Jurnal Ilmu Hukum ISSN2354-5976

UNIFIKASI

MENGEMBANGKAN PENDIDIKAN DAN PENELITIAN HUKUM

Kebijakan Tata Ruang Dalam Penerapan Pusat Kegiatan Lokal Di Kabupaten Kuningan Untuk Peningkatan Pendapatan Asli Daerah
Haris Budiman

Pertanggungjawaban Terhadap Konsumen Atas Iklan-Iklan Yang Menyesatkan Di Era Globalisasi
Anthon Fathanudien

Konsekuensi Dekonsentrasi Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur
Diding Rahmat & Sarip

Pemahaman Otonomi Daerah Dalam Perspektif UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18 Terhadap Keutuhan NKRI
Sugianto

Sejarah Otonomi Daerah dalam Kaitannya Dengan Kebijakan Otonomi Daerah Di Provinsi Papua Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua Dalam Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Di Provinsi Papua
Gios Adhyaksa

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS KUNINGAN
KUNINGAN JAWA BARAT

ILMU HUKUM	Volume 3	No. 2	Halaman 1 - 136	Kuningan Juli 2015	

Jurnal Ilmu Hukum **ISSN2354-5976**

UNIFIKASI

MENGEMBANGKAN PENDIDIKAN DAN PENELITIAN HUKUM

Dewan Redaksi

Penanggungjawab : Dekan Fakultas Hukum Universitas Kuningan
Ketua Program Studi Ilmu Hukum FH UNIKU

Ketua Penyunting : Erga Yuhandra

Penyunting Pelaksana: Haris Budiman
Diding Rahmat
Suwari Akhmaddhian
Bias Lintang Dialog
Anthon Fathanudien
Gios Adhyaksa

Sekretariat : Iwan Tresna
Anto Purwanto

Diterbitkan Oleh :
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum
UNIVERSITAS KUNINGAN
Alamat Redaksi
Jalan Cut Nyak Dien Nomor 36A Kuningan Jawa Barat
No Tlp/fax. 874824
Email : jurnal.unifikasi@gmail.com
Website : journal.uniku.ac.id

JurnalUnifikasi

Vol. 3 No. 2 Juli 2015

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi Halaman

Daftar Isi…… i

Kata Pengantar…… ii

Kebijakan Tata Ruang Dalam Penerapan Pusat Kegiatan Lokal Di Kabupaten Kuningan Untuk Peningkatan Pendapatan Asli Daerah
Haris Budiman…… 1

Pertanggungjawaban Terhadap Konsumen Atas Iklan-Iklan Yang Menyesatkan Di Era Globalisasi
Anthon Fathanudien …… 31

Konsekuensi Dekonsentrasi Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur
Diding Rahmat & Sarip …… 61

Pemahaman Otonomi Daerah Dalam Perspektif UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18 Terhadap Keutuhan NKRI
Sugianto…… 84

Sejarah Otonomi Daerah dalam Kaitannya Dengan Kebijakan Otonomi Daerah Di Provinsi Papua Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua Dalam Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Di Provinsi Papua
GiosAdhyaksa …… 113

Pedoman Penulisan Naskah …… 136

KONSEKUENSI DEKONSENTRASI DALAM PEMILIHAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR*

Oleh:

Diding Rahmat & Sarip

Email: sarip_anisa@yahoo.co.id

Abstract

Pro and Contra direct election of the Governors in the form autonomy deconcentration of region in the level of province. Autonomy is basically has region, authority in managing government affairs, and local community interest according to self-initiative, based on people aspiration. City/region as a form of autonomy has decentralization as a region. Deconcentration is authority who own by central government then it is transferred to the region in administrative. The authority in administrative it is stated in constitution number 32 year 2004 about region government, where the administrative authority is in the hand of the governors, Governors as representation of central government and/or head of the vertical in province region. Deconcentration, is implementation tasks which the authority hold by central government and has social implication to the people in implementation. The consequence of decentralization is positioning the governors become representation of central government in the provinces which are governing regions/cities. The governors take responsibilities all their acts to the president as central government. It means the president has authority in appointing and choosing governors which are elected by the people or people representation. By using bibliographical research to find ideal theory in Indonesia, then try to give an ideal form of a theory which is believed

Keywords: Decosentration, regional autonomy, province.

* Artikel ini hasil penelitian hibah LBH Cirebon 2015 dengan Nomor 002/LBH-Cirebon/PBH/VI/2015.

Abstrak

Pro dan kontra pemilihan gubernur langsung dalam ujud dekonsentrasi otonomi daerah di tingkatan provinsi. Otonomi pada dasarnya mempunyai wilayah, kewenangan mengurus urusan pemerintahan, dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Kabupaten/kota sebagai bentuk otonomi memiliki desentralisasi secara kewilayahan. Dekonsentrasi merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat kemudian dilimpahkan kepada daerah secara administratif. Kewenangan secara administratif dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana kewenangan secara administratif ada pada gubernur. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan/atau kepada kepala intansi vertikal di wilayah provinsi. Dekonsentrasi, merupakan penyelenggaraan tugas yang kewajibannya dipegang oleh pemerintah pusat dan memiliki implikasi sosial kemasyarakatan dalam aplikasinya. Konsekuensi desentralisasi memposisikan gubernur sebagai wakil pusat di daerah provinisi yang membawah beberapa kabupaten/kota. Gubernur mempertanggung jawabkan segala tindakannya pada Presiden sebagai pemerintah pusat. Konsekuensinya presiden memiliki kewenangan untuk mengangkat ataupun memilih gubernur yang diajukan oleh masyarakat ataupun wakil masyarakat. Dengan menggunakan penelitian kepustakaan, mencoba mencari titi ideal teori dekonsentrasi yang ada di Indonesia. Kemudian mencoba memberikan bentuk ideal dari sebuah teori yang dianut tersebut.

Kata Kunci: ***Dekonsentrasi, otonomi derah, provinsi.***

A. Pendahuluan

Otonomi merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur serta mengurus pemerintahan sendiri. Secara kewilayahan daerah otonom memiliki wilayah yang jelas, kewenangan, mengurus urusan pemerintahan, dan kepentingan masyarakat

setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.[1] Kewenangan daerah otonom bukan merupakan kewenangan dekonsentrasi, kewenangan dekonsentrasi merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat yang kemudian dilimpahkan pada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan/atau kepada kepala intansi vertikal di wilayah provinsi.[2]

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengisyaratkan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah menurut garis pemerintahan.[3] Gubernur dilimpahi kewenangan dari pemerintah pusat berdasarkan "dekonsentrasi kewenangan". Kedudukan gubernur merupakan bagian vertikal dari pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut. Pemilihan gubernur dan wakil gubernur yang dilaksanakan secara langsung di semua provinsi yang ada di Indonesia, mulai dipertimbangkan ulang.[4] Dengan kata lain mendapatkan sorotan yang cukup menarik di dunia akademik maupun dalam dunia praktis sendiri.

Tidak sedikit pihak mengkritisi tentang dekonsentrasi tersebut. Titik-titik lemah proses demokrasi lokal, meskipun diakui memiliki sisi-sisi yang bersifat positif. Ditambah lagi dengan persoalan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Idealnya mempertimbangkan kembali proses *eleksi* kepala daerah juga diilhami ketidakpuasan berbagai pihak atas kepemimpinan lokal yang dihasilkan melalui proses politik yang secara obyektif dari sisi pengalaman berdemokrasi dapat dinyatakan masih

---

1 Bandingkan dengan syarat-syarat negara dalam Konvensi Montevideo 1933. Lihat Samijo, *Ilmu Negara,* Liberty, Yogyakarta, hlm 34.

2 Bandingkan Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 angka (8) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

3 Menurut persepsi penulis yang dimaksudkan dengan garis pemerintahan terkait dengan gubernur merupakan bentuk hubungan yang secara vertical bukan merupakan hubungan yang bersifat horinsontal apabila mengacu pada asas dekonsentrasi yang ada.

4 Proses pemilihan langsung oleh rakyat terhadap Gubernur/Kepala Daerah Provinsi dimulai sejak diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian digantikan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

relatif bersifat baru.[5] Sedikitnya ditemukan tiga (3) alasan pemilihan gubernur kembali dipertimbangkan antara lain:

1. Gubernur adalah kepala daerah;
2. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah; dan
3. Fokus otonomi daerah adalah kabupaten/kota.

Dua dari tiga peran yang di miliki gubernur mempunyai konsekuensi dan tanggung jawab yang berbeda kemudian yang menjadi alasan mengapa pemilihan langsung gubernur dan wakil gubernur mulai dipertanyakan. Alasan lain yang tidak kalah pentingnya berkaitan dengan format otonomi daerah. Kebijakan otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesungguhnya berpusat pada level pemerintahan kabupaten/kota. Dibandingkan dengan pemerintahan provinsi, pemerintahan kabupaten/kota berada pada level dasar dalam menjalankan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Mekanisme pemilihan gubernur difokuskan pada upaya memperoleh seorang pemimpin yang dipandang sanggup mengamankan cita-cita negara untuk menciptakan kesejahteraan.[6] Gubernur dan wakil gubernur merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Gubernur lebih banyak terikat pada komitmen-komitmen pelaksanaan dekonsentrasi, dibandingkan dengan pelaksanaan desentraslisasi atau otonomi daerah. Begitu menariknya fenomena-fenomena demokrasi di Indonesia, sampai banyak yang berpandangan atau terjebak pada demokrasi ala Abraham Lincolen yang menyatakan bahwa pemerintahan demokrasi merupakan pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Akhirnya rakyat terjebak pada yang dinamakan demokrasi langsung terhadap pemilihan

---

[5] Ni'matul Huda menyatakan hubungan pusat dan daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena dalam praktiknya banyak upaya tarik-menarik kepentingan. Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2009, hlm 1.

[6] Hal inilah sebagai bukti nyata bahwa Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat dalam menjalankan tugasnya berdasarkan dekonsentrasi kewenangan pusat pada daerah. Bandingkan dengan Apcil Carter, *Otoritas dan Demokrasi*, Rajawali Press, Jakarta, 1985, hlm 1-5.

gubernur dan wakil gubernur. Pada akhirnya Indonesia terjebak pada dua sisi yakni demokrasi langsung dan konsekuensi dekonsentrasi sendiri.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi rumusan masalah yang menjadi fokus kajian dalam penulisan ini adalah:

1. Apakah gubernur dan wakil gubernur sebagai konsekuensi dekonsentrasi harus dipilih langsung oleh masyarakat, dipilih oleh DPRD, atau ditunjuk oleh Presiden?
2. Bagaimanakah pemilihan Gubernur yang ideal menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian yuridis normatif yang dilakukan melalui berbagai upaya untuk mengkaji dan menganalisis secara mendalam berbagai ketentuan hukum yang berkaitan dengan masalah penelitian (*study of law in the book*). Yakni meneliti secara literatur hal-hal yang berkaitan dengan dekonsentrasi dan desentralisasi yang berkaitan dengan guburnur dan wakil gubernur. Jenis data yang digunakan meliputi data sekunder. Analisis data dengan metode analisis deskriptif kualitatif, yakni menguraikan data dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis, lengkap dan berdasarkan pokok bahasan sehingga mempermudah dalam pengambilan kesimpulan. Penarikan kesimpulan menggunakan metode deduktif, yaitu dengan cara berfikir di dalam pengambilan kesimpulan terhadap permasalahan yang diajukan secara umum, kemudian ditarik pada hal-hal yang bersifat khusus.

D. Pembahasan

Kajian tentang desentralisasi dan dekonsentralisasi dalam berbagai literatur hukum maupun ilmu kenegaraan masih belum menemukan titik terang. Penulis sendiri belum mengetahui dengan pasti siapa yang mengungkapkan kata desentralisasi dan dekonsentrasi, yang selama ini melekat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Indonesia. Banyaknya para ahli hukum kenegaraan yang mengungkapkannya menjadikan sedikit pencerahan bagi penulis untuk mengutif tiga orang penulis yakni: Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis, dan G. Shabbir Cheema:

> *Decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local government, or non-gevernmental organizations*[7].

Menurut ketiga sarjana, desentralisasi merupakan pembentukan atau penguatan unit-unit pemerintahan sub-nasional yang kegiatannya secara substansial berada di luar jangkauan kendali pemerintahan pusat (*the creation or strengthening of sub-national units of government, the activities of which are substantially outside the direct control of central government*).[8] Secara umum, pengertian desentralisasi sendiri dibedakan dalam 3 (tiga) pengertian, yaitu:

---

[7] Krishna D. Darumurti, Umbu Rauta, *Otonomi Daerah, Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Citra Aditya Bakti, (Bandung: 2003), hlm. 47.

[8] Jika dikelompokkan, desentralisasi itu itu dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) kelompok besar, yaitu (i) dekonsentrasi yang merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau desentralisasi administratif, dan (ii) desentralisasi politik atau *staatskundige decentralisatie*. Dalam hubungannya dengan bidang kajian hukum administrasi negara dan hukum tata negara, desentralisasi administratif itu dapat kita namakan sebagai desentralisasi ketatausahanegaraan, sedangkan *staatskundige decentralisatie* merupakan desentralisasi ketatanegaraan. Dalam *ambtelijke decentralisatie*, terjadi pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat atas kepada alat perlengkapan negara tingkat bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Sedangkan dalam *staatskundige decentralisatie*, terjadi pelimpahan kekuasaan di

1. Desentralisasi dalam arti dekonsentrasi;[9]
2. Desenttralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan;[10]
3. Desentralisasi dalam arti devolusi atau penyerahan fungsi dan kewenangan.[11]

Selain ketentuan-ketentuan yang bersifat umum tentang desentralisasi. Desentralisasi juga memiliki hakikat sendiri dapat dibedakan dari segi karakteristiknya, yaitu:

1. Desentralisasi teritorial (*territorial decentralization*), yaitu penyerahan urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah yang lebih tinggi kepada yang unit organisasi pemerintah yang lebih rendah berdasarkan aspek kewilayahan;
2. Desentralisasi fungsional (*functional decentralization*), yaitu penyerahan urusan-urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah yang lebih tinggi kepada unit-unit pemerintah yang lebih rendah berdasarkan aspek tujuannya;
3. Desentralisasi politik (*political decentralization*), yaitu pelimpahan wewenang yang menimbulkan hak untuk mengurus diri kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat;
4. Desentralisasi budaya (*cultural decentralization*), yaitu pemberian hak kepada golongan-golongan tertentu untuk menyelenggarakan kegiatan kebudayaannya sendiri;
5. Desentralisasi ekonomi (*economic decentralization*), yaitu pelimpahan kewenangan dalam penyelenggaraan kegiatan ekonomi;
6. Desentralisasi administratif (*administrative decentralization),* yaitu pelimpahan sebagian kewenangan kepada alat-alat atau unit pemerintahan sendiri di daerah. Pengertiannya identik dengan dekonsentrasi.[12]

---

bidang perundang-undangan dan di bidang pemerintahan (*regelende en besturende bevoegheiden*) kepada unit-unit pemerintahan daerah otonom.

9 Desentralisasi dalam pengertian dekonsentrasi, merupakan pelimpahan beban tugas atau beban kerja dari pemerintah pusat kepada wakil pemerintah pusat di daerah tanpa diikuti oleh pelimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan.

10 Desentralisasi dalam arti devolusi merupakan penyerahan fungsi pemerintahan dan kewenangan pusat kepada pemerintahan daerah.

11 Dengan penyerahan itu, pemerintah daerah menjadi otonom dan tanpa dikontrol dari pemerintah pusat yang telah menyerahkan hal itu kepada daerah.

12 Keenam karakteristik desentralisasi tersebut dapat dikaitkan dengan tujuan dan manfaat yang dapat diperoleh dengan diterapkannya kebijakan desentralisasi dan dekonsentrasi yang pada

Dari keenam hakikat desentralisasi, yang menunjukan dekonsentrasi dalam kedudukan guburnur dan wakil guburnur di Indonesia apabila mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yakni terdapat pada point keenam yang menyatakan: bahwa dekonsentrasi identik dengan desentralisasi administratif. Yang dimaksudkan dekonsentrasi hal ini akan memiliki pemaknaan dimana tanggung jawab masih di pegang oleh pemerintah pusat.

Tujuan dan manfaat yang biasa dinisbatkan dengan kebijakan desentralisasi dan dekonsentrasi, yaitu:

1. Hakikat, desentralisasi dapat mencegah terjadinya penumpukan (*concentration of power*) dan pemusatan kekuasaan (*centralised power*) yang dapat menimbulkan tirani;
2. Politik, desentralisasi merupakan wahana untuk pendemokratisasian kegiatan pemerintahan;
3. Teknis organisatoris, desentralisasi dapat menciptakan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien;
4. Sosial, desentralisasi dapat membuka peluang partisipasi dari bawah yang lebih aktif dan berkembangnya kaderisasi kepemimpinan yang bertanggungjawab karena proses pengambilan keputusan tersebar di pusat-pusat kekuasaan di seluruh daerah;
5. Budaya, desentralisasi diselenggarakan agar perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkah kepada kekhususan-kekhususan yang terdapat di daerah, sehingga keanekaragaman budaya dapat terpelihara dan sekaligus didayagunakan sebagai modal yang mendorong kemajuan pembangunan dalam bidang-bidang lainnya;
6. Kepentingan pembangunan ekonomi, karena pemerintah daerah dianggap lebih banyak tahu dan secara langsung berhubungan dengan kepentingan di daerah, maka dengan kebijakan desentralisasi, pembangunan ekonomi dapat terlaksana dengan lebih tepat dan dengan ongkos yang lebkih murah.

---

pokoknya merupakan kebijakan yang diperlukan untuk mengatasi kecenderungan terjadinya penumpukan kekuasaan di satu pusat kekuasaan. Di samping itu, dengan kebijakan desentralisasi dan dekonsentrasi juga diharapkan dapat terwujud fungsi-fungsi kekuasaan negara yang efektif dan efisien, serta terjaminnya manfaat-manfaat lainnya yang tidak dapat diharapkan dari sistim pemerintahan yang terlalu terkonsentrasi dan bersifat sentralistis.

Desentralisasi menurut Cohen dan Peterson dapat dikaitkan dengan sistem klasifikasi[13]. Desentralisasi dapat dilihat sebagai konsep dan sebagai alat untuk pembangunan yang berkembang sangat dinamis dalam teori dan praktik. Desentralisasi juga dapat dipahami secara lebih luas melalui berbagai pendekatan. Kesadaran hukum masyarakat di era desentraliasi dapat dilihat peranan kesadaran hukum yang berhubungan dengan struktur masyarakat sendiri.[14] Maka, gubernur sendiri merupakan bagian dari desentralisasi secara administratif.

Penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam negara kesatuan seperti Indonesia dalam satuan-satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal. Dari bentuk utama pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan, maka ada tiga hubungan antara pusat dan daerah, yakni:[15]

1. Hubungan pusat dan daerah menurut hubungan dekonsentrasi teritorial;
2. Hubungan pusat dan daerah menurut hubungan otonomi teritorial;
3. Hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal.

Kedudukan gubernur yakni hubungan yang terkait dengan masalah dekonsentrasi dan otonomi. Hubungan dasar pusat dan daerah menurut desentralisasi teritorial, bukan merupakan hubungan antara dua subjek hukum yang masing-masing mandiri. Satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementrian yang bersangkutan.

---

[13] Lihat GTZ, *Pegangan Memahami Desentralisasi: Beberapa Pengertian tentang Desentralisasi*, terjemahan *Decentralization: A Sampling of Definitions*, cet-1, (Pembaharuan,Yogyakarta: 2004), hlm. 8.

[14] Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Genta Publhing (Yogyarakta: 2010), hlm 156.

[15] Harus Al Rasyid, dalam Ni'matul Huda, *Op.Cit,* hlm 30. Bandingkan juga dengan Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet-XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hlm 144.

Dekonsentrasi pada dasarnya merupakan delegasi atau mandat, tidak ada wewenang yang berdasarkan atribusi. Satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah urusan pusat di daerah.[16] Merujuk Bagir Manan, baik dekonsentrasi maupun otonomi, sama-sama hanya menyelenggarakan bidang pemerintahan bidang administrasi negara.[17] UU Nomor 32 Tahun 2004 khususnya Pasal 37 menegaskan bahwa, Gubernur karena jabatannya berkedudukan sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan. Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden dan bukan kepada DPRD.[18]

Kedudukan ganda dimiliki oleh Gubernur, yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom sekaligus Kepala Daerah Administrasi. Kedudukan gubernur sebagai kepala daerah otonom adalah konsekuensi dianutnya asas desentralisasi sehingga gubernur sebagai kepala daerah otonom haruslah bertanggung jawab kepada rakyat melalui DPRD provinsi.

Kewajiban Gubernur baik dalam kedudukannya sebagai kepala wilayah administrasi maupun sebagai kepala daerah otonom mempunyai beberapa kewajiban seperti :

1. Mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI;
2. Memegang teguh pancasila dan UUD 1945;
3. Menegakkan seluruh peraturan peraturan perundang-undangan;
4. Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat;
5. Memelihara ketertiban, keamanan, dan ketentraman masyarakat;
6. Bersama dengan DPRD Provinsi membuat peraturan daerah.

Gubernur penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD Provinsi merujuk pada UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 38. Selanjutnya dalam kaitannya dengan gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintahan pusat, secara normatif memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

---

16 Ni'Matul Huda, *Op.Cit,* hlm 31.

17 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001, hlm 30.

18 Keadaan demikian jelas menjadikan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, jika dilihat dari dekonsentrasi kewenangan serta pertanggungjawaban yang dimiliki oleh gubernur.

1. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
2. Koordinasi penyelenggaraan urusan pemerinyahan pusat di daerah provinsi dan kabupaten/kota;
3. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.[19]

Fakta menunjukkan, dalam praktik pemilihan gubernur langsung, banyak terjadi hubungan dan koordinasi kerja antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang kurang mulus, sehingga efektivitas kerja relatif terganggu. Banyak gubernur "membandel" terhadap pemerintah pusat karena merasa posisinya kuat setelah dipilih langsung rakyat. Tentunya memiliki efek negatif terkait dengan NKRI dan keberlanjutan program-program pembangunan nasional. Selain itu, pemilihan gubernur secara langsung, menghabiskan biaya besar atau terjadi inefisiensi anggaran daerah. Gubernur berkedudukan sebagai wakil daerah dan di sisi lain berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat yang berkedudukan di daerah berdasarkan ketentuan dekonsentrasi.

A. Konsekuensi Dekonsentrasi Dalam Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur yang Berkedudukan di Provinsi

Wacana, agar pemilihan gubernur dilakukan melalui perwakilan DPRD sepenuhnya tidak bisa dibenarkan ataupun disalahkan. Gagasan pemilihan Gubernur oleh DPRDsecara normatif tidak bertentangan dengan UUD 1945. Karena dalam UUD 1945, hanya presiden dan wakil presiden yang secara tegas disebut dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu pasangan calon. Sementara untuk pemilihan gubernur, dipilih secara demokratis.[20] Gubernur

---

[19] Dengar pendapat dengan Komisi II DPR RI pada 2 Februari 2010, salah satu wacana bahasan adalah terkait dengan revisi UU No. 32 Tahun 2004 pada poin pemilihan umum kepala daerah (pemilukada), khususnya pemilihan gubernur. Meskipun belum ada keputusan final, tetapi ada kecenderungan pemilihan gubernur akan dilakukan oleh perwakilan DPRD.

[20] Lihat UUD 1945 Pasal 6A, dan Pasal 18 ayat (4).

dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.[21] UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan opsi terhadap pemilihan gubernur dan wakil gubernur.

Jika pemilihan gubernur tetap dilakukan secara langsung dengan merujuk pelaksanaan dekonsentrasi, seharusnya lebih dahulu dilakukan penataan ulang secara komprehensif. Hal-hal yang berkaitan dengan kewajiban dan kewenangan gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat harus ditata sedemikian rupa. Namun, argumen yang mendorong pemilihan gubernur dipilih DPRD, dengan mengacu pada penerapan dekonsentrasi tentunya tidak tepat, sebab justru menyalahi hakekat dekonsentrasi sebagaimana diatur UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Jika pemilihan gubernur dilakukan melalui pemilihan bertingkat berdasarkan Perwakilan politik di DPRD dijadikan opsi, justru menampilkan kemunduran dalam demokratisasi lokal. Kemunduran tersebut tidak hanya pada konteks teoritik namun juga, dalam perspektif praktik mengembangkan dan membangun spirit demokrasi bebarapa hal terkait yang dapat dijadikan argumen antara lain misalnya:

1. Legitimasi rakyat, karena pemilihan gubernur secara langsung adalah pra syarat penting bagi peletakan sistem pemerintahan yang demokratis sebagai ekspresi ruh perjuangan gerakan reformasi 1998. Jika diubah lagi, rakyat bisa marah dan berlaku anarkis karena merasa kedaulatan yang diberikan kepadanya "diambil kembali" oleh perwakilan di DPRD. Berdasarkan pengalaman masa Orde Baru, pemilihan gubernur yang bersifat elitis oleh perwakilan di DPRD kerap kali menelikung aspirasi masyarakat;
2. Pemilihan gubernur melalui DPRD mengurangi pertanggungjawaban kepada rakyat, karena mekanisme pemilihan gubernur oleh DPRD berkecenderungan menciptakan ketergantungan yang berlebihan gubernur kepada DPRD (*legislative heavy*). Dengan demikian, gubernur lebih meletakkan akuntabilitasnya pada anggota dewan ketimbang pada rakyat. Dampak

[21] Lihat Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

negatifnya adalah timbul politik uang atau "*perkoncoan elitis*" antara gubernur dan anggota DPRD. Laporan pertanggungjawaban dapat menjadi "komoditas bisnis" yang "diperjualbelikan" diantara kedua belah pihak. Pemilihan gubernur secara langsung oleh rakyat, setidaknya, meminimalisasi atau bahkan meniadakan fenomena tersebut. Sebab, akuntabilitas menjadi obligasi moral yang berharga serta wujud penciptaan legitimasi politik di mata rakyat (konstituennya);

3. Pemilihan gubernur melalui DPRD akan menurunkan kualitas kesadaran politik masyarakat (partisipasi masyarakat) yang mulai tumbuh. Padahal, partisipasi masyarakat yang tinggi akan menjadi modal politik dalam keberlangsungan proses pembangunan dan pelayanan yang prima bagi masyarakat daerah. Oleh karena itu, pemilihan gubernur langsung dengan kualitas partisipasi yang baik merupakan pilihan yang berguna.

Cita-cita melakukan pembaruan sistem pemilihan gubernur yang ideal memang diharapkan. Namun, terlepas dari keadaan tersebut dan melihat kerangka dekonsentrasi sebetulnya hanya ada dua kemungkinan yakni gubernur dipilih langsung oleh masyarakat yang mengacu pada asas otonomi atau ditunjuk oleh Presiden yang mengacu pada dekonsentrasi sendiri. Sejalan dengan UUD 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa Indonesia sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk republik.

Prinsip dasar negara kesatuan adalah bahwa yang memegang tapuk kekuasaan tertinggi adalah atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah.[22] Perlu digarisbawahi, demokrasi di daerah bukan sekadar mekanisme atau prosedur pemilihan gubernur secara langsung atau melalui perwakilan DPRD.

Penekanan substansi terdpat pada isi, tujuan, tingkah laku, maupun model komunikasi dan interaksi politik. Selain juga tata nilai yang terkandung di dalam sistem pemilihan gubernur, yaitu etika dan moralitas mayarakat dan elite politik yang berkeadaban, demokratik, kesantunan, toleransi, komitmen, kejujuran, dan keterbukaan informasi. Meskipun diakui, sistem dan prosedur pemilihan gubernur yang baik merupakan hal yang penting yakni sebagai instrumen untuk mencegah pengambilalihan

---

[22] Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hlm 8.

kekuasaan secara inkonstitusional, tetapi sistem dan prosedur baru dipercaya berjalan tanpa distorsi oleh perilaku elite politik dalam hal *money politics* dan/atau oleh ketidaksantunan atau ketidakberadaban masyarakat sendiri.

Idealnya harus dilakukan pembenahan aturan pemilihan gubernur. Sebab jika mengacu pada makna asas dekonsentrasi ada keuntungannya, misalnya penghematan biaya dan tidak menyalahi konsep negara kesatuan. Jika mengacu pada otonomi daerah, maka pelibatan peran serta masyarakat dapat secara langsung dan tentunya akan mengeluarkan biaya yang cukup besar baik secara ekonomi maupun politik dan keamanan nasional.

B. Pemilihan Ideal Gubernur Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Implementasi pelimpahan wewenang kepada Gubernur sesuai Pasal 38 UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa pendanaan tugas dan wewenang gubernur dibebankan pada APBN, kedudukan keuangan gubernur dan tatacara pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP). Di samping, Pasal 223 juga menegaskan bahwa pedoman pembinaan dan pengawasan yang meliputi standar, norma, prosedur, penghargaan dan sanksi diatur dalam PP, maka Departemen Dalam Negeri harus segera menyusun tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah, penyelenggaraan dekonsentrasi, tugas pembantuan, pembinaan, dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah bertanggung jawab pada Presiden, ternyata tidak sedikit menuai kritik karena masih mengandung kelemahan. Perlu adanya pemahaman yang mendalam tentang makna dan tujuan atas posisi gubernur sebagai pengelola pemerintah provinsi, di samping sebagai wakil pemerintah

pusat di daerah. Menurut No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 37, gubernur karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan. Dalam kedudukannya tersebut gubernur bertanggung jawab kepada presiden.

Sedangkan pada Pasal 38, gubernur brdasarkan kedudukannya memiliki tugas dan wewenang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota, juga memiliki tugas dan wewenang mengoordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah. Gubernur juga sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah. Posisi gubernur berdasarkan UU 32 Tahun 2004 menjadi sangat strategis karena gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sekaligus pemimpin daerah otonomi (*chief of local government*).

Sayangnya hal tersebut secara implikatif berpotensi melemahnya rentang kendali tata pemrinthan lokal khususnya pada struktur organisasi pemerintah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Hal ini terjadi karena gubernur dalam melaksanakan tugas pokoknya, berkecenderungan menjadi lebih menitikberatkan sikap tanggungjawabnya kepada Presiden, sebagai manifestasi kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Sehingga berdampak pada kurangnya perhatian gubernur terhadap urusan pelayanan dan pemenuhan kepentingan publik di daerah.

Kenyataan diatas nampaknya masih kuatnya pengaruh prinsip sentralisasi berdasarkan berbagai argumentasi pemerintah pusat. Fakta tersebut akhirnya menimbulkan berbagai tafsiran bahwa seolah-olah pemerintah pusat kembali bermaksud menyandera pelaksanaan otonomi, dengan basis argumen kegagalan dan ketidaksiapan daerah atau kerena keterbatasan berbagai sumber daya di daerah(*local resources*).

Pemerintah pusat memandang penting adanya sentralisasi pengaturan, kebijakan dan lain-lain untuk menjamin alokasi yang adil atau merata bagi semua daerah yang *resources*nya terbatas tersebut. Dibalik itu sebenarnya terungkap suatu dasar sentralisasi yang tak pernah dikemukakan secara terbuka yaitu prasangka terhadap daerah. Pemerintah pusat beranggapan, desentralisasi dengan bingkai daerah otonom, berpotensi disintegrasi bangsa.[23] Daerah-daerah dengan kemandirian berdasarkan asas otonomi dapat terdorong menjadi proses memisahkan diri dari NKRI.

Terbukti dengan berbagai pergolakan politik yang terjadi daerah-daerah. Premis tersebut baik secara empirik maupun teoritik sebenarnya tidak dapat dipertanggungjawabkan. Pergolakan daerah justru terjadi kerena kencangnya arus sentralisasi. Daerah sebatas berjuang menuntut otonomi dan pengendoran sentralisasi. Dengan perkataan lain, tidak mungkin terjadi pergolakan daerah akibat bias asas otonomi daerah, kalaupun dianggap ada sejatinya bukan kerena politik desentralisasi atau otonomi, melainkan justru sebaliknya kerena politik sentralisasi. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka posisi strategis daerah harus diimbangi oleh kinerja pemerintah yang optimal, sehingga seluruh organ dan struktur organisasi pemerintah provinsi berfungsi dengan baik.

Penjabaran dan operasionalisasi organisasi serta struktur perangkat daerah baik Sekretariat Daerah, Badan, Dinas, Kantor dan Unit Pelaksana Teknis Daerah harus optimal. Kalau organ perangkat daerah tersebut dapat berjalan dan berfungsi sesuai tuntutan dan aspirasi rakyat, maka Gubernur dapat merealisasikan kepentingan publik dan sekaligus menyelesaikan program pemerintah pusat terutama terkait pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

---

[23] Bandingkan dengan Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Otonomi Daerah,* Alumni Bandung, 1986, hlm 5.

Dalam pelaksanaan tugasnya gubernur tidak perlu memberi perintah dan teguran terhadap perangkat daerah kabupaten/kota, karena mengalami keterlambatan atau kelalaian dalam menangani permasalahan daerah, walaupun dana sudah tersedia. Gubernur cukup melakukan koordinasi terhadap pemerintah kabupaten/kota, mengingat posisi bupati/walikota juga merupakan pemimpin daerah otonom. Itulah sebabnya, sering ditemukan lambannya reaksi dari kabupaten/kota terhadap kebijakan provinsi. Jika kurang cermat memahami dan menerapkan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam kancah otonomi daerah, maka dapat salah kaprah, terutama titik berat kewenangan otonomi daerah berada pada kabupaten/kota. Bupati/walikota dipilih langsung oleh rakyat. Oleh karena itu banyak pihak yang menganggap tidak perlu gubernur juga harus dipilih oleh rakyat melalui pilkada langsung.

Lain halnya dengan Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat. Karena setiap kebijakan yang diambil oleh Presiden akan secara langsung menentukan kebutuhan hidup dan masa depan rakyat. Gubernur tidak bisa membuat kebijakan yang langsung menyentuh kebutuhan hidup dan masa depan rakyat. Gubernur masih berkordinasi dengan bupati/walikota, yang memang memiliki kewenangan otonomi daerah yang luas.

E. Penutup

Gubernur dalam melaksanakan tugas pokoknya, pada akhirnya akan cenderung menitik beratkan pertanggungjawabnya kepada Presiden sebagai ekspresi kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Hal tersebut berpotensi mengakibatkan berkurangnya perhatian gubernur terhadap urusan pelayanan dan pemenuhan kepentingan publik di daerah. Peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah sudah lebih dipertegas UU No.32 Tahun 2004 yaitu membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hal ini bermakna bahwa

gubernur berperan sebagai pengawal agar otonomi daerah dapat mencapai sasaran yang dicita-citakan. Dengan demikian dalam pelaksanaannya diperlukan pemahaman yang sama terhadap pemerintahan, baik unsur-unsur pemerintah pusat, pemerintah daerah, DPRD, dan masyarakat, agar posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dapat mendorong efektivitas dan efisiensi pembangunan daerah, terutama meningkatkan kesejahteraan umum. Maka idealnya pemilihan gubernur secara ideal ditunjuk ataupun dipilih oleh Presiden berdasarkan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku :

Budiardjo. Miriam, 1991, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet-XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

D. Darumurti. Krishna, Rauta. Umbu, 2003, *Otonomi Daerah, Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

GTZ, 2004, *Pegangan Memahami Desentralisasi: Beberapa Pengertian tentang Desentralisasi*, terjemahan *Decentralization: A Sampling of Definitions*, cet-1, Pembaharuan,Yogyakarta.

Huda. Ni'matul, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung.

Lubis. Solly, 1983, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung.

Manan. Bagir, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Muslimin. Amrah, 1986 *Aspek-Aspek Otonomi Daerah,* Alumni, Bandung.

Rahardjo. Satjipto, 2010, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Genta Publhing Yogyakarta.

Samijo, 1997, *Ilmu Negara,* Liberty, Yogyakarta.

B. Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.