wilayah negara menjadi wilayah administratif⁴².
- pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah.
2. Penerima wewenang adalah pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah.
3. Tidak mencakup kewenangan untuk menetapkan kebijakab dan wewenang untuk mengatur.
4. Tidak menciptakan otonomi dan daerah otonom tetapi menciptakan wilayah administrasi.
5. Keberadaan *field administration* berada dalam hierarki organisasi pemerintah pusat.
6. Menunjukan pola hubungan kekuasaan intraorganisasi.
7. Menciptakan keseragaman dalam struktur politik⁴³.

Dekonsentrasi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Pelimpahan wewenang untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu yang dirinci dari pemerintah pusat kepada

Pengaturan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mendasarkan pada asas otonomi sebagai prinsip yang harus dijalankan. Tetapi dalam ketentuan lainnya tidak mencerminkan adanya otonomi melainkan selalu mengarahkan pada sentralisasi. Pelimpahan urusan-urusan pemerintahan tertentu yang berdasarkan asas Dekonsentrasi Gubernur sebagai wakil

⁴²Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, h. 311-312

⁴³Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widiasarana, Jakarta, 2007, h. 20.

pusat di daerah merupakan sebuah kekeliruan yang tentu saja bertentangan dengan Pasal 18 Ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945⁴⁴.

Pengaturan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah didasarkan pada asas otonomi sebagai prinsip yang harus dijalankan. Tetapi dalam ketentuan lainnya tidak mencerminkan adanya otonomi melainkan selalu mengarahkan pada sentralisasi. Pelimpahan urusan-urusan pemerintahan tertentu yang berdasarkan asas Dekonsentrasi Gubernur sebagai wakil pusat di daerah merupakan sebuah kekeliruan yang tentu saja bertentangan dengan Pasal 18 Ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pemerintahan daerah provinsi dalam hal ini di pimpin oleh Gubernur sebagai Kepala daerah tentu saja memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Tidak ada kata Dekonsentrasi dalam menjalankan urusan pemerintahannya.'

Penutup

1. Kesimpulan

Gubernur dalam menjalankan pemerintahannya sesuai dengan amanat konstitusi melakukan tugasnya sebagai

kepala daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Jika diartikan tugas dan wewenang Gubernur berdasarkan asas Dekonsentrasi maka Kedudukan Gubernur merupakan Wakil Pusat yang terdapat di daerah dan merupakan perpanjangan pemerintahan pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.

2. Saran

Dalam perkembangan sistem Desentralisasi yang dianut Indonesia mengamanatkan bahwa pembagian kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah namun pemerintah daerah juga diberi peluang untuk mengurus sendiri wilayahnya artinya dalam hal ini pemerintah pusat perlu bersinergi dengan pemerintah daerah untuk mengidentifikasi dari tiap-tiap daerah yang ada di Indonesia kemudian baru urusan pemerintahan dijalankan dari bawah/pemerintahan daerah ke pusat sehingga urusan pemerintahan menjadi terintegrasi.

Pustaka Acuan

A. Buku

- Ardilafiza, *Rekonseptualisasi Negara kesatuan RI berdasarkan UUD NRI 1945*, Desertasi, Universitas Brawijaya Malang, 2012.
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah : Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Amrah Muslimin, *Beberapa Asas-asas dan Pengertian-pengertian Pokok*

⁴⁴Ardilafiza..h. 261-262

- tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung, 1980.
- Bahan ajar Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Unib.
- Halim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Desertasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widiasarana, Jakarta, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, *perkembangan dan konsolidasi lembaga Negara pasca reformasi*, sinar grafika, Jakarta, 2012.
- Jimly Asshiddiqie dan M, Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi: Jakarta, 2006.
- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992.
- Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", YURIDIKA, No.5&6 Tahun XII, September -Desember, 1997.
- Sirajudin Dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016.
- Ramlan Subakti, *Memahami ilmu politik*, cetakan 7 jakarta, Grasindo 2010.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2006.
- Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit; Jakarta, 2004.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia: Jakarta. 1990.
- Rusdianto Resung, *Hukum Otonomi Daerah, Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, Dan Daerah Otonomi Khusus*, Pt refika Aditama, Bandung, 2013.
- Soerdjono Soekanto, dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003.
- Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2015.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Cetakan kelima, 2014, Jakarta.
- Titik Triwulan Taufik, *Konstruksi Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2015.
- Y.W. Sunindhia, *Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- B. Artikel**
- Mahfud MD, *Makalah: Negara Konstitusi*. Makalah disampaikan dalam Acara Orientasi Anggota DPR RI Fraksi PDI Perjuangan 2009-2014 pada Selasa, 8 September 2009 di Ball Room Hotel Harris Tebet. Jakarta.
- Faisal Akbar Nasution, *Pengawasan Dan Pembatalan Terhadap Peraturan Daerah*, Jurnal Konstitusi, PKK FH Universitas Bengkulu, Volume III Tanggal 1 Juni 2010.
- Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.
- Jimly Asshiddiqie, *Paradigma Baru Pembangunan Daerah*, Disampaikan pada Ceramah dalam forum yang diselenggarakan oleh

Pemda Provinsi Kalimantan Timur
di Samarinda, 23 Maret, 2015.

Jurnal Konstitusi, PKK FH Universitas
Bengkulu, Volume III Tanggal 1
Juni 2010.

C. Internet

Jimmy Asshiddiqie, 2004, *Cita Negara
Hukum Indonesia Kontemporer*
dalam [www.pemantau
peradilan.com](http://www.pemantau
peradilan.com).

Jimmy Asshiddiqie yang berjudul
*Demokrasi dan Hak Asasi
Manusia* dalam
www.constitutions.com.

Jimly Asshiddiqie, *Artikel gagasan Negara
Hukum*, PDF,

D. Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara Republik
Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014
tentang Pemerintahan Daerah