Law Studies and Justice Journal (LAJU)

Vol. 3 No. 3 (2026) : 741–757

KEDUDUKAN GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT DI DAERAH: KAJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Buhar Hamja
Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, Ternate, Maluku Utara
buharhamja1973@gmail.com
*Corresponding Author

ABSTRAK

Kedudukan gubernur dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia memiliki karakteristik khusus karena menjalankan dua fungsi kelembagaan sekaligus, yaitu sebagai kepala daerah provinsi dan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Kedudukan tersebut merupakan konsekuensi dari konstruksi pemerintahan daerah yang menggabungkan prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengaturan mengenai kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat secara khusus terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun pengaturan tersebut dimaksudkan untuk memperkuat koordinasi, pembinaan, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota, dalam pelaksanaannya terdapat persoalan hukum mengenai batas kewenangan, hubungan pertanggungjawaban, serta potensi tumpang tindih antara kewenangan gubernur sebagai kepala daerah dan sebagai wakil pemerintah pusat. Penelitian ini bertujuan menganalisis konstruksi hukum kedudukan ganda gubernur dan implikasinya terhadap hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum dianalisis secara kualitatif melalui penafsiran hukum dan penalaran sistematis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa gubernur memiliki dua kapasitas jabatan yang bersumber dari dasar kewenangan dan fungsi pemerintahan yang berbeda. Sebagai kepala daerah, gubernur menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan prinsip desentralisasi, sedangkan sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur menjalankan fungsi pembinaan, pengawasan, koordinasi, dan fasilitasi berdasarkan prinsip dekonsentrasi. Persoalan utama bukan terletak pada keberadaan dua fungsi tersebut, melainkan pada kebutuhan untuk memperjelas batas kewenangan, mekanisme pertanggungjawaban, dan prosedur pelaksanaannya. Oleh karena itu, diperlukan penegasan konstruksi hukum agar pelaksanaan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak mengurangi substansi otonomi daerah dan tetap berada dalam prinsip legalitas serta kepastian hukum.

Kata kunci: Gubernur; Wakil Pemerintah Pusat; Otonomi Daerah; Desentralisasi; Dekonsentrasi; Pemerintahan Daerah.

1. PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan bagian penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagai negara kesatuan yang memiliki wilayah luas serta karakteristik sosial, ekonomi, budaya, dan geografis yang beragam, Indonesia membutuhkan sistem pemerintahan yang mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat di daerah tanpa mengabaikan kepentingan nasional. Pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi salah satu persoalan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan karena berkaitan langsung dengan pembagian kewenangan, tanggung jawab, dan mekanisme pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Konstitusi telah memberikan dasar bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan tersebut mengakui keberadaan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tidak sepenuhnya dilaksanakan secara terpusat, melainkan didistribusikan kepada pemerintahan daerah melalui mekanisme yang ditentukan oleh konstitusi dan undang-undang.

LAJU, Vol. 3 No. 3 (2026) : 741–757, https://journal.ppipbr.com/index.php/laju | DOI: https://doi.org/10.62207/pk5ek722
Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.

Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya, Pasal 18 ayat (5) menentukan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Ketentuan tersebut memperlihatkan bahwa otonomi daerah merupakan bagian dari desain konstitusional penyelenggaraan pemerintahan Indonesia.

Meskipun demikian, pemberian otonomi kepada daerah tidak berarti bahwa pemerintah pusat kehilangan kewenangan untuk melakukan pembinaan, pengawasan, dan koordinasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam negara kesatuan, pemerintah pusat tetap memiliki tanggung jawab untuk memastikan agar penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah negara berjalan sesuai dengan kebijakan nasional, peraturan perundang-undangan, serta tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara. Oleh sebab itu, diperlukan mekanisme kelembagaan yang dapat menghubungkan kepentingan pemerintah pusat dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Salah satu mekanisme yang dibentuk dalam sistem pemerintahan daerah Indonesia adalah penempatan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Kedudukan tersebut menempatkan gubernur dalam posisi yang memiliki karakteristik berbeda dibandingkan dengan kepala daerah lainnya. Gubernur tidak hanya menjalankan fungsi sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, tetapi juga memperoleh tugas dan kewenangan untuk mewakili pemerintah pusat dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota.

Kedudukan tersebut secara normatif diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini membentuk konstruksi pemerintahan provinsi yang memiliki dua karakteristik, yaitu sebagai daerah otonom dan sebagai wilayah administratif. Kedua karakteristik tersebut berhubungan dengan dua fungsi gubernur yang berbeda, yakni fungsi sebagai kepala daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah dan fungsi sebagai wakil pemerintah pusat dalam pelaksanaan dekonsentrasi.

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa daerah provinsi selain berstatus sebagai daerah otonom juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Ketentuan tersebut menjadi dasar hukum utama bagi keberadaan kedudukan ganda gubernur dalam sistem pemerintahan daerah.

Sebagai kepala daerah, gubernur memiliki tanggung jawab untuk memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Kewenangan tersebut dijalankan berdasarkan prinsip desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Dalam kapasitas ini, gubernur bertindak sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai hubungan kelembagaan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi.

Sementara itu, sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur menjalankan fungsi yang bersumber dari kewenangan pemerintah pusat. Fungsi tersebut terutama berkaitan dengan pembinaan, pengawasan, koordinasi, monitoring, evaluasi, supervisi, dan fasilitasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota. Kedudukan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa pelaksanaan otonomi daerah di tingkat kabupaten/kota tetap berada dalam kerangka sistem pemerintahan nasional.

Perbedaan kedua kedudukan tersebut menimbulkan persoalan hukum yang perlu dikaji secara lebih mendalam. Gubernur sebagai kepala daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi. Namun, dalam kapasitasnya sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur juga menjalankan kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota. Persoalannya adalah

HAMJA, LAJU, Vol. 3 No. 3 (2026) : 741–757, https://journal.ppipbr.com/index.php/laju | DOI: https://doi.org/10.62207/pk5ek722
Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.

bagaimana membedakan kedua sumber kewenangan tersebut, terutama ketika pelaksanaan fungsi gubernur berkaitan dengan kepentingan pemerintahan daerah yang berada dalam wilayah provinsi.

Hubungan antara gubernur dan bupati/wali kota juga menjadi bagian penting dari persoalan tersebut. Dalam sistem otonomi daerah, bupati dan wali kota merupakan kepala daerah yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Mereka tidak dapat ditempatkan sebagai bawahan gubernur dalam seluruh urusan pemerintahan hanya karena wilayah kabupaten/kota berada dalam wilayah administratif provinsi. Akan tetapi, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai kewenangan tertentu untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota.

Konstruksi tersebut menunjukkan bahwa hubungan antara gubernur dengan bupati/wali kota tidak dapat dipahami hanya sebagai hubungan hierarkis. Hubungan tersebut harus dilihat berdasarkan pembagian urusan pemerintahan, sumber kewenangan, serta fungsi yang sedang dijalankan oleh gubernur. Dengan kata lain, kewenangan gubernur dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota harus memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak dapat ditafsirkan sebagai kewenangan untuk mengambil alih seluruh urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Pengaturan lebih lanjut mengenai fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terdapat dalam Pasal 91 sampai dengan Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pasal 91 mengatur tugas dan wewenang gubernur dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota. Tugas tersebut meliputi koordinasi pembinaan dan pengawasan, monitoring, evaluasi, supervisi, pemberdayaan, fasilitasi, serta pengawasan terhadap produk hukum daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut kemudian dijabarkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Peraturan pemerintah tersebut memberikan pengaturan lebih teknis mengenai pelaksanaan fungsi gubernur dalam melakukan pembinaan, pengawasan, koordinasi, dan fasilitasi terhadap pemerintah kabupaten/kota.

Meskipun kerangka normatif mengenai kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat telah diatur, keberadaan pengaturan tersebut tetap menyisakan persoalan mengenai batas antara kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan daerah otonom. Persoalan tersebut dapat terlihat dalam pelaksanaan pengawasan terhadap peraturan daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada awalnya memberikan kewenangan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Namun, kewenangan pembatalan peraturan daerah melalui mekanisme eksekutif tersebut kemudian mengalami perubahan akibat putusan Mahkamah Konstitusi.

Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan mengenai pembatalan peraturan daerah melalui mekanisme eksekutif tertentu bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan tersebut mempertegas bahwa pengawasan terhadap produk hukum daerah harus memperhatikan pembagian kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Putusan tersebut penting karena memperlihatkan bahwa kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bukan merupakan dasar untuk menjalankan kewenangan tanpa batas. Setiap tindakan pengawasan tetap harus memperhatikan prinsip negara hukum, hierarki peraturan perundang-undangan, serta kewenangan lembaga yang telah ditentukan oleh konstitusi dan undang-undang.

HAMJA, LAJU, Vol. 3 No. 3 (2026) : 741–757, https://journal.ppipbr.com/index.php/laju | DOI: https://doi.org/10.62207/pk5ek722
Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, kewenangan pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang sah. Setiap tindakan pejabat pemerintahan harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut tidak dapat dibentuk hanya berdasarkan kebutuhan administratif atau hubungan jabatan, melainkan harus bersumber dari atribusi, delegasi, atau mandat sesuai dengan konstruksi hukum yang berlaku.

Oleh karena itu, kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat perlu dianalisis bukan hanya dari aspek pengaturan kelembagaan, tetapi juga dari aspek sumber kewenangan, batas penggunaan kewenangan, dan pertanggungjawaban hukum. Analisis tersebut diperlukan untuk mengetahui apakah pengaturan mengenai kedudukan ganda gubernur telah memberikan kejelasan mengenai hubungan antara pelaksanaan otonomi daerah dan fungsi pengawasan pemerintah pusat.

Penelitian terdahulu mengenai kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat telah membahas aspek politik hukum, hubungan kelembagaan, serta pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi. Namun, penelitian ini diarahkan pada analisis doktrinal yang secara khusus membedakan sumber kewenangan gubernur dalam dua kapasitas jabatan dan menghubungkannya dengan batas pengawasan serta pertanggungjawaban administrasi pemerintahan.

Kebaruan penelitian ini terletak pada pengembangan konstruksi hukum mengenai pemisahan kapasitas gubernur sebagai kepala daerah dan sebagai wakil pemerintah pusat. Penelitian ini tidak hanya menjelaskan dua kedudukan tersebut berdasarkan ketentuan undang-undang, tetapi juga menganalisis konsekuensi hukum dari perbedaan sumber kewenangan, mekanisme pengawasan, dan pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penelitian ini mengangkat dua rumusan masalah utama, yaitu bagaimana konstruksi hukum kedudukan gubernur sebagai kepala daerah sekaligus wakil pemerintah pusat berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta bagaimana implikasi kedudukan ganda tersebut terhadap hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Sejalan dengan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi hukum kedudukan gubernur dalam kapasitasnya sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat serta mengkaji implikasi kedudukan ganda tersebut terhadap hubungan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan ilmu hukum tata negara dan hukum administrasi negara, khususnya dalam memahami pembagian dan pelaksanaan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka sistem pemerintahan daerah di Indonesia.

2. KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

2.1. Teori Negara Kesatuan

Negara kesatuan merupakan bentuk negara yang menempatkan kedaulatan negara dalam satu kesatuan organisasi pemerintahan nasional. Dalam negara kesatuan, kekuasaan pemerintahan pada dasarnya berada dalam satu struktur negara, meskipun pelaksanaan sebagian urusan pemerintahan dapat didistribusikan kepada daerah melalui mekanisme yang ditentukan oleh konstitusi dan undang-undang.

Indonesia secara tegas menganut bentuk negara kesatuan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Konsekuensi dari bentuk negara tersebut adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah harus tetap berada dalam kerangka kesatuan sistem pemerintahan nasional.

Namun, negara kesatuan tidak berarti bahwa seluruh kewenangan pemerintahan harus dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah pusat. Konstitusi Indonesia mengakui adanya

Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.

pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dengan demikian, prinsip negara kesatuan dan otonomi daerah bukan dua prinsip yang saling meniadakan. Keduanya merupakan bagian dari konstruksi ketatanegaraan Indonesia. Pemerintah pusat tetap memiliki tanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan secara nasional, sedangkan pemerintah daerah diberikan ruang kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan sesuai dengan pembagian kewenangan yang ditetapkan oleh undang-undang.

Dalam konteks tersebut, kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat merupakan salah satu instrumen kelembagaan untuk menjaga koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Gubernur menjadi penghubung administratif antara kebijakan nasional dengan pelaksanaan pemerintahan di tingkat daerah, khususnya dalam pembinaan dan pengawasan terhadap kabupaten/kota.

2.2. Teori Desentralisasi dan Dekonsentrasi

Desentralisasi merupakan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Melalui desentralisasi, pemerintah daerah diberikan ruang untuk menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan kebutuhan dan karakteristik daerah masing-masing.

Rondinelli (1981) menjelaskan bahwa desentralisasi merupakan proses pendistribusian kewenangan dan tanggung jawab pemerintahan kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Desentralisasi dapat menjadi sarana untuk meningkatkan efektivitas administrasi pemerintahan serta mendekatkan pengambilan keputusan kepada masyarakat.

Dalam hukum positif Indonesia, Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Berbeda dengan desentralisasi, dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada pejabat atau perangkat pemerintahan di wilayah tertentu. Dalam konstruksi pemerintahan daerah, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat menjalankan fungsi dekonsentrasi untuk melaksanakan tugas pemerintahan pusat di wilayah provinsi.

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan pengertian 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 serta bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Perbedaan antara desentralisasi dan dekonsentrasi menjadi dasar untuk memahami kedudukan ganda gubernur. Ketika menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi, gubernur bertindak dalam kerangka desentralisasi. Sebaliknya, ketika menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan atas nama pemerintah pusat, gubernur bertindak dalam kerangka dekonsentrasi.

Dengan demikian, kedua asas tersebut memiliki dasar dan tujuan yang berbeda, tetapi dapat dijalankan secara bersamaan dalam sistem pemerintahan daerah. Persoalan hukum muncul ketika tidak terdapat pemisahan yang jelas mengenai kewenangan yang sedang dijalankan oleh gubernur.

2.3. Teori Kewenangan dalam Hukum Administrasi Negara

Kewenangan merupakan unsur utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Setiap pejabat pemerintahan hanya dapat melakukan tindakan hukum apabila memiliki dasar kewenangan yang sah.

Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.

Dalam hukum administrasi negara, kewenangan pemerintahan pada umumnya diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat.

Atribusi merupakan pemberian kewenangan pemerintahan secara langsung oleh konstitusi atau undang-undang kepada suatu badan atau pejabat pemerintahan. Delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari satu badan atau pejabat pemerintahan kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya disertai dengan peralihan tanggung jawab sesuai ketentuan hukum. Sementara itu, mandat merupakan pelimpahan pelaksanaan kewenangan kepada pihak lain, tetapi tanggung jawab dan kewenangan asal tetap berada pada pemberi mandat.

Konsep tersebut relevan untuk mengkaji kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Kewenangan gubernur dalam kapasitas tersebut harus ditelusuri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang memberikan tugas dan wewenang kepada gubernur. Kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat tidak dapat dijadikan dasar untuk menjalankan kewenangan di luar batas yang telah ditentukan oleh hukum.

Sebaliknya, kewenangan gubernur sebagai kepala daerah juga harus dipahami berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi. Dengan demikian, penggunaan kewenangan oleh gubernur harus selalu memperhatikan dasar hukum, tujuan pemberian kewenangan, prosedur pelaksanaan, serta batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Teori kewenangan digunakan dalam penelitian ini untuk menguji apakah pelaksanaan dua fungsi gubernur telah sesuai dengan sumber kewenangan masing-masing serta apakah terdapat kepastian mengenai pertanggungjawaban terhadap tindakan pemerintahan yang dilakukan.

2.4. Konsep Pertanggungjawaban Pemerintahan

Pertanggungjawaban pemerintahan merupakan konsekuensi dari penggunaan kewenangan publik. Setiap pejabat pemerintahan tidak hanya diberikan kewenangan untuk melaksanakan tugas tertentu, tetapi juga harus mempertanggungjawabkan penggunaan kewenangan tersebut sesuai dengan ketentuan hukum.

Dalam konteks kedudukan ganda gubernur, pertanggungjawaban perlu dibedakan berdasarkan kapasitas jabatan yang sedang dijalankan. Ketika gubernur bertindak sebagai kepala daerah, pertanggungjawaban berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan provinsi berdasarkan ketentuan otonomi daerah. Ketika gubernur bertindak sebagai wakil pemerintah pusat, pertanggungjawaban berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan yang berasal dari pemerintah pusat.

Pemisahan tersebut penting untuk menentukan siapa yang berwenang memberikan arahan, melakukan evaluasi, serta menilai tindakan administrasi yang dilakukan oleh gubernur. Tanpa pembedaan yang jelas, dapat timbul ketidakpastian mengenai tanggung jawab administratif, penggunaan anggaran, dan mekanisme pengawasan terhadap tindakan pemerintahan.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal, yaitu penelitian yang menitikberatkan pada pengkajian norma hukum, asas hukum, konsep hukum, serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Pendekatan yang digunakan terdiri atas pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach).

HAMJA, LAJU, Vol. 3 No. 3 (2026) : 741–757, https://journal.ppipbr.com/index.php/laju | DOI: https://doi.org/10.62207/pk5ek722
Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur kedudukan serta kewenangan gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peraturan yang menjadi bahan kajian utama meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahan-perubahannya, dan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Selain peraturan perundang-undangan, penelitian ini juga mengkaji putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah, khususnya Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016.

Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep negara kesatuan, desentralisasi, dekonsentrasi, kewenangan pemerintahan, serta pertanggungjawaban administrasi negara. Pendekatan ini diperlukan untuk membangun argumentasi hukum mengenai hubungan antara kewenangan pemerintah pusat dan otonomi daerah.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI Tahun 1945, peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan yang relevan. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku hukum tata negara, hukum administrasi negara, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian, serta pendapat para ahli yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menelusuri dokumen hukum dan literatur ilmiah yang relevan. Selanjutnya, bahan hukum dianalisis secara kualitatif melalui penafsiran gramatikal, sistematis, dan konseptual. Analisis dilakukan dengan menghubungkan norma hukum yang mengatur kedudukan gubernur dengan prinsip desentralisasi, dekonsentrasi, dan negara kesatuan.

Penelitian ini tidak menggunakan wawancara, kuesioner, maupun observasi lapangan karena objek kajiannya adalah konstruksi norma hukum dan konsekuensi yuridis dari pengaturan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

4. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Konstruksi Hukum Kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah Sekaligus Wakil Pemerintah Pusat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

4.1.1. Dasar Konstitusional Kedudukan Gubernur dalam Sistem Pemerintahan Daerah

Kedudukan gubernur dalam sistem pemerintahan daerah tidak dapat dilepaskan dari pengaturan konstitusional mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Sementara itu, Pasal 18 memberikan pengakuan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kedua ketentuan tersebut menunjukkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menggabungkan prinsip negara kesatuan dengan pemberian kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan. Pemerintah pusat tetap menjadi bagian utama dalam penyelenggaraan pemerintahan nasional, tetapi pelaksanaan sebagian urusan pemerintahan diberikan kepada daerah sesuai dengan pembagian kewenangan yang ditentukan oleh undang-undang.

Dalam konstruksi tersebut, provinsi memiliki kedudukan yang berbeda dibandingkan dengan kabupaten dan kota karena provinsi tidak hanya berfungsi sebagai daerah otonom, tetapi juga sebagai

Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.

wilayah administratif pemerintah pusat. Ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 secara tegas memberikan dua karakteristik tersebut kepada daerah provinsi.

Ketentuan tersebut menjadi dasar bagi gubernur untuk menjalankan dua fungsi pemerintahan. Sebagai kepala daerah, gubernur memimpin penyelenggaraan pemerintahan provinsi berdasarkan asas otonomi. Sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur melaksanakan tugas pemerintahan pusat di wilayah provinsi, terutama dalam pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota.

Kedudukan tersebut memperlihatkan bahwa gubernur memiliki fungsi penghubung antara penyelenggaraan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Namun, fungsi penghubung tersebut tidak berarti bahwa kewenangan gubernur menjadi tidak terbatas. Setiap fungsi tetap harus dilaksanakan berdasarkan dasar hukum dan batas kewenangan yang telah ditentukan.

4.1.2. Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi

Dalam kapasitas sebagai kepala daerah, gubernur merupakan pemimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi. Fungsi ini berkaitan langsung dengan pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi berdasarkan prinsip desentralisasi.

Pasal 59 UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Untuk daerah provinsi, kepala daerah disebut gubernur. Ketentuan tersebut menempatkan gubernur sebagai pemimpin eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan provinsi.

Sebagai kepala daerah, gubernur bertugas memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi, menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah, menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD, serta melaksanakan tugas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan gubernur dalam kapasitas ini bersumber dari kedudukannya sebagai kepala daerah otonom. Artinya, gubernur menjalankan kewenangan yang telah dialokasikan kepada pemerintah provinsi berdasarkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

Kewenangan tersebut memiliki hubungan erat dengan prinsip otonomi daerah. Pemerintah provinsi diberikan ruang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya berdasarkan kebutuhan daerah, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam kedudukan ini, gubernur bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi melalui mekanisme pertanggungjawaban yang ditentukan oleh undang-undang. Hubungan gubernur dengan DPRD juga merupakan bagian dari mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dengan demikian, gubernur sebagai kepala daerah menjalankan fungsi pemerintahan yang bersumber dari kewenangan daerah otonom, bukan semata-mata menjalankan perintah administratif pemerintah pusat.

4.1.3. Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah

Selain sebagai kepala daerah, gubernur juga memiliki kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat. Kedudukan ini merupakan bagian dari mekanisme penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan untuk memastikan bahwa kebijakan nasional dapat dikoordinasikan dan diawasi pelaksanaannya di daerah.

Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.

Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Selanjutnya, Pasal 91 ayat (1) menentukan bahwa dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan oleh daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa gubernur memiliki fungsi khusus dalam membantu Presiden melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota.

Dalam menjalankan fungsi sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi, gubernur memiliki sejumlah tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 91 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tugas tersebut meliputi pengoordinasian pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota, pelaksanaan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota, serta pemberdayaan dan fasilitasi terhadap daerah kabupaten/kota di wilayahnya. Selain itu, gubernur juga berwenang melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota yang berkaitan dengan dokumen perencanaan pembangunan, anggaran, tata ruang, pajak daerah, dan retribusi daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta melaksanakan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota. Di samping tugas-tugas tersebut, gubernur juga menjalankan tugas lain yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Rangkaian tugas tersebut menunjukkan bahwa kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki fungsi koordinatif, fasilitatif, evaluatif, dan pengawasan dalam rangka memastikan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota berjalan sesuai dengan kebijakan dan ketentuan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Selain tugas tersebut, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat juga mempunyai kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 91 ayat (3) dan ayat (4), dengan memperhatikan perubahan norma dan putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pembatalan peraturan daerah.

Fungsi tersebut memperlihatkan bahwa gubernur memiliki tanggung jawab untuk memastikan penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kebijakan nasional. Akan tetapi, pelaksanaan fungsi pengawasan tidak berarti bahwa gubernur mengambil alih kedudukan bupati dan wali kota sebagai kepala daerah otonom.

Kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat harus dipahami sebagai kewenangan khusus yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, kewenangan tersebut tidak dapat digunakan untuk melakukan intervensi terhadap seluruh urusan pemerintahan kabupaten/kota tanpa dasar hukum yang jelas.

4.1.4. Perbedaan Sumber Kewenangan Gubernur dalam Dua Kapasitas Jabatan

Kedudukan ganda gubernur dalam sistem pemerintahan daerah menunjukkan adanya dua sumber kewenangan yang memiliki dasar hukum, fungsi, dan mekanisme pertanggungjawaban yang berbeda. Pertama, kewenangan gubernur dalam kapasitasnya sebagai kepala daerah bersumber dari kewenangan pemerintah daerah provinsi yang diberikan berdasarkan prinsip desentralisasi. Dalam kedudukan ini, gubernur bertindak sebagai pemimpin pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab provinsi berdasarkan prinsip otonomi daerah. Pelaksanaan kewenangan tersebut berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, hubungan kelembagaan dengan Dewan Perwakilan

Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.

Rakyat Daerah (DPRD), serta penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan provinsi.

Kedua, kewenangan gubernur dalam kapasitasnya sebagai wakil pemerintah pusat bersumber dari kewenangan pemerintah pusat yang dilaksanakan melalui mekanisme dekonsentrasi dan penugasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam kedudukan ini, gubernur menjalankan fungsi pemerintahan yang merepresentasikan kepentingan pemerintah pusat di daerah, terutama dalam aspek pembinaan, pengawasan, koordinasi, dan fasilitasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota. Pelaksanaan fungsi tersebut menempatkan gubernur dalam hubungan kelembagaan dengan pemerintah pusat sekaligus pemerintah kabupaten/kota, khususnya dalam memastikan penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembiayaan pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat juga berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dengan demikian, perbedaan kedua kedudukan tersebut tidak hanya terletak pada sumber kewenangan, tetapi juga mencakup dasar pelaksanaan fungsi, hubungan kelembagaan, mekanisme pembiayaan, dan pertanggungjawaban. Sebagai kepala daerah, gubernur menjalankan kewenangan otonom dalam lingkup pemerintahan provinsi dan bertanggung jawab melalui mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sementara itu, sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur menjalankan kewenangan yang berasal dari pemerintah pusat dengan orientasi pada pembinaan dan pengawasan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Perbedaan ini memperlihatkan bahwa kedudukan ganda gubernur merupakan instrumen hukum yang menghubungkan prinsip desentralisasi dengan dekonsentrasi dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia.

Perbedaan tersebut memperlihatkan bahwa dua fungsi gubernur tidak dapat disatukan dalam satu pengertian kewenangan yang sama. Meskipun dijalankan oleh pejabat yang sama, setiap tindakan pemerintahan harus dikaitkan dengan kapasitas jabatan yang sedang digunakan. Misalnya, ketika gubernur menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi, tindakan tersebut merupakan pelaksanaan kewenangan sebagai kepala daerah. Sebaliknya, ketika gubernur melakukan monitoring dan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota berdasarkan Pasal 91 UU Nomor 23 Tahun 2014, tindakan tersebut merupakan pelaksanaan kewenangan sebagai wakil pemerintah pusat. Pembedaan tersebut mempunyai konsekuensi hukum karena menentukan dasar kewenangan, prosedur pelaksanaan, sumber pembiayaan, dan mekanisme pertanggungjawaban terhadap tindakan pemerintahan.

4.1.5. Pengaturan Pelaksanaan Tugas dan Wewenang melalui PP Nomor 33 Tahun 2018

Pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018. Peraturan ini dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 91 ayat (8) dan Pasal 93 ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014.

PP Nomor 33 Tahun 2018 mengatur pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, termasuk mekanisme pembinaan, pengawasan, koordinasi, serta dukungan pelaksanaan fungsi tersebut.

Pengaturan ini memperlihatkan bahwa kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak hanya bersifat formal, melainkan memiliki instrumen pelaksanaan yang dapat digunakan untuk menjalankan tugas pemerintahan di daerah.

Namun, peraturan pemerintah tersebut harus tetap ditempatkan sebagai peraturan pelaksana. Artinya, ketentuan di dalamnya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang maupun memperluas kewenangan gubernur melampaui batas yang telah diberikan oleh undang-undang.

Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, peraturan pelaksana tidak dapat digunakan untuk menciptakan kewenangan pemerintahan yang bertentangan dengan dasar kewenangan dalam undang-undang. Oleh sebab itu, setiap pelaksanaan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat harus tetap berpedoman pada asas legalitas.

4.1.6. Batas Kewenangan Gubernur dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah

Salah satu persoalan penting dalam pelaksanaan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat adalah kewenangan melakukan pengawasan terhadap produk hukum daerah.

UU Nomor 23 Tahun 2014 pada awalnya mengatur kewenangan pembatalan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah melalui mekanisme eksekutif. Ketentuan tersebut kemudian menjadi objek pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

Dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota melalui keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan tersebut berkaitan dengan pembagian kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan serta kedudukan peraturan daerah dalam sistem hukum nasional.

Selanjutnya, Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 juga menyatakan bahwa ketentuan pembatalan peraturan daerah provinsi melalui mekanisme eksekutif tertentu bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Kedua putusan tersebut mempertegas bahwa kewenangan pengawasan gubernur tidak dapat ditafsirkan sebagai kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah melalui mekanisme keputusan eksekutif yang telah dinyatakan inkonstitusional.

Meskipun demikian, putusan tersebut tidak menghilangkan seluruh fungsi pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah. Pengawasan dan evaluasi tetap dapat dilakukan sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu, mekanisme pengawasan terhadap peraturan kepala daerah harus dibedakan dari pengujian peraturan daerah.

Dengan demikian, kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat harus ditempatkan dalam batas kewenangan yang sesuai dengan konstitusi. Pengawasan administratif tidak boleh digunakan untuk mengambil alih kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan yang telah diberikan kepada lembaga peradilan.

4.2. Implikasi Kedudukan Ganda Gubernur terhadap Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah

4.2.1. Hubungan Pengawasan Pemerintah Pusat dengan Prinsip Otonomi Daerah

Kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai implikasi langsung terhadap hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Melalui kedudukan tersebut, pemerintah pusat memiliki instrumen untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota.

Dalam sistem negara kesatuan, pengawasan terhadap pemerintah daerah merupakan bagian dari tanggung jawab pemerintah pusat untuk memastikan agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kebijakan nasional. Namun, pelaksanaan pengawasan tersebut harus memperhatikan batas-batas otonomi daerah.

Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Kewenangan tersebut merupakan bagian dari pembagian urusan pemerintahan yang diatur dalam undang-undang. Oleh karena itu,

Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.

pengawasan pemerintah pusat tidak boleh diartikan sebagai kewenangan untuk mengambil alih seluruh urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah.

Dalam konteks ini, gubernur berfungsi sebagai penghubung administratif yang membantu Presiden melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota. Fungsi tersebut harus diarahkan untuk memastikan kepatuhan terhadap hukum dan koordinasi kebijakan, bukan untuk menghilangkan ruang otonomi yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Dengan demikian, hubungan antara pengawasan pemerintah pusat dan otonomi daerah harus dibangun berdasarkan keseimbangan antara kepentingan nasional dan kewenangan daerah. Pengawasan diperlukan untuk menjaga kesatuan penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan otonomi diperlukan untuk memberikan ruang bagi daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan sesuai kebutuhan masyarakat setempat.

4.2.2. Implikasi terhadap Hubungan Kewenangan Gubernur dengan Bupati dan Wali Kota

Kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat juga memberikan konsekuensi terhadap hubungan kelembagaan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota.

Dalam prinsip desentralisasi, pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Bupati dan wali kota merupakan kepala daerah yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Namun, dalam kapasitasnya sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur mempunyai kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota. Kewenangan tersebut meliputi monitoring, evaluasi, supervisi, koordinasi, pemberdayaan, dan fasilitasi.

Konstruksi ini menimbulkan hubungan hukum yang tidak sepenuhnya dapat dipahami sebagai hubungan atasan dan bawahan. Gubernur tidak memiliki kewenangan umum untuk mengendalikan seluruh tindakan pemerintahan bupati dan wali kota. Kewenangan gubernur terbatas pada fungsi-fungsi yang secara tegas diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Oleh sebab itu, hubungan antara gubernur dan bupati/wali kota harus dipahami berdasarkan kewenangan masing-masing. Ketika gubernur menjalankan fungsi sebagai wakil pemerintah pusat, hubungan yang terbentuk adalah hubungan pembinaan dan pengawasan berdasarkan ketentuan hukum. Sementara itu, dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan masing-masing daerah otonom, setiap kepala daerah tetap menjalankan kewenangannya sesuai dengan pembagian urusan pemerintahan.

Pembedaan tersebut penting untuk mencegah terjadinya tindakan pemerintahan yang melampaui kewenangan. Gubernur tidak dapat menggunakan kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat untuk mengambil alih urusan pemerintahan kabupaten/kota yang tidak termasuk dalam kewenangan pengawasannya.

4.2.3. Implikasi terhadap Kepastian Hukum dan Potensi Tumpang Tindih Kewenangan

Kedudukan ganda gubernur berpotensi menimbulkan persoalan kepastian hukum apabila tidak terdapat pemisahan yang jelas antara kewenangan sebagai kepala daerah dan kewenangan sebagai wakil pemerintah pusat.

Persoalan tersebut terutama berkaitan dengan tindakan pemerintahan yang dilakukan oleh gubernur dalam dua kapasitas jabatan. Dalam satu keadaan, gubernur dapat bertindak untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan provinsi. Dalam keadaan lain, gubernur menjalankan

HAMJA, LAJU, Vol. 3 No. 3 (2026) : 741–757, https://journal.ppipbr.com/index.php/laju | DOI: https://doi.org/10.62207/pk5ek722
Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.

fungsi atas nama pemerintah pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota.

Perbedaan kapasitas tersebut dapat menimbulkan ketidakjelasan apabila tindakan pemerintahan tidak secara tegas menunjukkan dasar kewenangan yang digunakan. Akibatnya, dapat muncul persoalan mengenai legalitas tindakan, pihak yang bertanggung jawab, serta mekanisme hukum yang dapat digunakan apabila terjadi keberatan terhadap tindakan tersebut.

Dalam hukum administrasi negara, tindakan pejabat pemerintahan harus memenuhi prinsip legalitas. Setiap tindakan harus memiliki dasar kewenangan yang sah dan dilakukan sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan. Prinsip tersebut mengharuskan gubernur untuk membedakan dasar kewenangan yang digunakan dalam setiap tindakan pemerintahan.

Sebagai contoh, tindakan gubernur dalam melakukan evaluasi terhadap rancangan kebijakan pemerintah kabupaten/kota harus didasarkan pada ketentuan yang memberikan kewenangan evaluasi tersebut. Demikian pula tindakan gubernur dalam mengoordinasikan pembangunan antardaerah harus dilaksanakan berdasarkan ketentuan yang mengatur fungsi koordinasi.

Dengan demikian, potensi tumpang tindih kewenangan tidak dapat diselesaikan hanya dengan memperkuat kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Yang lebih diperlukan adalah penegasan batas kewenangan, prosedur pelaksanaan, dan mekanisme pertanggungjawaban agar setiap tindakan pemerintahan dapat diuji berdasarkan dasar hukum yang digunakan.

4.2.4. Implikasi terhadap Pertanggungjawaban dan Pembiayaan Pemerintahan

Kedudukan ganda gubernur juga menimbulkan konsekuensi terhadap pertanggungjawaban dan pembiayaan pelaksanaan tugas pemerintahan.

Ketika gubernur bertindak sebagai kepala daerah, penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah melalui APBD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebaliknya, ketika gubernur menjalankan tugas dan wewenang sebagai wakil pemerintah pusat, pembiayaan pelaksanaan tugas tersebut dibebankan pada APBN. Hal ini secara tegas diatur dalam Pasal 91 ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat merupakan bagian dari pelaksanaan kewenangan pemerintah pusat yang memiliki dukungan pembiayaan tersendiri.

Perbedaan sumber pembiayaan tersebut harus diikuti dengan kejelasan administrasi dan pertanggungjawaban. Penggunaan anggaran untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi harus dibedakan dari penggunaan anggaran untuk pelaksanaan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Pembedaan tersebut penting untuk menjamin akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah. Selain itu, pemisahan tersebut dapat menghindari ketidakjelasan mengenai tanggung jawab administratif atas tindakan pemerintahan yang dilakukan dalam dua kapasitas jabatan.

Pertanggungjawaban gubernur karena itu harus dinilai berdasarkan kapasitas yang digunakan dalam pelaksanaan suatu tindakan. Tindakan sebagai kepala daerah berada dalam kerangka pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan provinsi, sedangkan tindakan sebagai wakil pemerintah pusat harus dinilai berdasarkan mekanisme pelaksanaan tugas dan kewenangan yang bersumber dari pemerintah pusat.

4.2.5. Implikasi terhadap Efektivitas Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah

Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.

Keberadaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota. Melalui fungsi tersebut, pemerintah pusat dapat melakukan koordinasi secara lebih dekat dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Gubernur memiliki posisi strategis karena berada pada tingkat pemerintahan provinsi yang secara administratif mencakup wilayah kabupaten/kota. Kedudukan tersebut memungkinkan gubernur melakukan koordinasi antardaerah, menyelaraskan perencanaan pembangunan, serta memfasilitasi penyelesaian persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan lintas kabupaten/kota.

Namun, efektivitas fungsi tersebut tidak hanya ditentukan oleh luasnya kewenangan yang diberikan kepada gubernur. Efektivitas juga bergantung pada kejelasan pembagian tugas, dukungan kelembagaan, ketersediaan anggaran, serta hubungan koordinasi dengan kementerian dan lembaga pemerintah pusat.

Apabila fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak didukung dengan mekanisme pelaksanaan yang jelas, maka terdapat kemungkinan terjadinya tumpang tindih pelaksanaan tugas dengan instansi vertikal maupun perangkat daerah. Sebaliknya, apabila fungsi koordinasi dan pengawasan dijalankan secara proporsional, gubernur dapat menjadi penghubung yang efektif antara kebijakan nasional dan kebutuhan pemerintahan daerah.

Oleh karena itu, pelaksanaan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat harus diarahkan pada penguatan koordinasi dan pembinaan, bukan pada perluasan kekuasaan administratif yang mengurangi kewenangan daerah otonom.

4.2.6. Kebutuhan Penegasan Konstruksi Hukum Kedudukan Gubernur

Berdasarkan uraian sebelumnya, kedudukan ganda gubernur merupakan bagian dari desain pemerintahan daerah yang secara normatif telah diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014. Keberadaan dua fungsi tersebut memiliki tujuan yang berbeda, tetapi saling berkaitan dalam menjaga kesatuan penyelenggaraan pemerintahan nasional.

Persoalan utama terletak pada kebutuhan untuk memastikan bahwa setiap fungsi dijalankan berdasarkan dasar kewenangan yang tepat. Oleh sebab itu, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penegasan konstruksi hukum kedudukan gubernur.

Pertama, perlu terdapat pemisahan yang jelas antara kewenangan gubernur sebagai kepala daerah dan sebagai wakil pemerintah pusat. Setiap tindakan pemerintahan harus menunjukkan kapasitas jabatan yang digunakan serta dasar hukum yang menjadi landasan pelaksanaannya.

Kedua, batas kewenangan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota harus dirumuskan secara jelas. Pengawasan tidak boleh ditafsirkan sebagai kewenangan untuk mengambil alih seluruh urusan pemerintahan daerah.

Ketiga, mekanisme pertanggungjawaban harus disesuaikan dengan kapasitas jabatan yang sedang dijalankan. Hal ini diperlukan untuk menjamin kepastian mengenai pihak yang bertanggung jawab terhadap tindakan pemerintahan.

Keempat, pembiayaan pelaksanaan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat harus dipisahkan secara administratif dari pembiayaan penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi. Pemisahan ini sejalan dengan ketentuan Pasal 91 ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014.

Kelima, mekanisme pengawasan terhadap produk hukum daerah harus dilaksanakan dengan memperhatikan putusan Mahkamah Konstitusi dan pembagian kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan. Gubernur tidak dapat menggunakan fungsi pengawasan untuk menjalankan

HAMJA, LAJU, Vol. 3 No. 3 (2026) : 741–757, https://journal.ppipbr.com/index.php/laju | DOI: https://doi.org/10.62207/pk5ek722
Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.

kewenangan pembatalan peraturan daerah melalui mekanisme yang telah dinyatakan bertentangan dengan konstitusi.

Penegasan tersebut diperlukan agar kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tetap dapat menjalankan fungsi koordinasi dan pengawasan tanpa mengurangi prinsip otonomi daerah. Dengan demikian, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat berlangsung berdasarkan kepastian hukum, pembagian kewenangan yang jelas, dan pertanggungjawaban yang dapat diuji.

5. ANALISIS HUKUM

Kedudukan gubernur sebagai kepala daerah sekaligus wakil pemerintah pusat merupakan konstruksi kelembagaan yang lahir dari penggabungan prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi dalam sistem pemerintahan negara kesatuan. Konstruksi tersebut memperlihatkan bahwa provinsi tidak hanya berfungsi sebagai daerah otonom, tetapi juga menjadi wilayah administratif bagi pelaksanaan fungsi pemerintah pusat.

Dari perspektif teori negara kesatuan, keberadaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat merupakan instrumen untuk menjaga hubungan administratif antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat tetap mempunyai tanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan secara nasional, termasuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah.

Namun, dari perspektif otonomi daerah, kewenangan pemerintah pusat harus tetap memperhatikan ruang kewenangan yang telah diberikan kepada daerah. Pemberian otonomi kepada daerah tidak akan mempunyai makna apabila pemerintah pusat dapat mengambil alih seluruh urusan pemerintahan daerah melalui kewenangan pengawasan yang tidak dibatasi secara jelas.

Dalam konteks ini, gubernur menjadi pejabat yang menjalankan dua fungsi dengan sumber kewenangan berbeda. Sebagai kepala daerah, gubernur bertindak berdasarkan kewenangan pemerintah provinsi yang diperoleh melalui pembagian urusan pemerintahan. Sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur bertindak berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang untuk melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan.

Perbedaan tersebut menegaskan bahwa kedudukan ganda gubernur tidak dapat dimaknai sebagai penggabungan seluruh kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam satu jabatan. Dua fungsi tersebut harus tetap dibedakan berdasarkan dasar hukum, tujuan, serta mekanisme pertanggungjawaban masing-masing.

Persoalan ini juga berkaitan dengan penerapan asas legalitas dalam hukum administrasi negara. Asas legalitas menghendaki agar setiap tindakan pejabat pemerintahan memiliki dasar hukum yang sah. Gubernur tidak dapat menggunakan kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat untuk menjalankan kewenangan yang tidak diberikan oleh undang-undang. Demikian pula, kedudukan sebagai kepala daerah tidak dapat dijadikan dasar untuk melakukan tindakan yang sebenarnya merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 memperlihatkan pentingnya pembatasan kewenangan tersebut. Melalui kedua putusan itu, Mahkamah Konstitusi membatasi mekanisme pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah melalui jalur eksekutif. Putusan tersebut menegaskan bahwa kewenangan pengawasan tidak dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengesampingkan pembagian kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan.

Meskipun gubernur memiliki fungsi pengawasan terhadap produk hukum daerah, fungsi tersebut harus dijalankan dalam batas yang ditentukan oleh konstitusi dan undang-undang.

Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.

Pengawasan administratif terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dibedakan dari pengujian yudisial terhadap peraturan daerah.

Selanjutnya, hubungan gubernur dengan bupati dan wali kota harus dipahami sebagai hubungan kewenangan yang bersifat fungsional. Gubernur memiliki tugas pembinaan dan pengawasan dalam kapasitas sebagai wakil pemerintah pusat, sedangkan bupati dan wali kota tetap memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan kabupaten/kota sesuai dengan pembagian urusan pemerintahan.

Dengan demikian, kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak membentuk hubungan hierarkis tanpa batas. Hubungan tersebut hanya dapat dijalankan dalam ruang lingkup kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Analisis tersebut menunjukkan bahwa persoalan kedudukan ganda gubernur tidak terletak pada keberadaan dua fungsi pemerintahan dalam satu jabatan, melainkan pada bagaimana hukum memberikan batas yang jelas terhadap penggunaan masing-masing kewenangan. Tanpa batas yang jelas, dapat muncul ketidakpastian mengenai legalitas tindakan pemerintahan, penggunaan anggaran, dan pertanggungjawaban administratif.

Oleh sebab itu, konstruksi hukum kedudukan gubernur perlu diarahkan pada pemisahan kapasitas jabatan, penegasan sumber kewenangan, dan penguatan mekanisme pertanggungjawaban. Langkah tersebut bukan dimaksudkan untuk mengurangi fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, melainkan untuk memastikan bahwa fungsi tersebut dilaksanakan secara sah dan tidak bertentangan dengan prinsip otonomi daerah.

Dalam kerangka tersebut, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus ditempatkan sebagai bagian dari satu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang mempunyai pembagian kewenangan secara hukum. Pemerintah pusat menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan untuk menjaga kesatuan kebijakan nasional, sedangkan pemerintah daerah tetap memiliki ruang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Keseimbangan antara kedua fungsi tersebut merupakan dasar penting bagi terciptanya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki kepastian hukum, akuntabilitas, dan penghormatan terhadap prinsip otonomi daerah.

6. KESIMPULAN

Kedudukan gubernur sebagai kepala daerah sekaligus wakil pemerintah pusat merupakan konstruksi kelembagaan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kedudukan tersebut merupakan konsekuensi dari pengaturan bahwa provinsi memiliki dua status, yaitu sebagai daerah otonom dan sebagai wilayah administratif. Sebagai kepala daerah, gubernur menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi berdasarkan prinsip desentralisasi. Sementara itu, sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur menjalankan fungsi pembinaan, pengawasan, koordinasi, monitoring, evaluasi, supervisi, dan fasilitasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Implikasi kedudukan ganda gubernur terhadap hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terlihat pada adanya hubungan pembinaan dan pengawasan yang harus dijalankan tanpa menghilangkan kewenangan daerah otonom. Gubernur tidak memiliki kewenangan hierarkis tanpa batas terhadap bupati dan wali kota. Kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat hanya dapat dilaksanakan dalam ruang lingkup yang secara tegas diberikan oleh undang-undang. Selain itu, perbedaan kapasitas jabatan harus diikuti dengan kejelasan sumber kewenangan, mekanisme pertanggungjawaban, dan pembiayaan pelaksanaan tugas pemerintahan.

HAMJA, LAJU, Vol. 3 No. 3 (2026) : 741–757, https://journal.ppipbr.com/index.php/laju | DOI: https://doi.org/10.62207/pk5ek722
Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.

Berdasarkan hasil penelitian, diperlukan penegasan konstruksi hukum mengenai pemisahan kewenangan gubernur sebagai kepala daerah dan sebagai wakil pemerintah pusat. Penegasan tersebut penting untuk mencegah tumpang tindih kewenangan, menjamin kepastian hukum, dan menjaga keseimbangan antara kepentingan pemerintah pusat dengan pelaksanaan otonomi daerah. Pelaksanaan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat harus tetap berpedoman pada asas legalitas, prinsip akuntabilitas, dan batas kewenangan yang ditentukan oleh konstitusi serta peraturan perundang-undangan.

7. DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

B. Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016.

C. Buku

Asshiddiqie, Jimly. (2007). Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.

Hadjon, Philipus M., dkk. (2005). Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Manan, Bagir. (1994). Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Ridwan HR. (2018). Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Rajawali Pers.

D. Artikel Jurnal Ilmiah

Falleti, Tulia G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. American Political Science Review, 99(3), 327–346. https://doi.org/10.1017/S0003055405051695.

Rondinelli, Dennis A. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. International Review of Administrative Sciences, 47(2), 133–145.

Copyright © 2026 THE AUTHOR(S). This article is distributed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license.