

DEKLINASI KEDUDUKAN GUBERNUR SEBAGAI KEPALA DAERAH DAN PENYELENGGARA URUSAN PEMERINTAHAN KONKUREN DAERAH PROVINSI

Dadan Ramdani

Universitas Islam Indonesia

Email: ramdanidadan1997@gmail.com

Abstract: *In carrying out his duties and functions, the Governor has two dual positions, namely as regional head and as a representative of the central government in the region. The two positions have different orientations and are very likely to conflict. This research is a type of normative research, the method of collecting legal materials uses the library method. Primary legal materials in the form of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government and secondary legal materials in the form of related books and journals. Analyzed descriptively-analytically with deductive logic. The results of this study indicate that the declination of the Governor's position as regional head is triggered by the Governor's obligation to carry out national strategic programs. Furthermore, the weakening of the position of the Governor as the organizer of concurrent provincial government affairs due to the obligation to follow the NSPK that has been determined by the central government as well as the provisions that give the central government authority to be able to take up concurrent government affairs which are basically the authority of the Province, Regency/ City.*

Keywords: *Governor; District head; Concurrent Government Affairs*

Abstrak: *Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, gubernur memiliki dua kedudukan ganda yakni sebagai kepala daerah dan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Dua kedudukan tersebut memiliki orientasi yang*

berbeda dan sangat memungkinkan terjadinya pertentangan. Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif. Metode pengumpulan bahan hukum menggunakan metode pustaka. Bahan hukum primer berupa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan bahan hukum sekunder berupa buku dan jurnal terkait. Dianalisis dengan metode deskriptif-analitis menggunakan logika deduktif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa deklinasi kedudukan gubernur sebagai kepala daerah dipicu karena adanya kewajiban gubernur untuk melaksanakan program strategis nasional. Selanjutnya, pelemahan kedudukan gubernur sebagai penyelenggara urusan pemerintahan konkuren daerah provinsi karena adanya kewajiban untuk mempedomani NSPK yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat serta adanya ketentuan yang memberikan kewenangan pemerintah pusat untuk dapat mengambil urusan pemerintahan konkuren yang pada dasarnya merupakan wewenang provinsi, kabupaten/kota.

Kata kunci: Gubernur; Kepala Daerah; Urusan Pemerintahan Konkuren

Pendahuluan

Kebijakan desentralisasi dilaksanakan secara penuh setelah Indonesia memasuki masa reformasi yang terjadi pada tahun 1998. Aspirasi dan gejolak tuntutan otonomi dan desentralisasi kian meluas di berbagai daerah sehingga hal inilah yang melandasi dikeluarkannya Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk melaksanakan Ketetapan MPR tersebut, dikeluarkanlah Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan

Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.¹

Seiring berjalannya waktu, terjadi perubahan regulasi yang mengatur terkait otonomi daerah dan sistem desentralisasi yang terkristalisasi dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Setelah diundangkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pada tahun 2004 dilakukan pencabutan undang-undang *a quo* karena masih terdapat kekurangan dan permasalahan dalam tahap pelaksanaannya. Alasan inilah yang memunculkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang diharapkan dapat mengatasi kekurangan dan permasalahan yang terdapat dalam undang-undang sebelumnya. Akan tetapi, dengan adanya perjalanan politik birokrasi dan permasalahan-permasalahan dalam implementasinya, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pun dicabut dan diganti dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang masih berlaku sampai sekarang ini.

Salah satu permasalahan yang melatarbelakangi diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 adalah persoalan yang berkaitan dengan Kepala Daerah khususnya Gubernur. Gubernur selaku Kepala Daerah merupakan sosok yang sangat fundamental dalam berjalannya suatu roda pemerintahan daerah. Selain tugasnya sebagai perwakilan dari pemerintah pusat, Gubernur juga merupakan perwujudan kehendak rakyat daerah yang mewakili kekuasaan rakyat daerah. Tugas dan tanggung jawab inilah yang menjadi suatu permasalahan bagi Gubernur dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah yang mengakibatkan suatu dilema.²

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung : Nusamedia, 2009), hlm. 92.

² Bunga Lirvina Sori, dkk, "Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Gubernur Sebagai Perwujudan Fungsi Wakil Pemerintahan Pusat di Daerah dan Kepala Daerah Provinsi Jawa Tengah", *Diponegoro Law Journal*, Vol. 5, Nomor 3, Tahun 2016, hlm. 3.

Tarik ulur antara kepentingan pusat dan kepentingan daerah inilah yang terkadang menjadi suatu dilema Gubernur dalam mengeluarkan kebijakan dan diperkeruh dengan adanya Undang-Undang No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengalihkan hampir seluruh kebijakan perizinan di daerah kepada pusat sehingga terdapat Gubernur yang mengeluarkan suatu kebijakan namun bertentangan dan tidak seragam dengan kebijakan pemerintah pusat. Salah satu contoh kasus yang terjadi adalah pertentangan persetujuan antara Gubernur dengan pemerintah pusat dalam pengesahan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Pada kasus tersebut, terdapat setidaknya 5 Gubernur yang menyatakan penolakannya secara langsung kepada Presiden terkait pengesahan undang-undang tersebut. Diantara gubernur-gubernur tersebut yakni Gubernur Jawa Barat Ridwan Kamil, Gubernur Sumatera Barat Irwan Prayitno, Gubernur Kalimantan Barat Sutarmidji, Gubernur Jawa Timur Khofifah Indar Parawansa, dan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Sri Sultan Hamengkubuwono X. Kelima gubernur tersebut memiliki alasan yang sama dalam menolak pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja yakni karena masyarakat daerah tidak menghendaki pengesahan undang-undang tersebut. Upaya yang dilakukan kelima Gubernur tersebut merupakan suatu tugas dan tanggung jawab kepala daerah untuk menyerap aspirasi dan meneruskan kehendak masyarakat daerah.³

Permasalahan terkait tarik ulur tugas dan wewenang kepala daerah khususnya gubernur berakar dari dasar hukum yang melatarbelakanginya, yakni Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Di dalam undang-undang pemerintahan daerah, pemberian tugas dan wewenang kepala daerah dalam mengurus daerahnya masih belum optimal dan justru

³<https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/11/160200865/5-Gubernur-yang-surati-jokowi-terkait-aspirasi-menolak-uu-cipta-kerja?page=all>, diakses pada 3 Juli Tahun 2021 Pukul 10.00 WIB.

terkesan hanya menjadi “kuli” dari pemerintah pusat. Kepala daerah memiliki tugas dan wewenang untuk memimpin serta menjalankan kepentingan pemerintahan daerah, namun di sisi lain dibebani pula untuk dapat menjalankan program strategis nasional yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Hal ini tertuang dalam Pasal 67 huruf f,⁴ yang berbunyi : “*Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi : melaksanakan program strategis nasional*”. Apabila kepala daerah tidak melaksanakan program strategis nasional, maka terdapat sanksi yang dapat dijatuhkan kepada kepala daerah baik berupa sanksi administratif sampai pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap. Ketentuan ini tertuang secara tegas dalam Pasal 68 Undang-Undang 23 Tahun 2014.

Selain itu, dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren, terdapat pelemahan yang mewajibkan gubernur selaku penyelenggara urusan pemerintahan konkuren untuk berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh pusat. Ketentuan tersebut tertuang dalam Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3) menegaskan bahwa “ (2) *Daerah dalam menetapkan kebijakan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. (3) Dalam hal kebijakan daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemerintah pusat membatalkan kebijakan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*”.

Berdasarkan ketentuan yang tertuang dalam pasal tersebut, dapat diindikasikan bahwa gubernur selaku kepala daerah harus tunduk dan patuh terhadap kehendak

⁴ Pasal 67 huruf f Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintah pusat dalam menjalankan program strategis nasional. Selain itu, sebagai penyelenggara urusan pemerintahan konkuren, gubernur harus tunduk dan berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh pusat. Sangatlah jelas bahwa kedua permasalahan tersebut merupakan pengkhianatan terhadap ketentuan otonomi seluas-luasnya yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945.

Meskipun memang gubernur merupakan perwakilan dari pemerintah pusat, akan tetapi gubernur merupakan jabatan dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga seharusnya gubernur lebih mengutamakan kepentingan daerah dibanding kepentingan pusat. Hal ini jelas merupakan pengkhianatan terhadap otonomi daerah dan sistem desentralisasi yang jelas-jelas tertuang dalam UUD 1945. Dengan demikian, otonomi daerah dan sistem desentralisasi di Indonesia hanyalah suatu utopia dan menjadi sistem yang mati. Hal ini terlihat jelas dari ketentuan yang secara tegas mengatur bahwa setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh kepala daerah harus senantiasa tunduk dan sesuai dengan norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) yang ditentukan oleh pemerintah pusat.

Berdasarkan permasalahan di atas, dapat terlihat bahwa adanya kewajiban untuk melaksanakan program startegis nasional dan kewajiban berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat merupakan suatu anomali dari makna "otonomi seluas-luasnya" yang diatur dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, yang berakibat pada pelemahan wewenang gubernur dalam menjalankan tugas sebagai kepala daerah dan penyelenggara urusan pemerintahan konkuren daerah. Dengan demikian, penulis hendak mengkaji terkait pelemahan (deklinasi) wewenanag Gubernur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah khususnya, berkaitan dengan pelaksanaan tugas sebagai

kepala daerah dan penyelenggara urusan pemerintahan konkuren daerah.

Berdasarkan paparan di atas, terdapat rumusan masalah yang akan dibahas dalam tulisan ini, yakni : Bagaimana deklinasi/pelemahan kedudukan Gubernur dalam pelaksanaan tugas sebagai kepala daerah Provinsi ?, serta bagaimana deklinasi/pelemahan kedudukan Gubernur dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren daerah Provinsi?. Dalam menjawab rumusan masalah tersebut, penulis menggunakan pendekatan dotrinal yakni pendekatan yang berdasarkan pada pendekatan yuridis-normatif yang bersifat kualitatif. Teori yang digunakan penulis dalam mengkaji dan menganalisis permasalahan-permasalahan dalam dalam tulisan ini adalah teori desentralisasi.

Jenis penelitian dalam tulisan ini merupakan jenis penelitian normatif. Metode pengumpulan bahan hukum menggunakan metode pustaka yang dikaji berdasarkan bahan hukum primer berupa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan bahan hukum sekunder berupa buku dan jurnal terkait yang dianalisis dengan metode deskriptif-analitis menggunakan logika deduktif.

Berkaitan dengan kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah, terdapat beberapa karya yang telah menjelaskan permasalahan tersebut seperti karya Bunga Lirvina Sori, dkk⁵ yang menjelaskan tentang kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan kepala daerah Provinsi yang terbatas di Jawa Tengah. Karya Hery Yulianto⁶ yang menjelaskan terkait pola koordinasi

⁵ Bunga Lirvina Sori, dkk, "Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Gubernur Sebagai Perwujudan Fungsi Wakil Pemerintahan Pusat di Daerah dan Kepala Daerah Provinsi Jawa Tengah", *Diponegoro Law Journal*, Vol. 5, Nomor 3, Tahun 2016, hlm. 3-15.

⁶ Hery Yulianto, "Pola Koordinasi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat dengan Bupati/Walikota dalam Pelaksanaan Tugas dan

antara Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dengan Bupati/Walikota, serta karya Pujiyanto dan Hananto Widodo⁷ yang menjelaskan terkait kewenangan Pelaksana Tugas Gubernur menurut peraturan perundang-undangan. Ketiga karya tersebut menjelaskan terkait kedudukan dan kewenangan Gubernur yang menitikberatkan pada tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah namun tidak membahas lebih jauh terkait kedudukan Gubernur sebagai kepala daerah tingkat Provinsi. Berbeda dengan karya-karya tersebut, penelitian ini mengkaji lebih mendalam terkait pelemahan kedudukan Gubernur sebagai kepala daerah tingkat Provinsi serta membahas terkait pelemahan tugas Gubernur sebagai pelaksana urusan pemerintahan konkuren daerah Provinsi. Dengan demikian, terdapat perbedaan antara penelitian ini dengan karya-karya sebelumnya serta terdapat pembaruan sumbangan keilmuan dalam mengkaji permasalahan yang berkaitan Gubernur selaku kepala daerah Provinsi dan pelaksana urusan pemerintahan konkuren daerah Provinsi.

Deklinasi Kedudukan Gubernur dalam Pelaksanaan Tugas Sebagai Kepala Daerah Provinsi

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, secara jelas ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah,

Wewenang Pemerintah Menurut Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal Hukum dan Keadilan*, Vol. 8, Nomor 2, Tahun 2021, hlm. 276-295.

⁷ Pujiyanto, Hananto Widodo, “Analisis Yuridis Kewenangan Pelaksana Tugas Gubernur Menurut Peraturan Perundang-Undangan”, *Novum : Jurnal Hukum*, Vol. 4, Nomor 4, Tahun 2017, hlm. 1-6.

yang diatur dengan undang-undang”.⁸ Berdasarkan ketentuan tersebut, secara tegas bahwa otonomi daerah yang diwujudkan dalam pemerintahan multilevel merupakan suatu hal fundamental yang dimuat dalam konstitusi Indonesia. Dengan demikian, bahwa urusan pemerintahan di Indonesia tidak mutlak dimiliki oleh pemerintah pusat namun harus dibagikan pada daerah provinsi, Kabupaten dan Kota.

Pada setiap tingkatan, pemerintah daerah dipimpin oleh masing-masing kepala daerah yang mana dalam wilayah provinsi disebut dengan Gubernur, wilayah Kabupaten disebut Bupati dan wilayah Kota disebut WaliKota. Dalam menjalankan roda pemerintahan, setiap kepala daerah seharusnya memiliki wewenang yang besar dalam memimpin roda pemerintahan di daerah karena pemerintah daerahlah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat. Selain itu, keharusan tersebut merupakan konsekuensi logis diterapkannya otonomi daerah melalui sistem desentralisasi yang melahirkan daerah otonom.

Melalui pembentukan daerah otonom, akan terjadi proses *transfer of political power* baik untuk tujuan politik maupun untuk tujuan administratif. Tujuan politik dari pembentukan daerah otonom adalah dalam rangka mewujudkan proses demokratisasi karena akan mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan di pusat yang berisiko menimbulkan tirani. Salah satu cara untuk mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan adalah melalui *transfer of authority and responsibility for public from the central government to subordinate or quasi-independent government organization or the private sector*.⁹ Jaminan proses desentralisasi sangat penting dan fundamental dalam negara

⁸ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁹ Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Aktualisasi Wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas*, (Depok: Rajagrafindo Persada, 2019), hlm. 47.

yang menganut paham demokrasi. Hal ini didasari karena rakyat diberikan ruang dan berperan aktif dalam pemerintahan. Dengan demikian, kebutuhan masyarakat daerah yang beragam antara satu daerah dengan yang lainnya dapat terskomodasi karena penyelenggaraan kepentingan masyarakat daerah diserahkan kepada daerah itu sendiri melalui sistem desentralisasi.¹⁰

Selanjutnya, tujuan dari *transfer of political power* adalah untuk mewujudkan tujuan politik dan tujuan administratif. Tujuan administratif dari adanya *transfer of political power* adalah untuk menciptakan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan karena urusan yang memungkinkan untuk diselenggarakan oleh daerah akan diserahkan kepada daerah. Sebagai konsekuensi dari tindakan tersebut adalah membuka ruang bagi rakyat untuk dengan cepat memutus berbagai kepentingannya sendiri yang berhubungan langsung dengannya. Dalam kondisi inilah pemerintah daerah berwenang untuk membentuk kebijakan yang sesuai dengan kepentingan atau kebutuhan yang berkembang di daerah.¹¹ Dengan adanya efektifitas dan efisiensi administratif hal ini akan mempermudah berbagai macam keperluan baik menyangkut penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun pemenuhan kepentingan dan pelayanan kepada masyarakat daerah. Dengan demikian, pelayanan terhadap masyarakat daerah akan berjalan lebih baik sehingga upaya kesejahteraan daerah dapat terwujud.

Dalam menjalankan tugasnya, Gubernur memiliki dua peran penting, yakni sebagai kepala daerah dan perwakilan pusat di daerah. Gubernur selaku kepala daerah memiliki tugas untuk dapat memimpin pemerintah daerah dan

¹⁰ Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia –Identifikasi Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Rajawali Press, 2005), hlm. 13.

¹¹ Robert Rienow, *Introduction to Government*, (New York: Alfred A. Knopf, III, 1966), hlm. 574.

melaksanakan urusan-urusan daerah. selain itu, sebagai kepala daerah Gubernur juga bertugas untuk dapat memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat. Dengan demikian, bahwa Gubernur memiliki beban moril untuk dapat menyerap aspirasi dan mengimplementasikan kehendak masyarakat daerah. Namun disisi lain, Gubernur juga memiliki memiliki peran sebagai perwakilan pusat di daerah, dimana konsekuensi dari peran tersebut yakni Gubernur selaku kepala pemerintahan tingkat provinsi harus dapat menjadi panjang tangan dari pemerintah pusat untuk dapat melaksanakan tugas-tugas dan program-program startegis nasional yang diamanatkan oleh pemerintah pusat. Berdasarkan kedua peran tersebut, Gubernur berada pada posisi dilematis dimana Gubernur berkewajiban untuk dapat menyerap aspirasi dan menghendaki kepentingan daerah, namun disisi lain berkewajiban untuk dapat melaksanakan kepentingan pemerintah pusat.

Sebelum membahas lebih jauh terkait peran ganda Gubernur tersebut, bahwa untuk melaksanakan otonomi daerah, setiap daerah otonom melalui kepala daerahnya (dalam hal ini Gubernur) diberikan tugas dan wewenang untuk dapat mengatur pemerintahan daerah. Tugas dan wewenang kepala daerah tertuang dengan jelas dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan diperbaharui dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, tugas kepala daerah tertuang secara tegas dalam Pasal 65 ayat (1), yakni :

1. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan 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 APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
 5. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugasnya, kepala daerah memiliki wewenang yang digunakan untuk dapat menjalankan tugas-tugasnya. Adapun wewenang yang dimiliki oleh kepala daerah berdasarkan Pasal 65 ayat (2) yakni : 1) Mengajukan rancangan Perda; 2) Menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD; 3) Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah; 4) Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat; 5) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 65, bahwa tugas dan wewenang dari kepala daerah, dalam hal ini Gubernur adalah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan daerah. Selain itu, bahwa tugas utama Gubernur selaku kepala daerah adalah menjadi penampung aspirasi masyarakat daerah guna menjaga ketertiban dan keamanan daerah. Dimana dalam merealisasikan tugas tersebut, Gubernur memiliki wewenang untuk membentuk instrumen hukum dan mengambil

tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat daerah. oleh sebab itu, tindakan lima Gubernur yang mengirimkan surat penolakan pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja kepada Presiden selaku kepala pemerintahan merupakan salah satu tindakan yang mengimplementasikan tugas dan wewenang Gubernur yang mengampaiakan kehendak masyarakat daerah.¹² Dengan demikian, bahwa peran Gubernur sebagai Kepala daerah sangat penting dan bersifat fundamental untuk dapat menjamin kesejahteraan dan merealisasikan kepentingan daerah.

Selanjutnya, Gubernur selaku kepala daerah memiliki kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan yang salah satunya adalah melaksanakan program strategis nasional. Yang dimaksud dengan program strategis nasional yakni program yang ditetapkan Presiden sebagai program yang memiliki sifat strategis secara nasional dalam upaya meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan serta menjaga pertahanan dan keamanan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.¹³ Hal ini mengartikan, bahwa pada dasarnya kebijakan yang ditetapkan oleh Gubernur harus senantiasa selaras dengan kebijakan pemerintah pusat dan mendukung segala kebijakan strategis nasional yang dikeluarkan oleh pemerintahan pusat khususnya Presiden. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 67 huruf f Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi:¹⁴

¹²<https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/11/160200865/5-Gubernur-yang-surati-jokowi-terkait-aspirasi-menolak-uu-cipta-kerja?page=all>, diakses pada 3 Juli Tahun 2021 Pukul 12.00 WIB.

¹³ Penjelasan Pasal 67 huruf f Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁴ Pasal 67 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *j.a.* Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Pasal 67

Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:

f. melaksanakan program strategis nasional.

Berdasarkan Pasal 67 huruf f, bahwa Gubernur berkewajiban untuk melaksanakan program strategis nasional. Hal ini dimaksudkan untuk dapat menjamin harmonisasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam mewujudkan program yang strategis yang telah dirumuskan. Akan tetapi, hal ini justru mengakibatkan hubungan pusat dan daerah menjadi komando struktural, dimana hak pemerintah daerah untuk dapat mengurus daerahnya sendiri direduksi. Kewajiban ini akan mengakibatkan sistem desentralisasi Indonesia mengalami pola yang tidak pasti serta berjalan tidak sesuai dengan tujuan pembentukannya dan justru mendorong terjadinya pengkhianatan terhadap amanat reformasi dengan kembali kepada sistem sentralisasi sebagaimana terjadi pada masa orde baru. Dengan demikian, berdasarkan ketentuan tersebut terlihat jelas upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan daerah.¹⁵

Hal ini diperburuk dengan adanya suatu sanksi yang diberikan kepada kepala daerah. Kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional akan mendapatkan sanksi, baik berupa sanksi administratif, pemberhentian sementara bahkan pemberhentian tetap. Ketentuan ini tertuang secara jelas dalam Pasal 68 Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 68 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, bahwa Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional, dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk Gubernur dan/atau wakil Gubernur serta

Daerah *j.o.* Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, , hlm. 1.

oleh Gubernur yang diberikan kepada bupati dan/atau wakil bupati atau wali Kota dan/atau wakil wali Kota. Selanjutnya, apabila teguran tertulis telah disampaikan sebanyak 2 (dua) kali berturut-turut namun tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara selama 3 (tiga) bulan. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah telah selesai menjalani pemberhentian sementara, akan tetapi masih tetap tidak melaksanakan program strategis nasional, maka kepala daerah tersebut diberhentikan sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.¹⁶

Berdasarkan ketentuan di atas, Gubernur memiliki kewajiban untuk melaksanakan program strategis nasional dan apabila Gubernur tidak melaksanakan program strategis nasional maka akan mendapatkan sanksi, baik berupa teguran dalam wujudnya sanksi administratif bahkan pemberhentian tetap. Apabila dilihat dari konteks ketentuan tersebut, hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk dapat mengatur pemerintah daerah. Hal ini jelas memperlemah posisi Gubernur sebagai kepala daerah, dimana pemerintah pusat terlalu mengintervensi dan mengatur kepala daerah sehingga otonomi dan desentralisasi jelas terabaikan. Selain itu, akibat adanya sanksi dan ancaman pemberhentian ini, Gubernur selaku kepala daerah tidak dapat secara leluasa untuk membentuk kebijakan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerahnya karena terkendala dengan kewajiban untuk dapat menjalankan program strategis nasional yang padahal belum tentu sesuai dengan kebutuhan dan kondisi serta kehendak dari masyarakat daerah. Dengan

¹⁶ Pasal 68 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *j.o.* Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *j.o.* Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

demikian, adanya sanksi ini jelas telah mengembalikan peta konsep otonomi daerah menjadi bersifat sentralistik.

Selain memiliki peran sebagai kepala daerah, Gubernur juga berperan sebagai perwakilan pusat di daerah. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 4 ayat (1), ditegaskan bahwa daerah provinsi selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan wilayah kerja bagi Gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah provinsi.

Luasnya wilayah Indonesia dengan letak geografis secara mayoritas terdiri dari pulau-pulau, maka untuk dapat menjalankan bentuk negara kesatuan agar berjalan secara efektif dan efisien dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap daerah Kabupaten atau Kota, Presiden selaku penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur untuk bertindak atas nama pemerintah pusat guna melakukan pembinaan dan pengawasan kepada daerah Kabupaten atau Kota. Proses pembinaan dan pengawasan ini dilakukan agar proses pelaksanaan otonomi daerah berjalan sesuai dengan norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) pemerintah pusat.¹⁷ Untuk efektivitas pelaksanaan tugas sebagai wakil pemerintah pusat, Gubernur dibantu oleh perangkat Gubernur. Konsekuensi dari peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mengakibatkan hubungan antara Gubernur dengan pemerintah Kabupaten atau Kota bersifat hierarkis.¹⁸

Dalam menjalankan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah Kabupaten atau Kota, Gubernur tidak bersifat independen. Gubernur selaku penyelenggara urusan pemerintahan tingkat provinsi diawasi oleh menteri atau

¹⁷ Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak, Hubungan Pusat & Daerah dan Kebijakan Penanganan Covid-19*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2020), hlm. 229-230.

¹⁸ *Ibid.*

kepala lembaga pemerintah nonkementerian. Sedangkan, pembinaan secara nasional dilaksanakan dan dikoordinasikan oleh menteri.

Dalam melaksanakan peran sebagai perwakilan pemerintah pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan Kabupaten atau Kota dan tugas pembantuan oleh daerah Kabupaten atau Kota, Gubernur memiliki tugas sebagai berikut:¹⁹

1. Mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah Kabupaten/Kota;
2. Memonitoring, mengevaluasi, dan melakukan supervise terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;
3. Memberdayakan dan memfasilitasi daerah Kabupaten/Kota yang ada di wilayahnya;
4. Melakukan evaluasi terhadap Raperda Kabupaten/Kota terkait RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggung jawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
5. Mengawasi pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota;

Dalam melaksanakan tugas sebagai wakil pemerintah pusat, Gubernur diberikan wewenang sebagaimana tertuang dalam Pasal 91 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014, yakni : Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/waliKota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah; Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-daerah Kabupaten/Kota dalam 1 (satu) daerah provinsi; Memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah Kabupaten/Kota.

¹⁹ Pasal 91 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berkaitan dengan itu, untuk pendanaan pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dibebankan kepada APBN.²⁰ Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kepada penyelenggara pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.²¹ Selanjutnya, tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat didelegasikan kepada wakil Gubernur.²²

Berdasarkan paparan di atas, peran ganda yang dilakukan oleh Gubernur sebagai kepala daerah dan perwakilan pusat di daerah terlihat sangat tidak berimbang. Di mana peran sebagai perwakilan pusat di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi lebih dominan daripada peran sebagai kepala daerah. Hal ini jelas terlihat berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban Gubernur yang lebih mengedepankan kepada kewenangan hierarkis untuk dapat melaksanakan program pemerintah pusat dan sangat kering akan wewenang untuk dapat mendengar, menyerap dan mengimplementasikan kehendak masyarakat daerah. Adanya sanksi bagi Gubernur yang tidak menjalankan program strategis nasional serta adanya batasan dengan kewajiban untuk mentaati norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat jelas mencederai dan melemahkan posisi Gubernur sebagai kepala daerah. Dengan demikian, otonomi daerah yang dilaksanakan oleh Indonesia masih belum berjalan sesuai dengan tujuan perumusannya dan masih sangat dipengaruhi unsur-unsur kepentingan pusat. Sehingga hal tersebut bertentangan

²⁰ Pasal 91 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²¹ Pasal 91 ayat (6) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²² Pasal 91 ayat (7) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dengan definisi dari otonomi daerah itu sendiri yakni C. W. van der Pot mengartikannya sebagai *eigen huishouding* (mengurus rumah tangganya sendiri).²³ Dengan demikian, bahwa desentralisasi yang diterapkan di Indonesia sejatinya merupakan desentralisasi semu atau merupakan sistem sentralisasi yang dibalut dalam wadah desentralisasi.

Berdasarkan paparan di atas, bahwa kedudukan Gubernur selaku kepala daerah memiliki tugas, kewenangan dan kewajiban yang saling bertentangan dalam ranah pelaksanaannya. Dimana selain menjadi kepala daerah yang bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan pemerintahan, keamanan dan ketertiban daerah, namun disisi lain menjadi tangan panjang pusat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang harus sesuai dengan program strategis nasional. Apabila Gubernur selaku kepala pemerintahan daerah tidak melaksanakan program tersebut, maka terdapat sanksi yang dapat dijatuhkan. Hal ini mengindikasikan, bahwa otonomi daerah yang berlaku di Indonesia masih bersifat terbatas dan masih memiliki nuansa sentralistik, dan peran Gubernur sebagai kepala daerah justru terkikis karena pelaksanaan tugas dan wewenangnya lebih dominan untuk melaksanakan tugas sebagai wakil pemerintah pusat.

Selanjutnya, sangatlah jelas bahwa kedudukan Gubernur sebagai kepala daerah mengalami pelemahan. Dimana Gubernur memiliki tugas untuk melaksanakan urusan-urusan daerah dan meraup aspirasi daerah, namun disisilain berkewajiban untuk dapat melaksanakan program strategis nasional yang justru berpotensi bertentangan dengan kehendak masyarakat daerah, contoh seperti pengesahan dan pelaksanaan materi muatan UU Cipta Kerja. Hal ini jelas memperlemah otonomi daerah, karena melalui ketentuan tersebut maka sistem desentralisasi berjalan secara semu serta

²³ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 410.

bersifat otoritatif karena bagi Gubernur yang tidak melaksanakan program strategis nasional akan mendapatkan sanksi baik sanksi administratif, pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap. Selain itu, dengan adanya kewajiban untuk melaksanakan program strategis nasional, maka akan semakin merusak sistem otonomi daerah yang akan berimbas pada penurunan kesejahteraan masyarakat daerah.

Deklinasi Kedudukan Gubernur dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Konkuren Daerah Provinsi

Dalam suatu susunan negara atau organisasi yang besar dimana prinsip demokrasi dijadikan sebagai landasannya, asas desentralisasi memiliki peran yang fundamental. Melalui asas desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas desentralisasi berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan roda pemerintahan, sehingga pemerintahan yang berjalan akan sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan potensi masyarakat daerah. Dengan demikian, posisi asas desentralisasi dalam negara yang menganut paham demokrasi bersifat fundamental karena berfungsi untuk dapat mengakomodir suara dan kehendak masyarakat daerah.²⁴

Dengan diadopsinya asas desentralisasi, bukan berarti asas sentralisasi ditinggalkan dan tidak diterapkan sama sekali. Hal ini didasari karena dalam negara yang menerapkan bentuk negara kesatuan, kedua asas tersebut tidak dapat dipisahkan dan tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Pada prinsipnya, sangat tidak mungkin menerapkan desentralisasi tanpa adanya sentralisasi, karena desentralisasi tanpa adanya sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi.²⁵ Meskipun demikian, dari kedua asas tersebut harus

²⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Op. Cit., hlm. 13.

²⁵ *Ibid.*

diterapkan secara hati-hati dan berimbang, agar tidak terdapat satu poros yang dominan. Oleh karena itu, otonomi daerah yang pada hakikatnya mengandung unsur kebebasan dan keleluasaan bertindak, tetap memerlukan pembinaan dan pengawasan dari pemerintah pusat agar tidak mendorong terjadinya peralihan kedaulatan ke daerah dimana hal ini akan secara signifikan merubah bentuk negara menjadi negara federal.

Dalam melaksanakan roda pemerintahan, baik asas desentralisasi maupun asas dekonsentrasi sangat penting. Hal ini didasari karena melalui kedua asas tersebut akan menciptakan susunan rumah tangga dan pembagian urusan antara pusat dan daerah. Dengan demikian pembagian urusan pemerintah dengan daerah otonom akan tersusun dan terkoordinir. Meskipun otonomi daerah dan daerah otonom diciptakan oleh pemerintah, akan tetapi hubungan antara daerah otonom dan pemerintah pusat adalah hubungan antar organisasi dan bersifat *resiprokal*.²⁶

Bahwa menurut penulis, telah terjadinya pelemahan terhadap peran Gubernur sebagai kepala daerah provinsi yang disebabkan karena adanya kewajiban untuk melaksanakan program strategis nasional dan setiap kebijakan yang dikeluarkan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan harus sesuai dengan norma, standar, prosedur dan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Akibat dari adanya ketentuan tersebut, peran Gubernur sebagai kepala daerah seolah hilang dan hanya memiliki peran sebagai perwakilan pusat di daerah saja. Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi ketidakseimbangan antara pelaksanaan asas desentralisasi dengan asas dekonsentrasi, dimana asas dekosentrasi lebih dominan yang mendorong pada sentralisasi

²⁶ Bhenyamin Hossein, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, dalam Soetandyo Wignosoebroto, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, (Jakarta: Institute For Local Development Yayasan Tifa, 2005), hlm. 199.

kekuasaan pemerintah pusat. Terjadinya ketimpangan ini mengakibatkan penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang seharusnya dilaksanakan oleh daerah akan hilang yang mana hal ini jelas mencederai asas otonomi luas yang tertuang dalam UUD 1945 dan menyalahi prinsip negara demokrasi.

Sebelum membahas lebih jauh terkait urusan pemerintahan konkuren, akan dijelaskan terlebih dahulu terkait urusan pemerintahan. Di dalam UU No. 23 Tahun 2014 terdapat tiga klasifikasi urusan pemerintahan, yakni :²⁷

1. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat;²⁸
2. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah Kabupaten/Kota.²⁹ Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah;³⁰ dan
3. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.³¹

Pertama, urusan pemerintahan absolut sejatinya merupakan urusan yang hanya dapat dilaksanakan oleh pemerintah pusat, dimana pemerintah daerah tidak memiliki wewenang sedikitpun untuk dapat melakukan intervensi.

²⁷ Pasal 9 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁸ Pasal 9 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁹ Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁰ Pasal 9 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³¹ Pasal 9 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Urusan pemerintahan absolut adalah untuk menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia, karena karakteristik serta dampak implikasinya dalam lingkup skala nasional dan internasional. Urusan pemerintahan absolut terdiri atas : Politik luar negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan fiskal nasional, dan Agama.³²

Terdapat anomali yang berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan absolut, yakni terdapat dalam Pasal 10 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014, yakni "*Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pemerintah Pusat : a. Melaksanakan sendiri; atau b. Melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.*"³³

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 10 ayat (2), bahwa Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dapat melaksanakan urusan pemerintah absolut. Artinya, Gubernur dapat mengurus urusan-urusan pemerintah pusat seperti melakukan politik luar negeri, memberikan kebijakan terkait keamanan, pertahanan serta mengatur kebijakan moneter dan fiskal. Hal ini merupakan suatu anomali karena tidak mungkin Gubernur yang hanya memiliki legitimasi lokal dapat membentuk kebijakan yang berdampak secara nasional. Disisi lain, jumlah Gubernur yang banyak di Indonesia akan mengakibatkan terjadinya sikap perpecahan yang jelas-jelas akan berpotensi mengakibatkan stagnasi pemerintahan secara nasional.

Kedua, urusan pemerintahan umum adalah merupakan urusan-urusan yang dimiliki oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum ini berkaitan

³² Pasal 10 ayat (10) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³³ Pasal 10 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

dengan pembinaan serta koordinasi yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan, seperti pembinaan wawasan kebangsaan, pembinaan persatuan dan kesatuan, penanganan konflik sosial, koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan, dan lain-lain. Meskipun sejatinya urusan pemerintahan merupakan wewenang Presiden, namun pelaksanaannya diberikan kepada kepala pemerintah daerah.

Ketiga, urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan yang sejatinya menjadi kewenangan pemerintah daerah karena sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini menandakan bahwa seharusnya urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur untuk secara mandiri tanpa adanya intervensi dari pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terbagi menjadi dua kategori yakni urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar ditegaskan dalam Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, meliputi : pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan sosial.³⁴

Kemudian urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar ditegaskan dalam Pasal 12 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014, meliputi: tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika,

³⁴ Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

koperasi, usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan, dan kearsipan.

Selain adanya urusan pemerintahan wajib, terdapat urusan pemerintahan pilihan yang termasuk kedalam kategori urusan pemerintahan konkuren. Adapun urusan pemerintahan pilihan meliputi : Kelautan dan perikanan, Pariwisata, Pertanian, Kehutanan, Energy dan sumber daya mineral, Perdagangan, Perindustrian, dan Transmigrasi.³⁵

Apabila kita lihat berdasarkan ketentuan yang menjelaskan terkait urusan pemerintahan konkuren, bahwa urusan yang menjadi kewenangan daerah sangat besar dalam melaksanakan otonomi daerah. Akan tetapi, kewenangan yang besar tersebut pada sejatinya diambil kemabali oleh pemerintah pusat melalui Undang-Undang parsial ataupun melalui aturan-aturan Pasal lain yang tertuang dalam UU No.

23 Tahun 2014. Pengurangan wewenang melalui Undang-Undang parsial diantaranya melalui UU Kehutanan yang mereduksi wewenang Gubernur selaku kepala daerah provinsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan (konkuren) pilihan sesuai ketentuan yang tertuang dalam UU Pemda. Hal ini mengakibatkan permasalahan bahwa kerap kali terdapat pemerintah daerah yang hendak memanfaatkan hutan di wilayahnya namun terkendala kebijakan pusat yang menyatakan bahwa hutan tersebut merupakan hutan lindung.³⁶ Selain itu, sebagaimana dijelaskan diawal bahwa reduksi terhadap kewenangan Gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren diakibatkan pula karena adanya UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Muatan materi dari Undang-Undang tersebut

³⁵ Pasal 12 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁶ Despan Heryansyah, "Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah: Studi terhadap Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi", *Tesis*, Pasca Sarjana Hukum UII Yogyakarta, 2016, hlm. 393.

banyak sekali yang mereduksi kewenangan pemerintah daerah untuk dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren, khususnya berkaitan dengan perizinan.

Selanjutnya, ketentuan yang mereduksi wewenang Gubernur untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren juga diakibatkan oleh Pasal-Pasal yang tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014. Dalam UU tersebut ditegaskan bahwa salah satu kriteria yang digunakan untuk menentukan kewenangan pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana tertuang dalam Pasal 13 ayat (2) huruf d yakni apabila "*Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional*".³⁷ Ketentuan ini jelas sangat merugikan daerah provinsi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren serta mengurangi kewenangan daerah provinsi. Pemerintah pusat melalui aturan ini dapat secara sepihak mengelola sumber daya dan/atau urusan yang perannya strategis bagi kepentingan nasional dengan alasan efisiensi. Hal ini tentu mencederai prinsip otonomi daerah yang menjadi dasar penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren, karena pemerintah pusat secara sepihak dapat merebut urusan yang pada dasarnya merupakan wewenang daerah provinsi. Padahal sebelumnya telah ditegaskan bahwa yang menjadi kewenangan mutlak pemerintah pusat adalah urusan pemerintahan absolut, bukanlah urusan pemerintahan konkuren. Sehingga tampaklah jelas bahwa UU No. 23 Tahun 2014 sangat sentralistik.³⁸

³⁷ Pasal 13 ayat (2) huruf d UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁸ Despan Heryansyah, "Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah: Studi terhadap Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi" , hlm. 394-395.

Adanya ketentuan yang tertuang dalam Pasal 13 ayat (2) huruf d di atas, jelas merupakan pengkhianatan terhadap amanat konstitusi. UUD 1945 pada Pasal 18A ayat (2) menegaskan bahwa *“hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”*. Ketentuan dalam Pasal 13 ayat (2) huruf d jelas-jelas telah mengkhinai prinsip keadilan, karena pemerintah pusat secara sepihak dapat mengambilalih urusan yang pada sejatinya merupakan wewenang daerah baik tingkat provinsi oleh Gubernur maupun Kabupaten/Kota.

Kemudian, pada Pasal 14 ayat (1) ditegaskan bahwa *“Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kebutuhan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi”*. Berdasarkan ketentuan tersebut, dinyatakan bahwa pemerintah pusat juga memiliki kewenangan untuk mengelola dan memanfaatkan bidang kehutanan, kelautan serta energi dan sumber daya mineral. Landasan kewenangan ini mengacu pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”*. Namun, menurut Ni'matul Huda bahwa hak menguasai oleh negara sebagaimana ditegaskan dalam UUD 1945 tersebut bukan berarti dikuasai secara sepenuhnya oleh pemerintah pusat, akan tetapi penguasaan terhadap bumi, air dan kekayaan alam juga didistribusikan kepada pemerintah daerah. Apalagi tujuan utama dari penguasaan tersebut adalah untuk kemakmuran rakyat, oleh karena itu pengelolaan oleh pemerintah daerah justru lebih memungkinkan untuk mencapai kemakmuran karena pemerintah daerahlah yang

secara langsung berkomunikasi serta berhubungan dengan masyarakat, bukan pemerintah pusat.³⁹

Dengan adanya pembagian wewenang bagi pemerintah daerah dalam sektor ekonomi dan pembangunan, maka akan mendorong adanya peningkatan ekonomi dan pendapatan daerah karena untuk keuangan daerah tidak selamanya bergantung pada pemerintah pusat. Menurut Bagir Manan bahwa hubungan keuangan pusat dan daerah dimanapun dipandang memiliki peran fundamental dalam menentukan kemandirian daerah.⁴⁰Namun, menjadi suatu permasalahan apabila segala sektor potensial daerah yang berkaitan dengan bidang kehutanan, kelautan serta energi dan sumber daya mineral menjadi kewenangan pemerintah pusat. Hal ini akan jelas berpengaruh terhadap pendapat dan pembangunan ekonomi daerah sehingga daerah akan kesulitan untuk dapat mengelola dan meningkatkan pembangunan ekonominya. Apabila segala sektor potensial tersebut dikelola oleh pemerintah pusat, maka daerah akan rugi karena sektor potensial yang seharusnya dapat meningkatkan kesejahteraan dan pembangunan ekonomi daerah justru malah direnggut oleh pusat. Padahal, dampak kerusakan dari pemanfaatan kekayaan alam tersebut adalah pemerintah daerah yang secara teritorial menjadi wilayah pemerintahan, jelas hal ini tidak adil dan berimbang. Dengan demikian, bahwa semangat dan prinsip otonomi daerah telah dicerai oleh keserakahan pemerintah pusat yang hendak mengambil sumber potensial pembangunan daerah dalam bidang kehutanan, kelautan serta energi dan sumber daya mineral.

Selanjutnya, pelemahan yang sangat nampak jelas dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren adalah adanya kewajiban pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur selaku kepala pemerintahan tingkat provinsi untuk

³⁹ *Ibid.*, hlm. 395-396.

⁴⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), hlm. 40.

berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dengan adanya kewajiban tersebut, maka setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh Gubernur dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan konkuren harus sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pusat sehingga daerah tidak memiliki keleluasaan untuk dapat membentuk kebijakan sesuai dengan keadaan dan kebutuhan daerah. Ketentuan ini secara jelas ditegaskan dalam Pasal 16 dan Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014. Dalam Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) dijelaskan bahwa pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) merupakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Dengan adanya kewajiban untuk berpedoman kepada norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah tidak dapat leluasa membentuk kebijakan yang dikehendaki oleh daerah. Selain itu, apabila pemerintah daerah membentuk suatu kebijakan yang tidak berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria yang telah ditetapkan, maka pemerintah pusat berhak membatalkan kebijakan tersebut. Ketentuan ini secara tegas disebutkan dalam Pasal 17, yang berbunyi :⁴¹

Pasal 17

⁴¹ Pasal 17 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- (1) *Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.*
- (2) *Daerah dalam menetapkan kebijakan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.*
- (3) *Dalam hal kebijakan daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemerintah pusat membatalkan kebijakan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

Berdasarkan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 16 dan Pasal 17 sebagaimana disebutkan di atas, bahwa terdapat paksaan dan kewajiban yang dibebankan kepada pemerintah daerah (dalam hal ini Gubernur) untuk senantiasa berpedoman kepada norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Selanjutnya, apabila kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tidak sesuai atau tidak berpedoman kepada norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan, maka pemerintah pusat membatalkan kebijakan pemerintahan daerah tersebut. Ketentuan yang ditegaskan dalam kedua pasal tersebut jelas-jelas telah mereduksi kewenangan daerah untuk dapat mengatur dan mengurus penyelenggaraan urusannya sendiri. Pemerintah pusat secara absolut dalam mengatur dan mengontrol segala kebijakan yang pada sejatinya merupakan urusan konkuren daerah. Padahal secara jelas bahwa urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan yang dibagi dan menjadi wewenang pemerintah daerah. Dengan demikian, menurut Despan Heryansyah bahwa pemerintah daerah

dalam menyelenggarakan urusan daerahnya tidak lain seperti halnya “kuli” dari pemerintah pusat.⁴²

Selanjutnya, adanya kewajiban berpedoman kepada NSPK tersebut merupakan pergeseran keadulatan dari kedaulatan rakyat kepada kedaulatan negara. Pemenuhan kepentingan-kepentingan masyarakat daerah melalui pembentukan kebijakan penyelenggaraan urusan daerah oleh Gubernur, bupati dan waliKota dapat dikesampingkan oleh kepentingan negara. Hal ini merupakan suatu bukti nyata bahwa kepentingan negara derajatnya lebih tinggi daripada kepentingan masyarakat daerah. Padahal, seharusnya kepala daerah lebih mementingkan kepentingan masyarakat daerah karena kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat daerah dan memiliki legitimasi kekuasaan atas pilihan masyarakat.⁴³

Dengan adanya kewajiban untuk mempedomani norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan pusat serta adanya kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan kebijakan yang tidak berpedoman pada NSPK tersebut, hal ini jelas-jelas merupakan pengkhianatan dari makna “otonomi seluas-luasnya” yang diatur dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. Menurut Bagir Manan, makna dari otonomi seluas-luasnya bahwa daerah berhak mengatur dan dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan oleh pusat. Selain dalam pengertian urusan atau fungsi pemerintahan, otonomi luas harus terjamin dan terwujud dalam kebebasan dan kemandirian daerah. Konsekuensi dari hal tersebut bahwa campur tangan pemerintah pusat harus dibatasi pada hal-hal yang benar-benar berhubungan dengan upaya menjaga keseimbangan

⁴² Despan Heryansyah, “Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah...”, hlm. 398.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 399.

antara prinsip kesatuan (*unity*) dan perbedaan (*diversity*).⁴⁴ Dengan demikian, bahwa adanya kewajiban mempedomani norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) dan kewenangan pemerintah pusat membatalkan kebijakan yang tidak berpedoman pada NSPK merupakan pengkhianatan dan mencedarai makna otonomi seluas-luasnya, sehingga Pasal 16 dan Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014 dapat dikatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Otonomi seluas-luasnya tidaklah mengandung arti bahwa pemerintah daerah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan jauh lebih banyak daripada pemerintah pusat. Titik berat dari otonomi seluas-luasnya buka pada jumlah urusan yang menjadi wewenang daerah, akan tetapi pada kebebasan (kemandirian) daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya. Menurut Miriam Budiardjo, penyelenggaraan urusan dalam negara kesatuan tidak dibagi antara pusat dan daerah sedemikian rupa hingga untuk urusan tertentu, badan pemerintah yang satu tidak dibenarkan untuk mencampuri urusan pemerintahan yang lain.⁴⁵

Dengan demikian, bahwa kedudukan Gubernur sebagai kepala daerah tingkat provinsi dan penyelenggara urusan pemerintahan konkuren sangatlah lemah. Hal ini diakibatkan karena beberapa Pasal seperti Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 (1) yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 telah mereduksi wewenang Gubernur untuk dapat mengatur secara mandiri urusan-urusan pemerintahan konkuren yang pada sejatinya merupakan kewenangannya dan pemerintah pusat justru dapat menariknya. Selanjutnya, pelemahan kedudukan Gubernur dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren juga diakibatkan karena adanya kewajiban

⁴⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op. Cit.*, hlm. 11-12.

⁴⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. Ke-9, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 141.

Gubernur untuk mempedomani norma, standar, prosedur dan keriteri yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014. Dengan demikian, bahwa kedudukan Gubernur sebagai penyelenggara urusan pemerintahan konkuren telah diperlemah sehingga makna otonomi luas yang dimuat dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 telah dikhianati.

Penutup

Kedudukan Gubernur sebagai kepala daerah mengalami pelemahan karena adanya kewajiban untuk dapat melaksanakan program strategis nasional yang justru berpotensi bertentangan dengan kehendak masyarakat daerah. Dengan adanya kewajiban tersebut, maka sistem desentralisasi akan berjalan secara semu serta bersifat otoritatif karena bagi Gubernur yang tidak melaksanakan program strategis nasional akan mendapatkan sanksi baik sanksi administratif, pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap. Selain itu, dengan adanya kewajiban untuk melaksanakan program strategis nasional, maka akan semakin merusak sistem otonomi daerah yang akan berimbas pada penurunan kesejahteraan masyarakat daerah. Kedudukan Gubernur sebagai penyelenggara urusan pemerintahan konkuren daerah provinsi sangatlah lemah. Deklinasi ini disebabkan oleh beberapa muatan Pasal seperti Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 (1) dalam UU No. 23 Tahun 2014 yang telah mereduksi wewenang Gubernur untuk dapat mengatur secara mandiri urusan-urusan pemerintahan konkuren yang pada sejatinya merupakan kewenangannya dan justru pemerintah pusat dapat menariknya. Selanjutnya, pelemahan kedudukan Gubernur dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren juga diakibatkan karena adanya kewajiban Gubernur untuk mempedomani norma, standar, prosedur dan keriteri yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2)

UU No. 23 Tahun 2014 dan apabila tidak mempedomani ketentuan tersebut maka pemerintah pusat berwenang untuk membatalkan kebijakannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. Ke-9, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998.
- Heryansyah, Despan, “Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah: Studi terhadap Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi”, *Tesis*, Pasca Sarjana Hukum UII Yogyakarta, 2016.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung : Nusamedia, 2009.
- _____, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- _____, *Pilkada Serentak, Hubungan Pusat & Daerah dan Kebijakan Penanganan Covid-19*, Yogyakarta: FH UII Press, 2020.
- <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/11/160200865/5-Gubernur-yang-surati-jokowi-terkait-aspirasi-menolak-uu-cipta-kerja?page=all>,
- Lirvina Sori, Bunga, dkk, *Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Gubernur Sebagai Perwujudan Fungsi Wakil Pemerintahan Pusat Di Daerah Dan Kepala Daerah Provinsi Jawa Tengah*, Diponegoro Law Journal, Vol. 5, Nomor 3, Tahun 2016.
- Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001.
- Nurbaningsih, Enny, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Aktualisasi Wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas*, Depok: Rajagrafindo Persada, 2019.
- Pujiyanto, Widodo, Hananto, “Analisis Yuridis Kewenangan Pelaksana Tugas Gubernur Menurut Peraturan Perundang-Undangan”, *Novum : Jurnal Hukum*, Vol. 4, Nomor 4, Tahun 2017.

- Rienow, Robert, *Introduction to Government*, New York: Alfred A. Knoof.III, 1966.
- Riwu Kaho, Josef, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia –Identifikasi Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Jakarta: Rajawali Press, 2005.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Wignosoebroto, Soetandyo, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta: Institute For Local Development Yayasan Tifa, 2005.
- Yulianto, Hery, “Pola Koordinasi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat dengan Bupati/Walikota dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Pemerintah Menurut Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal Hukum dan Keadilan*, Vol. 8, Nomor 2, Tahun 2021.