

**POLITIK HUKUM PENGATURAN KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN
GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT DI DAERAH
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN
DAERAH**

Muhammad Fazri
Universitas Riau

Email : muhammadfazri0509@gmail.com

ABSTRACT

This study examines the politics of law governing the position and authority of the governor as a representative of the central government in the regions in Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. The study focuses on the dualism of the governor's position as head of the autonomous region and representative of the central government, which in its implementation often gives rise to conflicts of interest. The issues examined include the position and authority of the governor as a representative of the central government and the juridical implications of these regulations for the implementation of regional autonomy. This research uses a normative legal research method that is juridically descriptive, using a legislative and conceptual approach. The data used is secondary data consisting of primary legal materials in the form of laws and regulations such as the 1945 Constitution, Law No. 23 of 2014, and other related regulations, as well as secondary legal materials in the form of books, journals and scientific works relevant to the research. Data collection was carried out through literature studies by studying, understanding and quoting various sources relating to the position and authority of the governor. The results of the study show that Law No. 23 of 2014 gives the governor very strong position and authority as a representative of the central government through the functions of guidance, supervision, and coordination of the administration of regency/city governments. An analysis of the legal implications of this arrangement reveals the potential for undermining the essence of decentralization and regional autonomy, as seen from political, administrative, and financial aspects. Based on these findings, this study recommends the need to revise the law to create a more proportional balance between the role of the governor as a representative of the center and the principle of regional autonomy.

Article History

Received: Juli 2025

Reviewed: Juli 2025

Published: Juli 2025

Plagiarism Checker No.

234 Prefix DOI : Prefix

DOI :

10.8734/CAUSA.v1i2.365

Copyright : Author

Publish by : CAUSA



This work is licensed
under a [Creative
Commons Attribution-
NonCommercial 4.0
International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

Keyword: *Legal Politics, Governor's Authority, Regional Autonomy*

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji politik hukum pengaturan kedudukan dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kajian difokuskan pada dualisme kedudukan gubernur sebagai kepala daerah otonom dan wakil pemerintah pusat yang dalam implementasinya sering menimbulkan konflik kepentingan. Permasalahan yang dikaji meliputi bagaimana kedudukan dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat serta implikasi yuridis pengaturan tersebut terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat serta mengkaji implikasi yuridis pengaturan tersebut terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif yuridis, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan seperti UUD 1945, UU No. 23 Tahun 2014, dan peraturan terkait lainnya, serta bahan hukum sekunder berupa buku-buku, jurnal dan karya ilmiah yang relevan dengan penelitian. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dengan mempelajari, memahami dan mengutip berbagai sumber yang berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan gubernur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kedudukan dan kewenangan yang sangat kuat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melalui fungsi pembinaan, pengawasan, dan koordinasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota. Analisis terhadap implikasi yuridis pengaturan tersebut mengungkapkan adanya potensi penggerusan esensi desentralisasi dan otonomi daerah, yang terlihat dari aspek politik, administratif, dan finansial. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan perlunya revisi UU untuk menciptakan keseimbangan yang lebih proporsional antara peran gubernur sebagai wakil pusat dan prinsip otonomi daerah.

Kata Kunci: Politik Hukum, Kewenangan Gubernur, Otonomi Daerah.

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*).¹ Salah satu konsekuensi dari negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis".²

Ketentuan dalam peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa konstitusi menghendaki adanya desentralisasi dan pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai aspirasi masyarakat. Gubernur, bupati, dan walikota yang dipilih secara demokratis memiliki legitimasi kuat untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah, seperti peningkatan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, dan daya saing daerah. Namun, khusus bagi gubernur, terdapat kedudukan ganda karena selain sebagai kepala daerah otonom, juga berperan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 91 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014. Dualisme peran ini sering memunculkan problematika dan konflik kepentingan, sebab di satu sisi gubernur harus responsif terhadap aspirasi daerah, sementara di sisi lain harus loyal terhadap kebijakan pusat yang terkadang tidak sejalan dengan agenda pembangunan daerah.³

Potensi benturan kepentingan akibat peran ganda gubernur sebagai kepala daerah sekaligus wakil pemerintah pusat semakin nyata jika dilihat dari perspektif politik hukum, terutama terkait pengaturan kewenangan gubernur dalam menjalankan fungsi sebagai perpanjangan tangan pusat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memang mengatur tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, namun rumusannya cenderung umum, seperti pada Pasal 91 ayat (3) yang menyebutkan peran dalam mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan, serta melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota. Kedudukan ganda gubernur ini bukan hal baru dalam sistem pemerintahan Indonesia. Dalam UU No. 5 Tahun 1974, Pasal 80 menyebutkan gubernur sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan dan pembina kehidupan masyarakat di segala bidang, menunjukkan dominasi pusat. Namun, perubahan terjadi melalui UU No. 22 Tahun 1999 yang meniadakan kedudukan gubernur sebagai wakil pusat dan menegaskan posisinya hanya sebagai kepala daerah provinsi hasil pemilihan DPRD, sebagai bagian dari penguatan otonomi daerah dan pembatasan intervensi pusat.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menempatkan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan sebutan Wakil Pemerintah (Pasal 37 ayat (1)) dan mengubah mekanisme pemilihannya dari DPRD menjadi pemilihan langsung oleh rakyat (Pasal 45). Posisi ini mencerminkan perpaduan antara dekonsentrasi dan desentralisasi dalam kerangka negara kesatuan. Kedudukan gubernur semakin dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai Wakil Pemerintah Pusat (Pasal 91 ayat (1)), yang kemudian diperkuat melalui PP Nomor 33 Tahun 2018. Peraturan ini memperluas kewenangan gubernur sebagai perpanjangan tangan pusat di daerah, bukan semata kepala daerah otonom. Kewenangan yang luas ini berpotensi menimbulkan intervensi berlebihan terhadap kabupaten/kota,

¹Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2011), hlm. 1

²Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³I Gde Pantja Astawa, *Problematisa Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, (Bandung: Alum888ni, 2013), hlm. 182

seperti dalam kasus pembangunan Bendungan Bener di Purworejo, di mana kebijakan gubernur yang tetap melanjutkan proyek meskipun ditolak warga menunjukkan dominasi peran gubernur sebagai wakil pusat dibandingkan sebagai representasi kepentingan daerah.⁴

Contoh lainnya terkait kebijakan penetapan Upah Minimum Provinsi (UMP). Pada tahun 2022, lima gubernur yakni DKI Jakarta, Sumatra Utara, Sumatra Selatan, Sulawesi Selatan, dan Sulawesi Barat mendapatkan sanksi teguran dari Kementerian Ketenagakerjaan karena menetapkan UMP tidak sesuai formula kenaikan yang ditetapkan pusat melalui PP No. 36/2021.⁵ Padahal dalam konteks daerah, penetapan UMP seharusnya mempertimbangkan kemampuan dan produktivitas perekonomian masing-masing daerah, bukan diseragamkan secara nasional.

Contoh kasus terkini yang menunjukkan kompleksitas kewenangan gubernur adalah kontroversi program Gubernur Jawa Barat Dedi Mulyadi yang mengirim "anak nakal" ke barak militer pada April 2025. Program yang diberi nama "Pendidikan Karakter dan Disiplin" ini menempatkan 69 siswa bermasalah dari berbagai sekolah di Jawa Barat untuk menjalani pendidikan militer selama enam bulan di markas TNI.⁶ Kebijakan ini memunculkan pertanyaan fundamental mengenai batas kewenangan gubernur dalam menangani masalah pendidikan dan perlindungan anak.

Program kontroversial ini bermula dari keresahan Dedi Mulyadi terhadap maraknya kasus perundungan, tawuran pelajar, dan kenakalan remaja di Jawa Barat. Tanpa melalui koordinasi dengan Kementerian Pendidikan atau Kementerian Sosial, gubernur langsung menginstruksikan Dinas Pendidikan Provinsi untuk mengirim siswa-siswa bermasalah ke Rindam III/Siliwangi.⁷ Para siswa menjalani latihan fisik berat, baris-berbaris, dan berbagai kegiatan militer lainnya yang dipimpin langsung oleh personel TNI. Dedi Mulyadi mengklaim program ini sebagai "solusi jitu" untuk mendisiplinkan anak-anak nakal yang tidak bisa ditangani dengan cara konvensional.⁸

Dari perspektif yuridis, program ini melanggar berbagai peraturan perundang-undangan. Pertama, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mengamanatkan pendidikan harus diselenggarakan secara demokratis, berkeadilan, tidak diskriminatif, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia.⁹ Kedua, UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, khususnya Pasal 76H yang secara eksplisit melarang "setiap orang dilarang merekrut atau memperlakui anak untuk kepentingan militer dan/atau lainnya" dengan ancaman pidana penjara maksimal 5 tahun.¹⁰ Ketiga, UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak jo. UU No. 35 Tahun 2014 Pasal 15 yang menjamin hak anak untuk memperoleh perlindungan

⁴Eko, S., *Gubernur Wakil Pemerintah Pusat: Masa Lalu dan Masa Depan*, (Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment, 2007), hlm. 23.

⁵<https://www.hukumonline.com/berita/a/5-gubernur-dapat-teguran-dari-kemenaker-karena-menetapkan-ump-2022-tidak-sesuai-formula-lt61d3ce1d98990>, diakses 2 Desember 2024.

⁶<https://www.liputan6.com/news/read/6011330/program-pendidikan-militer-ala-dedi-mulyadi-dimulai-hari-ini-remaja-bermasalah-dikirim-ke-markas-tni>, diakses 12 Juni 2025

⁷<https://nasional.kompas.com/read/2025/05/01/06310031/dedi-mulyadi-dinilai-keliru-kirim-siswa-nakal-ke-barak-militer-pengamat>, diakses 12 Juni 2025

⁸<https://nasional.kompas.com/read/2025/05/03/07303091/ada-pro-kontra-dedi-mulyadi-tetap-kirim-siswa-nakal-ke-barak-militer>, diakses 12 Juni 2025

⁹Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

¹⁰Pasal 76H Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

dari penyalahgunaan dalam kegiatan politik, pelibatan dalam sengketa bersenjata, kerusuhan sosial, dan peristiwa yang mengandung unsur kekerasan.¹¹

Kontroversi semakin meluas ketika Adhel Setiawan, aktivis perlindungan anak, melaporkan Dedi Mulyadi ke Bareskrim Polri pada 5 Juni 2025. Laporan bernomor TBL/B/2156/VI/2025/Bareskrim mencantumkan dugaan pelanggaran terhadap Pasal 20, 21, 59(2)n, 14(1), 76C jo 80, dan 76H jo 87 UU Perlindungan Anak.¹² Pelapor menilai program tersebut merupakan bentuk kekerasan terhadap anak yang dilakukan secara sistematis dengan melibatkan institusi negara. Komnas HAM juga membuka investigasi independen, dengan Ketua Atnike Nova Sigirow menegaskan bahwa "TNI tidak memiliki kewenangan dalam pendidikan sipil, apalagi terhadap anak-anak yang masih dalam masa perlindungan."¹³

Respons pemerintah pusat terhadap kebijakan Dedi Mulyadi menunjukkan fragmentasi yang mengkhawatirkan. Menteri Hak Asasi Manusia Natalius Piga justru mendukung program tersebut dan menyatakan dapat direplikasi secara nasional.¹⁴ Sebaliknya, Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi mengeluarkan surat edaran yang menegaskan bahwa penanganan siswa bermasalah harus dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip pendidikan, bukan dengan pendekatan militeristik.¹⁵ Gubernur Jawa Tengah Ahmad Luthfi secara tegas menolak menerapkan program serupa di wilayahnya dengan menyatakan "pendidikan karakter tidak bisa dilakukan dengan cara-cara kekerasan atau intimidasi."¹⁶

Analisis kewenangan menunjukkan bahwa meskipun pendidikan merupakan urusan konkuren yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, namun pelibatan TNI membawa program ini ke ranah pertahanan dan keamanan yang merupakan urusan pemerintahan absolut.¹⁷ Pasal 9 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 secara tegas menyatakan bahwa urusan pemerintahan absolut meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.¹⁸ Tidak ada dasar hukum yang memberikan kewenangan kepada gubernur untuk memerintahkan atau melibatkan TNI dalam program pendidikan sipil.

Lebih lanjut, program ini juga berpotensi melanggar Konvensi Hak Anak yang telah diratifikasi Indonesia melalui Keputusan Presiden No. 36 Tahun 1990. Pasal 37 Konvensi menyatakan bahwa "tidak seorang anak pun dapat dijadikan sasaran penyiksaan atau perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat."¹⁹ Pasal 39 juga mewajibkan negara untuk mengambil semua langkah yang layak

¹¹Pasal 15 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

¹²<https://www.tempo.co/hukum/orang-tua-laporkan-dedi-mulyadi-ke-bareskrim-karena-kirim-anak-anak-ke-barak-militer--1653225>, diakses 12 Juni 2025

¹³<https://news.detik.com/berita/d-7953770/ortu-adukan-dedi-mulyadi-ke-bareskrim-soal-kirim-siswa-ke-barak>, diakses 12 Juni 2025.

¹⁴<https://inp.polri.go.id/artikel/military-barrack-education-for-troubled-students-can-be-implemented-nationwide-rights-minister>, diakses 12 Juni 2025

¹⁵<https://www.kemdikbud.go.id/main/blog/2018/11/berbagi-kewenangan-pendidikan-antara-pemerintah-pusat-dan-daerah>, diakses 12 Juni 2025

¹⁶<https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/781418/25-tahun-desentralisasi-di-indonesia-pemerintah-pusat-makin-mendominasi-daerah>, diakses 12 Juni 2025

¹⁷Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2012), hlm. 89

¹⁸Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁹Pasal 37 Konvensi Hak Anak yang diratifikasi melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990.

untuk memulihkan kesehatan fisik dan psikologis serta reintegrasi sosial anak yang menjadi korban penelantaran, eksploitasi, atau penyiksaan.²⁰

Kasus ini mengekspos beberapa kelemahan struktural dalam sistem pemerintahan daerah Indonesia. Pertama, ketidakjelasan batasan kewenangan gubernur dalam menjalankan fungsi sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat. Dedi Mulyadi mengklaim bertindak berdasarkan kewenangan sebagai gubernur untuk mengatasi masalah sosial di wilayahnya, namun menggunakan instrumen yang berada di luar kewenangannya.²¹ Kedua, lemahnya mekanisme pengawasan preventif terhadap kebijakan gubernur yang berpotensi melanggar hukum. Program ini berjalan selama beberapa bulan sebelum akhirnya mendapat tentangan dari berbagai pihak.

Paradoks kewenangan ini semakin terlihat ketika Dedi Mulyadi merespons kritik dengan menyatakan bahwa sebagai wakil pemerintah pusat, ia memiliki kewenangan untuk melakukan terobosan dalam mengatasi masalah keamanan dan ketertiban di wilayahnya.²² Pernyataan ini menunjukkan kesalahpahaman fundamental tentang konsep urusan pemerintahan umum dalam UU No. 23 Tahun 2014. Meskipun Pasal 25 ayat (1) memberikan kewenangan kepada gubernur untuk menangani urusan pemerintahan umum termasuk "penanganan konflik sosial", namun hal ini tidak dapat diinterpretasikan sebagai kewenangan untuk melibatkan militer dalam urusan sipil.²³

Implikasi kasus ini terhadap pemahaman tentang otonomi daerah sangat signifikan. Di satu sisi, kasus ini menunjukkan bahwa gubernur memiliki ruang diskresi yang luas untuk membuat kebijakan inovatif. Namun di sisi lain, ketiadaan batasan yang jelas dan mekanisme kontrol yang efektif dapat menghasilkan kebijakan yang justru melanggar hak-hak fundamental warga negara.²⁴ Hal ini menegaskan urgensi untuk meninjau kembali pengaturan kedudukan dan kewenangan gubernur dalam kerangka hukum pemerintahan daerah Indonesia.

Problem-problem tersebut menunjukkan bagaimana posisi gubernur sebagai wakil pusat kerap dihadapkan pada kondisi dilematis antara harus patuh pada arahan pusat atau memperjuangkan kepentingan daerah. Keputusan gubernur untuk berpihak pada kebijakan pusat akan menimbulkan resistensi di daerah. Namun jika membela kepentingan daerah, gubernur terancam mendapatkan sanksi dari pusat. Situasi ini tentu kontraproduktif bagi upaya mewujudkan efektivitas dan harmonisasi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan.²⁵

Dari latar belakang diatas penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam dengan mengangkat judul "Politik Hukum Pengaturan Kedudukan Dan Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah"

²⁰Pasal 39 Konvensi Hak Anak yang diratifikasi melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990

²¹Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm. 156.

²²<https://bandung.kompas.com/read/2025/05/05/161641478/dikritik-soal-siswa-dilatih-tni-dedi-mulyadi-persilakan-komnas-ham-dan-dpr>, diakses 12 Juni 2025

²³Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁴Saldi Isra, "Penguatan Fungsi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Rangka Memperkuat Integrasi Nasional dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", Makalah, 30 Agustus 2021, hlm. 3

²⁵Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 58

KAJIAN TEORI

1. Teori Politik Hukum

Politik hukum adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama.²⁶ Menurut Mahfud MD, politik hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.²⁷

Dalam konteks pengaturan kedudukan dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah, politik hukum dapat dilihat dari persepektif *ius constituendum* maupun *ius constitutum*. Sebagai *ius constituendum*, pengaturan tersebut merupakan kebijakan hukum yang dipilih oleh pembentuk Undang-Undang untuk mengatur pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka otonomi daerah.

2. Teori Otonomi Daerah

Paragraf Menurut Winarna Surya Adisubrata, otonomi daerah itu mencakup 3 pengertian yaitu: Pertama, hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri; Kedua, wewenang untuk mengatur daerah sendiri; Ketiga, kewajiban untuk mengatur rumah tangga sendiri.²⁸ Logeman mengatakan bahwa istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Namun kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.²⁹

Local government adalah teori pemerintahan daerah yang dikenal di negara-negara barat, sebagai daerah otonom dalam pelaksanaan pemerintahannya mempunyai otonomi yang berdasarkan pada asas, sistem, tujuan, dan landasan hukum. Hakikatnya bahwa penerapan otonomi daerah sebagai aktualisasi potensi daerah untuk mengatur dan mensejahterakan daerahnya secara mandiri.

3. Teori Organ

Hans Kelsen mengatakan, organ adalah setiap orang yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh aturan hukum. Kualitas seseorang sebagai organ dibentuk oleh fungsinya.³⁰ Menurut Hans Kelsen organ negara menurut pengertian yang lebih sempit adalah karena dia dipilih atau diangkat untuk menduduki fungsinya, karena dia menjalankan fungsinya secara profesional dan oleh sebab itu menerima upah reguler, gaji yang bersumber dari keuangan negara.³¹

²⁶Ishaq, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 28

²⁷Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 5.

²⁸Winarna Surya Adisubrata, *Otonomi Daerah di Era Reformasi*, (Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 2001), hlm. 23

²⁹*Ibid.*, hlm. 25

³⁰Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hlm. 192.

³¹*Ibid.*, hlm. 193

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Asas-Asas Pemerintahan Daerah

1. Asas Desentralisasi.

Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³² Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.³³

2. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.³⁴ Menurut Siswanto Sunarno, dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat di daerah.³⁵

3. Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.³⁶

B. Tinjauan Umum Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya.³⁷ Definisi Pemerintahan Daerah di dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat 2, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁸

2. Pembagian Urusan Pemerintahan

Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam tiga kategori, yakni urusan pemerintahan yang dikelola pemerintah pusat (pemerintah); urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi, untuk urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.³⁹

³²Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³³Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, (Jakarta: Bina Aksara, 1992), hlm. 15

³⁴Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁵Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 32

³⁶Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³⁷W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), hlm. 15

³⁸Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³⁹Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 45

METODELOGI PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini tergolong dalam jenis penelitian hukum normatif, karena memberikan penjelasan sistematis aturan dan asas yang mengatur suatu kategori hukum, menganalisis hubungan antara peraturan serta membahas sinkronisasi hukum. Penelitian ini bersifat deskriptif yuridis yang menjelaskan sesuatu yang tengah berlangsung saat riset dilakukan dan memeriksa sebab-sebab dari gejala tertentu.

2. Sumber Data

a) Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah data yang diperoleh melalui buku-buku, jurnal, dan karya ilmiah yang terkait dengan materi penelitian.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

3. Teknik Pengumpulan Data

Setelah pengumpulan data bahan hukum primer, sekunder penulis menganalisa dengan metode deskriptif kualitatif, lalu data tersebut dilakukan pengelompokan yang disajikan secara sistematis sesuai dengan pokok permasalahan yang diteliti.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda 2014) telah meletakkan provinsi dalam kedudukan yang bersifat ganda.⁴⁰ Di satu sisi, provinsi ditempatkan sebagai daerah otonom yang berfungsi menjalankan kewenangan desentralisasi. Di sisi lain, provinsi merupakan perpanjangan tangan pusat yang berfungsi menjalankan kewenangan dekonsentrasi di wilayah regional.

Kedudukan provinsi sebagai daerah otonom (desentralisasi) dan perpanjangan tangan pusat (dekonsentrasi) ini dipegang oleh seorang pejabat yaitu gubernur. Pasal 1 angka 14 UU Pemda 2014 mendefinisikan gubernur sebagai kepala daerah provinsi yang juga berkedudukan sebagai Wakil Pemerintah Pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan.⁴¹

Sebagai wakil Pemerintah Pusat, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.⁴² Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah Pusat memiliki tugas: a. mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota; b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi

⁴⁰M. Arafat Hermana dan Arie Elcaputera, "Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol. 5, No. 2 (2020), hlm. 113

⁴¹Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴²Pasal 91 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota; c. memberdayakan dan memfasilitasi daerah provinsi dan kabupaten/kota; d. melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah; e. melakukan pengawasan terhadap Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota; f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴³

Dalam melaksanakan tugas tersebut, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memiliki wewenang: a. membatalkan Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan; b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada gubernur dan/atau bupati/walikota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah; c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar daerah provinsi dan antara daerah provinsi dengan kabupaten/kota di wilayahnya; d. memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Provinsi tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah provinsi; dan e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁴

Pengaturan mengenai tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat ini merupakan cerminan dari konsep dekonsentrasi yang dianut oleh UU Pemda 2014. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.⁴⁵

Menurut Bagir Manan, dekonsentrasi pada hakikatnya merupakan pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan pusat di daerah.⁴⁶ Melalui dekonsentrasi, Pemerintah Pusat menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah dengan membentuk badan-badan administratif mandiri yang terlepas dari instansi vertikal.

Salah satu mandat yang paling krusial bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat adalah koordinasi, pembinaan, dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.⁴⁷ Pasal 91 ayat (2) UU Pemda 2014 secara eksplisit mengamanatkan tugas pembinaan dan pengawasan tersebut kepada gubernur.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa UU Pemda 2014 telah memberikan kedudukan yang kuat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Melalui fungsi koordinasi, pembinaan, dan pengawasan, gubernur dapat menjalankan perannya sebagai penghubung antara pemerintah pusat dengan daerah serta memastikan penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan yang luas tersebut diikuti pula dengan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Gubernur harus menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan setiap

⁴³Pasal 91 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁴Pasal 91 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁵Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁶Bagir Manan, *Op. cit.*, hlm. 185

⁴⁷Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat

tahun kepada Presiden melalui Mendagri.⁴⁸ Gubernur juga wajib memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD provinsi pada setiap akhir tahun anggaran.

Dengan kedudukan dan kewenangan yang kuat disertai mekanisme pertanggungjawaban yang jelas, diharapkan gubernur dapat menjalankan perannya secara optimal dalam mengawal penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai amanat UU Pemda 2014. Penguatan peran gubernur ini pada akhirnya diharapkan dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang efektif, efisien, dan akuntabel.

Implikasi yuridis pengaturan mengenai kedudukan dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) membawa implikasi yuridis yang signifikan terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Adanya dualisme fungsi gubernur sebagai kepala daerah otonom dan wakil pusat berpotensi menggerus esensi desentralisasi yang menjadi roh dari kebijakan otonomi daerah.

Pasal 1 angka 6 UU Pemda mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁹ Sementara itu, Pasal 1 angka 8 memaknai desentralisasi sebagai penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.⁵⁰ Dua ketentuan ini menjadi landasan normatif pelaksanaan otonomi daerah yang ditandai dengan penyerahan kewenangan dari pusat ke daerah, kecuali untuk urusan pemerintahan absolut.

Namun semangat desentralisasi dan otonomi tersebut menjadi bias dengan adanya pengaturan yang menempatkan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan fungsi dekonsentrasi yang melekat padanya. Pasal 1 angka 9 UU Pemda mendefinisikan dekonsentrasi sebagai pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.⁵¹

Berdasarkan ketentuan di atas, terdapat dua urusan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pusat, yaitu urusan pemerintahan yang dilimpahkan melalui dekonsentrasi, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum inilah yang kemudian dirinci dalam Pasal 25 ayat (1) UU Pemda yang meliputi: a) pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional; b) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa; c) pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan; d) penanganan konflik sosial; e) koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota; f) pengembangan kehidupan demokrasi; dan g) pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.⁵²

Luasnya cakupan urusan pemerintahan umum yang dilimpahkan kepada gubernur berimplikasi pada menguatnya peran gubernur sebagai kepanjangan tangan pusat di daerah.

⁴⁸Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁹Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁵⁰Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁵¹Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵²Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Gubernur bukan lagi sekadar wakil pusat, tetapi menjadi "penguasa tunggal" yang memiliki kewenangan besar untuk mengendalikan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kehidupan politik lokal.

Implikasi yuridis dari adanya dualisme kedudukan gubernur ini secara langsung dan konkret mempengaruhi tiga aspek fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah: aspek politik, aspek administratif, dan aspek finansial. Ketiganya saling beririsan dan membentuk pola resentralisasi kekuasaan yang paradoks dengan semangat desentralisasi yang diamanatkan konstitusi.

Dalam aspek politik, pengaturan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat telah menciptakan anomali dalam struktur relasi kekuasaan horizontal di daerah. UU Pemda 2014 melalui Pasal 91 ayat (2) huruf d dan e telah memberikan kewenangan kepada gubernur untuk "mengevaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota" dan "melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota".⁵³ Kewenangan ini secara konseptual bertentangan dengan prinsip *checks and balances* dalam sistem demokrasi lokal karena memposisikan gubernur sebagai "pengawas eksternal" terhadap produk hukum yang merupakan manifestasi kedaulatan rakyat di daerah melalui DPRD.

Dalam aspek administratif, pengaturan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam UU Pemda 2014 telah memberikan implikasi yang sangat signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Gubernur sebagai wakil pusat memiliki kewenangan yang luas untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap birokrasi di daerah kabupaten/kota. Pasal 91 ayat (2) huruf b UU Pemda 2014 memberi kewenangan gubernur untuk "melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota".⁵⁴ Kewenangan ini diperkuat oleh ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 yang merinci lebih detail instrumen pengawasan gubernur, termasuk dalam aspek administrasi kepegawaian daerah.

Dalam aspek finansial, pengaturan kedudukan gubernur sebagai wakil pusat juga membawa implikasi yang signifikan. Pasal 91 ayat (2) huruf d UU Pemda 2014 memberikan kewenangan kepada gubernur untuk "mengevaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD".⁵⁵ Kewenangan ini diperkuat oleh Pasal 92 huruf c yang memberi wewenang gubernur untuk "memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada daerah kabupaten/kota di wilayahnya".⁵⁶

Secara kolektif, implikasi yuridis dalam ketiga aspek tersebut telah menciptakan fenomena "resentralisasi terselubung", yaitu kondisi dimana secara formal desentralisasi dan otonomi daerah diakui, namun secara substansial terjadi pemusatan kekuasaan melalui mekanisme tidak langsung seperti pengawasan, koordinasi, dan evaluasi oleh wakil pemerintah pusat.

Fenomena ini menimbulkan paradoks konstitusional dalam implementasi Pasal 18 UUD 1945. Di satu sisi, Pasal 18 ayat (2) menjamin hak daerah untuk "mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan"⁵⁷ namun di sisi lain, pengaturan kedudukan gubernur sebagai

⁵³Pasal 91 ayat (2) huruf d dan e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁴Pasal 91 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁵⁵Pasal 91 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁵⁶Pasal 92 huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁷Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

wakil pusat telah menciptakan mekanisme intervensi yang mereduksi kemandirian daerah tersebut

KESIMPULAN

1. Kedudukan dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam UU No. 23 Tahun 2014 diatur secara komprehensif dengan memberikan peran yang sangat kuat kepada gubernur. Hal ini terlihat dari luasnya cakupan tugas dan wewenang gubernur dalam melakukan pembinaan, pengawasan, dan koordinasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten/kota. Kewenangan tersebut mencakup evaluasi rancangan perda, pengawasan perda, pemberian sanksi kepada bupati/walikota, hingga penyelesaian perselisihan antar daerah. Pengaturan ini menempatkan gubernur tidak hanya sebagai wakil pusat, tetapi juga sebagai "penguasa tunggal" yang memiliki daya intervensi signifikan terhadap daerah.
2. Implikasi yuridis dari pengaturan kedudukan dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam UU No. 23 Tahun 2014 terhadap pelaksanaan otonomi daerah cukup problematik. Dualisme fungsi gubernur sebagai kepala daerah otonom dan wakil pusat berpotensi menggerus esensi desentralisasi dan otonomi daerah. Hal ini terlihat dari beberapa aspek: (1) aspek politik, dimana gubernur dapat menggunakan kewenangannya untuk mengintervensi proses politik lokal dan melemahkan fungsi kontrol DPRD kabupaten/kota; (2) aspek administratif, dimana terjadi sentralisasi dalam manajemen kepegawaian yang menghambat kreativitas daerah; dan (3) aspek finansial, dimana ketimpangan distribusi keuangan dan evaluasi APBD oleh gubernur membatasi kemandirian fiskal daerah. Sesuaikan.

SARAN

1. Pemerintah perlu melakukan revisi terhadap UU No. 23 Tahun 2014 untuk menciptakan keseimbangan yang lebih proporsional antara peran gubernur sebagai wakil pusat dan prinsip otonomi daerah. Revisi tersebut harus memperhatikan aspek batasan kewenangan, mekanisme *check and balances*, sistem pertanggungjawaban yang transparan, dan ruang inovasi bagi daerah sesuai karakteristiknya masing-masing. Hal ini penting untuk memastikan bahwa kewenangan gubernur sebagai wakil pusat tidak menghambat kreativitas dan kemandirian daerah, namun tetap dapat menjaga sinergitas kebijakan nasional. Revisi UU juga perlu mengatur secara tegas pembatasan intervensi gubernur terhadap kebijakan daerah, serta memperkuat fungsi pengawasan DPRD kabupaten/kota dalam mengimbangi kekuasaan gubernur.
2. Pemerintah perlu menyusun peraturan pelaksana yang lebih rinci dan komprehensif sebagai panduan teknis pelaksanaan kewenangan gubernur sebagai wakil pusat. Peraturan tersebut harus mengatur secara detail standar prosedur evaluasi dan pengawasan, mekanisme koordinasi yang kolaboratif, kriteria pemberian sanksi dan penghargaan yang objektif, serta sistem informasi terpadu untuk memudahkan koordinasi antar tingkat pemerintahan. Penyusunan peraturan pelaksana ini harus melibatkan partisipasi daerah untuk memastikan implementasi yang efektif dan berkeadilan. Selain itu, perlu dibangun sistem monitoring dan evaluasi yang terukur untuk menilai efektivitas pelaksanaan kewenangan gubernur dalam mendorong kemajuan daerah tanpa mengorbankan prinsip otonomi sehingga berjalannya fungsi koordinatif, fasilitatif dan bukan dominatif.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko. 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press.
- Abdul Latif dan Hasbi Ali. 2011. *Politik Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Agus Dwiyanto, dkk. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Agussalim Andi Gadjong. 2007. *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Amrah Muslimin. 1986. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni.
- Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana. 2018. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. Depok: Rajawali Pers.
- Bagir Manan. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Bagir Manan. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH UII.
- Bhenyamin Hoessein. 2009. *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
- C.F. Strong. 1966. *Modern Political Constitutions*. London: Sidgwick & Jackson.
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin. 2001. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema. 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage Publications.
- E. Koswara. 2001. *Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Pariba.
- Hans Kelsen. 1961. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell.
- Hanif Nurcholis. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo.
- HAW Widjaja. 2014. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: Rajawali Pers.
- I Gde Pantja Astawa. 2013. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Irawan Soejito. 1990. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.
- J. B. J. M. ten Berge. 1996. *Besturen Door de Overheid*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI.
- Joeniarto. 1992. *Perkembangan Pemerintahan Lokal*. Jakarta: Bina Aksara.
- Josef Riwu Kaho. 2002. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Moh. Mahfud MD. 2009. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Ni'matul Huda. 2012. *Hukum Pemerintah Daerah*. Bandung: Nusa Media.
- Padmo Wahjono. 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Cetakan II. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ridwan HR. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Roger F. Soltau. 1961. *An Introduction to Politics*. London: Longmans, Green and Co.
- Satjipto Rahardjo. 2006. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

- Siswanto Sunarno. 2012. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soedarto. 1983. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*. Bandung: Sinar Baru.
- Soedarto. 1986. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- Soerjono Soekanto dan Budi Sulistyowati. 2014. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sunaryati Hartono. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni.
- Winarna Surya Adisubrata. 2001. *Otonomi Daerah di Era Reformasi*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.

B. Jurnal/ Skripsi/ Tesis

- M. Arafat Hermana dan Arie Elcaputera. 2020. "Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol. 5, No. 2: 113-120.
- SalDI Isra. 2021. "Penguatan Fungsi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Rangka Memperkuat Integrasi Nasional dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia". Makalah, 30 Agustus: 3

C. Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of the Child*.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.
- Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan

D. Website

- <https://www.hukumonline.com/berita/a/5-gubernur-dapat-teguran-dari-kemenaker-karena-menetapkan-ump-2022-tidak-sesuai-formula-lt61d3ce1d98990>, diakses 2 Desember 2024.
- <https://www.kemdikbud.go.id/main/blog/2018/11/berbagi-kewenangan-pendidikan-antara-pemerintah-pusat-dan-daerah>, diakses 12 Juni 2025.
- <https://www.tempo.co/hukum/orang-tua-laporkan-dedi-mulyadi-ke-bareskrim-karena-kirim-anak-anak-ke-barak-militer--1653225>, diakses 12 Juni 2025