



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS SRIWIJAYA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Palembang-Prabumulih, KM 32 Inderalaya Kabupaten Ogan Ilir 30662
Telepon (0711) 580063, Faksimile (0711) 581179
Laman www.fh.unsri.ac.id Pos-el fakultas_hukum@unsri.ac.id

KEPUTUSAN
DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SRIWIJAYA
NOMOR: 0003/UN9.FH/TS.SK/2021

tentang

PENGANGKATAN PROMOTOR DAN CO-PROMOTOR MAHASISWA
PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SRIWIJAYA

DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SRIWIJAYA

- MENIMBANG** :
- Bahwa dalam rangka pelaksanaan kegiatan pembelajaran dan pembimbingan mahasiswa perlu dibimbing dan diarahkan sesuai dengan bidang ilmu, sehubungan dengan itu maka perlu ditetapkan dan ditugaskan dosen untuk pembimbingnya;
 - Bahwa sehubungan dengan butir a diatas perlu diterbitkan surat keputusan sebagai pedoman dan landasan hukumnya.
- MENGINGAT** :
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2003, tentang Sistem Pendidikan Nasional;
 - Undang-Undang No. 14 Tahun 2005, tentang Guru dan Dosen;
 - Undang-Undang No. 12 Tahun 2012, tentang Pendidikan Tinggi;
 - Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2014, tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi;
 - Peraturan Mendikbud RI No. 3 Tahun 2020, tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi;
 - Surat Rektor Unsri No. 8062/D7/K-NG/2011, perihal Papanangan Ija Program Studi Ilmu Hukum Jenjang S-3 di Universitas Sriwijaya;
 - Keputusan Rektor Universitas Sriwijaya No. 3808/UN9/KP/2011 tanggal 3 November 2011, tentang Pengalihan Status (Kadudukan) Pengelolaan Program Studi Magister (S2) Ilmu Hukum Dan Program Studi Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sriwijaya Ke Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
 - Peraturan Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya No. 0003/UN9.FH/TS.SK/2020 tanggal 6 Januari 2020, tentang Perubahan Atas Peraturan Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya No. 442/UN9.12.4/DT/2012 tanggal 20 Juni 2012, tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan Program Studi Ilmu Hukum Jenjang Program Doktor (S3) pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

MEMUTUSKAN

- MENETAPKAN** :
- Pertama :
- Menunjuk Promotor dan Kopromotor mahasiswa Program Studi Doktor Ilmu Hukum sebagai berikut:

NAMA / NIM	NAMA DOSEN PEMBIMBING
Bambang Sugianto 02013681924001	Promotor : Dr. Febrina, S.H., M.S. Co-Promotor : 1. Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. 2. Dr. Iza Rumesten RS, S.H., M.Hum.

- Kedua :
- Segala biaya yang timbul sebagai akibat dari pelaksanaan Keputusan ini dibebankan pada anggaran yang tersedia pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
- Ketiga :
- Keputusan ini berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan bahwa segala sesuatu akan ditinjau kembali dan diperbaiki sebagaimana mestinya apabila dikemudian hari ternyata terdapat kekeliruan dalam Keputusan ini.

Ditetapkan di : Palembang
Pada tanggal : 25 Januari 2021
Rektor,

Dr. Febrina, S.H., M.S.
NIP. 196201311989031001

- Tembusan :
- Yth. Rektor Unsri (sebagai laporan)
 - Yth. Wakil Dekan I, II, dan III FH Unsri
 - Yth. Koordinator Program Studi Doktor Ilmu Hukum FH Unsri
 - Yang bersangkutan

REORIENTASI KEWINANGAN GOVERNUR
DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
BERDASARKAN ASAS DESENTRALISASI DAN Otonomi Daerah

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Doktor (Dr.)
Bidang Ilmu Hukum

Pada

Program Studi Doktor Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Dipertahankan Dihadapan Sidang Akademik Terbuka

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Dipimpin Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Pada hari Rabu tanggal 3 Mei tahun 2023

Pukul 09-00 WIB, Di Ruang Sidang Doktor

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Oleh

BAMBANG SUGIANTO

NIM: 02013681924001



**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SRIWIJAYA**

2023

HALAMAN PERSETUJUAN TIM PENGUJI

Judul Disertasi:

**REORIENTASI KEWENANGAN GUBERNUR
DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
BERDASARKAN ASAS DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH**

Disusun Oleh:

**BAMBANG SUGIANTO
NIM. 02013681924001**

Disertasi ini Telah Diujikan dan Dinyatakan Lulus
Pada hari Rabu tanggal 3 bulan Mei tahun 2023
Serta Telah Diperbaiki Berdasarkan Saran dan Koreksi Dari Tim Penguji

Tim Penguji :

- | | |
|---|------------------|
| 1. Dr. Febrian, S.H., M.S. | (Ketua/Promotor) |
| 2. Dr. Annalisa Y., S.H., M.Hum | (Sekretaris) |
| 3. Dr. Ridwan, S.H., M.Hum | (Co-Promotor) |
| 4. Dr. Iza Rumesten RS, S.H., M.Hum | (Co-Promotor) |
| 5. Prof. Dr. H. Joni Emirzon. S.H.,
M.Hum | (Anggota) |
| 6. Dr. Firman Muntaqo. S.H., M.Hum | (Anggota) |
| 7. Dr. Mada Apriandi. S.H., MCL | (Anggota) |
| 8. Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rachmi
Handayani, S.H.M.M | (Anggota) |

Tanda Tangan :

ABSTRAK

Otonomi daerah berbasis desentralisasi pada negara kesatuan bertujuan mewujudkan kemandirian daerah dalam pelaksanaan pembangunan. Otonomi juga bertujuan memperpendek rentang kendali terhadap pelayanan publik, hingga daerah dapat berinovasi dan lebih leluasa untuk melakukan program strategis daerah agar terwujud percepatan dan pemerataan pertumbuhan ekonomi serta membuka kesempatan kerja. Akan tetapi tujuan utama dari otonomi daerah tidak gampang terwujud, dalam pelaksanaannya muncul berbagai permasalahan antara lain bidang kewenangan gubernur, baik kewenangan gubernur sebagai kepala daerah maupun gubernur sebagai pejabat dengan status perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah. Reorientasi terhadap kewenangan gubernur sejalan dengan prinsip otonomi, agar pelaksanaan otonomi bisa berjalan sesuai dengan tujuan utama otonomi daerah melalui adanya konsep orientasi baru saat ini. Berangkat dari pemikiran tersebut tujuan penelitian ini adalah, untuk menganalisis dan menjelaskan bagaimana melakukan orientasi pengaturan kewenangan gubernur pada otonomi daerah, untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor apa yang harus dilakukan untuk mencegah terhadap hambatan pelaksanaan kewenangan gubernur pada otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi, serta untuk menganalisis, mengembangkan dan menawarkan orientasi konsep hukum kewenangan gubernur pada otonomi daerah kedepan berdasarkan asas desentralisasi dan otonomi daerah. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan sejarah, pendekatan kasus, pendekatan perbandingan dan pendekatan konseptual, penelitian disertasi ini menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah tidak berjalan secara maksimal sesuai hakikat otonomi, perlu sebuah langkah konkret untuk mencapai tujuan otonomi melalui reorientasi terhadap kewenangan gubernur berakibat hukumnya terwujud asas legalitas kewenangan gubernur, kedudukan administrasi terpusat pada pemerintah provinsi, dan gubernur memiliki kewenangan sebagai lembaga judicial legislasi terhadap peraturan daerah. Dalam pelaksanaan otonomi terdapat beberapa hambatan, yaitu: Adanya pemahaman berbeda terhadap daerah otonom dan otonomi daerah, konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang belum mantap, SDM aparatur belum menunjang pelaksanaan otonomi daerah, banyak praktik korupsi, munculnya konflik antar daerah, dan budaya kolusi dan nepotisme banyak terjadi. Untuk keluar terhadap hambatan dilakukan peningkatan pemahaman terhadap konsep negara kesatuan, pemahaman terhadap otonomi daerah dan daerah otonom, pemahaman terhadap asas desentralisasi, peningkatan kualitas SDM aparatur, pencegahan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, dan pencegahan konflik antar daerah. Penguatan kewenangan gubernur bertujuan untuk mewujudkan pelayanan publik dan peningkatan pertumbuhan ekonomi serta percepatan pembangunan diperlukan sebuah reorientasi kewenangan gubernur yaitu pelaksanaan otonomi daerah pada pemerintah provinsi dengan konsep otonomi tak terbatas dengan sistem bersyarat.

Kaya Kunci: *Reorientasi, Kewenangan gubernur, Otonomi daerah, dan Desentralisasi*

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
ABSTRAK	vi
<i>ABSTRACT</i>	vii
RINGKASAN	viii
<i>SUMMARY</i>	xvii
KATA PENGANTAR	xxvi
DAFTAR ISI	xxx
DAFTAR TABEL	xxxvii
DAFTAR BAGAN	xxxviii
DAFTAR LAMPIRAN	xxxix
DAFTAR ISTILAH	xl
DAFTAR SINGKATAN.....	xlii

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang	1
1.2. Permasalahan	19
1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian	20
1.3.1. Tujuan Penelitian	20
1.3.2. Manfaat Penelitian	20
1.4. Orisinalitas Penelitian	21
1.5. Kerangka Teoritik	29
1.5.1. Teori Negara Hukum	29
1.5.2. Teori Negara Kesatuan	35
1.5.3. Teori Kewenangan	39
1.5.4. Teori Lembaga Negara	42

1.5.5. Teori Pembagian Kekuasaan	48
1.5.6. Teori Otonomi Daerah	57
1.6. Kerangka Konseptual	61
1.6.1. Re-orientasi	62
1.6.2. Kewenangan Gubernur	62
1.6.3. Otonomi Daerah	63
1.6.4. Desentralisasi	64
1.7. Metode Penelitian	66
1.7.1. Tipe Penelitian	66
1.7.2. Pendekatan Penelitian	68
1.7.2.1. Pendekatan Perundang-undangan.....	68
1.7.2.2. Pendekatan Sejarah	69
1.7.2.3. Pendekatan Kasus	69
1.7.2.4. Pendekatan Perbandingan	70
1.7.2.5. Pendekatan Konseptual	70
1.7.3. Bahan Hukum Penelitian	71
1.7.3.1. Bahan Hukum Primer	71
1.7.3.2. Bahan Hukum Sekunder	73
1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum Penelitian	74
1.7.5. Teknik Pengelolaan Bahan Hukum Penelitian	74
1.7.6. Teknik Analisis Bahan Hukum Penelitian	75
1.7.7. Teknik Pengambilan Kesimpulan	76

**BAB II KEWENANGAN GUBERNUR DAN DINAMIKA
PEMERINTAH DAERAH DALAM NEGARA
KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

2.1. Pengertian Pemerintahan	77
2.1.1. Pengertian Pemerintah Daerah.....	78
2.1.2. Pengertian Daerah Otonom.....	80
2.1.3. Pengertian Otonomi Daerah.....	81
2.2. Pengertian Pemerintahan Daerah Menurut Peraturan Perundang-undangan.....	85

2.2.1. Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1948	86
2.2.2. Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1957	90
2.2.3. Berdasarkan UU Nomor 19 Tahun 1965	94
2.2.4. Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974	96
2.2.5. Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999	99
2.2.6. Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004	104
2.2.7. Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014	109
2.3. Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah	112
2.3.1. Pengaturan Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah	114
2.3.2. Pengertian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah	121
2.3.3. Jenis Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah	124
2.3.3.1. Hubungan Kewenangan	125
2.3.3.2. Hubungan Keuangan	146
2.3.3.3. Hubungan Pengawasan	154
2.3.3.4. Hubungan Lembaga Pemerintah Daerah	157
2.3.3.5. Hubungan antara Presiden dan Kepala Daerah	161
2.3.3.6. Hubungan antara Kewajiban dan Struktur Pemerintah Daerah	162
2.4. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	164
2.5. Jenis Urusan Rumah Tangga Daerah	187
2.6. Urusan Rumah Tangga Daerah di Indonesia	196
2.7. Perbandingan Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia	202
2.8. Perbandingan Pelaksanaan Otonomi Daerah di Beberapa Negara	229

**BAB III PENGATURAN KEWENANGAN GUBERNUR DAN
AKIBAT HUKUM PADA OTONOMI DAERAH**

3.1. Otonomi Daerah dan Kewenangan Gubernur	253
3.1.1. Pengaturan tentang Kewenangan Gubernur	259
3.1.2. Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat	265
3.1.3. Kedudukan Gubernur Sebagai Kepala Daerah Otonomi	269
3.2. Akibat Hukum Pengaturan Kewenangan Gubernur dalam Otonomi Daerah	273
3.2.1. Asas Legalitas (Negara Hukum).....	276
3.2.2. Kedudukan Administrasi Terpusat pada Pemerintah Provinsi.....	278
3.2.3. Sebagai Judicial Legislasi Peraturan Daerah	279
3.3. Hubungan Kewenangan Gubernur dengan Pemerintah Pusat	280
3.3.1. Hubungan Kewenangan Gubernur dengan Presiden	282
3.3.2. Hubungan Kewenangan Gubernur dengan Menteri Dalam Negeri	286
3.4. Hubungan Kewenangan Gubernur dengan Bupati dan Walikota	288
3.4.1. Hubungan Kelembagaan	291
3.4.2. Hubungan Pembinaan	293
3.4.3. Hubungan Koordinasi	294
3.4.4. Hubungan Pengawasan	297
3.4.5. Hubungan Keuangan	300
3.5. Pentingnya Penguatan Kewenangan Gubernur	305
3.5.1. Kurangnya Koordinasi dalam Hubungan Kerja	309
3.5.2. Inharmonisasi dan Inkonsistensi Peraturan	311
3.5.3. Faktor Demokrasi dan Geografis.....	319

**BAB IV HAMBATAN DAN UPAYA MENGATASI PERMASALAHAN
PENERAPAN KEWENANGAN GUBERNUR PADA OTONOMI
DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK
INDONESIA**

4.1. Pelaksanaan Otonomi Daerah	325
4.1.1. Pelaksanaan Hubungan Kewenangan	328
4.1.2. Pelaksanaan Hubungan Keuangan	331
4.1.3. Pelaksanaan Hubungan Pengawasan	333
4.1.4. Pelaksanaan Hubungan Kelembagaan Pemerintahan Daerah	335
4.1.5. Hubungan antara Presiden dengan Gubernur	338
4.1.6. Hubungan antara Kewajiban dan Struktur Pemerintah Daerah	339
4.2. Hambatan Penerapan Otonomi Daerah	341
4.2.1. Faktor Daerah dan Daerah Otonom	343
4.2.2. Faktor Pemahaman Terhadap Asas Desentralisasi .	344
4.2.3. Terbatasnya Sumber Daya Manusia (Aparatur) Yang Kompeten	347
4.2.4. Banyaknya Praktik Korupsi di Daerah	349
4.2.5. Konflik Antar Daerah	352
4.2.6. Praktik Kolusi dan Nepotisme	356
4.3. Pencegahan Faktor Penghambat Penerapan Otonomi Daerah	359
4.3.1. Peningkatan Pemahaman Terhadap Konsep Negara Kesatuan	359
4.3.2. Peningkatan Pemahaman terhadap Otonomi Daerah dan Daerah Otonom	362
4.3.3. Peningkatan Pemahaman Terhadap Asas Desentralisasi	366
4.3.4. Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia (Aparatur)	368
4.3.5. Pencegahan Praktik Korupsi	371

4.3.6. Pencegahan Konflik Antar Daerah	375
4.3.7. Pencegahan Praktik Kolusi dan Nepotisme	377

**BAB V REORIENTASI KONSEP HUKUM KEWENANGAN
GUBERNUR PADA OTONOMI DAERAH MASA YANG
AKAN DATANG BERDASARKAN ASAS DESENTRALISASI
DAN OTONOMI DAERAH**

5.1. Reorientasi Otonomi Daerah dalam Negara	
Kesatuan.....	381
5.1.1 Bidang Kewenangan	387
5.1.2 Bidang Keuangan	389
5.1.3 Bidang Pengawasan	390
5.1.4 Bidang Organisasi Pemerintahan Daerah	392
5.1.5 Bidang Hubungan Kelembagaan	394
5.1.6 Berbasis Potensi Daerah	395
5.1.7 Berbasis di Tingkat Provinsi	397
5.1.8 Berbasis di Tingkat Kabupaten/Kota	401
5.2. Reorientasi Kewenangan Gubernur dalam Otonomi Daerah	403
5.2.1. Kewenangan Berbasis Keadilan	406
5.2.2. Kewenangan Berbasis Negara Kesatuan	417
5.2.3. Kewenangan Berbasis Kepastian Hukum	426
5.2.4. Kewenangan Berbasis Keragaman Daerah	436
5.2.5. Kewenangan Berbasis Aspek Filosofis	437
5.2.6. Kewenangan Berbasis Aspek Historis	442
5.2.7. Kewenangan Berbasis Aspek Sosial, Budaya dan Politik	445
5.2.8. Kewenangan Berbasis Aspek Geografis	449
5.2.9. Kewenangan Berbasis Potensi Sumber Daya Daerah	451
5.3. Reorientasi Konsep Hukum Penguatan Kewenangan	

Gubernur Berdasarkan Asas Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Yang Akan Datang	453
---	-----

BAB VI PENUTUP

6.1. Kesimpulan	463
6.2. Rekomendasi	465
6.3. Implikasi Penelitian	466

DAFTAR PUSTAKA	469
-----------------------------	-----

DAFTAR INDEKS	493
----------------------------	-----

LAMPIRAN	510
-----------------------	-----

DAFTAR RIWAYAT HIDUP	
-----------------------------	--