

**POLA KOORDINASI GUBERNUR SEBAGAI WAKIL  
PEMERINTAH PUSAT DENGAN BUPATI / WALIKOTA  
DALAM PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG  
PEMERINTAH MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

**Hery Yulianto**  
**herypraja04@gmail.com**  
**STIH PAINAN, BANTEN**

---

**ABSTRAK**

Pasca Amandemen terhadap Pasal 18 UUD 1945, terjadilah konsepsi baru terhadap pemerintahan daerah. Sebagai konsekuensinya memunculkan implikasi terhadap pola koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, termasuk antara Gubernur dengan Bupati/Walikota. Hal-hal tersebut di atas, menjadi dasar untuk melakukan penelitian yang berfokus pada identifikasi masalah yakni: bagaimana pola hubungan koordinasi Gubernur dengan Bupati dan Walikota dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Pemerintah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah? Serta bagaimana konsep koordinasi Gubernur dengan Bupati dan Walikota yang dapat membentuk sinergitas penyelenggaraan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945? Sedangkan metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan yuridis normatif. Bahan-bahan dan data hukum primer, sekunder dan tersier dikumpulkan dengan cara studi pustaka dan studi lapangan, untuk selanjutnya dianalisis dengan metode analisis yuridis kualitatif. Adapun kesimpulan yang didapatkan adalah: (1) Pola hubungan koodinasi Gubernur dengan Bupati/Walikota menurut UUNo. 23 Tahun 2014 adalah pola koordinasi desentralisasi, pola koordinasi dekonsentrasi dan pola koordinasi tugas pembantuan. Ketiganya dilakukan dalam kerangka negara kesatuan, semangat sinergi dan kerjasama, penggunaan kewenangan dilakukan secara arif serta kejelasan sanksi administrasi. (2) Sedangkan konsep koordinasi Gubernur dengan Bupati dan Walikota yang dapat membentuk sinergitas menurut Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen adalah pola koordinasi desentralisasi, pola koordinas idekonsentrasi, pola koordinasi medebewind, serta pola koordinasi kultural. Keempat pola dijalankan dengan memperhatikan hal-hal: 1)memenuhi tiga prinsip utama; 2) pembagian daerah menjadi dua tingkat daerah dengan hierarki-vertikal yang jelas, serta kewenangan ditentukan secara tegas; 3) hubungan antara Pusat dan Provinsi serta antara provinsi dan kabupaten/kota bersifat hierarkis-vertikal namun dijiwai semangat kerjasama dan kemitraan.

**Kata kunci:** *desentralisasi, otonomi, koordinasi*

**ABSTRACT**

*After The Article 18 Amendment of Constitution 1945 had causes the new conceptions of local government in Indonesia. In consequence of this situation had implied the relation framework between Central Government and Local Government included Governor and Regent/Major. It was had based focus research with identifcation problem: How coordination framework governor with regent/major in implementation task and authority of government based on Legal Number 23 Year 2014 about Local Government? How coordination framework governor with regent/major in implementation task and authority of government that could synergy based on Constitution 1945?The research method descriptive with juridical normative approach. Library study and field study are used to collection primary, secondary and tertiary legal. And then analyzed with qualitative juridical method. The conclusions research are: (1) Coordination framework governor with regent/major based on Legal Number 23 Year 2014 are coordination decentralization framework, coordination deconcentration framework and coordination medebewind framework should be synergy and cooperation spiritly, authority used by wisdom and clearly administration sanctie. (2) Coordination framework governor with regent/major that built synergize based on Constitution 1945 After Amendment are coordination decentralization framework, coordination deconcentration framework, coordination medebewind framework and cultural coordination. To implemented fourth framework need attentions:1) Three principals; 2) Area divided were two area grade with clearly vertical-hierarchy and strictly authority; 3) The relationship Center and Province, and Province and regent/major vertically-hierarchy and then cooperation's and friendship spiritly.*

**Keywords:** *decentralization, autonomy, coordination*

## PENDAHULUAN

Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 hasil amandemen pertama tanggal 18 Agustus 2000 menyebutkan bahwa, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Marsono (2005:329-330) memaknai pasal 18 ayat (1) UUD45 bahwa dari aturan dasar tersebut, dipahami bahwa penyelenggara Negara (Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat) ditugaskan untuk mengatur dengan Undang-undang yang isinya mencakup: 1) Pembagian daerah Indonesia dalam Provinsi (sebagai daerah besar) dan pembagian Provinsi dalam daerah yang lebih kecil; 2) Bentuk dan susunan Pemerintahan Provinsi yang bersifat otonom dan/atau bentuk dan susunan Pemerintahan Provinsi yang bersifat administratif; 3) Bentuk dan susunan Pemerintahan daerah yang lebih kecil dari Provinsi yang bersifat otonom dan atau bentuk dan susunan Pemerintah Daerah yang lebih kecil dari provinsi yang bersifat administratif.

Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah (gubernur, bupati dan walikota) yang dipilih secara demokratis. Kepala daerah dicalonkan oleh partai politik pengusung dan calon independen. Mengingat sistem politik Indonesia multi partai, sehingga sangat dimungkinkan dalam satu provinsi yang menjadi gubernur dari partai A sementara bupati/walikota dari partai yang sama atau berbeda. Sehingga berpotensi menimbulkan konflik pemerintahan. Kondisi di atas mempersyaratkan keharmonisan hubungan antar pemimpin pemerintahan di setiap tingkatan.

Kepala Daerah selaku penyelenggara pemerintahan daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memegang peran yang sangat signifikan dalam menentukan keberhasilan pencapaian tujuan pembangunan daerah. Apalagi di era reformasi yang telah membuahkan otonomi daerah, peran Kepala Daerah dengan kewenangan yang dimiliki menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kepala Daerah yang dipilih langsung oleh masyarakat dituntut mampu berkreasi dan berinovasi bagi kemajuan daerahnya masing-masing.

Rambu-rambu arti penting koordinasi pemerintahan digemakan J.Kaloh (2003:16), Setiap Kepala Daerah waspada munculnya hubungan antar tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi

pemerintahannya hanya meliputi tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat (*services*), membuatkan pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (*regulation*), dan pemberdayaan (*empowerment*).

M. Manullang (dalam Josef Riwu Kaho, 2002:64) berpendapat bahwa berhasil tidaknya tugas-tugas Daerah sangat tergantung pada Kepala Daerah sebagai manajer daerah yang bersangkutan. David O. Porter dan Eugene A. Olsen menambahkan bahwa sebagai konsekuensi desentralisasi maka seorang kepala daerah harus berkualitas sebagai seorang “*generalist*,” sebaliknya alat pemerintah pusat, maka ia diharapkan menjadi seorang “*specialist*.”

Sepanjang sejarah kedudukan dan peranan Kepala Daerah telah menunjukkan eksistensinya baik sebagai pemimpin organisasi pemerintahan yang mengayomi, melindungi dan melayani masyarakat, maupun dalam memimpin organisasi administrasi pemerintahan. Kepala Daerah baik Gubernur, Bupati maupun Walikota dengan kekuasaan dan wewenang yang dimiliki berperan signifikan dalam mengarahkan kemudi kapal pemerintahan daerah. Kekuasaan mempunyai peranan sebagai daya dorong bagi setiap pemimpin dalam mempengaruhi, menggerakkan dan mengubah perilaku bawahan ke arah tercapainya tujuan organisasi.

Kewenangan besar yang diberikan kepada kabupaten/kota menimbulkan persepsi di kalangan pejabat pemerintah di sana bahwa mereka tidak lagi terikat dan tunduk kepada Pemerintah Daerah di tingkat Provinsi (Ryaas Rasyid dalam Syamsudin Haris, 2005:367). Padahal menurut teori pembagian urusan system formal urusan rumah tangga Daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya (*hierarchische taakafbakening*). (Josef Riwu Kaho, 16)

Guna kejelasan pembagian peranan diaturlah hierarki kekuasaan. Hierarki kekuasaan menurut Sedarmayanti (2010:80) menggambarkan pola pembagian kekuasaan dan rentang (otoritas) kendali secara umum. Adanya hierarki diharapkan terjalin koordinasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, tumpang tindih kewenangan yang berpotensi konflik dapat diminimalisir. Sinergitas dapat tercipta.

Pemahaman dan penafsiran yang keliru terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah membuat hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota menjadi renggang. Pasal 4 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 memang mengatur secara eksplisit bahwa daerah-daerah meliputi provinsi, kabupaten

dan kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki antara satu sama lain. Namun bukan berarti tidak ada hubungan sama sekali antara kabupaten/kota dengan provinsi.

Euforia reformasi menyebabkan hubungan antar susunan pemerintahan yang telah terbangun selama pemberlakuan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, mengalami pemudaran makna. Bupati dan walikota ibarat “raja-raja kecil”, tidak mau diatur dan dikoordinir oleh gubernur. Undangan rapat tidak hadir, acapkali diwakilkan, dengan alasan mereka berdiri sendiri, bukan bawahan gubernur. Terjadi penyalahertian terhadap konsep negara kesatuan.

Sumber kerancuan pengertian tentang istilah koordinasi yang ada pada gubernur adalah: bupati/walikota merasa tidak perlu bertanggung jawab kepada gubernur karena mereka, sebagaimana gubernur dipilih langsung oleh rakyat. Tanggung jawab mereka langsung kepada rakyat yang memilihnya (Said Zainal, 2009:64). Perlu dicarikan solusi supaya tidak menggoyahkan sendi-sendi negara kesatuan.

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, kekuasaan pemerintahan ada di tangan presiden, sedangkan gubernur, bupati dan walikota selaku penerima kewenangan dari presiden seharusnya memiliki hubungan hierarki yang kuat. Bupati/walikota bertanggung jawab kepada gubernur, gubernur bertanggung jawab kepada presiden.

Gubernur mengkoordinasikan bupati dan walikota di wilayah provinsi. Program, strategi dan arah kebijakan bupati/walikota disnergikan agar sinkron dan selaras dengan kebijakan gubernur. Bupati dan walikota harus melaksanakan kebijakan gubernur yang dituangkan dalam peraturan daerah, peraturan gubernur dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Untuk lebih merekatkan hubungan antar susunan pemerintahan diterbitkanlah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut didasari prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. negara kesatuan; yang diejawantahkan dalam kepatuhan terhadap program strategis nasional dan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Pasal 68 dan 70);
2. aspek pengawasan dan pembinaan sebagai sesuatu yang urgent dan dilakukan berjenjang (Pasal 8);

3. pertanggungjawaban yang tertinggi ada di tangan Presiden selaku kepala pemerintahan (Pasal 7);
4. punishment and reward lebih tegas dan rinci;(Pasal 68, 70 dan 73);

Pengaturan sanksi yang lebih rinci diharapkan berimbas kepada kepatuhan Kepala Daerah terhadap kebijaksanaan Pemerintah Pusat (termasuk kepatuhan bupati/walikota terhadap wakil Pemerintah Pusat yakni gubernur). Siagian (dalam Ermaya) menyatakan bahwa: titik tolak dari pemikiran dalam mengembangkan, memelihara dan membina hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bagi Indonesia sesungguhnya sudah jelas. Jelas oleh karena dari segi apapun hubungan itu ditinjau, selalu dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C.F. Strong sebagaimana dikutip Nikmatul Huda mengatakan :

*“The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other word, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state does not admit of any other law making body than the central one.”*

(Hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan Pemerintah Pusatnya tak terbatas karena konstitusi Negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat).

Kusnardi dan Bintan R. Saragih memahami teori C.F. Strong sebagai berikut: disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang.

Pemerintah Pusat sebagai tingkatan paling tinggi melimpahkan kewenangan kepada gubernur selaku wakil. Penempatan bupati/walikota sebagai sub ordinasi gubernur menjadikan bupati/walikota senantiasa tunduk dan patuh terhadap kebijakan gubernur. Tingkatan jabatan, wewenang yang lebih rendah wajib patuh dan tunduk kepada tingkatan yang lebih tinggi.

Sebagai kepala daerah otonom, gubernur dan bupati/walikota melakukan koordinasi yang sederajat, sehingga pelaksanaan tugas pokok dan fungsi masing-masing berjalan dengan bersimbiosis mutualisme, saling menguntungkan dan memberikan

manfaat satu sama lain. Proses penyelenggaraan program kerja dan keberhasilan salah bupati/walikota tidak mengganggu kinerja bupati/walikota yang lain, namun justru memberikan penguatan saling memberikan dukungan.

Secara lebih spesifik Talizi mendefinisikan koordinasi pemerintahan adalah: proses kesepakatan bersama secara mengikat berbagai kegiatan atau unsur pemerintahan (plat merah/pemerintah, plat kuning/swasta dan plat hitam/masyarakat) yang berbeda-beda pada dimensi waktu, tempat, komponen, fungsi dan kepentingan, antar pemerintah dengan yang diperintah, sehingga di satu sisi semua kegiatan kedua-dua pihak terarah pada tujuan pemerintahan yang telah ditetapkan bersama, dan di sisi lain keberhasilan pihak yang satu tidak dirusakkan oleh keberhasilan pihak yang lain.

Posisi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, mengandung konsekuensi menempatkan bupati/walikota sebagai sub ordinasi. Bupati/walikota sebagai bawahan gubernur, sehingga harus melaksanakan dan memperhatikan kebijakan atasan. Sedangkan jika gubernur dipandang sebagai kepala daerah otonom, maka akan tercipta koordinasi fungsional dengan bupati/walikota. Gubernur selaku pemilik kewenangan di tingkat provinsi tidak akan mungkin bisa melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tanpa bantuan bupati/walikota selaku pemilik kewenangan di tingkat kabupaten/kota.

Dari sudut pandang kewenangan haruslah dipahami Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berwenang menggerakkan, menyerasikan, menyelaraskan, dan menyeimbangkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan di kabupaten/kota se-provinsi. Program-program kerja bupati/walikota yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap tahun harus serasi, selaras dan bersinergi dengan APBD provinsi.

Bupati/walikota harus mempertanggungjawabkan setiap penyelenggaraan pemerintahan kepada Pemerintah Pusat melalui wakilnya yakni gubernur. Gubernur berwenang untuk melakukan pengawasan baik secara umum, preventif maupun represif. Dari sudut fungsional, koordinasi dimaknai untuk menyamakan persepsi sebelum, pada saat dan setelah selesai setiap kegiatan. Dengan demikian akan mendudukan fungsi masing-masing untuk saling berkoordinasi, sehingga akan meminimalisir dampak yang tidak diinginkan. Pada akhirnya pencapaian tujuan berjalan sesuai dengan yang telah direncanakan.

Gubernur mempunyai peran yang sangat strategis karena Gubernur mempunyai “*dual roles*” baik sebagai kepala daerah otonom provinsi maupun sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Sebagai wakil Pemerintah Pusat di wilayah provinsi, Gubernur melakukan pembinaan, pengawasan dan koordinasi atas terselenggaranya pemerintahan umum di daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka fokus penelitian ini adalah untuk mengetahui:

- 1) Bagaimana pola koordinasi Gubernur dengan Bupati dan Walikota dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Pemerintah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
- 2) Bagaimana konsep koordinasi Gubernur dengan Bupati dan Walikota yang dapat membentuk sinergitas penyelenggaraan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945?

Metode penelitian yang peneliti gunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Johnny Ibrahim (2005:47) mengemukakan metode penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika keilmuan yang ajeg dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri. Soerjono Soekanto (2007:14) menambahkan penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.

## **PEMBAHASAN**

### **1. Jenis Otonomi yang Diterapkan**

Pendulum otonomi yang terus bergerak dipengaruhi pula oleh konfigurasi politik yang dipakai. Konfigurasi politik tidak bias dilepaskan dari politik hukum yang diterapkan. Politik hukum menurut Moh. Mahfud M.D. adalah legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Moh. Mahfud berteori konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum yang ortodoks atau konservatif.

Samsul Wahidin menyatakan bentuk, dimensi dan pola hubungan Pusat dan Daerah yang mencerminkan otonomi daerah ini berkembang dinamis seiring berjalannya waktu. Kualifikasi otonomi daerah yang dirangkum dari pendapat Samsul adalah sebagai berikut: UU No. 1 Tahun 1945: otonomi mencari bentuk; UU No. 22 Tahun 1948: otonomi material; UU No. 1 Tahun 1957: otonomi riil; Penpres 6 Tahun 1959: otonomi demokrasi terpimpin; UU No. 18 Tahun 1965: otonomi riil; Ketetapan MPRS RI No. XXI/MPRS/1966: otonomi riil dan seluas-luasnya; UU No. 5 Tahun 1974: otonomi nyata dan bertanggung jawab; UU No. 22 Tahun 1999: otonomi luas; UU No. 32 Tahun 2004: otonomi luas; UU No. 23 Tahun 2014: otonomi luas.

Sedangkan Syaukani menggambarkan perjalanan desentralisasi dalam balutan konfigurasi politik sebagai berikut:

**Tabel 1**  
**Perjalanan Desentralisasi di Indonesia**

Periode	Konfigurasi Politik	UU Otonomi	Hakekat Otonomi
Perjuangan Kemerdekaan (1945-1949)	Demokrasi	UU No. 1 Tahun 1945 UU No. 22 Tahun 1948	Otonomi luas
Pasca kemerdekaan (1950 -1959)	Demokrasi	UU No. 1 Tahun 1957	Otonomi luas
Demokrasi Terpimpin (1959 -1965)	Otoritarian	Penpres No. 6 Tahun 1959 UU No. 18 Tahun 1965	Otonomi luas
Orde Baru (1965-1998)	Otoritarian	UU No. 5 Tahun 1974	Sentralisasi
Paska Orde Baru (1998- sekarang)	Demokrasi	UU No. 25 Tahun 1999 UU No. 32 Tahun 2004 UU No. 23 Tahun 2014	Otonomi luas

Sumber: Syaukani dalam Mudrajad Kuncoro (2004:6) (telah disesuaikan)

Tabel memperlihatkan bahwa hakekat otonomi yang dianut sejak awal kemerdekaan sampai dengan kemunculan Orde Baru adalah otonomi luas. Demikian pula Orde Reformasi sampai sekarang masih menggunakan otonomi luas. Otonomi luas dinilai lebih cocok bagi karakteristik masyarakat Indonesia. Sentralisasi hanya pernah diterapkan saat Presiden Soeharto berkuasa selama 32 tahun, melalui UU No. 5 tahun 1974 dan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Awal-awal kemunculan rezim Orde Baru dinilai cocok, namun seiring gelombang demokratisasi, sentralisasi berbalut otonomi nyata dan bertanggung jawab tidak kuasa membendung aspirasi sebagian daerah yang ingin memisahkan diri dari NKRI.

Akhirnya konsep otonomi luas menemukan momentum untuk kembali dijadikan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Otonomi luas menjadi senjata andalan Pemerintah Pusat untuk memelihara semangat kebangkasaan dan keutuhan NKRI. Otonomi luas juga menjadi jiwa dalam membina hubungan koordinasi antara Gubernur dengan Bupati/Walikota.

## 2. Pembagian Daerah

Semenjak awal kemerdekaan sampai dengan tahun 1965 NKRI dibagi atas tiga tingkatan. Baru setelah memasuki masa Orde Baru diperkenalkanlah pembagian daerah atas dua tingkatan. Pembagian dua tingkatan dipertahankan oleh Orde Reformasi sampai dengan terbitnya undang-undang terbaru pemerintahan daerah yakni UU No. 23 Tahun 2014.

Prinsip yang dianut dalam regulasi pemerintahan daerah mempengaruhi pilihan pembagian tingkatan yang dipilih. Pembagian tingkatan sejatinya adalah sebagai sarana pendelegasian kewenangan kepada pemerintah daerah. Pembagian tingkatan akan memudahkan Pemerintah Pusat untuk melakukan rentang kendali kepada Pemerintah Daerah.

Pembagian daerah terkait erat dengan jenis-jenis otonomi yang pernah diterapkan setiap rezim. Jenis-jenis otonomi yang pernah diterapkan di Indonesia, berdasarkan inventarisasi yang dilakukan Dirjen Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah (PUOD) sebagai berikut:

**Tabel 2**  
**Prinsip dan Tingkatan Otonomi Berdasarkan UU Pemerintahan Daerah yang Berlaku**

Undang-undang	Prinsip	Tingkatan
UU No. 1 Tahun 1945	Materiil	3 tingkatan a) Bekas Karesidenan b) Kabupaten c) Kota
UU No. 22 Tahun 1948	Formil dan Materiil (riil)	3 tingkatan a) Provinsi b) Kabupaten/kota besar c) Desa/Kota kecil
UU No. 1 Tahun 1957	Formil dan Materiil	3 tingkatan a) Provinsi b) Kabupaten/kota besar c) Desa/Kota kecil
UU No. 18 Tahun 1965	Riil seluas-luasnya	3 Tingkatan a) Provinsi b) Kabupaten/kotamadya c) Kecamatan/kotapraja
UU No. 5 Tahun 1974	Riil dan bertanggungjawab	2 Tingkatan a) provinsi b) Kabupaten/kotamadya

UU No. 22 Tahun 1999	Luas	2 Tingkatan a) Provinsi b) Kabupaten/kota
UU No. 32 Tahun 2004	Luas	2 Tingkatan a) Provinsi b) Kabupaten/kota
UU No. 23 Tahun 2014	Luas	2 Tingkatan a) Provinsi b) Kabupaten/kota

Sumber: Mudrajad Kuncoro (telah disesuaikan)

Pendulum prinsip otonomi juga bergerak mengikuti perkembangan zaman. Sebelum reformasi prinsip bervariasi antara materiil, formil dan materiil, riil seluas-luasnya dan riil bertanggung jawab. Setelah reformasi guna mengantisipasi tuntutan keadaan, berubah menjadi prinsip otonomi yang luas.

### 3. Konstruksi Pemerintahan Daerah

Koordinasi antara Gubernur dengan Bupati/Walikota tidak bisa dilepaskan dari kerangka konstruksi pemerintahan daerah. Konstruksi pemerintahan berhubungan dengan kewenangan yang diejawantahkan dalam tugas pokok dan fungsi. Setiap rezim berbeda dalam mengkonstruksi Pemerintahan Daerah, sesuai dengan kebutuhan zaman serta kondisi sosio politik. Negara kita pernah mengalami bongkar pasang konstruksi pemerintahan daerah. Konstruksi pemerintahan daerah bila dipersandingkan dalam tabel adalah sebagai berikut:

**Tabel 3**  
**Konstruksi Pemerintahan Daerah**

Undang-undang	Konstruksi Pemerintahan Daerah	Kedudukan Gubernur	Kedudukan Bupati/Walikota
UU No. 1 Tahun 1945	Dualistis : 1) DPRD dan Badan Eksekutif 2) Kepala daerah selaku Pangreh Praja	Ketua Badan Eksekutif	Ketua Badan Eksekutif
UU No. 22 Tahun 1948	Kolegial (bersama-sama) DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah	Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah	Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah
UU No. 1 Tahun 1957	Kolegial DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah	Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah, alat Daerah	Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah, alat Daerah
UU No. 18 Tahun 1965	Pemerintah Daerah dan DPRD	Sesepuh daerah, alat Pusat dan alat daerah	Sesepuh daerah, alat Pusat dan alat daerah
UU No. 5 Tahun 1974	Kepala Daerah dan DPRD	Penguasa tunggal, alat Pusat dan alat Daerah	Penguasa tunggal, alat Pusat dan alat Daerah
UU No. 22 Tahun 1999	DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah	Alat Daerah dan alat Pusat	Alat Daerah

	sebagai Badan Eksekutif Daerah		
UU No. 32 Tahun 2004	Kepala Daerah dan DPRD	Alat Daerah dan alat Pusat	Alat Daerah
UU No. 23 Tahun 2014	Kepala Daerah dan DPRD dibantu Perangkat Daerah	Alat Daerah dan alat Pusat	Alat Daerah dan alat Pusat

Jika kita cermati tabel 3. terlihat bagaimana bongkar pasang konstruksi yang pernah dilakukan. Masa Orde Lama pernah pemerintahan daerah mengikuti bangunan dualistis dan kolegial. Berkembang menjadi Kepala daerah bersama DPRD di masa Orde Baru. Awal reformasi diperkenalkan konsep Badan Eksekutif Daerah dan Badan Legislatif Daerah, walaupun akhirnya kembali ke konsep Kepala Daerah dan DPRD.

Menarik disimak adalah konstruksi UU No. 23 Tahun 2014 yang menawarkan model Kepala Daerah bersama DPRD dibantu Perangkat Daerah. Penjelasan UU menegaskan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Frasa “dibantu Perangkat Daerah” bisa diartikan Perangkat Daerah masuk dalam konstruksi walaupun sekedar pemeran pembantu.

Perihal kedudukan kepala daerah, Engkos Koswara menganggap keliru jika dalam merealisasikan Pasal 18 UUD 1945 menggunakan fused model yakni menjadikan daerah otonom sekaligus daerah administrasi, seharusnya menggunakan split model. Selanjutnya E. Koswara mengungkapkan bahwa: Konsekuensi dari membaurkan “daerah otonom” dengan “daerah administrasi”, pimpinan pemerintahan daerah dijabat oleh seorang Kepala Daerah yang karena jabatannya sekaligus Kepala Wilayah. Kedudukan Kepala Wilayah sebagai alat Pusat

peranannya lebih dominan dibandingkan dengan kedudukannya sebagai Kepala Daerah. Konstruksi demikian mendorong sistem pemerintahan bercorak sentralistik.

#### 4. Sistem Pengawasan dan Sistem Pertanggungjawaban

Sistem pengawasan dan sistem pertanggungjawaban berkaitan erat dengan metode pemilihan kepala daerah. Kecenderungan Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Pejabat yang memilih dan mengangkatnya, karena beban tanggung jawab ditentukan oleh bagaimana cara kekuasaan itu diperoleh.

Metode pemilihan Kepala Daerah dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dipilih secara demokratis. Penafsiran “dipilih secara demokratis” diserahkan kepada pembuat Undang-undang sesuai perkembangan zaman. Penelusuran penggunaan frasa “dipilih secara demokratis” dapat dicermati dari apa yang disampaikan Lukman Hakim Saifudin (F-PPP) pada saat Rapat Lobi Komisi A Lanjutan Sidang tahunan MPR RI, tanggal 13 Agustus 2000:

*“Berikutnya berkaitan dengan gubernur, bupati dan walikota. Memang ada usulan (pemilihan) langsung begitu. Nah disinilah sebenarnya kan demokratis itu memang memiliki makna, dua makna itu. Demokratis itu beda dalam pengertian langsung, bisa juga tidak gitu. Sebenarnya kita mengakomodir dua kepentingan itu ketika di PAH I dan biarlah itu diatur dalam undang-undang. Anak kalimatnya juga diatur dalam undang-undang, sehingga pertarungan antara mereka-mereka yang menghendaki pemilihan gubernur, bupati, walikota itu langsung atau tidak biarlah itu undang-undang yang menentukan. Konstitusi ini hanya menegaskan demokratisnya, itu yang lebih bermakna”.*

Pemilihan secara langsung dan tidak secara langsung dalam hal ini melalui DPRD tersurat dibenarkan oleh konstitusi, dengan catatan dilakukan secara demokratis. Pelibatan partisipasi aktif masyarakat adalah indikator demokratis.

Guna memperkuat fungsi koordinasi, maka apapun metode pengisian kepala daerah, aspek pengawasan dilakukan berjenjang. Kabupaten/kota diawasi Provinsi demikian pula Provinsi diawasi Pusat. Apabila provinsi tidak melakukan pengawasan terhadap kabupaten/kota maka fungsi pengawasan akan diambil alih Pusat. Penempatan sistem pengawasan berjenjang akan memperkuat hubungan antar susunan pemerintahan.

Suwoto yang dikutip Firdaus membagi pengertian pertanggungjawaban dalam dua aspek sebagai berikut:

- a. Aspek internal yakni pertanggungjawaban yang diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan yang diberikan oleh pimpinan dalam suatu instansi.
- b. Aspek eksternal yakni pertanggungjawaban kepada pihak ketiga, jika suatu tindakan menimbulkan kerugian kepada pihak lain atau dengan perkataan lain berupa tanggung gugat atas kerugian yang ditimbulkan kepada pihak lain atas tindakan jabatan yang diperbuat.

Kedua aspek sama pentingnya untuk diperhatikan Kepala Daerah dalam pelaksanaan tugas pokok, fungsi dan wewenang pemerintahan. Pertanggungjawaban sebagai fungsi kontrol baik pemerintah level lebih tinggi maupun dari masyarakat. Apalagi di era keterbukaan dan demokratisasi tidak ada lagi yang bisa ditutup-tutupi.

Adapun sistem pengawasan dan sistem pertanggungjawaban yang pernah diterapkan adalah sebagai berikut:

**Tabel 4**  
**Sistem Pengawasan dan Sistem Pertanggungjawaban**

Undang-undang	Metode Pengisian Kepala daerah	Sistem Pengawasan	Sistem Pertanggungjawaban
UU No. 1 Tahun 1945	Penunjukan pejabat yang sudah ada	Tidak jelas	Kepada Pemerintah Pusat mekanisme tidak jelas
UU No. 22 Tahun 1948	Diangkat oleh pejabat setingkat lebih tinggi	<i>preventief toezicht, repressief toezicht, berjenjang</i>	Pejabat setingkat lebih tinggi
UU No. 1 Tahun 1957	Dipilih langsung, karena situasi tidak memungkinkan sehingga dipilih DPRD	Pengawasan preventif dan pengawasan represif, bertingkat	DPRD
UU No. 18 Tahun 1965	Pengangkatan dan pemberhentian oleh pejabat setingkat lebih tinggi	Pengawasan preventif dan pengawasan represif dilakukan secara bertingkat	Kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hierarki yang ada
UU No. 5 Tahun 1974	Pemilihan oleh DPRD	Pengawasan umum, preventif dan represif	Satu garis pertanggungjawaban ke Presiden melalui Mendagri
UU No. 22 Tahun 1999	Pemilihan oleh DPRD	berjenjang	DPRD
UU No. 32 Tahun 2004	Pemilihan langsung oleh rakyat	berjenjang	Presiden
UU No. 23 Tahun 2014	Diatur dalam Undang-undang tersendiri	berjenjang	Presiden

Secara umum sistem pertanggungjawaban yang pernah diterapkan terdiri dari dua model yakni pertama: pengawasan umum, pengawasan preventif dan pengawasan represif, kedua: pengawasan berjenjang. Paska reformasi pilihan dijatuhkan kepada model pengawasan berjenjang.

Sedangkan sistem pertanggungjawaban pola yang pernah dipakai adalah kepada pejabat setingkat lebih tinggi, kepada DPRD kepada Presiden melalui Mendagri serta kepada Presiden langsung. Pertanggungjawaban kepada DPRD sebagaimana diterapkan UU No. 22 Tahun 1999 seolah memotong mata rantai hubungan antar susunan pemerintahan, makna negara kesatuan menjadi kabur. Pertanggungjawaban kepada Presiden diyakini dapat memperkuat sendi-sendi NKRI.

## 5. Peneanaan Sanksi Administrasi

Maria Farida menyatakan bahwa pada dasarnya suatu Peraturan Pemerintah hanya boleh mencantumkan sanksi pidana ataupun sanksi pemaksa apabila ditentukan dalam Undang-Undang yang dilaksanakannya. UU No. 23 Tahun 2014 meletakkan aspek pengawasan dan pembinaan sebagai sesuatu yang sentral. Pertanggungjawaban yang tertinggi ada di tangan Presiden selaku kepala pemerintahan.

Untuk menciptakan efektifitas pengawasan, UU ini kental dengan pengaturan sanksi administrasi. Program strategis nasional selaku program Pemerintah Pusat harus didukung secara aktif Kepala Daerah di setiap jenjang. Bila tidak didukung ancaman sanksi dari yang paling ringan berupa teguran sampai pemberhentian telah menanti.

Disamping program strategis nasional, laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (yang cakupannya laporan kinerja instansi Pemerintah Daerah) juga menjadi salah satu instrumen yang mengandung ancaman sanksi administrasi. Pasal 70 mengatur laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan pembinaan berupa pemberian penghargaan dan sanksi. Bila tidak menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan daerah dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis (Pasal 73).

Pengaturan sanksi yang lebih rinci diharapkan berimbas kepada kepatuhan Kepala Daerah terhadap kebijaksanaan Pemerintah Pusat (termasuk kepatuhan Bupati/Walikota terhadap Wakil Pemerintah yakni Gubernur). Sehingga berujung pada terjalinnya hubungan koordinasi yang sinergis.

Analisis terhadap pola koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara Gubernur dengan bupati/walikota dilakukan dengan mencermati bagaimana Undang-undang Dasar 1945 mengatur pemerintahan daerah. Termasuk mendalami suasana

kebatinan (*geistichenhentergrund*) yang melatarbelakangi alasan filosofis, sosiologis, yuridis dan historis dalam perumusan yuridis suatu ketentuan Undang-undang Dasar.

Jimly Asshiddiqie mengungkapkan bahwa nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan dalam praktek penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan suatu norma ke dalam UUD. UUD tidak dapat difahami hanya melalui teksnya saja. Untuk sungguh-sungguh mengerti, harus memahami konteks filosofis, sosio-historis, sosio-politis, sosio-juridis dan bahkan sosioekonomis yang mempengaruhi perumusannya.

Secara teoritis negara merupakan pengejawantahan dari kepentingan bersama dan kedaulatan rakyat. Dalam bernegara pilihan terhadap desentralisasi dan otonomi daerah pada dasarnya adalah dalam rangka mewadahi kepentingan bersama masyarakat. Aneka ragam kepentingan disatukan dalam wadah negara untuk diupayakan pemenuhannya. Dengan demikian kedaulatan rakyat mendapatkan tempatnya. Rakyat mendapatkan kesempatan untuk berkontribusi menentukan nasibnya dalam wadah negara.

Kritik terhadap Pasal 18 salah satunya dilontarkan Happy Bone Zulkarnaen. Happy Bone Zulkarnaen pada saat Rapat Ke-36 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI, 29 Mei 2000, sewaktu membahas Rumusan Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah, mengemukakan bahwa akibat situasi dan kondisi pada saat itu, maka Pasal 18 UUD 1945 hanya dirumuskan dalam satu paragraf, namun memuat beberapa pokok pikiran seperti: 1) Pembagian daerah Indonesia; 2) Bentuk susunan pemerintahan; 3) Prinsip atau dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan dan negara; dan 4) Kedudukan daerah yang bersifat istimewa.

Karena sangat simpel dan sederhana maka dalam praktek kenegaraan telah berkembang macam-macam keadaan penafsiran dan implementasi Pasal 18, demikian Ali Hardi menambahkan. Menurut Valina Singka Subekti (Fraksi Utusan Golongan) rumusan dianggap terlalu umum dan bisa menimbulkan tafsiran yang beragam. Bahasa simpel sederhana membuka peluang untuk ditafsirkan secara terbuka sesuai *political will* rezim yang berkuasa.

Beberapa alasan yang mendasari Amandemen Pasal 18 UUD 1945 terangkum dalam Risalah Amandemen UUD 1945, Rapat Ke-36 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI, tanggal 29 Mei 2000 dan Rapat Lobi Komisi A Lanjutan Sidang

Tahunan MPR RI, Hari Minggu, 13 Agustus 2000. Hal-hal mendasar yang menjadi perhatian adalah :

**a. Prinsip Perubahan Terhadap Pasal 18**

Prinsip-prinsip perubahan terhadap Pasal 18 adalah sesuatu yang sangat urgen. Prinsip akan menjadi pijakan pemikiran dalam merumuskan konstitusi pasal demi pasal, ayat demi ayat. Dari pendapat Happy Bone (Fraksi Golkar) dan Valina Singka (Fraksi Utusan Golongan) dapat ditarik kesimpulan bahwa prinsip-prinsip dalam mengamandemen Pasal 18 adalah selalu dalam koridor:

- 1) Otonomi sebagai instrumen penguatan negara kesatuan merupakan hak yang melekat pada rakyat dijamin konstitusi dan dilaksanakan secara konstitusional;
- 2) Tujuan otonomi dan desentralisasi adalah menjamin demokrasi dan mencapai kesejahteraan rakyat;
- 3) Pengaturan pembagian wewenang dan kerja sama antara Pusat dan Daerah yang tegas, harmonis, adil, setara dan seimbang.

**b. Pembagian Daerah dalam NKRI dan Kewenangan Daerah**

Pilihan para pendiri negara kepada bentuk Negara Kesatuan yang terbagi dalam daerah-daerah besar dan kecil. Tentu saja dengan diiringi dengan pembagian kewenangan yang jelas. Ali Hardi Kiaidemak dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) menambahkan bahwa untuk menampung dinamika otonomi daerah, menghargai hak-hak daerah dan ingin mengembangkan Pasal 18 dalam hal-hal yang lebih mendekati realitas yang diinginkan oleh bangsa Indonesia di berbagai penjuru tanah air. Materi muatan yang diusulkan: “(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah yang disebut Provinsi dan kabupaten/kota yang susunan, kedudukan dan kewenangannya ditetapkan dengan undang-undang.”

**c. Hubungan Pusat dan Daerah**

Setelah melalui proses panjang akhirnya dirumuskan Pasal 18 ayat (1), isinya: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.” Perdebatan ada tidaknya hierarki antara provinsi dengan kabupaten/kota mencapai titik akhir dengan perumusan Pasal 18 ayat (1) tersebut.

Kini jelaslah bahwa antar susunan pemerintahan mulai dari Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota bersifat hierarkis vertikal. Dengan demikian pola hubungan koordinasi antara Pemerintah Pusat, Gubernur, dan Bupati/Walikota juga hierarkis vertikal. Hal ini merupakan konsekuensi dari pilihan negara kesatuan serta pembagian daerah dengan frasa “dibagi atas.”

Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B (mencakup 11 butir ketentuan), telah mengubah bentuk format bentuk negara kita dari bentuk Negara Kesatuan yang kaku kepada bentuk Negara Kesatuan yang dinamis. Dengan adanya dinamisme bentuk Negara Kesatuan Republik.

Konstitusi sebagai produk hukum normatif yang paling tinggi dan paling dekat dengan cita hukum. Sehingga kaedah-kaedah hukum berlaku pula bagi konstitusi. Pemikiran tersebut sejalan dengan pemikiran Satjipto Rahardjo yang menyatakan bahwa hukum dilihat sebagai ”suatu proses menjadi”, artinya hukum tidak berhenti atau mandek dengan selesainya sebuah gagasan diformulasikan dalam sebuah peraturan. Hukum itu bukan hanya bangunan peraturan, melainkan juga bangunan ide, kultur dan cita-cita.

## **PENUTUP**

Berdasarkan analisis di atas maka simpulan yang dapat ditarik adalah sebagai berikut:

1. Pola hubungan koodinasi Gubernur dengan Bupati/Walikota menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah pola koordinasi desentralisasi, pola koordinasi dekonsentrasi dan pola koordinasi tugas pembantuan (*medebewind*), minus pola koordinasi kultural. Ketiganya dilakukan dalam kerangka negara kesatuan, dijiwai semangat sinergi dan kerjasama, perihal penggunaan kewenangan dilakukan secara arif dan bijaksana. Adapun yang mewarnai pola hubungan koordinasi adalah sebagai berikut: jenis otonomi yang diterapkan adalah otonomi luas, pembagian daerah menjadi empat tingkatan, konstruksi pemerintahan daerah terdiri dari: kepala daerah beserta DPRD dibantu Perangkat Daerah, metode pemilihan Kepala Daerah secara demokratis dan diatur dalam UU tersendiri, sistem pengawasan dan sistem pertanggungjawaban secara berjenjang dan bermuara pada presiden, peneanaan sanksi administrasi dikaitkan dengan program strategis nasional dan kewajiban penyampaian Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

2. Sedangkan konsep koordinasi Gubernur dengan Bupati dan Walikota yang dapat membentuk sinergitas penyelenggaraan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen adalah pola koordinasi desentralisasi; pola koordinasi dekonsentrasi; pola koordinasi *medebewind*, serta pola koordinasi kultural. Keempat pola dijalankan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut :
- a) Memenuhi tiga prinsip utama yakni:
    - 1) otonomi sebagai instrumen penguatan negara kesatuan bersifat pluralis, merupakan wujud kedaulatan rakyat yang dijamin konstitusi dan dilaksanakan secara konstitusional;
    - 2) Tujuan otonomi dan desentralisasi adalah menjamin demokratisasi, dan mendorong kreasi dalam rangka mencapai kesejahteraan rakyat;
    - 3) Pengaturan pembagian wewenang dan kerja sama antara Pusat dan Daerah yang tegas, harmonis, adil, setara dan seimbang.
  - b) Pembagian daerah menjadi dua tingkat daerah dengan hierarki-vertikal yang jelas, serta kewenangan ditentukan secara tegas;
  - c) Hubungan antara Pusat dan Provinsi, serta antara provinsi dan kabupaten/kota bersifat hierarkis-vertikal namun dijiwai semangat kerjasama dan kemitraan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Ermaya Suradinata, *Kebijaksanaan Pembangunan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Perkembangan Teori dan Penerapan*, Ramadan, Bandung, 1993
- Firdaus, *Pertanggungjawaban Presiden dalam Negara Hukum Demokrasi*, Yrama Widya, Bandung, 2007
- J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- , *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi, Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014

- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2002
- Kusnardi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang Undangan (1), (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Kansius, Yogyakarta, 2011
- Marsono, *Sejarah Pemerintahan Dalam Negeri*, Eko Jaya, Jakarta, 2005
- Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah, Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*, Erlangga, Jakarta, 2004
- Muhammad Ryaas Rasyid, *Nasionalisme dan Demokrasi Indonesia, Menghadapi Tantangan Globalisasi*, Yarsif Watampone, Jakarta, 1998
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2010
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011
- Risalah Rapat Perubahan Undang-undang Dasar 1945 Tahun 2000, 2001 dan 2002, Sekretariat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
- Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan*, Refika Aditama, Bandung, 2010
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007
- Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Haji Masagung, Jakarta, 1994
- Syamsuddin Haris (ed), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005
- Taliziduhu Ndraha, *Ilmu Pemerintahan*, IIP Press, Jakarta, 2000
- Zudan Arif Fakrulloh, *Ilmu Lembaga dan Pranata Hukum (Sebuah Pencarian)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-undang Dasar 1945

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Undang-undang Dasar Sementara 1950

Undang-undang No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan- Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1969 tanggal 7 September 1959 tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Sementara Rakyat Republik Indonesia Nomor XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya kepada Daerah

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi.