

## KOMISI HUKUM INDONESIA SEBAGAI SOLUSI DUALISME KEDUDUKAN GUBERNUR DALAM SISTEM HUKUM DI INDONESIA

**Yuliana**

Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Indonesia  
E-mail : yuliana31yuliana@gmail.com

**Immada Ichsani**

Fakultas Hukum, Universitas Tanjungpura, Indonesia  
E-mail : immadaichsani1453@gmail.com

**Ratna Herawati**

Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Indonesia  
E-mail : ratna\_h27@yahoo.com

### **ABSTRAK**

Seiring dengan adanya perubahan yang cukup mendasar di dalam sistem ketatanegaraan pasca reformasi 1998, kedudukan Gubernur mengalami perubahan yang cukup signifikan di dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Dalam posisinya Gubernur bertindak selaku Kepala Daerah otonom karna ia di pilih langsung oleh rakyat di dalam sebuah proses politik di wilayah yang ia pimpin, namun disisi lain Gubernur juga bertindak selaku wakil dari Pemerintah Pusat sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini membuat posisi Gubernur menjadi dilematis dan berakibat persinggungan hubungan pusat dan daerah pun kerap kali terjadi. Dengan menggunakan penelitian hukum yuridis normatif, artikel ini akan mengkaji bagaimana dualisme kewenangan Gubernur dalam sistem hukum di Indonesia, apa saja persinggungan yang terjadi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir juga mencari solusi terkait problem tersebut dengan menawarkan sebuah konsep kenegaraan baru dengan dibentuknya sebuah lembaga baru yang mewadahi kepentingan pusat dan kepentingan daerah. Posisi Gubernur yang problematik kerap kali menimbulkan friksi diantara Pemerintah Pusat dan Daerah dan didalam konsep negara kesatuan praktik semacam ini tidaklah ideal dimana seharusnya pusat dan daerah harus satu suara didalam pengambilan kebijakan maka penelitian ini mendorong untuk dibentuk sebuah lembaga non structural bernama Komisi Hukum Indonesia yang berfungsi sebagai pusat koordinasi informasi hukum, pusat koordinasi rancangan hukum dan pusat koordinasi pemasyarakatan hukum agar koordinasi antara pusat dan daerah dapat berjalan lebih baik dan sebagaimana mestinya.

**Kata Kunci:** *Kedudukan; Gubernur; Komisi Hukum Indonesia*

### **ABSTRACT**

*Along with a fairly basic change in the constitutional system after the 1998 reform, the position of the Governor underwent a significant change in the Indonesian constitutional system. In his position the Governor acts as the Head of the Autonomous Region because he is directly elected by the people in a political process in the area he leads, but on the other hand the Governor also acts as a representative of the Central Government as stated in Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. This makes the position of the Governor a dilemma and results in the intersection of central and regional relations often occurring. By using normative juridical law research, this article will examine how the dualism of the governor's authority in the legal system in Indonesia, what intersections have occurred between the Central Government and Regional Governments in the last 10 (ten) years as well as finding solutions to this problem by offering a state concept with the establishment of a new institution that accommodates the interests of the center and the interests of the regions. The problematic position of the Governor often causes*

*friction between the Central and Regional Governments and in the concept of a unitary state this kind of practice is not ideal where the center and the regions should have one voice in policy making, this research encourages the establishment of a non-structural institution called the Indonesian Law Commission which functions as a legal information coordination center, legal draft coordination center and legal correctional coordination center so that coordination between the center and the regions can run better and as it should.*

**Keywords:** Position; Governor; Indonesia Law Commission

## A. PENDAHULUAN

Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah beberapa tahun belakangan ini kerap kali bersinggungan, dimana banyak sekali inisiatif-inisiatif Pemerintah Daerah yang kemudian diabaikan oleh Pemerintah Pusat. Sebaliknya banyak sekali kebijakan Pemerintah Pusat yang lambat atau bahkan tidak dijalankan oleh Pemerintah Daerah, keadaan semacam ini tentu sangat tidak sehat di dalam negara yang menyatakan diri sebagai negara kesatuan. Koordinasi yang lambat dan kerap kali terjadi miskomunikasi menjadikan hubungan antara pusat dan daerah kian memburuk.

Dalam negara yang menganut sistem negara kesatuan (*unitaris*), Pemerintahan Daerah adalah bentukan dari Pemerintah Pusat. Segala bentuk kewenangan berikut urusan pemerintahan daerah adalah bagian dari kebaikan Pemerintah Pusat yang membagi beberapa kewenangannya kepada daerah. Mekanisme pembentukan struktur pemerintahan beserta dasar kewenangannya pada akhirnya menimbulkan subordinasi antara pusat dan daerah. Aturan ini tidak hanya berlaku untuk daerah yang menyelenggarakan otonomi biasa melainkan juga untuk beberapa daerah yang menyelenggarakan otonomi khusus seperti DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Papua. Lahirnya otonomi daerah bermula dari adanya pembagian kewenangan atau desentralisasi urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Desentralisasi sendiri merupakan bentuk pelimpahan kewenangan dan segala urusan pemerintahan dalam suatu institusi negara. Hal ini memperlihatkan jika persoalan pokok desentralisasi ialah berkenaan dengan kewenangan yang menjadi unsur utama penyelenggaraan pemerintahan dan persoalan berkenaan dengan kewenangan seringkali menjadi titik pemicu gesekan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.<sup>1</sup>

Dalam Musyawarah Nasional AP HTN/HAN (Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara) di Samarinda dengan tema Dinamika Hubungan Pusat dan Daerah yang disampaikan oleh Prof. Dr. Nik'matul Huda,<sup>2</sup> Ia memaparkan data dari sepuluh tahun terakhir terkait persinggungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam friksi-friksi yang kerap terjadi antara pusat dan daerah tersebut dapat dijelaskan bahwa koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah kerap kali menjadi persoalan yang mencuat ke publik dan menimbulkan banyak sekali perspektif negatif. Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia posisi seorang Gubernur memiliki dualisme peran. Di satu sisi Gubernur bertindak sebagai Kepala Daerah Otonom karena ia dipilih langsung oleh rakyat sebagai kepala daerah yang mana posisi tersebut merupakan posisi vital di daerah karena mempunyai keabsahan politik dan dasar yang kuat, namun disisi lain Gubernur juga bertindak sebagai wakil dari Pemerintah Pusat. Dualisme kedudukan ini justru menunjukkan betapa Gubernur memiliki kedudukan yang kuat di suatu daerah, namun disisi lain juga menimbulkan dilematis. Dapat dilihat dengan adanya gejolak politik yang terjadi belakangan ini, munculnya keinginan-

<sup>1</sup>Muhammad Akbal, "Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah," *Jurnal Supremasi XI*, no. 2 (2016): 99–107, <http://103.76.50.195/supremasi/article/view/2800/1505>.

<sup>2</sup>Ni'matul Huda, "Dinamika Hubungan Pusat & Daerah Dan Gagasan," in *Penguatan Sistem Perundang-Undangan & Hubungan Pusat Dan Daerah Di Indonesia* (Samarinda: Munas APHTN-HAN, 2021).

keinginan masyarakat yang bertentangan dengan kebijakan Pemerintah Pusat. Pada dasarnya mengelola negara yang kompleks seperti Indonesia membutuhkan keluwesan (fleksibilitas), mengedepankan kompromi serta tingkat saling pengertian yang tinggi. Penanganan yang sudah terlalu serius hanya akan menimbulkan tarik menarik kepentingan yang akhirnya berujung keduanya menghasilkan perbedaan politik dan ini hanya akan memperpanjang masalah.

Substansi pembagian daerah dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang berbunyi “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*”. Perubahan ini mempertegas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi, kota dan kabupaten. Ditegaskan pula dalam Pasal 4 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “*Presiden republik Indonesia memegang penuh kekuasaan pemerintah*”. Dalam hal ini penyelenggara pemerintahan adalah presiden selaku Pemerintah Pusat. Selain itu UUD NRI Tahun 1945 secara konsekuen menerapkan sistem pemerintahan presidensial atau sistem kongresional adalah sistem pemerintahan negara republik dimana kekuasaan eksekutif dipilih melalui mekanisme pemungutan suara dalam pemilihan umum dan terpisah dari kekuasaan legislatif.<sup>3</sup>

Menurut *Rod Hague*, pemerintahan presidensiil terdiri dari tiga unsur. *Pertama*, Presiden yang dipilih oleh rakyat dengan tujuan untuk menyelenggaraan pemerintahan dan memiliki kewenangan mengangkat menteri dan pejabat negara terkait. *Kedua*, Presiden selaku badan eksekutif beserta badan legislatif memiliki masa jabatan yang tetap dan tidak dapat saling menggulingkan dan *Ketiga*, posisi antara badan eksekutif dan legislatif tidak ada tumpang tindih.<sup>4</sup> Dalam sistem pemerintahan presidensiil, presiden berada dalam kedudukan yang cukup kuat dan tidak dapat digulingkan karena hal-hal yang bersifat subjektif seperti dukungan politik yang rendah.<sup>5</sup> Namun dalam praktiknya banyak sekali pendapat antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah dimana ketidaksepahaman terjadi akibat ketidaktegasan sistem koordinasi dan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Contoh kecil saat ini dapat kita lihat dalam proses penanganan Pandemi COVID-19. Harmonisasi hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah kerap kali bersinggungan secara kebijakan. Banyak masukan-masukan dari Pemerintah Daerah tidak didengar oleh Pemerintah Pusat dan sebaliknya banyak kebijakan Pemerintah Pusat yang lamban dijalankan bahkan tidak dijalankan oleh Pemerintah Daerah. Semua itu yang kemudian memicu Presiden RI Joko Widodo mengeluarkan Instruksi berupa Instruksi Presiden (INPRES) Nomor 6 Tahun 2020 Tentang tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.

Disamping itu kita juga melihat penolakan yang masif terhadap Undang-Undang Cipta kerja atau Undang-Undang Omnibuslaw membuat lima (5) Gubernur menolak dengan mengeluarkan surat aspirasi Gubernur dan menyampaikan penolakan serta rekomendasi untuk membatalkan undang-undang tersebut, ini kemudian menimbulkan cukup banyak pembahasan, apakah sebenarnya seorang Gubernur dapat begitu saja melakukan penolakan terhadap kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Pusat. Dalam posisi yang serba salah karna dalam jabatannya melekat peran Gubernur selaku Wakil dari Pemerintah Pusat dan juga sebagai Kepala Daerah Otonom. Disamping itu kita melihat bahwasanya realitas Indonesia hari ini yang menerapkan sistem otonomi daerah dimana sistem ini dianggap sebagai kebebasan mutlak kepala daerah untuk

<sup>3</sup>Imam Sukadi, “Sistem Pemerintahan Indonesia Dan Implikasinya Dalam Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara,” *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune* 4, no. 1 (2021): 119–28.

<sup>4</sup>Arliman Laurensius. (2019). “Penyelenggaraan Sistem Presidensial Berdasarkan Konstitusi Yang Pernah Berlaku Di Indonesia,” *Muhakkamah* 2, hlm. 77–89.

<sup>5</sup>Ibid

mengatur daerahnya sendiri. Adanya sifat dan di legitimasi oleh sistem hukum kita membuat banyak kepala daerah yang merasa bahwa peran mereka jauh lebih ditonjolkan sebagai kepala daerah otonom ketimbang sebagai wakil Pemerintah Pusat yang direpresentasikan harus selalu tunduk pada kebijakan-kebijakan Pemerintah Pusat.

Berdasarkan uraian di atas, fokus penulis dalam penelitian ini adalah mengkaji bagaimana dualisme kedudukan gubernur dalam sistem hukum di Indonesia dan apa saja persinggungan yang terjadi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir, serta mencari solusi terkait problem tersebut dengan menawarkan sebuah konsep kenegaraan baru dalam hal ini dibentuknya sebuah lembaga baru yang mewadahi kepentingan pusat dan kepentingan daerah dalam sebuah komisi yang bernama Komisi Hukum Indonesia (KHI).

## B. METODE PENELITIAN

Jenis metode penelitian yang digunakan dalam penulisan artikel ini ialah metode penelitian *Yuridis Normatif* yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang kemudian dilakukan analisis secara kualitatif. Serta penulis menggunakan Penelitian yang bersifat deskriptif yang bertujuan untuk menggambarkan tentang suatu hal pada saat tertentu.<sup>6</sup> Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari Pendekatan Undang-Undang (*Statute approach*), Pendekatan Komparatif (*Comparative approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual approach*). Spesifikasi dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis. Penelitian ini menekankan pada sumber data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang relevan dengan objek penelitian, serta hasil penelitian-penelitian terdahulu dan peraturan perundang-undangan terkait.

## C. PEMBAHASAN

### 1. Dualisme Kedudukan Gubernur Dalam Sistem Hukum di Indonesia

Sebagaimana yang telah kita bahas sebelumnya, dalam konsep negara kesatuan (*unitaris*) Pemerintahan Daerah merupakan bentukan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memegang kekuasaan tertinggi. Begitu pula kewenangan dan segala urusan pemerintah dalam lingkup daerah berasal dan dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat. Mekanisme pembentukan struktur pemerintahan beserta dasar kewenangannya kemudian berujung pada timbulnya subordinasi antara daerah dan pusat. Bentuk desentralisasi yang sinergis antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan konsep desentralisasi yang sesuai dengan konsep negara kesatuan.<sup>7</sup>

Otonomi daerah yang dibentuk dalam konsep negara kesatuan sebenarnya bukan merupakan otonomi dalam arti seluas-luasnya, melainkan otonomi yang kewenangannya diatur dan dibatasi oleh undang-undang. Dari penjelasan tersebut, dapat kita pahami penyebab yang mendasari mengapa ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 seolah-olah tidak sejalan dan terkesan inkonsisten. Di awal kalimatnya terdapat penegasan bahwa pemerintahan daerah menekankan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya, tetapi selanjutnya terdapat pernyataan yang menyebutkan “*kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat*”. Dapat diartikan pengecualian tersebut adalah sebuah bentuk pembatasan dalam arti otonomi yang seluas-luasnya.<sup>8</sup>

<sup>6</sup>Bambang Waluyo.( 2002). *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 17

<sup>7</sup>Muhammad Akbal, “Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.”... Op, Cit.

<sup>8</sup>Ibid

Kebijakan Pemerintah Pusat yang memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah dengan maksud untuk mengatur serta mengurus penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah salah satu agenda reformasi yang ditegaskan oleh konstitusi dalam amandemen kedua UUD NRI Tahun 1945. Pelaksanaan otonomi daerah didasari oleh semangat untuk melakukan perubahan terhadap pemahaman penyelenggaraan pemerintahan daerah dari pendekatan yang awalnya di masa orde baru bersifat sentralistik menjadi pemerintahan daerah yang bersifat desentralistik.<sup>9</sup> Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak kemerdekaan Indonesia adalah persoalan yang berkenaan dengan pelaksanaan otonomi sebagai bagian dari negara kesatuan.<sup>10</sup> Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 “*Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik*”. Prinsip dari negara kesatuan ialah Pemerintah Pusat memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara.

Klasifikasi urusan pemerintahan pada dasarnya terbagi menjadi 3 (tiga) urusan. *Pertama*, urusan pemerintahan absolut yaitu urusan pemerintahan yang seutuhnya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. *Kedua*, urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. *Ketiga*, urusan pemerintahan umum yaitu urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan Presiden selaku kepala pemerintahan. Adanya pemetaan urusan pemerintahan yang terbagi menjadi 3 (tiga) bagian ini melahirkan hubungan baru antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, apalagi dalam implementasinya terdapat skala prioritas terhadap urusan pemerintahan yang mesti direalisasikan. Dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembagian urusan kewenangan tersebut diawasi oleh Pemerintah Pusat dengan menerapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NPSK). Selain itu pelaksanaan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah juga merupakan kewenangan Pemerintah Pusat yang harus dijalankan.<sup>11</sup>

Belakangan ini kedudukan Gubernur mengalami perubahan yang cukup signifikan di dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia seiring dengan adanya perubahan yang cukup fundamental di dalam sistem ketatanegaraan pasca reformasi 1998 yakni yang sebelumnya Indonesia menganut sistem sentralistik yang sudah digunakan sejak zaman kolonial kemudian di masa kemerdekaan, orde lama dan orde baru hingga berubah menjadi desentralisasi atau yang kita kenal dengan istilah “*otonomi daerah*”. Di dalam sistem otonomi daerah posisi dan peran seorang Gubernur mengalami bias peran atau yang kita kenal dengan dualisme kedudukan.

Dalam konsep negara kesatuan urusan negara tidak dipisah dan dibagi antara Pemerintah Pusat (*Central Government*) dan Pemerintah Daerah (*Local Government*), karena dalam konsep negara kesatuan segala urusan pemerintahan merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan Pemerintah Pusat ialah pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu. Adalah hal yang tabu<sup>12</sup> sebenarnya jika terjadi ketegangan antara Pemerintah Pusat dan daerah di dalam sistem negara kesatuan, negara Indonesia berikrar menjadi negara kesatuan namun dengan segala keragaman suku dan budaya, perbedaan itu adalah bagian dari rahmat tuhan akan tetapi terkadang perbedaan itu juga menjadi petaka bagi pemerintah yang tak mampu mengontrol kekuatan-kekuatan dari perbedaan itu, sehingga kita memerlukan jembatan penghubung antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pemerintah Pusat sebagai pihak yang memegang kedaulatan tertinggi negara, untuk meminimalisir agar tidak terjadinya kesewenang-wenangan atas kedudukan yang dimilikinya

<sup>9</sup>Ibid

<sup>10</sup>Bangir Manan.(2005). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, hlm. 17

<sup>11</sup>Septi Nur Wijayanti, “Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014,” *Jurnal Media Hukum* 23, no. 2 (2017): 186–99, <https://doi.org/10.18196/jmh.2016.0079.186-199>.

<sup>12</sup>*KBBI Tabu : yang dianggap suci (tidak boleh disentuh, diucapkan, dsb); pantangan; larangan.*

maka setiap kegiatan Pemerintah Pusat dikontrol dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi dari kedudukannya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka segala unit organisasi pemerintah yang dibentuk bertanggungjawab pada Pemerintah Pusat. Tumpang tindih dan gesekan dalam pelaksanaan kewenangan akan terjadi jika tidak adanya sifat tunduk dan patuh secara organisasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di dalam negara kesatuan segala urusan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya berada di bawah kewenangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, karena sistem pemerintahan Indonesia menerapkan asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, sehingga terdapat beberapa tugas yang harus dikerjakan sendiri. Dalam prakteknya menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan korelasi antara kewenangan, pengawasan, keuangan dan antar satuan organisasi pemerintahan.<sup>13</sup>

Gubernur sebagai lembaga Eksekutif Daerah yang memimpin jalannya pemerintahan di daerah dan memiliki kewajiban untuk bertanggungjawab kepada DPRD sebagai lembaga legislative daerah, namun posisi yang lain Gubernur juga dimandatkan sebagai wakil dari Pemerintah Pusat sebagai mana tertuang di dalam 5 (lima) pasal di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah<sup>14</sup>. Jika kita perhatikan lebih detail bahwa kewenangan-kewenangan Gubernur terkait dengan kedudukannya selaku Wakil Pemerintah Pusat sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Selaku wakil Pemerintah Pusat, bahwa peran Gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat hanya pada ranah-ranah yang bersifat administratif saja seperti melakukan pembinaan dan pengawasan kepada daerah kabupaten dan kota, melantik dan mengantikan posisi posisi Pemerintah Pusat di daerah pada hal hal yang bersifat administratif.

Namun hal-hal yang tak luput kita sadari juga posisi Gubernur bukanlah kepala administratif semata Gubernur di pilih oleh mayoritas rakyat di daerah dengan menggunakan mekanisme pemilu yang melibatkan partai politik dan lembaga negara maka tentu Gubernur tidak hanya ingin menjalankan kebijakan-kebijakan administratif, tetapi ada kepentingan lain yang ia bawa yang mungkin berbeda dengan kebijakan yang di jalankan oleh Pemerintah Pusat, di dalam Pasal 67 Huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi : “*Mentaati Seluruh Peraturan Perundang Undangan*” sehingga kadang kadang menjadi dilematis posisi Gubernur baik secara kebijakan dan keberpihakan terhadap konsekuensya, disatu sisi ia memiliki kebijakan dan kepentingan terhadap kosekuensya namun di sisi lain ia juga harus taat akan seluruh peraturan perundang-undangan yang dijalankan oleh Pemerintah Pusat. Sehingga menyebabkan posisi Gubernur kerap kali menjadi dilematik.

Sehingga kiranya perlu adanya sebuah lembaga yang berwenang menjadi penghubung antara pusat dan daerah dimana kemudian lembaga itu berdiri *non structural* namun memiliki peran yang cukup besar di dalam menjaga keharmonisan hubungan antara pusat dan Pemerintah Daerah.

## 2. Persinggungan Hubungan Pusat dan Daerah 10 Tahun Terakhir

**Tabel 1.** Daftar Ketegangan Hubungan Pusat dan Daerah 10 Tahun Terakhir

NO.	DAFTAR KETEGANGAN HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH 10 TAHUN TERAKHIR
1	Gubernur DKI Jakarta - Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) bersitegang dengan Menteri Koordinator Kemaritiman - Rizal Ramli, terkait penghentian proyek reklamasi Pulau G di Kawasan Jakarta Utara.

<sup>13</sup> Ni'matul Huda, “*Dinamika Hubungan Pusat & Daerah Dan Gagasan*”... Op.Cit

<sup>14</sup>Pasal 9, Pasal 10 Ayat (2), Pasal 11, Pasal 19 ayat (1), Pasal 25 Ayat (2) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

2	Gubernur DKI Jakarta - Anies Baswedan bersitegang dengan Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman – Luhut Binsar Panjaitan, terkait reklamasi pulau di Teluk Jakarta;
3	Gubernur Maluku Murad - Ismail bersitegang dengan Menteri Kelautan dan Perikanan – Susi Pudjiastuti, terkait kebijakan moratorium yang dikeluarkan oleh Susi Pudjiastuti selaku Menteri Kelautan dan Perikanan yang dinilai kebijakan tersebut merugikan masyarakat Maluku.
4	Gubernur DKI Jakarta bersitegang dengan beberapa menteri, antara lain: a) Menko Erlangga Hartarto b) Menteri Jhonny G. Plate c) Menko Luhut Binsar Pandjaitan, terkait penanganan <i>Covid-19</i>
5	Gubernur dan DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara bersitegang dengan Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi – Luhut Binsar Panjaitan.
6	5 (Lima) Gubernur Menolak Undang Undang 11 Tahun 2020 tentang cipta kerja

Analisis dari beragam permasalahan yang dipaparkan diatas adalah bahwasanya perbedaan persepsi baik oleh pusat ke daerah maupun sebaliknya dari daerah ke pusat masih sering terjadi dimana friksi itu terjadi di negara yang menganut sistem negara kesatuan adalah hal yang cukup aneh karena harusnya sistem kebijakan yang dibangun berdasarkan pada kebijakan presiden maka seharusnya tidak boleh ada perbedaan pengambilan kebijakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sebaliknya yang sering dianggap warning peringatan bagi kita adalah ketika Gubernur mengambil langkah yang resisten terhadap kebijakan Pemerintah Pusat itu yang akan berdampak buruk bagi jalanya pemerintahan baik di pusat maupun daerah. Apabila friksi terjadi ia tidak lagi menjadi masalah lokal yang ada diwilayah itu akan tetapi menjadi masalah nasional dan akan jadi headline pemberitaan serta akan menimbulkan beragam macam presepsi masyarakat dan sedikit banyak akan mengganggu jalanya pemerintahan.

Gubernur di dalam mandat konstitusi dianggap merepresentasikan kepentingan rakyat lokal dimana kemudian ia merasa bahwa ia memiliki kekuatan untuk melakukan penolakan atau perlawanan terkait dengan kebijakan kebijakan Pemerintah Pusat yang ia anggap tidak sejalan dengan visi dan misinya di dalam menjalankan pemerintahan tentu akan menimbulkan konflik, sebagaimana kita tahu bahwa di mata publik bahkan terkadang posisi menteri (*sebagai pembantu presiden*) dianggap tidak lebih tinggi dari Gubernur nilai itu pula yang kemudian menyebabkan adanya persinggungan yang cukup keras antara menteri dan Gubernur di tataran bawah, dan terlihat jelas di dalam data yang dipaparkan penulis diatas.

Dalam konteks politik hari ini dimana Gubernur kerap di anggap sebagai salah satu jalur menuju pucuk kepemimpinan republik, yakni Presiden maka segala aktivitas dan peranya kerap kali mendapatkan sorotan, sebagaimana itu juga terlihat dari beberapa akun media social para Gubernur yang kemudian mempublikasi berbagai kegiatannya di dalam menjalankan tugas baik di Instagram dan yang paling sering menjadi sorotan adalah youtube. Banyak sekali para Gubernur yang medokumentasikan kegiatan mereka di youtube yang bisa diakses oleh siapapun dan dari daerah manapun bahkan bisa diakses dari luar indonesia, jadi peran-peran dan kebijakan Gubernur menjadi sorotan oleh semua kalangan. Apabila bagus sesuatu kebijakan dan cara ia memimpin suatu daerah tentu apresiasi tersebut juga akan sampai kepadanya tidak hanya dari masyarakat daerah yang ia pimpin namun dari masyarakat yang jauh lebih luas.

Dalam hal ini kita bisa di dalam lembaga lembaga survei dulu sebelum internet menjadi bagian penting dalam hidup kita. Kandidat calon presiden biasanya adalah mereka yang menjadi ketua ketua partai politik. Namun hari ini sebagai mana survei di Lembaga Survei Indonesia (LSI) dan Indobarometer mereka yang disurvei sebagian besar adalah para kepala daerah atau Gubernur bukan lagi ketua partai politik dan notabnya jika kita lihat mereka

adalah orang-orang yang cukup aktif di media sosial dalam menyampaikan kinerja-kinerjanya selama memimpin daerah. Presiden Joko Widodo kita juga mengenalnya sebagai bagian dari arus modernitas dalam berpolitik sehingga namanya selalu muncul di media dengan berbagai macam kinerja dan kebijakannya.

Tren semacam ini akan terus hadir di dalam perpolitikan di Indonesia. Dalam sisi tertentu ini terlihat sebagai sebuah wajah segar angin baru di dalam dunia perpolitikan di Indonesia namun dalam perspektif lain kita dapat melihat bahwasanya peran dan tindak tanduk atau keputusan seorang Gubernur dapat berpengaruh pada *landscape* masyarakat yang lebih luas tidak hanya pada masyarakat lokal atau masyarakat yang ia pimpin. Sehingga apabila ada sesuatu yang berpotensi mengganggu jalannya Pemerintah Pusat sedang Gubernur memiliki sikap yang berbeda dengan kebijakan Pemerintah Pusat maka ketahanan negara dalam skala internal gejala sangat rawan, pemerintahan hanya akan berjalan baik apabila di topang oleh kekuatan tokoh sentral seperti Gubernur di daerah.

### 3. Komisi Hukum Indonesia (KHI) Sebagai Alternatif Solusi Penyelesaian Dualisme Kedudukan Gubernur Dalam Sistem Hukum di Indonesia

Komisi Hukum Indonesia (KHI) adalah sebuah wacana dan solusi baru di dalam pembahasan para pakar hukum tata negara, munculnya wacana ini di dalam Musyawarah Nasional AP HTN/HAN (Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara) di Samarinda yang disampaikan oleh Prof. Dr. Hj. Nikmatul Huda<sup>15</sup>. Wacana ini muncul akibat dari banyaknya persinggungan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Munculnya wacana ini semakin menguatkan bahwa koordinasi yang terjadi baik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memang tidak berjalan dengan sebagaimana mestinya.

Sebuah lembaga baru yang di mencuat di dalam diskusi panjang soal pelaksanaan penyelenggaraan negara dan timpang tindi koordinasi baik pusat dan daerah yang di sampaikan oleh Prof. Dr. Jimly Assidqi dan Prof. Nik'matul Huda yang mengatakan bahwasanya Negara Indonesia membutuhkan satu kesatuan sistem pengawasan administratif (*eksekutif review*) yang terkoordinasi dibawah satu kesatuan tanggungjawab kelembagaan. Dibutuhkan suatu lembaga negara yang memiliki fungsi sebagai koordinator sekaligus menjadi pusat komunikasi dan informasi hukum yang komprehensif serta diharapkan dapat menjadi sebuah lembaga yang dapat difungsikan dalam rangka penataan, pembinaan dan pembaharuan sistem hukum Indonesia yang dapat mengantar kepada upaya pencapaian tujuan bernegara berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Jika dinilai, hal ini baik sekali untuk dipertimbangkan untuk dapat dibentuknya sebuah komisi yang diberi nama Komisi Hukum Indonesia (KHI).<sup>16</sup>

Komisi Hukum Indonesia (KHI) di usulkan berada dibawah tanggungjawab presiden, namun secara fungsional bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam menjalankan tugasnya, fungsi komisi ini diusulkan sebagai :

#### 1. Pusat koordinasi informasi hukum

Komisi hukum Indonesia diharapkan menjadi tempat koordinasi dari beragam informasi hukum di Indonesia dimana kemudian komisi ini menjadi pusat bagi segala macam informasi hukum dan memberikan pelayanan dan jawaban bagi segala aspek pemerintahan baik di daerah maupun Pemerintah Pusat, tujuan dari komisi hukum Indonesia ini diharapkan menjadi wadah bagi pemerintahan daerah untuk mendapatkan segala macam informasi dan jawaban dari segala permasalahan di dalam pemerintahan.

#### 2. Pusat koordinasi rancangan hukum

<sup>15</sup>Ni'matul Huda, "Dinamika Hubungan Pusat & Daerah Dan Gagasan"... Op.Cit

<sup>16</sup>Ibid

Rancangan hukum menjadi bagian yang sangat penting di dalam hubungan pusat dan daerah, dimana kerap kali hubungan mereka menjadi timbul ketegangan hanya karena mereka tidak memiliki jembatan penghubung yang menyebabkan mereka menjadi satu suara di dalam pengambilan keputusan. Hadirnya lembaga ini (Komisi Hukum Indonesia) diharapkan dapat menjadi badan sosialisasi dari rancangan hukum di Indonesia dan dapat menjadi tempat bagi segala macam diskusi terkait rancangan Peraturan Perundangan- Undangan di Indonesia.

### 3. Pusat koordinasi pemasyarakatan hukum

Salah satu tujuan dibentuknya komisi ini adalah untuk menjadi bagian dari tempat koordinasi pemasyarakatan bagi lembaga-lembaga pemerintahan di daerah. Sebagaimana kita tau bahwasanya masih banyak sekali lembaga-lembaga di daerah yang kemudian tidak terkoordinasi dengan Pemerintah Pusat, sehingga perlu adanya lembaga yang menjadi wadah bagimereka. Komisi Hukum Indonesia juga dapat merekomendasikan dinas-dinas dan lembaga yang dianggap tidak kredibel di dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, ruang lingkup kerja Komisi Hukum Indonesia (KHI) tidak sekedar hanya mengurus peraturan-peraturan di tingkat pusat atau pada skala nasional saja, melainkan juga mengurus peraturan-peraturan di tingkat daerah. Selain itu komisi ini dapat bertindak sebagai badan koordinasi informasi tentang keputusan pengadilan dan keputusan-keputusan lainnya yang dibuat oleh pejabat administratif negara. Pemerintah juga dapat memanfaatkan komisi ini untuk mengontrol proses perencanaan, proses pembentukan, dan proses implementasi produk hukum daerah, serta melakukan kerjasama dengan universitas/perguruan tinggi atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) setempat yang dapat berkontribusi dalam penyelenggaraan otonomi daerah.<sup>17</sup>

Soni Sumarsono selaku Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Indonesia menyebutkan bahwa saat ini terdapat sekitar 25% Peraturan Daerah/Peraturan Kepala Daerah yang berstatus tumpang tindih dengan peraturan di atasnya. Jika dijumlahkan secara keseluruhan Peraturan Daerah/Peraturan Kepala Daerah di seluruh Indonesia terdapat sekitar 30.000 peraturan.<sup>18</sup> Hal ini kemudian menyebabkan tidak selarasnya hirarki hukum yang berlaku di daerah dan dipusat.

Komisi Hukum Indonesia (KHI) ini berbeda dengan Komisi Hukum Nasional yang merupakan lembaga non structural yang dibubarkan oleh presiden Joko Widodo di tahun 2014 dimana Jokowi menilai bahwasanya lembaga itu dianggap tidak menjalankan fungsinya dengan baik karna lembaga ini hanya dianggap sebagai lembaga konsultan oleh presiden perihal hukum dan lembaga ini hanya berwenang memberikan masukan kepada presiden dan dianggap menghambat efektifitas jalanya pemerintahan. Berbeda halnya dengan Komisi Hukum Nasional, dalam wacana Komisi Hukum Indonesia (KHI), lembaga ini bergerak menjadi rumah besar bagi persoalan persoalan hukum di Indonesia, menjadi wadah konsultasi terkait problem hukum baik di daerah maupun di pusat, Lembaga ini akan terus bergerak merapikan tumpang tindih peraturan perundang-undangan yang terjadi baik dipusat maupun di daerah, kehadiran Lembaga ini sangat diperlukan sebagai wadah penyelesaian persoalan terkait hukum.

## D. KESIMPULAN

Kedudukan Gubernur di dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia menjadi memiliki peran yang ganda atau sering disebut *dualism*. Dalam posisinya Gubernur bertindak selaku kepala daerah otonom karna ia di pilih langsung oleh rakyat di dalam sebuah proses politik di wilayah yang ia pimpin dan menjadi representatif dari keinginan rakyat secara mayoritas, dalam posisi

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Nurjiyanto, "Kemendagri: 25% Perda Tumpang Tindih Dengan Aturan Yang Lebih Tinggi," *Media Indonesia*, 2019, <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/211482/kemendagri-25-perda-tumpang-tindih-dengan-aturan-yang-lebih-tinggi>.

lainnya Gubernur juga bertindak selaku wakil dari Pemerintah Pusat. Secara jelas terdapat di dalam 5 (lima) Pasal di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disana dinyatakan bahwa tugas Gubernur adalah menjadi perwakilan dari Pemerintah Pusat di daerah diperjelas dengan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Selaku wakil Pemerintah Pusat, selaku wakil dari Pemerintah Pusat yang mengurus segala sesuatu yang bersifat *Administratif* urusan pusat dilimpahkan sepenuhnya kepada Gubernur. Posisi Gubernur kerap dianggap sebagai tokoh sentral di provinsi yang mampu mewakili banyak keinginan dan kebijakan kebijakan dari Pemerintah Pusat itu membuktikan bahwasanya Gubernur memiliki peran yang kuat di daerah namun di aspek lain juga menimbulkan dampak negatif adalah ketika ada benturan yakni aspirasi daerah yang tidak sejalan dengan kebijakan Pemerintah Pusat yang kemudian akan menimbulkan persinggungan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah provinsi. Selain itu ada faktor dualisme dari peraturan mengenai Gubernur itu sendiri. Sistem politik Indonesia dengan multi partai juga menjadi indikator adanya perbedaan persepsi antara pusat dan daerah sehingga kemudian penulis menarik sebuah kesimpulan bahwa sistem yang diterapkan terhadap Gubernur ini tidak ideal. Apabila friksi yang terjadi semakin kencang akan berbahaya untuk Indonesia sebagai negara kesatuan yang menjadikan Pemerintah Pusat sebagai penyelenggara pemerintahan utama di dalam negara. Solusi yang dipaparkan di dalam penulisan ini ialah mengajak Gubernur menjadi bagian dari pengambilan kebijakan-kebijakan yang bersifat nasional sehingga persepsi setiap Gubernur akan sama dan kemudian adalah membentuk sebuah lembaga *non structural* yang bernama Komisi Hukum Indonesia (KHI) yakni sebuah lembaga yang mawadahi semua produk hukum dan juga terkait komunikasinya yang menjadi jembatan penghubung antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang harapannya kedepannya persinggungan antara pusat dan daerah tidak lagi terjadi.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Selaku wakil Pemerintah Pusat

Instruksi Presiden (INPRES) Nomor 6 Tahun 2020 Tentang tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19).

### Buku

Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.

Wasistiono. *Evaluasi Penyelenggara Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Fokus Media, 2009.

Manan, Bangir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2005.

### Jurnal Ilmiah

Akbal, Muhammad. "Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah." *Jurnal Supremasi* XI, no. 2 (2016): 99–107. <http://103.76.50.195/supremasi/article/view/2800/1505>.

Alamsyah, Bunyamin, and Uu Nurul Huda. "Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi

Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 2, no. 1 (2013): 85. <https://doi.org/10.25216/jhp.2.1.2013.85-108>.

Huda, Ni'matul. “Dinamika Hubungan Pusat & Daerah Dan Gagasan.” In *Penguatan Sistem Perundang-Undangan & Hubungan Pusat Dan Daerah Di Indonesia*. Samarinda: Munas APHTN-HAN, 2021.

Laurensius, Arliman. “Penyelenggaraan Sistem Presidensial Berdasarkan Konstitusi Yang Pernah Berlaku Di Indonesia.” *Muhakkamah* 2 (2019): 77–89.

Nur Wijayanti, Septi. “Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.” *Jurnal Media Hukum* 23, no. 2 (2017): 186–99. <https://doi.org/10.18196/jmh.2016.0079.186-199>.

Sukadi, Imam. “Sistem Pemerintahan Indonesia Dan Implikasinya Dalam Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara.” *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune* 4, no. 1 (2021): 119–28.

### Media Internet

Nurjiyanto. “Kemendagri: 25% Perda Tumpang Tindih Dengan Aturan Yang Lebih Tinggi.” *Media Indonesia*, 2019. <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/211482/kemendagri-25-perda-tumpang-tindih-dengan-aturan-yang-lebih-tinggi>