



UNIVERSITAS INDONESIA

GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT
DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH
DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

DISERTASI

EDY SUTRISNO
0806402401

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCA SARJANA
JAKARTA
2015

PERNYATAAN ORISINALITAS

Disertasi ini adalah
Hasil karya saya sendiri,
dan seluruh sumber yang dikutip maupun
dirujuk telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Edy Sutrisno
NPM : 0806402401

Tandatangan : 

Tanggal : 06 Juli 2015



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCA SARJANA

PERSETUJUAN DISERTASI

Judul:

**GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT DALAM SISTEM
PEMERINTAHAN DAERAH DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

Oleh :

**EDY SUTRISNO
0806402401**

DISETUJUI DAN DISAHKAN OLEH :

PROMOTOR

Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ.

KO-PROMOTOR

Dr. Roy V. Salomo, M. Soc, Sc

Mengetahui :

Ketua Departemen Ilmu Administrasi
Program Pasca Sarjana
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Indonesia

Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCA SARJANA

PENGESAHAN DISERTASI

Disertasi ini diajukan oleh :

Nama : Edy Sutrisno
NPM : 0806402401
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul Disertasi : Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Administrasi pada Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua : Prof. Isbandi Rukminto Adi, M.Kes, Ph.D

Promotor : Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ.

Ko-Promotor : Dr. Roy V. Salomo, M. Soc, Sc

Tim Penguji : Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si

: Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA

: Prof. Dr. Endang W Tri Lestari, M.Si

: Dr. Sodjuangon Situmorang, M.Si

: Dr. Ir. Son Diamar, M.Sc

: Dr. Lisman Manurung, M.Si

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : Juli 2015

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas karunia dan rahmat yang dilimpahkan kepada penulis dalam wujud terselesaikannya penulisan naskah disertasi dan tertimbanya sebagian kecil dari ilmu Allah yang maha luas melalui penulisan disertasi ini. Sungguh naskah disertasi ini takkan selesai tanpa ridlo dan pertolongan-Mu. Penulisan disertasi dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk meraih gelar Doktor bidang Ilmu Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Departemen Administrasi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Penulisan disertasi merupakan proses kegiatan yang sangat panjang dan bertahap. Hampir dari setiap tahap tersebut melibatkan kontribusi dari berbagai pihak. Semua nama pihak yang berkontribusi terlalu banyak untuk disebut dalam disertasi ini sebagai pihak yang berjasa dan patut mendapat ucapan terima kasih dari penulis. Tanpa mengurangi jasa dari masing-masing pihak itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada beberapa nama berikut beserta kontribusinya dalam proses penulisan naskah disertasi ini.

Penulisan disertasi bukanlah sesuatu yang mudah tanpa bantuan, bimbingan, dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis mengucapkan rasa terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Indonesia, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Ketua Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI, Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI dan seluruh staf yang telah memberikan pelayanan secara prima.
2. Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ. sebagai promotor yang telah memberikan bimbingan, dorongan dan selalu memotivasi penulis dalam menyelesaikan disertasi.
3. Dr. Roy V. Salomo, M. Soc. Sc selaku Ko-Promotor, yang telah memberikan bimbingan dan arahan serta semangat kepada penulis dalam proses penulisan disertasi.

4. Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si, selaku Ketua Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI yang telah banyak memberikan bimbingan dan konsultasi kepada penulis selama menyusun disertasi.
5. Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA, Prof. Dr. Endang Wirjatmi Tri Lestari, M. Si, Dr. Sodjuangon Situmorang, Dr. Ir. Son Diamar, Dr. Lisman Manurung, yang banyak memberikan masukan, arahan dan menguji penulis terkait penulisan disertasi.
6. Secara khusus penulis mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, Prof. Dr. Agus Dwiyanto (Kepala LAN) , Dr. Adi Suryanto, M.Si (Sestama LAN), Dr. Tri Widodo W Utomo, MA (Deputi Inovasi Administrasi Negara LAN), Prof. Dr. Djohermansyah Djohan (Akademisi IIP), Prof. Dr. E. Koswara Kertapraja(Akademisi) yang memperkenalkan penulis menimba ilmu, berdiskusi dan bertukarpikiran.
7. Narasumber wawancara mendalam di Provinsi Kalimantan Tengah: Gubernur Kalimantan Tengah Dr. Teras Narang, SH, MH, Kepala Biro Pemerintahan Provinsi Kalimantan Tengah Drs, Slamet Winaryo, M.Si, Kepala Kejaksaan Tinggi Provinsi Kalimantan Tengah, Dr. Syafiudin Kasim, Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Tengah Drs. Walter S Penyang, Walikota Palangkaraya Drs. Riban Satya, Sekretaris Daerah Kota Palangkaraya Sanijan, CES, Sekretaris Daerah Kabupaten Pulang Pisau, Drs. Muhajirin, Kepala Biro Pemerintahan Kabupaten Pulang Pisau Salahuddin, S.Sos, M.Si. Narasumber dari Provinsi Jawa Timur: Dr. Soekarwo dan Biro Administrasi Pemerintahan atas jawaban tertulisnya, Bupati Lumajang Dr. Syahrojat Masdar, Bupati Jombang Drs. Sriyanto, Bupati Bojonegoro Drs. Suyoto, MM, Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur Drs. Kusnadidannarasumber lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.
8. Pimpinan dan kolega penulis di Lembaga Administrasi Negara, Ibu Dr.(cand) Sri Hadiati, SH, MBA (Deputi Kajian Kebijakan, LAN), Dra. Emma Rahmawati, M.Si, Dr. Ridwan Rajab, M.Si, Anwar Sanusi, P.hD, Dr. Mohammad Taufiq, Akhyar Effendi, SE, M.Si, Ani Suprihartini, SE, M.Si, Dr. Bambang Giyanto, Dr. Asropi, Agustinus Sulisty, SE, M.Si, Trimo Santoso, S.Sos, MAP, Drs. Marsono, MM, Tri Atmojo Sejati, ST, SH, M.Si,

Dra. Rita KartikaUtami, Evi Maya Savira, MPP, RicoHermawan, RusmanNurjaman, Maria Dika, atas segala dukungan dan motivasi yang diberikan kepadapenulis dalam menyelesaikan disertasi.

9. Rekan-rekan penulis angkatan 2008 dan angkatan lain: Dr. Endah Setyowati, Dr. Naim Amali, Dr. Milla S, Setyowati, Dr. Rudiarto Sumarwono, Dr. Winantuningtyas Titi Swasanani, Dr. Titi Muswati Putranti, Dr. Syahrul Aminullah, Dr. Hernita, Dr. (cand) Agnes Wirdayanti, yang memberi semangat dan inspirasi bagi penulis untuk menyelesaikan disertasi serta Dr. Mustari Irawan, Dr. Anang Witjaksono, danDr.(cand) Maulana Yusuf.
10. Sekretariat LAN, Drs. Sudardi, MM, Dra. Puji Astuti, Dra. Isti Heriani, MBA, Hartoto, SIP, M.Si, Dra. Diah Zulaikha beserta tim beasiswa atas dukungan dan fasilitasi untuk kelancaran studi.
11. Seluruh Staf Sekretariat Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI, Mas Yanto, Mbak Ana, Mbak Rani, Mas Pri atas segala bantuan informasi dan fasilitasi yang baik kepada penulis.

Terakhir, penulis menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada istri tercinta Endah Palupi, SH, MKn, atas segala kesabaran dan dukungan baik moril maupun materiil kepada penulis. Anak-anakku Almas Radya Naratama dan Mahira Gendys Nararya orbit kebahagiaan dan sumber inspirasi penulis. Ibunda Sri Puji Hastuti dan Ibu Masngunah, keluarga Drs. Oka PramadyantoLaksono, MM, keluargaFransSayekti, SE, ME, semua saudara kakak, adik di Rembang dan keluargabesarCilandak Ragunan atas segala doa dan dorongan semangat yang tiada henti.

Semoga disertasi ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu administrasi publik dan dapat memperkaya praktik penyelenggaraanpemerintahan daerah di republik tercinta, Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tanah Baru, Beji, Depok, Juli 2015

Edy Sutrisno

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Edy Sutrisno
NPM : 0806402401
Program Studi : Pascasarjana Ilmu Administrasi
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Disertasi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul: GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA.

Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat : Depok
Pada Tanggal : 06 Juli 2015

Yang menyatakan


Edy Sutrisno

ABSTRAK

N a m a : Edy Sutrisno
Program Studi : Administrasi Publik
NPM : 0806402401
Judul : Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki kedudukan sangat penting dalam sistem pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedudukan strategis tersebut mengalami banyak tantangan dan permasalahan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mengapa kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak efektif dan untuk merumuskan konstruksi kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam sistem pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia ke depan.

Penelitian ini menggunakan paradigma kualitatif dengan teknik analisis data deskriptif analitis. Pengumpulan data dilakukan di Provinsi Kalimantan Tengah dan Provinsi Jawa Timur dengan melakukan serangkaian wawancara mendalam dan diskusi aktif dengan berbagai narasumber mulai dari gubernur, bupati/walikota, instansi vertikal, ahli dan praktisi pemerintahan daerah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berjalan tidak efektif yang disebabkan oleh 6 (enam) *determinant factor*, yaitu lemahnya dukungan instrumen kebijakan, ketiadaan institusi kelembagaan, ketiadaan personil aparatur, ketidakjelasan anggaran, kepemimpinan, dan *political will* pemerintah. Hasil penelitian merumuskan dua desain sistem pemerintahan daerah. Pertama, provinsi wilayah administrasi dan daerah otonom – kabupaten/kota daerah otonom. Kedua, provinsi daerah wilayah administrasi dan daerah otonom – kabupaten/kota wilayah administrasi dan daerah otonom. Kedua desain tersebut meletakkan dekonsentrasi dan desentralisasi pada provinsi dan mendudukkan gubernur baik sebagai wakil pemerintah pusat maupun selaku kepala daerah. Hasil penelitian juga menunjukkan perlunya institusi kelembagaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang dalam penelitian ini dirumuskan sebagai *intermediate government* dalam bentuk deputidekonsentrasi.

Kata kunci:

Gubernur, Wakil Pemerintah Pusat, Dekonsentrasi, Desentralisasi, *Prefectoral System*, *Intermediate Government*, Direktorat Dekonsentrasi

ABSTRACT

Name : Edy Sutrisno
Study program : Public Administration
NPM : 0806402401
Title : Governor as the Central Government Representative on
the Local Government System in the Unitary State of the
Republic of Indonesia

Governor as the Central Government representative has a very important position on the local government system in the Unitary State of the Republic of Indonesia. The strategic position have faced lots of challenges and problems. This study aims to analyze why the position of the governor as the central government representative is ineffective and to formulate the construction of the governor's position, role and function as the Central Government representative on the local government system in the Unitary State of the Republic of Indonesia for the future.

This study applied qualitative paradigm with descriptive data analysis techniques. The data were collected in the Central Kalimantan Province and East Java Province by conducting a series of in-depth interviews and active discussions with various sources ranging from the governors, regents/mayors, vertical institutions, experts and practitioners of local government.

The results show that the governor's position as the central government representative is ineffective. The ineffectiveness determinant factors are the lack of support in policy instruments, institutions, personnel officers, budget uncertainty, leadership, and political will of the governments. This study formulates two designs for the local administration system. First, the provinces are both an administrative area and an autonomous region, then the regencies/municipalities are an autonomous region. Second, both the provinces and regencies/municipalities are an administrative area and an autonomous region. Both designs set deconcentration and decentralization at the provinces as well as governor as the Central Government representative and as the head area. This study indicate the need of governor's institution as the central government representative which in this study is formulated as an intermediate government in the deconcentration deputy format.

Keywords:

Governor, Central Government Representative, Deconcentration, Decentralization, Prefectoral System, Intermediate Government, Directorate Deconcentration

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	v
DAFTARMATRIK	ix
DAFTAR GAMBAR	x
BAB 1 : PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Pertanyaan Penelitian.....	13
1.3 Tujuan Penelitian	14
1.4 Signifikansi Penelitian.....	16
1.5 Ruang Lingkup dan Keterbatasan Penelitian.....	17
BAB 2 : KERANGKA TEORI	18
2.1 Sentralisasi dan Desentralisasi Dalam Sistem Negara...	18
2.2 Dekonsentrasi.....	26
2.3 Desentralisasi.....	41
2.4 Sistem Prefektoral.....	50
2.5 The Prefect (Prefek)	66
2.6 Konsep Pemerintahan Umum.....	73
2.7 Konsep Koordinasi.....	79
2.8 Hasil Penelitian Terdahulu.....	85
BAB 3 : METODE PENELITIAN	87
3.1 Paradigma Penelitian.....	87
3.2 Penelitian Kualitatif.....	88
3.3 Desain Penelitian	89
3.3.1 Strategi Penelitian.....	89
3.3.2 Teknik Pengumpulan Data.....	89
3.3.3 Daerah Penelitian.....	91
3.3.4 Narasumber/Informan.....	93
3.3.5 Instrumentasi.....	94
3.3.6 Analisis Data.....	94
BAB 4 : PERKEMBANGAN KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG GUBERNUR DI INDONESIA	96
4.1 Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur Masa Pra-Kemerdekaan.....	97
4.1.1 Sistem Pemerintahan Daerah Masa Pra Kemerdekaan.....	97
4.1.2 Tugas dan Instruksi Bagi Kepala Daerah Masa Pra Kemerdekaan.....	107
a. Gubernur Sumatera.....	108
b. Gubernur Borneo.....	109
c. Gubernur “Groote Oost” (Timur Besar).....	109

4.1.3 Pemerintahan Daerah MasaPendudukanJepang...	123
4.2 Perkembangan Kedudukan, TugasdanWewenang Gubernur Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Pasca Kemerdekaan.....	143
4.2.1 Perkembangan Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia.....	144
4.2.1.1 Prinsip Pemerintahan Daerah.....	144
4.2.1.2 Struktur Pemerintahan Daerah.....	155
4.2.1.3 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)	159
4.2.1.4 Keuangan Daerah.....	166
4.2.2 Perkembangan Kedudukan, TugasdanWewenang Gubernur.....	177
4.2.2.1 Kedudukan, TugasdanWewenang Gubernur.....	177
4.2.2.2 Pengisian Jabatan Gubernur.....	191
BAB 5 : KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH BERDASARKAN UU NO. 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH	200
5.1 Efektifitas Peran dan Fungsi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah.....	201
5.2 Relasi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dengan Instansi Vertikal.....	213
5.3 Relasi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dengan Bupati/Walikota.....	217
5.4 Relasi Gubernur dengan DPRD.....	223
5.5 Implementasi PP 19/2010 jo PP 23/2011.....	224
5.6 OrganisasiPerangkat, dan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat.....	232
5.7 Pilkada Gubernur.....	235
5.8 Desain Sistem Pemerintahan Daerah ke Depan.....	239
5.9 Konstruksi Peran dan Fungsi Gubernur ke Depan.....	241
BAB 6 : KONSTRUKSI KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG GUBERNUR KE DEPAN	261
6.1 Faktor Determinan yang Berpengaruh Terhadap Efektifitas Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat.....	263
6.1.1 Instrumen Kebijakan.....	264
6.1.2 Kelembagaan.....	265
6.1.3 PersonilAparatur.....	266
6.1.4 Pembiayaan/AnggaranKeuangan.....	267
6.1.5 KepemimpinanGubernur.....	268
6.1.6 <i>Political Will</i> Pemerintah.....	269

6.2	Desain Pemerintahan Daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	270
6.3	Konstruksi Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	277
6.3.1	Desain I, Provinsi: Wilayah Administrasi dan Daerah Otonom - Kabupaten/Kota: Daerah Otonom	285
6.3.1.1	Struktur Organisasi Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota.....	290
6.3.1.2	Konstruksi Kelembagaan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat/Deputi Dekonsentrasi.....	293
6.3.1.3	Konstruksi Perandan Fungsi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat	300
6.3.1.4	Distribusi Urusan Pemerintahan.....	308
6.3.1.5	Anggaran Keuangan.....	310
6.3.1.6	Mekanisme Pengisian Jabatan Gubernur	312
6.3.1.7	Kelebihan dan Kekurangan Desain 1.....	313
6.3.2	Desain II, Provinsi Sebagai Wilayah Administrasi dan Daerah Otonom – Kabupaten/Kota Sebagai Daerah Otonom.....	314
6.3.2.1	Konstruksi Kelembagaan Bupati/Walikota Sebagai Wakil Pemerintah Pusat.....	319
6.3.2.2	Konstruksi Perandan Fungsi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat.....	321
6.3.2.3	Kelebihan dan Kekurangan Desain 2.....	323
6.4	Konstruksi Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.....	324
6.5	Konstruksi Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat dan Urusan Pemerintahan Umum Dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.....	330
BAB 7	: PENUTUP	344
7.1	Kesimpulan.....	344
7.2	Rekomendasi dan Implikasi Akademis dan Praktis.....	346
Daftar Pustaka		349
Lampiran		

DAFTAR MATRIK

Matrik 2.1	: <i>Integrated Prefectoral System</i> dan <i>Unintegrated System</i>	57
Matrik 4.1	: Pemimpin-Pemimpin Lokal yang Mengepalai Pemerintahan di Luar Jawa dan Madura.....	136
Matrik 4.2	: Pokok-Pokok Instruksi Bagi Gubernur di Sumatera, Kalimantan, dan Timur Besar, Diatur Dalam <i>Gouvernementsbesluit</i> Tanggal 30 Juni 1938 No. 21 (Bijblad No. 14048/I).....	137
Matrik 4.3	: Relasi Gubernur dengan Pembesar-Pembesar Sipil.....	138
Matrik 4.4	: Instruksi Bagi Residen Dalam <i>Gewest</i> Sumatera, Borneo dan Timur Besar Ditetapkan dengan <i>Gouvernementsbesluit</i> Tanggal 30 Juni 1938 No. 21 (Bijblad no. 14048/II).....	139
Matrik 4.5	: Relasi Antara Residen Dengan Penguasa-Penguasa Lain	140
Matrik 4.6	: Instruksi kepada para Bupati di Provinsi-Provinsi Jawa dan Madura ditetapkan dengan <i>Gouvernementsbesluit</i> tanggal 8 Mei 1926 no. 12 (Bijblad no. 11051).....	141
Matrik 4.7	: Instruksi bagi Gubernur Provinsi Ditetapkan Dengan <i>Gouvernementsbesluit</i> Tanggal 27 September 1925 No. 2X, Dimuat Dalam IS 1925 – 508.....	142
Matrik 4.8	: Perbandingan Sistem Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang.....	172
Matrik 4.9	: Perkembangan Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pemerintahan Daerah.....	196
Matrik 5.1	: Temuan Penelitian Lapangan.....	257

DAFTAR GAMBAR

Gambar	: Desain 1, Provinsi Wilayah Administrasi dan Daerah Otonom – Kabupaten/Kota Daerah Otonom.....	2 9
6.1	: StrukturKelembagaanDeputiGubernurSebagaiwakilPemerintahPusat/DeputiDekonsentrasi.....	2 6
Gambar		2 9
6.2		6
Gambar	: Desain 2 Provinsi Wilayah Administrasi dan Daerah Otonom – Kabupaten/Kota Wilayah AdministrasidanDaerah Otonom.....	3 1 8
6.3	: StrukturKelembagaanDirektoratDekonsentrasiPada Kabupaten/Kota.....	3 1 9
Gambar		3 1 9
6.4		9

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Arsitektur pemerintahan nasional Indonesia menempatkan pemerintahan daerah sebagai subsistem pemerintahan negara secara keseluruhan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 secara tegas menyebutkan bahwa, ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.¹ Ayat (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.² Pernyataan ini menegaskan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang terdesentralisasi melalui susunan pemerintahan bertingkat. Dalam penjabarannya jumlah tingkatan pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari dua, yaitu pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Sejarah sistem pemerintahan daerah di Indonesia menunjukkan kecenderungan berimpitnya daerah otonom dan daerah administrasi melalui implementasi asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Bhenyamin Hoessein (2009) mengemukakan, penyelenggaraan desentralisasi mewujudkan *local self government* dengan terbentuknya daerah otonom, sedangkan dekonsentrasi menciptakan *field administration* (instansi vertikal) dan/atau *local state government*.³ Penyelenggaraan dekonsentrasi memperoleh pijakan yang kuat ketika UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dilaksanakan. Desain dekonsentrasi dalam undang-undang tersebut mengadaptasi pola *Integrated Field Administration* yang dijalankan secara paralel dengan desentralisasi. Model tersebut mengharuskan terwujudnya keseragaman batas-

¹Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 Perubahan Kedua, Konstitusi Indonesia UUD 1945 dan Amandemen I,II,III,IV, Pustaka Timur, Yogyakarta, 2009.

²*Ibid.*

³Bhenyamin Hoessein, *Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Konteks Pemerintahan Umum*, "Pemerintahan Daerah Di Indonesia" (Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2009).

batas wilayah kerja (yurisdiksi) dari berbagai instansi vertikal menurut wilayah administrasi di bawah wakil pemerintah.⁴

Di samping dekonsentrasi, UU No. 5 Tahun 1974 juga mengamankan pelaksanaan desentralisasi. Maka dianutnya *Integrated Field Administration* menuntut berimpitnya wilayah daerah otonom dengan wilayah administrasi (*fused model*) serta perangkapan jabatan kepala daerah sekaligus sebagai wakil pemerintah (*dual role*).⁵ Pada masa berlakunya UU No. 5 Tahun 1974, provinsi, kabupaten/kota menempati posisi sebagai daerah otonom dan wilayah administrasi sedang gubernur, bupati, dan walikota merangkap jabatan sebagai kepala daerah dan selaku wakil pemerintah. Menurut Hoessein, sesuai dengan pendapat Fried (1967), sistem pemerintahan daerah dengan karakteristik seperti tersebut adalah model *Integrated Prefectoral System*.⁶

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 cenderung sentralistis melalui implementasi dekonsentrasi yang lebih diutamakan dibandingkan desentralisasi. Implikasinya penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih bersifat *top down* dan terpusat. Hak otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan melalui prakarsa dan kemandirian bagi pemerintah daerah dan masyarakat lokal tidak terwujud. Reformasi politik yang berlangsung pesat tahun 1998 mendorong pelaksanaan reformasi tata pemerintahan dan memaksa pemerintah mengganti UU No. 5 Tahun 1974 dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menjadi komponen fundamental bagi reformasi sistem pemerintahan nasional menuju tata pemerintahan baru dari sentralistis ke struktur terdesentralisasi. Sejak saat itu pemerintahan daerah menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi dilakukan melalui penyerahan sebagian kekuasaan dan kewenangan negara kepada pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota. Melalui undang-undang tersebut konsep *Integrated Field Administration* dan *Integrated Prefectoral*

⁴*Ibid.*, hal. 218.

⁵*Ibid.*, hal. 219.

⁶*Ibid.*, hal. 219.

System diimplementasikan di daerah provinsi. Hal ini berarti hanya provinsi yang memiliki status sebagai wilayah administrasi sekaligus daerah otonom (*fused model*) serta hanya gubernur yang memiliki kedudukan dan peran ganda (*dual role*), yaitu sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi dan selaku kepala daerah. Sementara, kedudukan kabupaten/kota adalah daerah otonom murni yang menyelenggarakan desentralisasi dan bupati/walikota hanya berkedudukan sebagai kepala daerah.

Pada masa berlakunya UU No. 5 Tahun 1974, gubernur baik sebagai wakil pemerintah pusat maupun selaku kepala daerah memiliki peran dan fungsi yang efektif sebagai figur sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dimana dekonsentrasi dan desentralisasi dilaksanakan secara paralel. Peran dan fungsi tersebut diantaranya adalah membina ketenteraman dan ketertiban, melaksanakan pembinaan ideologi, politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa, menyelenggarakan koordinasi kegiatan instansi vertikal dan dinas daerah, serta membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Tetapi saat ini, lebih dari satu dasawarsa pasca dihentikannya UU No. 5 Tahun 1974 dan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004 kedudukan gubernur baik sebagai wakil pemerintah maupun selaku kepala daerah mengundang kontroversi terkait dengan tidak efektifnya peran ganda yang dimiliki gubernur.

Babak baru kedudukan gubernur dimulai dengan terbitnya UU No. 22 Tahun 1999 yang menyerahkan proses pemilihan kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Ketentuan tersebut kemudian direvisi melalui UU No. 32 Tahun 2004 yang menetapkan pemilihan langsung kepala daerah oleh rakyat (pilkada). Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 gubernur memiliki posisi yang sangat kuat dengan peran dan fungsi ganda yang dimilikinya yaitu sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah otonom. Tetapi legitimasi yang diperoleh melalui pilkada dengan kedudukan ganda tersebut ternyata tidak diimbangi dengan kualitas kepemimpinan gubernur yang memadai. Ekspektasi terhadap lahirnya gubernur yang memiliki kompetensi dan kapasitas manajerial tinggi hasil pilkada pada kenyataannya jauh panggang dari api.

Model rekrutmen gubernur melalui pilkada ikut andil dalam menciptakan situasi problematik ini. Fragmentasi sistem politik multi partai mengakibatkan terjadinya monopoli pilkada oleh partai politik melalui kooptasi kepentingan elite atau pemimpin partai sehingga menjadi salah satu penyebab buruknya kualitas gubernur. Terbatasnya kemampuan partai politik untuk menyediakan kandidat pemimpin daerah yang andal mendorong partai menempuh jalan pintas dengan merekrut calon kepala daerah melalui komersialisasi dukungan politik terhadap seseorang yang ingin maju dalam pilkada. Bakal calon yang memiliki modal finansial memadai sepanjang memenuhi persyaratan yang diajukan partai maupun koalisi partai dapat memiliki kendaraan politik untuk bertarung dalam pilkada meskipun dengan kapabilitas yang sangat minim.

Seiring dengan buruknya kualitas kepemimpinan kepala daerah hasil pilkada, Arbi Sanit (2009) menyatakan kepala daerah yang terpilih dalam pilkada kebanyakan tidak cukup memiliki pengalaman dan kemampuan sebagai politisi-negarawan-manajer pemerintahan dalam menanggulangi permasalahan masyarakat dan mengelola pemerintahan setempat.⁷ Secara lugas Arbi Sanit menambahkan, pilkada menghadirkan pemerintahan hasil pilihan rakyat, tapi tidak mampu melayani kepentingan rakyat. Kepala daerah terpilih secara demokratik, akan tetapi tidak mampu menjalankan pemerintahan secara efektif dan produktif.⁸ Mengacu pada gambaran tersebut tidak mengherankan jika hasil pembangunan di sebagian besar daerah tidak mengalami kemajuan yang berarti. Kalau saja terjadi perubahan itu pun berjalan sangat lambat. Jika terdapat gubernur yang berhasil meningkatkan kualitas pemerintahan daerah, maka hanya sedikit yang mampu melakukannya untuk mengatakan tidak ada.

Penyelenggaraan pilkada melalui sistem multi partai juga dapat mendorong timbulnya komplikasi masalah antara eksekutif (gubernur) dengan DPRD dan gubernur versus bupati/walikota. Fenomena yang muncul adalah jika gubernur kepala daerah berasal dari partai dan/atau koalisi partai yang tidak segaris dengan keinginan partai-partai yang terdapat di DPRD maka gubernur akan

⁷ Arbi Sanit, *Partai Politik dan Pemilihan Langsung Kepala Daerah : Parsialisasi Atau Konprehensifikasi Demokrasi?*, Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta, 2009.

⁸ *Ibid.*

mengalami kesulitan untuk merancang program dan kebijakan termasuk dalam pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Apalagi jika partai politik pendukung gubernur di DPRD merupakan minoritas. Akibatnya kemudian adalah kebijakan dan rencana program pembangunan serta APBD provinsi terlambat untuk disahkan sehingga penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan di provinsi tidak dapat segera dilaksanakan.

Dalam konteks hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota, diaspora politik sebagai dampak ikutan dari pilkada juga seringkali menyebabkan terjadinya ketegangan hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota. Perbedaan garis politik antara gubernur dengan bupati/walikota ikut menciptakan distorsi bagi hubungan birokrasi antara gubernur dengan bupati/walikota. Bahkan lebih daripada itu konflik antara kepala daerah dengan wakilnya sudah menjadi fenomena yang lazim dalam era pilkada. Kondisi tersebut menimbulkan ketidakefektifan bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Disharmoni relasi antara gubernur dengan bupati/walikota berakibat pada buruknya kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Hingga saat ini hanya sedikit yang ditemukan baik gubernur maupun bupati/walikota yang berhasil meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mampu mengembangkan daya saing daerah yang dipimpinnya.

Keterbatasan kewenangan yang dimiliki gubernur termasuk pemerintah provinsi jelas menjadi salah satu sumber permasalahan bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini. Kedudukan gubernur sebagai kepala daerah sangat terkait dengan peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah. Ibarat dua sisi dari satu mata uang keduanya tidak dapat dipisahkan. Sehubungan dengan hal ini, lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 sejak awal telah memicu kontroversi. Tidak lama setelah undang-undang tersebut diimplementasikan, pemerintah pusat menyimpulkan bahwa pemerintah kabupaten/kota sulit diawasi dan dikendalikan. Khususnya menyangkut peran pemerintah provinsi dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang tidak dipandang penting oleh kabupaten/kota. Kondisi tersebut dipicu oleh kesalahpahaman pimpinan kabupaten/kota dalam memaknai ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 22 tahun

1999 yang secara eksplisit menyatakan tidak terdapat hubungan hierarki antara daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota sebagai daerah otonom.

Konstruksi gubernur sebagai wakil pemerintah dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak jauh berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang digantikannya. Kantor-kantor wilayah kementerian/lembaga dihapus, peran bupati/walikota dibatasi hanya sebagai kepala daerah dan tidak lagi menjabat sebagai wakil pemerintah. Konstruksi demikian mengharuskan pemerintah pusat mengoptimalkan peran gubernur agar pemerintah pusat dapat menjalankan fungsi pemerintahannya secara efektif. Tetapi revisi UU No. 22 Tahun 1999 tidak memberikan harapan cerah bagi perbaikan pengaturan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah. Upaya pemerintah untuk memperkuat kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah melalui UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 37 dan Pasal 38 tidak menghasilkan formulasi yang jelas.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sudah seharusnya diletakkan dalam konteks dekonsentrasi. Maka jika pemerintah menempatkan Pasal 37 dan Pasal 38 UU No. 32 Tahun 2004 adalah konstruksi dekonsentrasi sebagai dasar operasi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, terdapat sejumlah kelemahan yang dapat ditunjukkan dari konstruksi tersebut. Identifikasi terhadap minimnya pengaturan asas dekonsentrasi dalam UU No. 32 Tahun 2004 menemukan beberapa fakta sebagai berikut: pertama, definisi dekonsentrasi disebutkan di dalam ketentuan umum di undang-undang tersebut, namun di batang tubuh hampir sama sekali tidak terdapat substansi yang mengatur tentang dekonsentrasi secara jelas. Hal ini dapat menjadi bukti bahwa secara gradual asas dekonsentrasi telah terpinggirkan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Kedua, minimnya pengaturan urusan pemerintahan umum yang seharusnya menjadi domain tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah. Ketiga, Pasal 38 ayat (1) yang merupakan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah ambigu terhadap tugas dan wewenang gubernur selaku kepala daerah otonom.

Analisis yang dilakukan oleh Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan (2006) juga menunjukkan kelemahan-kelemahan dekonsentrasi dalam undang-undang tersebut sebagai berikut: pertama, UU No. 32 Tahun 2004 tidak memuat satu pasal pun yang menyebutkan adanya wilayah administrasi

untuk kepentingan dekonsentrasi. Kedua, provinsi sebagai wilayah yurisdiksi operasi gubernur selaku wakil pemerintah tidak didefinisikan sebagai wilayah administrasi. Ketiga, ketidaktepatan penggunaan frasa “di wilayah tertentu” dalam definisi dekonsentrasi yang dapat mengakibatkan munculnya perbedaan batas yurisdiksi antara peta administrasi lapangan dengan peta yurisdiksi daerah otonom tertentu baik provinsi maupun kabupaten/kota bagi operasi instansi vertikal.⁹ Keempat, ketidakjelasan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah terhadap instansi vertikal, ini terkait dengan ketidaksinkronan antara Pasal 37 ayat (1) dan Pasal 38 ayat (1).¹⁰ Legal problem tersebut jelas mempengaruhi efektifitas pelaksanaan dekonsentrasi sebagai bagian dari amanat UU No. 32 Tahun 2004.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 pemerintahan provinsi menganut *Integrated Field Administration* dan *Integrated Prefectoral System*, maka instansi vertikal yang beroperasi di wilayah administrasi provinsi seharusnya berada di bawah kendali, koordinasi, dan pengawasan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Tetapi konstruksi dekonsentrasi yang dibangun dalam undang-undang tersebut secara implisit justru mereduksi peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah dalam hubungannya dengan instansi vertikal penyelenggara dekonsentrasi. Argumentasi untuk menjelaskan fakta ini terletak pada substansi Pasal 37 ayat (1) dan Pasal 38 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang menurut Irfan Ridwan Maksum (2008) bahwa, gubernur sebagai wakil pemerintah tidak diberi tugas untuk berhadapan langsung dengan instansi vertikal.¹¹ Dalam arti gubernur tidak memiliki peran dan fungsi apapun terhadap instansi vertikal, sedangkan merujuk teori wakil pemerintah yang dinyatakan oleh Hoessein mengacu Fried (1967) tidak demikian, yang menyebutkan terdapatnya tanggungjawab wakil pemerintah sebagai integrator dan koordinator seluruh instansi vertikal di daerahnya.¹²

⁹ Definisi dekonsentrasi menurut UU No. 32 Tahun 2004 adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

¹⁰ Eko Prasajo, et al, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural* (Depok: Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2006).

¹¹ Irfan Ridwan Maksum, *Dekonsentrasi dan Instansi Vertikal* (Catatan Kritis UU No.32 Tahun 2004), Seluk Beluk Pemerintahan Daerah Mencari Alternatif Memperkuat Negara Bangsa. FISIP UI Press, Depok, 2008.

¹² *Ibid.*

Conceptual problem, normative problem dan *factual problem* yang dipaparkan di atas menyulitkan penyelenggaraan dekonsentrasi dan menunjukkan lemahnya kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dalam praktik di lapangan banyak kasus yang dapat dijadikan bukti atas distorsi kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Peran gubernur sangat minim terhadap kegiatan yang dilakukan instansi vertikal dan nyaris tanpa fungsi apapun. Instansi vertikal tidak memandang institusi gubernur sebagai partner strategis dalam melakukan komunikasi dan koordinasi kegiatan instansi vertikal. Pertanggungjawaban kegiatan instansi vertikal sepenuhnya dilakukan secara terpusat, gubernur sebagai wakil pemerintah mengalami disfungsi peran dan kewenangan. Kondisi ini menyebabkan koordinasi program pemerintah daerah dengan kegiatan kementerian/lembaga pusat di daerah menjadi kacau, sehingga seringkali program kegiatan yang dilakukan saling berkelindan dan tidak menghasilkan output yang maksimal.

Tidak mengherankan apabila hal ini menjadi salah satu sumber permasalahan penyelenggaraan dekonsentrasi di daerah. Ketidakjelasan tugas dan wewenang gubernur selaku koordinator, pembina, dan pengawas penyelenggaraan dekonsentrasi serta minimnya sumber daya yang dimiliki gubernur sebagai wakil pemerintah menjadi salah satu faktor distorsi penyelenggaraan dekonsentrasi. Menjadi suatu keniscayaan jika kemudian gubernur tidak mengetahui berapa besar dana dekonsentrasi yang terdapat di wilayahnya dan untuk program dan kegiatan apa saja dana tersebut dimanfaatkan. Pada akhirnya penyelenggaraan dekonsentrasi banyak diwarnai penyelewengan dana dan ketidakjelasan program kegiatan yang dijalankan. Instansi vertikal tampaknya belum sepenuhnya mengakui posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang seharusnya memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan instansi vertikal sehingga memiliki wewenang untuk mengkoordinasikan dan mengintegrasikan program dan kegiatan instansi vertikal di wilayah provinsi.

Pengabaian bupati/walikota kepada gubernur sebagai wakil pemerintah turut mewarnai penyelenggaraan otonomi daerah pasca reformasi. Hal ini disebabkan oleh terputusnya hierarki antara gubernur dengan bupati/walikota berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999. Tampaknya secara psikologis pendapat

yang menyatakan bupati/walikota bukan bawahan gubernur tetap membekas dan mempengaruhi paradigma bupati/walikota terhadap kedudukan gubernur baik sebagai wakil pemerintah maupun selaku kepala daerah. Polarisasi politik dan sistem rekrutmen gubernur melalui pilkada langsung yang tidak simetris dengan konsep wakil pemerintah ikut memperparah terjadinya kondisi tersebut. Gubernur berada dalam dua titik ekstrim, yaitu: pertama sebagai wakil pemerintah gubernur seharusnya dipilih oleh presiden. Kedua, selaku kepala daerah gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat.

Implikasi dari permasalahan tersebut muncul jika dikaitkan dengan keberadaan kepala daerah kabupaten/kota yang juga dipilih langsung. Faktanya banyak bupati/walikota yang terpilih bukan dari partai yang sama dengan gubernur, bahkan tidak sedikit antara gubernur dengan bupati/walikota adalah oposisi. Garis politik yang berbeda serta keterbatasan pengaturan tugas dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah menyebabkan masalah menjadi semakin kompleks. Kondisi ini memicu terjadinya disharmoni hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota. Bupati/walikota terjebak pada dilema loyalitas ganda, patuh kepada gubernur sebagai kepala daerah dan/atau selaku wakil pemerintah, atau justru harus taat dan tunduk kepada partai.

Penyelenggaraan dekonsentrasi oleh gubernur sebagai wakil pemerintah yang dilakukan hanya di provinsi juga berdampak terhadap efektifitas pembangunan di kabupaten/kota. Eko Prasajo (2009) mengemukakan, ketiadaan perangkat dekonsentrasi di tingkat kabupaten/kota telah menyebabkan sulitnya koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berimplikasi pada terputusnya alur program mulai dari tingkat nasional, tingkat provinsi, sampai pada tingkat kabupaten/kota.¹³ Hal ini mengakibatkan miskoordinasi perencanaan, kebijakan, program, dan kegiatan serta lemahnya pengawasan peraturan daerah yang diterbitkan oleh kabupaten/kota.

Ketiadaan kantor wilayah pada level provinsi menjadi salah satu faktor beratnya tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Permasalahan semakin kompleks ketika kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah faktanya tidak dilengkapi dengan perangkat organisasi. Yaitu perangkat kerja bagi

¹³Eko Prasajo, *Reformasi Kedua, Melanjutkan Estafet Reformasi*, Salemba Humanika, Jakarta, 2009.

gubernur selaku wakil pemerintah yang meliputi struktur organisasi/kelembagaan, staf dan personil pelaksana, ruang lingkup tugas dan wewenang, serta kedudukan keuangan sebagai instrumen pendukung berjalannya tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Bagaimana mungkin gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat menjalankan peran dan fungsinya secara efektif apabila dukungan terhadap tugas dan wewenang gubernur sangat minim, bahkan nihil. Dalam konteks ini kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat harus didukung dengan keberadaan institusi kelembagaan yang memiliki kapasitas sebagai *intermediate government*.

Selama ini muncul sinyalemen bahwa pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat menggunakan perangkat daerah otonom baik melalui Biro, Dinas maupun Lembaga Teknis Daerah (LTD) yang notabene adalah perangkat kerja gubernur selaku kepala daerah. Hal ini tentu tidak dapat dibenarkan. Penggunaan perangkat daerah otonom dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat mengganggu pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai kepala daerah. Kinerja perangkat daerah otonom tidak maksimal dan berpotensi menimbulkan defisit sumber daya aparatur dan keuangan yang seharusnya digunakan untuk pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai kepala daerah. Di samping itu praktik semacam ini dapat memperlemah akuntabilitas gubernur dalam menjalankan tugas dan wewenang yang diembannya.

Kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pada hakekatnya diletakkan dalam kerangka dekonsentrasi. Berdasarkan kedudukannya tersebut, gubernur selaku wakil pemerintah mengemban tugas dan wewenang pemerintahan umum di wilayah administrasi yang dipimpinnya. Menurut Eko Prasajo, tugas dan wewenang pemerintahan umum ini merupakan tugas-tugas yang berhubungan dengan penciptaan stabilitas, integrasi nasional, koordinasi pemerintahan dan pembangunan, serta pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan oleh kabupaten/kota.¹⁴ Tugas dan wewenang strategis ini faktanya belum diatur secara proporsional dalam undang-undang. Substansi tentang tugas

¹⁴ Prasajo, *Op.Cit.* hal 183.

dan wewenang pemerintahan umum bagi gubernur sebagai wakil pemerintah sangat miskin dalam UU No. 32 Tahun 2004.

Gubernur selaku wakil pemerintah merupakan figur penting sebagai integrator dan stabilisator di wilayah yurisdiksinya. Apalagi dalam negara yang menganut model pemerintahan daerah dengan sistem prefektur terintegrasi seperti Indonesia. Menurut Hoessein (2009) di negara yang menganut sistem prefektur terintegrasi dengan wewenang pemerintahan umum di tangan wakil pemerintah perlu untuk mempertahankan dan memperjelas wewenang pemerintahan umum tersebut melalui mekanisme hukum.¹⁵ Alasannya, menurut Hoessein (2009) mengacu Fried (1967) sistem prefektur terintegrasi sangat kondusif bagi bangsa yang memiliki derajat konsensus rendah, kerap kali mengalami ketidakstabilan sosial dan politik serta terdapat ketimpangan sumber daya alam antar wilayah.¹⁶ Deskripsi tersebut tepat untuk menggambarkan kondisi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka menindaklanjuti pengaturan asas dekonsentrasi di dalam UU No. 32 Tahun 2004, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Namun sekali lagi, peraturan pemerintah tersebut secara substansial sangat minim konsep dekonsentrasi. Dalam peraturan pemerintah ini, kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah tidak diatur sama sekali. Formulasi tentang wilayah administrasi sebagai dasar wilayah yurisdiksi operasi gubernur sebagai wakil pemerintah dalam konteks dekonsentrasi serta pengaturan tentang wewenang pemerintahan umum juga tidak ditemukan. PP No. 7 Tahun 2008 tersebut lebih banyak mengatur mengenai teknis penyelenggaraan dekonsentrasi akan tetapi sangat miskin esensi dekonsentrasi.

Permasalahan yang tampak jelas di depan mata ini kenyataannya tidak mendapat perhatian serius dari pemerintah. Respon pemerintah sangat lamban. Hampir lima tahun setelah UU No. 32 Tahun 2004 diimplementasikan perangkat organisasi gubernur selaku wakil pemerintah belum juga terbentuk. Ruang lingkup dan tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah baru diterbitkan melalui Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2010

¹⁵ Hoessein, *Op.Cit.* hal. 220.

¹⁶ Hoessein, *Op.Cit.* hal. 220.

yang kemudian direvisi melalui Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2011. Peraturan pemerintah tersebut merupakan manifestasi dari Pasal 38 ayat (3) dan ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004. Tetapi perangkat organisasi dekonsentrasi gubernur sebagai wakil pemerintah dan konsep wilayah administrasi tidak disinggung dalam peraturan pemerintah tersebut. Satu hal yang juga penting untuk dicermati adalah Pasal 7 ayat (4) yang secara eksplisit menyebutkan bahwa pemerintah akan memberikan sanksi bagi kabupaten/kota yang dengan sengaja tidak ikut koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), namun jenis dan mekanisme pemberian sanksi tidak jelas diatur dalam PP No. 19 Tahun 2010. Pada satu sisi ketentuan tersebut seharusnya dapat menjadi terobosan penting bagi pemerintah untuk menata kembali relasi antara gubernur dengan bupati/walikota.

Kementerian Dalam Negeri selanjutnya menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan 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. Apabila ditotal maka, dibutuhkan waktu hingga 8 (delapan) tahun untuk menyusun instrumen kebijakan pendukung bagi gubernur sebagai wakil pemerintah semenjak UU No. 32 Tahun 2004 disahkan. Jangka waktu yang tidak singkat, sementara tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah seharusnya sudah efektif berjalan begitu undang-undang telah mengamanatkan. Fakta ini jelas sangat mempengaruhi efektifitas pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah.

Paparan berbagai isu dan persoalan yang melingkupi kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi tersebut di atas perlu dibahas secara tuntas. Tantangan strategis yang dihadapi gubernur sebagai wakil pemerintah saat ini adalah terbitnya UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengandung substansi krusial dan berbobot mengenai kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dalam rangka memenuhi asas komprehensifitas suatu naskah disertai maka, kajian disertai ini juga

membahas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah khususnya yang berhubungan dengan substansi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa problematika yang melingkupi kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sangat kompleks. Untuk itu diperlukan klarifikasi ilmiah sehubungan dengan situasi problematik tersebut. Memperhatikan pentingnya kejelasan dan masa depan kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, maka penelitian tentang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat strategis dilakukan untuk menemukan dan merumuskan rekomendasi kebijakan bagi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Penelitian disertasi tentang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diharapkan dapat memberi kontribusi yang berarti dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

1.2 Pertanyaan Penelitian

Kompleksitas permasalahan yang ditimbulkan atas ketidakjelasan kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah selama satu dasawarsa terakhir telah memicu kontroversi dan membawa implikasi yang mendalam dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan, maka dikembangkan dua pertanyaan penelitian untuk mengkaji permasalahan kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam sistem pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedua pertanyaan penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mengapa kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia berjalan tidak efektif?
2. Bagaimanakah konstruksi kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam sistem pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia ke depan?

Pertanyaan penelitian pertama penting diajukan untuk memandu peneliti dalam mengeksplorasi berbagai problematika kedudukan, tugas dan

wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah khususnya semenjak UU No. 32 Tahun 2004 dijalankan. Ketidakefektifan kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah telah berlangsung semenjak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 hingga revisinya yaitu UU No. 32 Tahun 2004 diimplementasikan. Analisis terhadap berbagai problematika kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah dilakukan melalui pendekatan administratif meliputi ruang lingkup tugas dan wewenang gubernur, perangkat organisasi, personil, dan kedudukan keuangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Di samping itu, peneliti juga menggali dan mengeksplorasi data sehubungan dengan relasi gubernur dengan bupati/walikota, gubernur dengan instansi vertikal, gubernur dengan DPRD provinsi, dan pilkada gubernur.

Pertanyaan penelitian kedua strategis dikemukakan, peneliti bermaksud merumuskan konstruksi kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat ke depan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Sejalan dengan hal ini, pertanyaan penelitian kedua mengeksplorasi mengenai bagaimana desain sistem pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia selaras dengan kedudukan gubernur baik sebagai wakil pemerintah pusat maupun selaku kepala daerah. Isu-isu penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, seperti: titik berat pelaksanaan desentralisasi dan/atau dekonsentrasi, pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi, kabupaten/kota, pilkada gubernur, kepemimpinan gubernur dan lain sebagainya masih terus mengemuka. Dalam konteks ini desain pemerintahan daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi bagian penting untuk merumuskan konstruksi kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat pada masa yang akan datang.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian di atas, maka tujuan penelitian ini, adalah:

1. Menganalisis berbagai problematika kedudukan, perandan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia mengapa berjalan tidak efektif .

2. Merumuskan konstruksi kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam sistem pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia ke depan.

Output tujuan penelitian yang pertama adalah teranalisisnya berbagai problematika mengenai kedudukan, peran dan fungsi gubernur dalam konteks ini adalah kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dalam perspektif administrasi kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah ditinjau dalam konteks ruang lingkup tugas dan wewenang, desain organisasi, personil pendukung, dan kedudukan keuangan gubernur. Termasuk dalam hal ini adalah pola relasi antar gubernur dengan bupati/walikota, gubernur dengan instansi vertikal, gubernur dengan DPRD provinsi dan mengenai pilkada gubernur. Data-data hasil penelitian mengenai *factual problem* kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dianalisis dan dideskripsikan secara terstruktur untuk menjawab tujuan penelitian pertama.

Kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sangat strategis. Berdasarkan kedudukannya tersebut sudah seharusnya pemerintah memberikan tugas dan wewenang yang tegas dan jelas bagi gubernur sebagai wakil pemerintah. Melalui tujuan penelitian kedua dirumuskan konstruksi kedudukan, ruang lingkup peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan analisis data penelitian. Keberadaan organisasi sangat penting, sebab pada dasarnya gubernur tidak dapat melaksanakan tugas dan wewenang sebagai wakil pemerintah pusat secara personal. Untuk itu perlu disusun perangkat kelembagaan gubernur termasuk semua aspek yang ada di dalamnya. Perangkat kelembagaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat ke depan berfokus pada perangkat gubernur selaku wakil pemerintah pusat dalam menjalankan dekonsentrasi.

Kedudukan keuangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat menempati posisi yang penting agar gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat menjalankan peran dan fungsinya secara keseluruhan. Ketidakjelasan pembiayaan selama ini menimbulkan implikasi yang luas terhadap efektifitas pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Maka dari itu kejelasan kedudukan keuangan gubernur urgen untuk dibahas guna memberikan

klarifikasi terhadap kedudukan keuangan gubernur sebagai wakil pemerintah. Kedudukan keuangan ini mencakup aspek sumber pembiayaan, mekanisme pembiayaan, dan ruang lingkup pembiayaan. Sangat jelas bahwa faktor anggaran bagi pembiayaan tugas dan kedudukan gubernur mempengaruhi efektifitas pelaksanaan peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah. Secara ringkas tujuan penelitian kedua memiliki output sebagai berikut:

- a. Desain pemerintahan daerah yang memuat konstruksi kedudukan gubernur dalam sistem pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Konstruksi peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat;
- c. Desain kelembagaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat; dan
- d. Desain anggaran keuangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

1.4 Signifikansi Penelitian

Penelitian dengan topik gubernur dan sistem pemerintahan daerah merupakan kajian dalam perspektif administrasi publik. Teori yang menjadi dasar analisis dan pembahasan adalah sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi, dan *Prefectoral System*. Studi tentang sistem pemerintahan daerah dengan berbagai fokus penelitian sudah banyak dilakukan, akan tetapi penelitian tentang gubernur belum banyak dilakukan. Mengacu pada pendekatan dan strategi penelitian yang digunakan, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori dekonsentrasi, desentralisasi, dan teori *Prefectoral System* serta implementasinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam tataran praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya mengenai konstruksi kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam sistem pemerintahan daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia ke depan, melalui:

- a. Kejelasan konstruksi kelembagaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat;
- b. Kejelasan ruang lingkup tugas, wewenang dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat;
- c. Kejelasan personil pendukung; dan

d. Kejelasan kedudukan keuangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

1.5 Ruang Lingkup dan Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan bersifat deskriptif-analitis dengan ruang lingkup pada kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam sistem pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam rangkaian analisis penelitian frasa “kedudukan, tugas dan wewenang gubernur” banyak dikemukakan karena dalam bahasa normatif peraturan perundang-undangan frasa tersebut yang digunakan. Peneliti memakai frasa “kedudukan, peran dan fungsi gubernur” dalam pertanyaan penelitian sebagai upaya untuk mengeksplorasi lebih jauh tugas dan wewenang gubernur selaku wakil pemerintah pusat sebagai dasar untuk mengkonstruksi kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat ke depan dan bukan untuk dimaknai sebagai bentuk ketidakkonsistenan dalam penggunaan istilah.

Penelitian disertasi ini memiliki sejumlah keterbatasan. Pertama, studi ini dilakukan secara terbatas pada dua daerah penelitian yaitu Provinsi Kalimantan Tengah dan Provinsi Jawa Timur, dengan demikian peneliti tidak dapat melakukan klaim bahwa problematika kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di seluruh Indonesia memiliki fenomena riil yang sama seperti peneliti peroleh di dua daerah penelitian tersebut. Kedua, pendekatan yang digunakan penelitian ini adalah metode kualitatif yang mengandalkan peneliti sebagai instrumen utama. Keterbatasan pengetahuan, pemahaman, dan obyektivitas peneliti dalam menginterpretasikan fenomena kedudukan, tugas dan wewenang gubernur memungkinkan terjadinya bias interpretasi dan penafsiran dalam memahami konteks kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Ketiga, secara teoritik pembahasan mengenai gubernur sebagai wakil pemerintah masih sangat terbatas, sehingga dasar analisis teori dan konsep yang peneliti gunakan juga terbatas, hal ini mempengaruhi analisis dalam merumuskan konstruksi kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat ke depan.

BAB 2

KERANGKA TEORI

Penelitian mengenai gubernur dalam sistem pemerintahan daerah memerlukan pembahasan yang komprehensif dan mendalam. Keberadaan gubernur dapat ditemukan di hampir seluruh sistem pemerintahan daerah di dunia dengan beragam istilah dan sistem yang melingkupinya. Gubernur memiliki kedudukan, peran dan fungsi berbeda-beda tergantung pada sistem pemerintahan nasional dan daerah yang dianut oleh masing-masing negara. Teori yang membahas tentang gubernur sangat terbatas. Telaahan gubernur dengan segala aspek yang melingkupinya jarang dikupas secara khusus, paling jauh teori dan konsep gubernur dibahas sebagai bagian dari suatu teori. Dalam Bab 2, secara konseptual gubernur dilihat sebagai bagian dari sistem pemerintahan negara, baik nasional maupun daerah. Selaras dengan kebutuhan tersebut maka, teori yang digunakan dalam disertasi ini adalah: konsep dan teori mengenai negara, sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi, dan *Prefectoral System*.

2.1 Sentralisasi dan Desentralisasi Dalam Sistem Negara

Diskursus tentang negara memiliki dimensi bahasan sangat luas meliputi sejarah terbentuknya negara, unsur dan sifat yang dimiliki negara, bentuk dan sistem pemerintahan negara, serta terminologi negara yang hingga saat ini memiliki berbagai macam definisi dan pengertian. Miriam Budiarto (2008) menyatakan setiap negara mempunyai wilayah, penduduk, pemerintah, dan kedaulatan sebagai unsur mutlak yang harus dimiliki oleh suatu negara.²⁰ Manifestasi atas kedaulatan yang dimilikinya, negara memiliki sifat memaksa, sifat monopoli, dan sifat mencakup semua (*all-encompassing, all-embracing*) agar peraturan perundangan ditaati, untuk menetapkan tujuan bersama dari masyarakat, dan memastikan bahwa semua peraturan perundang-undangan berlaku untuk semua orang tanpa kecuali.²¹

²⁰ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.

²¹ *Ibid.*

Ni'matul Huda (2010) mengemukakan bahwa bentuk kontemporer negara terbagi dalam tiga kelompok besar, yaitu: negara konfederasi, negara kesatuan, dan negara federal.²² Menurut Edward M. Said mengutip L. Oppenheim dalam Budiarmo (2008), konfederasi terdiri dari beberapa negara yang berdaulat penuh untuk mempertahankan kemerdekaan ekstern dan intern, bersatu atas dasar perjanjian internasional yang diakui dengan menyelenggarakan beberapa alat perlengkapan tersendiri yang mempunyai kekuasaan tertentu terhadap negara anggota konfederasi, tetapi tidak terhadap negara-negara itu.²³ Berdasarkan pengertian ini, Budiarmo berpendapat bahwa “negara-negara yang tergabung dalam konfederasi itu tetap merdeka dan berdaulat, sehingga konfederasi itu sendiri pada hakikatnya bukanlah negara, baik ditinjau dari sudut ilmu politik maupun dari sudut hukum internasional.”²⁴ Kelangsungan hidup konfederasi sangat tergantung pada keinginan atau kesukarelaan negara-negara peserta berdasarkan *vested interest* yang terdapat dalam ikatan konfederasi. Dengan demikian dapat dikatakan konfederasi merupakan ikatan kenegaraan yang sangat lemah dan tanpa kedaulatan.²⁵

Bentuk negara yang kedua adalah negara kesatuan. C.F. Strong (1963) menyatakan:

*“A unitary state is one organised under a single central government; that is to say, whatever powers are possessed by the various districts within the area administered as a whole by the central government, are held at the discretion of that government, and the central power is supreme over the whole without any restrictions imposed by any law granting special powers to its part”.*²⁶

Menurut Strong, negara kesatuan adalah satu negara yang diselenggarakan di bawah satu pemerintah pusat yang tunggal, yaitu kekuasaan apapun yang dimiliki oleh berbagai daerah dalam lingkup wilayah yang secara keseluruhan diatur oleh

²² Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

²³ Budiarmo, *Op.Cit.*

²⁴ Budiarmo, *Op.Cit.*

²⁵ Budiarmo, *Op.Cit.*

²⁶ C.F. Strong, *A History of Modern Political Constitution, An Introduction To The Comparative Study Of Their History and Existing Form*, G. P. Putnam's Sons, New York, 1963.

pemerintah pusat, diselenggarakan dengan kebijakan pemerintah itu sendiri, dan kekuasaan pusat adalah yang tertinggi di atas semuanya tanpa pembatasan oleh hukum apapun yang memberikan kewenangan khusus pada bagian wilayahnya.

Budiarjo (2008) mengutip Strong mengemukakan bahwa, “negara kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat”.²⁷ Abu Daud Busroh (2010) menyebutkan:

“negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Busyroh menambahkan, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.”²⁸

Dalam negara kesatuan penyerahan sebagian kekuasaannya dilakukan melalui penyelenggaraan desentralisasi dengan terwujudnya pemerintahan daerah otonom dengan kekuasaan tertinggi tetap dipegang oleh pemerintah pusat (negara kesatuan terdesentralisasi).²⁹

Miriam Budiarjo mengemukakan, hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi dan kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain badan legislatif pusat. Budiarjo menambahkan terdapatnya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan tetap terletak di tangan pemerintah pusat.³⁰ Hal ini selaras dengan pernyataan C.F. Strong dalam Budiarjo (2008) yang menyatakan, terdapat dua ciri

²⁷ Budiarjo, *Op.Cit.*

²⁸ Abu Daud Busyroh: *Ilmu Negara*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2010.

²⁹ Budiarjo, *Op.Cit.*

³⁰ Budiarjo, *Op.Cit.*

mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu: “(1) adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, dan (2) tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat.”³¹

Bentuk ketiga dari negara adalah negara federal. Strong (1963) mendefinisikan sebagai berikut: “*a federal state is one in which a number of coordinate states unite for certain common purposes*”.³² Menurut Strong negara federal adalah satu negara di mana terdapat sejumlah negara yang mengkoordinasikan diri bersatu untuk tujuan tertentu bersama. Strong menambahkan untuk membentuk suatu negara federal diperlukan dua syarat, yaitu: “(1) adanya perasaan sebangsa di antara kesatuan-kesatuan politik yang hendak membentuk federasi itu, dan (2) keinginan pada kesatuan-kesatuan politik yang hendak mewujudkan federasi melalui ikatan terbatas, oleh karena itu apabila kesatuan-kesatuan politik itu menghendaki persatuan, maka bukan federasilah yang akan dibentuk, melainkan negara kesatuan.”³³

Jimly Asshiddiqie (2008) menyatakan terdapat empat macam susunan organisasi negara, yaitu: 1) negara kesatuan, 2) negara serikat atau federal, 3) negara konfederasi, dan 4) negara superstruktural (superstate). Asshiddiqie menjelaskan, negara kesatuan adalah negara dimana kekuasaan negara terbagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas.³⁴

Sebaliknya dalam negara serikat, kekuasaan negara terbagi antara negara bagian dan pemerintahan federal. Kekuasaan asli ada di negara bagian sebagai badan hukum negara yang bersifat sendiri-sendiri yang secara bersama-sama membentuk pemerintahan federal dengan batas-batas kekuasaan yang disepakati bersama oleh negara-negara bagian dalam konstitusi federal. Urusan pertahanan, keuangan, dan hubungan luar negeri di negara serikat selalu ditentukan sebagai urusan pemerintahan

³¹ Budiarto, *Op.Cit.*

³² Strong, *Op.Cit.*

³³ Budiarto, *Op.Cit.*

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008.

federal, sehingga dalam praktik pemerintahan federal cenderung sangat kuat kedudukannya.³⁵

Bentuk negara ketiga adalah konfederasi (*statenbond*), merupakan persekutuan antar negara-negara yang berdaulat dan independen yang karena kebutuhan tertentu mempersekutukan diri dalam organisasi kerjasama yang longgar. Contohnya, negara-negara merdeka bekas Uni Soviet, setelah Uni Soviet bubar, bersama-sama membentuk *Confederation of Independent States* (CIS). Sifat persekutuannya sangat longgar, sehingga menyerupai organisasi-organisasi kerjasama antar negara yang biasa, seperti ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*), Arab League, dan sebagainya.³⁶

Bentuk keempat adalah fenomena baru sejak terbentuknya dan berkembangnya Uni Eropa. Organisasi Uni Eropa (*European Union*) tidak dapat disebut sebagai organisasi seperti konfederasi, karena sifatnya sangat kuat. Namun sebagai persekutuan antar negara, organisasi ini tidak dapat lagi disebut sebagai persekutuan biasa, karena di dalamnya terdapat fungsi-fungsi kenegaraan yang lazim, seperti fungsi legislasi, fungsi administrasi, dan bahkan fungsi peradilan Eropa. Asshiddiqie mengemukakan, negara *superstate* untuk disebut sebagai pemerintahan negara yang tersendiri, bentuk dan susunannya tidak dapat dibandingkan dengan organisasi negara kesatuan ataupun negara serikat. Bahkan jika kelak Konstitusi Eropa dapat disepakati dan akhirnya diratifikasi oleh masing-masing negara anggotanya, maka Uni Eropa itu dapat dikatakan benar-benar menjadi negara yang tersendiri. Saat ini sudah banyak pihak yang menyebut organisasi Uni Eropa sebagai “Super State” atau negara super yang merupakan super struktur (*superstructure*) dari negara-negara Eropa yang menjadi anggotanya.³⁷

Bentuk negara yang populer selain negara kesatuan adalah negara federal dan pembahasan tentang negara federal tidak dapat dilepaskan dari paham federalisme. Menurut Eko Prasjojo (2005), “Federalisme dan negara federal tidaklah simetris.

³⁵ Asshiddiqie, *Ibid.*

³⁶ Asshiddiqie, *Ibid.*

³⁷ Asshiddiqie, *Ibid.*

Federalisme sebagai idiologi dan teori adalah prinsip dan semangat hidup bersama dalam suatu konvensi sinergis".³⁸ Prasajo menjelaskan bahwa, federalisme perwujudannya tidak selalu dalam bentuk negara federal, akan tetapi memberikan dasar penguatan setiap individu dan struktur sosial terbawah dalam suatu komunitas bangsa. Federalisme sebagai teori dan idiologi mengalami konkretisasi nilai dalam bentuk negara federal.³⁹ Lebih jauh Prasajo menambahkan, federalisme mengkonstruksikan sejumlah variabel yang menggambarkan tarik menarik antara sentralisasi dan desentralisasi kekuasaan berbasiskan teritorial.⁴⁰ Berdasarkan penjelasan tersebut maka, dalam sistem pemerintahan di negara federal, sentralisasi dan desentralisasi sesungguhnya saling terkait satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan.

Tidak terdapat suatu negara yang dapat mempertahankan eksistensinya tanpa sentralisasi. Sejak kelahirannya negara menganut sentralisme dalam memanifestasikan peran dan fungsinya untuk mengelola negara dan pemerintahan. Derajat sentralisasi suatu negara sangat tergantung dengan sistem pemerintahan yang dipengaruhi oleh sistem politik, sosial, dan ekonomi, serta adanya tuntutan demokrasi baik dalam konteks nasional maupun global. Di negara konfederasi sulit untuk mengukur derajat sentralisasi dan desentralisasi karena bentuk ikatan antar anggota konfederasi yang kabur. Hal ini sangat berbeda dengan negara kesatuan dan negara federal yang sangat jelas bentuk pemerintahannya.

Sentralisasi adalah keseluruhan wewenang pemerintahan yang terpusat pada pemerintah pusat.⁴¹ Interpretasi yang dapat diberikan terkait definisi ini adalah bahwa seluruh keputusan/kebijakan oleh pusat mutlak harus dilaksanakan oleh tingkatan pemerintahan di bawahnya (daerah) berdasarkan undang-undang.⁴² Sementara itu desentralisasi secara umum dapat didefinisikan sebagai pendelegasian wewenang

³⁸ Eko Prasajo, *Federalisme dan Negara Federal, Sebuah Pengantar*, Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2005.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Ahmad Khairuddin, *Fenomena Keadilan Dalam Otonomi Daerah, Otonomi Daerah, Etnasionalisme dan Masa Depan Indonesia*, Editor: Bungaran Antonius Simanjuntak, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2010.

⁴² *Ibid.*

dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada pimpinan atau pejabat-pejabat pada level bawah pada suatu organisasi.⁴³ Namun dalam tataran praktik penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi tidak hanya masalah pendelegasian wewenang. Desentralisasi pada hakekatnya merupakan penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang mengandung dua substansi pokok, yaitu wewenang mengatur dan wewenang mengurus urusan pemerintahan.

Dalam konteks negara-bangsa hampir tidak mungkin penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara sentralistik oleh pusat semata.⁴⁴ Tidak mungkin pula penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara lokalitas belaka.⁴⁵ Azhar Kasim (2005) menyatakan negara federal sebagai konkretisasi federalisme pada dasarnya kontinum dengan negara kesatuan dengan tetap dibutuhkannya derajat sentralisasi dalam penyelenggaraan negara.⁴⁶ Begitu juga dengan negara kesatuan, melalui paham unitarisme yang dianutnya tidak kemudian hampa tanpa desentralisasi. Di negara federal, konkretisasi desentralisasi diadaptasi melalui keberadaan pemerintahan daerah di bawah negara-negara bagian, sedangkan di negara kesatuan desentralisasi terwujud melalui terselenggaranya otonomi daerah yang melahirkan daerah otonom.

Hans Kelsen (2009) menyatakan derajat desentralisasi merupakan indikator pembeda antara negara kesatuan, negara federal dan negara konfederasi. Kelsen mengemukakan :

Only the degree of decentralization distinguishes a unitary State divided into autonomous provinces from a federal States. And as the federal States is distinguished from a unitary State, so is an international confederacy of States distinguished from a federal States by a higher degree of decentralization

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Bhenyamin Hoessein, *Reformasi Pemerintahan Daerah Sebagai Upaya Pengembangan Otonomi Daerah Tingkat II Dalam Rangka Mengaktualisasikan UUD 1945 dan Era Globalisasi*. "Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi" (Depok: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2009).

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Azhar Kasim, Kata Pengantar, dalam Eko Prasajo, *Op,Cit.*

*only. On the scale of decentralization the federal States stands between the unitary State and an international union of States.*⁴⁷

Berdasarkan pernyataan di atas dapat dikatakan bahwa baik di negara konfederasi, negara kesatuan maupun negara federal, desentralisasi terwujud dengan derajatnya masing-masing.

King, seperti dikutip Eko Prasajo (2005) menyatakan federalisme sebagai idiologi dan federasi sebagai institusi merefleksikan tiga bentuk orientasi mobilisasional, yaitu: federal-sentralisme, federal-desentralisme, dan federal-bilans.⁴⁸ Federal-sentralisme dideskripsikan sebagai kondisi di mana semakin besar kekuatan tersentralisasi pada pusat, akan semakin kecil kekuasaan yang dimiliki oleh satuan-satuan operasional. Sebaliknya jika satuan-satuan teritorial mempunyai kedaulatan dan kekuatan yang lebih besar dibandingkan negara pusat (federal) maka kondisi ini disebut sebagai federal-desentralisme. Struktur federal-bilans pada prinsipnya merupakan bentuk keseimbangan soberenitas dan kekuasaan antara pusat dan satuan-satuan teritorial.⁴⁹ Namun demikian secara fundamental derajat sentralisme dan desentralisme di negara federal ditentukan oleh konstitusi.⁵⁰

Negara kesatuan saat ini dapat dikategorikan dalam dua bentuk, yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.⁵¹ Pada hakekatnya sentralisasi dan desentralisasi adalah sebuah kontinum bukan sebuah dikotomis.⁵² Dalam sistem negara, sentralisasi dan desentralisasi bergerak dari satu titik pendulum ke titik pendulum yang lain dan penyelenggaraan pemerintahan merupakan kombinasi kekuatan yang bersifat sentripetal (sentralisasi) dan kekuatan sentrifugal (desentralisasi) secara bersamaan.⁵³ Berdasarkan teori tersebut, maka dapat dikatakan bahwa tidak terdapat satu negara

⁴⁷ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, The Lawbook Exchange, Ltd, New Jersey, 2009.

⁴⁸ Prasajo, *Op.Cit.*

⁴⁹ Prasajo, *Op.Cit.*

⁵⁰ Prasajo, *Op.Cit.*

⁵¹ Edie Toet Hendratno: *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Universitas Pancasila, Jakarta, 2009.

⁵² Prasajo, Maksum, Kurniawan, *Op.Cit.*

⁵³ Prasajo, Maksum, Kurniawan, *Op.Cit.*

yang menjalankan pemerintahan semata hanya dengan sentralisasi, dan tidak terdapat negara yang menyelenggarakan pemerintahan secara desentralisasi saja.⁵⁴ Hal ini berlaku baik di negara yang menganut *unitary system* maupun negara dengan rezim *federal system*.

Karakter dasar pemerintahan daerah di negara kesatuan teridentifikasi melalui ketiadaan soberenitas (kedaulatan) yang dimiliki oleh pemerintah daerah, sedangkan negara bagian di negara federal merupakan struktur asli yang memiliki karakter kedaulatan.⁵⁵ Pemerintahan daerah di negara kesatuan merupakan bentukan pusat. Apabila pemerintah pusat berkehendak untuk memperkecil dan meluaskan derajat desentralisasi atau bahkan mengambil kembali dan membubarkan pemerintahan daerah melalui undang-undang adalah hak sepenuhnya bagi pemerintah pusat.⁵⁶ Sebaliknya, negara-negara bagian sebagai struktur asli sebelum negara federal terbentuk, menggalang konsensus bersama untuk mewujudkan berdirinya negara federal.⁵⁷ Konstruksi hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah di negara kesatuan adalah *subordinate* sedang antara pemerintah federal dengan negara bagian di negara federal adalah *coordinate*.⁵⁸

2.2 Dekonsentrasi

Dekonsentrasi memiliki istilah, pengertian, dan bentuk yang beragam. Banyak pakar yang menyatakan bahwa dekonsentrasi dikembangkan oleh Napoleon Bonaparte pada saat memimpin Prancis dalam menaklukkan negara-negara jajahannya melalui sistem *prefecture* yang diterapkan. Bhenyamin Hoessein (2009), mengutip pendapat Fried (1963) menyatakan Napoleon memasukkan unsur-unsur organisasi militer melalui sistem pertanggungjawaban dan model garis komando. Model ini menghendaki pertanggungjawaban tunggal dari kepala wilayah dan garis komando

⁵⁴ Prasojo, Maksum, Kurniawan, *Op.Cit.*

⁵⁵ Prasojo, Maksum, Kurniawan, *Op.Cit.*

⁵⁶ Prasojo, Maksum, Kurniawan, *Op.Cit.*

⁵⁷ Prasojo, Maksum, Kurniawan, *Op.Cit.*

⁵⁸ Prasojo, Maksum, Kurniawan, *Op.Cit.*

yang tidak terputus dari atas ke bawah.⁵⁹ Garis hierarki dari atas ke bawah inilah yang menjadi esensi dekonsentrasi.

Jean Benoit Albertini (1997) mengemukakan, bagi Napoleon wewenang memerintah hanya terletak pada satu orang, dan ini diterapkan di wilayah-wilayah yang berhasil dikuasai oleh Napoleon dengan sistem *prefecture* yang menjadi cikal bakal berkembangnya asas dekonsentrasi.⁶⁰ Sistem *prefecture* menempatkan kepala wilayah sebagai satu-satunya wakil pemerintah dalam menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintah pusat. Dekonsentrasi selanjutnya berkembang, baik dalam teori maupun praktik. Sistem *prefecture* banyak diadopsi dan diadaptasi oleh negara-negara Eropa, Afrika, dan Asia, khususnya negara-negara berbentuk kesatuan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah. B.C. Smith (1967) menegaskan sinyalemen ini dengan menyatakan bahwa dalam sistem politik di negara kesatuan, desentralisasi dilakukan melalui praktik devolusi dan dekonsentrasi yang saling terkait dan bersifat komplementer.⁶¹

Dalam konteks teori sebagian pakar memisahkan dekonsentrasi dengan desentralisasi, sedangkan sebagian lainnya menyatakan bahwa dekonsentrasi merupakan bagian dari desentralisasi. Harold F. Alderfer (1964) merupakan salah satu pakar yang memisahkan konsep desentralisasi dengan dekonsentrasi.⁶² Adapun Dennis A. Rondinelli dan Shabbir Cheema,⁶³ John M. Cohen dan Stephen B. Peterson (1983)⁶⁴ adalah para ahli desentralisasi yang menyebutkan bahwa dekonsentrasi merupakan salah satu bentuk dari desentralisasi.

Menurut Alderfer, dekonsentrasi membentuk unit administrasi lapangan dengan kehilangan diskresi bagi pejabat administrator lapangan untuk membuat

⁵⁹ Bhenyamin Hoessein, *Reformasi Pemerintahan Daerah Sebagai Upaya Pengembangan Otonomi Daerah Tingkat II Dalam Rangka Mengaktualisasikan UUD 1945 dan Era Globalisasi*. “Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi” (Depok: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2009).

⁶⁰ Jean-Benoît Albertini: *La Déconcentration: l'administration territoriale dans la reforme de l'État*. Paris : Economica, 1997.

⁶¹ Smith, *Op.Cit.*

⁶² Harold F. Alderfer: *Local Government in Developing Countries*, McGraw-Hill Series in International Development, 1964.

⁶³ Dennis A Rondinelli dan G. Shabir Cheema: *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, London, 1983.

⁶⁴ Cohen dan Peterson, *Op.Cit.*

keputusan-keputusan yang bersifat lokal dan fundamental.⁶⁵ Rondinelli dan Cheema (1983) menyebutkan dekonsentrasi dipahami sebagai pendistribusian tanggung jawab administratif melalui pelimpahan wewenang kementerian atau kantor pusat kepada kantor perwakilan wilayah di luar pemerintah nasional tanpa kewenangan untuk membuat keputusan atau kebijakan.⁶⁶ Pernyataan Alderfer, Rondinelli dan Cheema tentang dekonsentrasi di atas memiliki benang merah yang sama yakni terjadinya pelimpahan wewenang pemerintahan dari pusat kepada wakilnya di daerah.

Selaras dengan pendapat para pakar di atas, Philip Mawhood (1983) menyatakan pejabat administrator lapangan yang memegang otoritas dekonsentrasi tidak memperoleh 'hak' apapun untuk melakukan pengambilan keputusan yang bersifat fundamental, para administrator lapangan hanya melakukan pekerjaan organisasi dan bertanggung jawab langsung kepada otoritas pusat.⁶⁷ John M Cohen, dan Stephen B. Peterson (1999) menyatakan “*deconcentration is the transfer of authority over specified decision-making, financial, and management functions by administrative means to different levels under the jurisdictional authority of the central government.*”⁶⁸ Menurut Cohen dan Peterson, dekonsentrasi merupakan transfer kewenangan atas pengambilan keputusan tertentu, keuangan, dan fungsi-fungsi manajemen dengan cara administratif untuk tingkat yang berbeda di bawah wewenang yurisdiksi pemerintah pusat.⁶⁹

Cohen dan Peterson mengemukakan, pada intinya, dekonsentrasi melibatkan kementerian pusat dalam menjalankan tugas utama kementerian melalui transfer wewenang yang berkaitan dengan tugas tersebut kepada staf yang bertugas di kantor-kantor kementerian di lapangan. Dekonsentrasi berbasis pada program dan/atau kegiatan dari pusat, karena alasan politik, maka program dan kegiatan tersebut dilimpahkan kepada wakil-wakil kementerian pusat yang dikendalikan secara ketat

⁶⁵ Alderfer, *Op.Cit.*

⁶⁶ Rondinelli dan Cheema, *Op.Cit.*

⁶⁷ Philip Mawhood: *Decentralization: The Concept and The Practice, Local Government in The Third World, The Experience of Tropical Africa*, edited by Philip Mawhood, John Wiley and Sons, 1983.

⁶⁸ John M Cohen, dan Stephen B. Peterson, *Administrative Decentralization, Strategies for Developing Countries*, Kumarian Pers, Connecticut, USA, 1999.

⁶⁹ Cohen dan Peterson, *Op.Cit.*

sehingga dapat dilaksanakan secara efektif. Alasan paling lemah untuk penyelenggaraan dekonsentrasi yaitu untuk mengalihkan beban pekerjaan pada level di bawah. Sementara alasan yang kuat adalah sehubungan dengan kemampuan personil pemerintah pusat di lapangan agar lebih responsif terhadap kebutuhan dan kepentingan warga negara.⁷⁰ Berdasarkan deskripsi tentang dekonsentrasi tersebut, maka operasionalisasi dekonsentrasi diletakkan pada pejabat pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan tugas pemerintah pusat melalui kantor kementerian yang ada di daerah.

Albertini (1997) mengemukakan bahwa dekonsentrasi adalah kebijakan yang bertujuan menata hubungan antara berbagai unsur pemerintahan pusat dan perwakilannya di daerah dalam arti dekonsentrasi adalah kebijakan mendelegasikan tanggung jawab yang lebih luas kepada daerah.⁷¹ Menurut Jean-Ludovic Silicani (1997) dalam pengantar buku Albertini menyatakan bahwa dekonsentrasi memiliki beberapa tujuan, yaitu:

- a. Untuk mendekatkan pemerintah dengan warga negara guna memahami kepentingan warga negara sehingga lebih mudah diidentifikasi dari segala sudut wilayah, dan lebih efektif dalam mengolah berbagai tuntutan warga negara.
- b. Untuk membangun hubungan lebih langsung antara pemerintah pusat dan komunitas daerah: artinya, dekonsentrasi merupakan implikasi wajar dari desentralisasi.
- c. Memungkinkan bagi pegawai negeri untuk lebih mudah menggunakan kemampuan mereka di lapangan, mengambil inisiatif dengan memberikan tanggung jawab dan lingkup kewenangan yang luas.⁷²

Oentarto, I Made Suwandi, dan Dodi Riyadmadji (2004), menyatakan bahwa pada prinsipnya dekonsentrasi masih dalam rumpun sentralisasi dimana pemerintah pusat menugaskan aparatnya untuk menjalankan kewenangan pusat di daerah.⁷³

⁷⁰ Cohen dan Peterson, *Op. Cit.*

⁷¹ Albertini, *Ibid.*

⁷² Jean-Ludovic Silicani, Jean-Benoît Albertini: *La Déconcentration: l'administration territoriale dans la réforme de l'État*. Paris : Economica, 1997.

⁷³ Oentarto, I Made Suwandi, dan Dodi Riyadmadji: *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta, 2004. Hal 13.

Menurut ketiga praktisi di atas, terdapat beberapa karakteristik yang menonjol dari kebijakan dekonsentrasi, yaitu:

- a. Dekonsentrasi tidak lebih dari perpanjangan tangan pusat yang dilaksanakan di daerah melalui pejabat-pejabat pusat yang ditugaskan di daerah yang bersangkutan.
- b. Pejabat yang ditugaskan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya ke pusat dan bukan kepada rakyat di daerah tersebut. Manakala kebijakan pusat tidak cocok untuk daerah, pejabat dekonsentrasi tidak memiliki diskresi untuk merubah kebijakan, namun hanya mengusulkan perubahannya ke pusat. Rakyat tidak dapat meminta pertanggungjawaban perihal kebijakan yang telah digariskan pusat. Pejabat dekonsentrasi hanya bertanggungjawab dari aspek pelaksanaan dari kebijakan tersebut.
- c. Kebijakan, jenis kegiatan, sasaran, biaya, sarana dan prasarana pelaksanaan tugas tersebut disiapkan oleh pusat. Anggaran pejabat dekonsentrasi berasal dari pusat, sehingga akuntabilitas pemanfaatan anggaran adalah ke pusat dan bukan ke rakyat daerah.⁷⁴

Dalam praktek tata pemerintahan daerah di Indonesia, dekonsentrasi mewujudkan wilayah administrasi sebagai wilayah operasionalisasi asas dekonsentrasi. Wilayah administrasi dalam bahasa undang-undang pemerintahan daerah di Indonesia dipahami sebagai wilayah kerja perangkat pemerintah yang melaksanakan tugas pemerintahan umum di daerah.

Ragam dan bentuk dekonsentrasi memang tidak berhenti pada satu pola. Terkait dengan hal ini teori yang dikemukakan oleh A.F. Lemmans (1970) berikut menarik untuk dicermati. Leemans menyatakan:

“it is necessary first to mention a basic distinction between two types of decentralization: namely between representative local government and field administration or, in other words, between devolution and deconcentration or between democratic and bureaucratic decentralization”.⁷⁵

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ A.F. Leemans: *Changing Patterns of Local Governemnt*, IULA, The Hague, Netherlands, 1970.

Dalam uraian selanjutnya Leemans kemudian memunculkan istilah *central government field administration* dan menggunakannya sebagai pembanding *representative local government institutions*. Jika ditelaah lebih lanjut maka akan nampak bahwa *central government field administration (field administration)* adalah dekonsentrasi dan *representative local government institutions (representative local government)* sebagai devolusi. Leemans mengkonstruksi pola-pola dasar hubungan *central government field administration* (dekonsentrasi) dengan *representative local government institutions* (devolusi) menjadi tiga model, yakni: a). *dual hierarchy model*, b) *fused or single hierarchy model*, dan c) *split hierarchy model*.⁷⁶ *Dual hierarchy model* dijelaskan Leemans sebagai berikut:

*There are two hierarchies of decentralization: the central government field administration and the representative local government institutions. Each hierarchy is composed of several levels of local government or administration, each responsible for areas of decreasing size. This pattern may be called the dual hierarchy model. The central government field administration hierarchy need not parallel that of representative local government; central government agencies sometimes exist at all levels of local government institutions, but in countries with a long tradition of local democracy, in particular, they are almost lacking at the lowest level. Several countries have an additional level (or levels) of government field administration for areas transcending the highest level of representative local government, or an extra intermediate level (see under split hierarchy). Central government administration at the various levels then usually has a dual function: it is in charge of certain public tasks but also controls local government institutions at the same and/or lower levels.*⁷⁷

Menurut Leemans, terdapat dua hierarki desentralisasi: *the central government field administration* dan *the representative local government institutions*.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

Setiap hierarki terdiri dari beberapa tingkatan pemerintah daerah atau administrasi, masing-masing bertanggung jawab untuk daerah pada ukuran yang lebih kecil. Pola ini disebut model hierarki ganda. Hierarki *the central government field administration* tidak memiliki hubungan paralel dengan *representative local government*. Hampir semua instansi pemerintah pusat eksis pada semua tingkatan pemerintah daerah, tetapi di negara-negara dengan tradisi demokrasi lokal yang panjang, keberadaan instansi pusat pada tingkat paling bawah sangat kurang. Administrasi pemerintah pusat di berbagai tingkatan kemudian memiliki fungsi ganda: ia bertanggung jawab atas tugas-tugas publik tertentu, tetapi pada saat yang sama juga mengontrol institusi-institusi pemerintah daerah.

Leemans selanjutnya menjelaskan *fused or single hierarchy model* sebagai berikut:

*The central government field administration is fused with local representative institutions. This pattern may be called the fused or single hierarchy model. In such a case, only one integrated organization for government and administration exist at each levels., composed of central government officials and local representatives. A central government officials (of general type: prefect, governor, district officer, etc) is frequently chairman of the local representative organ and heads the local administrative machinery. In this model, the emphasis given to central government administration or to representative local government in the structure and operation of local government institutions at the various levels may differ considerably from country to country.*⁷⁸

Menurut Leemans, instansi vertikal pemerintah pusat menjadi satu dengan institusi lokal. Pola ini disebut *fused* model atau *single* hierarki model. Dalam kasus seperti ini, hanya satu organisasi yang terintegrasi untuk pemerintah dan administrasi yang ada pada setiap tingkat, terdiri dari para pejabat pemerintah pusat dan lokal. Seorang pejabat pemerintah pusat (seperti: prefek, gubernur, pegawai pemerintah lokal, dll) seringkali merupakan ketua organ perwakilan lokal dan kepala unit

⁷⁸ *Ibid.*

administrasi lokal. Dalam model ini, penekanan diberikan kepada *central government administration* atau kepada *representative local government* di dalam struktur dan operasi lembaga-lembaga pemerintah daerah di berbagai tingkatan di mana antara satu negara dengan negara lain sangat mungkin berbeda.

Dalam konsep *split-hierarchy model*, Leemans menyatakan sebagai berikut:

In what might be termed the split-hierarchy model, only central government field organizations are found on some levels of the local government and administration hierarchy, and only local representative institutions on others. Central government field administration occurs on different levels in different countries. In the Sudan, for example, the law permits the lowest level in some areas to be completely administered by central government officials. In other countries, such as Finland and Ethiopia (under the new Bill), field administration stands alone on the highest or provincial level. Finally, some intermediate levels of government may be merely of a bureaucratic nature, such as the sub-district (arrondissement) in France and the sub-province (Kaza) in Turkey.⁷⁹

Leemans mengemukakan, di dalam *split-hierarchy model*, hanya organisasi-instansi lapangan dari pemerintah pusat yang ditemukan pada beberapa tingkat dari hierarki administrasi dan pemerintah daerah, dan hanya lembaga perwakilan lokal pada yang lain. *Central government field administration* ada pada tingkat yang berbeda di negara yang berbeda-beda. Sebagai contoh di Sudan, aturan hukum perijinan tingkat terendah di beberapa daerah dikelola sepenuhnya oleh pejabat pemerintah pusat. Di negara-negara lain, seperti Finlandia dan Ethiopia, instansi vertikal berdiri sendiri pada tingkat tertinggi atau provinsi. Akhirnya, beberapa tingkat menengah pemerintah mungkin hanya bersifat birokratis, seperti sub-distrik (*arrondissement*) di Prancis dan sub-provinsi (*Kaza*) di Turki.

Model-model di atas tidak semuanya dianut oleh suatu negara. Banyak negara mengkombinasikan antara model satu dengan model lainnya meskipun tidak dapat dihindari bahwa salah satu model biasanya akan lebih dominan. Mengacu pada apa

⁷⁹ *Ibid.*

yang telah dikemukakan oleh Leemans sebelumnya bahwa *central government field administration (field administration)* adalah padanan dekonsentrasi. Leemans selanjutnya menstrukturisasi *field administration* berdasarkan dua bentuk organisasi, yakni: *fragmented field administration* dan *integrated field administration*.⁸⁰ *Fragmented field administration* berbasis pada fungsional, sedangkan *integrated field administration* berbasis pada teritorial.⁸¹

Leemans menjelaskan, pola *fragmented field administration* berbasis fungsional mensyaratkan setiap departemen pemerintah pusat memiliki hierarki *field administration* sendiri untuk wilayah dalam ukuran dan batas yang berbeda. Kelemahan mendasar *field administration* model fungsional adalah terkait dengan sulitnya koordinasi horizontal staf lapangan departemen di daerah tertentu. Hal ini menurut Leemans dipicu oleh perwakilan wilayah dari kementerian pemerintah pusat yang tidak efektif dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Meskipun dalam praktik di beberapa negara yang menganut sistem fungsional terdapat ketua komite perwakilan namun efektivitas komite tersebut sangat tergantung pada banyak faktor, terutama pada kekuasaan dan otoritas ketua komite. Ketua komite perwakilan akan sulit bekerja jika batas-batas daerah dari perwakilan wilayah berbagai kementerian harus berbeda. Selain lemahnya koordinasi, organisasi pelayanan pemerintah pusat pada garis fungsional memiliki kerugian besar lain, yaitu, kesulitan pengorganisasian partisipasi rakyat dalam pembuatan kebijakan publik⁸²

Menurut Leemans dalam pola *integrated field administration* dengan basis teritorial, secara fundamental dekonsentrasi dilakukan melalui pengintegrasian wilayah pelayanan oleh institusi pemerintah pusat. Hubungan institusional dibangun antara keterwakilan dari beragamnya kementerian pemerintah pusat yang beroperasi di daerah. Dalam struktur ini wakil pemerintah pusat (*prefek*, gubernur, kepala distrik, dlsb) adalah kepala wilayah administrasi organisasi yang dibuat oleh perwakilan kementerian pemerintah pusat, dan terlibat dalam mengkoordinasi dan integrasi pembuatan kebijakan dan tindakan dalam berbagai bidang. Problem besar dalam

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

pengkonsolidasian wilayah instansi vertikal adalah garis komando ganda untuk spesialis fungsional yang bertugas di lapangan yang dalam beberapa hal berada pada posisi subordinasi dengan perwakilan pemerintah daerah dan di sisi lain juga tersubordinasi oleh kementerian.⁸³

Leemans menambahkan, pengalaman di banyak negara seperti Prancis, dan di negara-negara U.A.R (United Arab Republic) menunjukkan bahwa subordinasi ganda tersebut dapat menyebabkan friksi, benturan kapasitas dan wewenang, serta penundaan atau keterputusan dalam pengambilan kebijakan. Efektifitas pola ini sangat tergantung pada garis demarkasi yang jelas antara wakil pemerintah pusat dan kementerian fungsional dan posisi wakil pemerintah harus sedemikian rupa sehingga ia dapat secara efektif melaksanakan tugasnya mengkoordinasi dan mengintegrasikan tindakan dan pembuatan kebijakan. Leemans mengemukakan posisi keuangan juga mempengaruhi efektivitas penyelenggaraan *integrated field administration*. Jika unit daerah tersebut memperoleh dana dari pusat berdasarkan kebutuhan daerah, posisi unit daerah tersebut mungkin cukup kuat. Namun jika di sisi lain dana yang dialokasikan kepada unit daerah dianggarkan melalui berbagai departemen pemerintah pusat, sedangkan ketergantungan unit daerah pada dana ini cenderung meningkat, maka posisi wakil pemerintah akan menjadi lemah.⁸⁴

Integrated field administration memiliki keuntungan yang cukup kuat dari sudut partisipasi rakyat karena relatif mudah untuk membentuk badan perwakilan ke unit administratif regional dan lokal. Anggota lembaga ini terdiri dari orang-orang yang dipilih, yang bertindak sebagai juru bicara bagi masyarakat lokal dan pendengar bagi wakil pemerintah pusat dan stafnya. Wewenang yang diberikan kepada badan-badan tersebut mungkin penasihat atau mengambil keputusan secara bertahap diperkuat, sehingga mengubah administrasi lokal menjadi lembaga perwakilan pemerintah lokal. Sistem ini tampaknya berguna untuk negara-negara berkembang yang belum mengembangkan perwakilan dan partisipasi politik yang efektif, dan

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

dapat memberikan dasar untuk memperkuat partisipasi rakyat dalam pembuatan kebijakan publik.⁸⁵

Bhenyamin Hoessein, et.al (2005) menyatakan, dekonsentrasi menciptakan *local state government* atau *field administration*, sedangkan desentralisasi menciptakan *local self government*.⁸⁶ Hoessein menambahkan, dalam rangka dekonsentrasi *field administration* berada di dalam organisasi pemerintah pusat dan apabila disandingkan dengan desentralisasi, maka daerah otonom sebagai perwujudan dari desentralisasi berada di luar hierarki organisasi pemerintah pusat.⁸⁷ Selanjutnya Hoessein mengemukakan interpretasi *field administration* dalam praktik di Indonesia sebagai berikut:

Secara teoritis terdapat dua model dari *field administration*. *Fragmented field administration* dan *integrated field administration*. Model pertama membenarkan batas-batas wilayah kerja (yurisdiksi) dari perangkat departemen di lapangan (instansi vertikal) secara berbeda menurut pertimbangan fungsi dan organisasi departemen induknya. Dalam hal ini tidak terdapat apa yang dalam sistem Indonesia disebut daerah (wilayah) administrasi dengan wakil pemerintahnya untuk keperluan koordinasi dan kegiatan pemerintahan umum lainnya. Model kedua mengharuskan terdapatnya keseragaman batas-batas wilayah kerja (yurisdiksi) dari berbagai instansi vertikal atas daerah (wilayah) administrasi beserta wakil pemerintah. Dalam kaitannya dengan desentralisasi, maka model ini mengharuskan pula berimpitnya daerah otonom dengan daerah administrasi dan perangkapan jabatan kepala daerah dan wakil pemerintah. Sistem pemerintahan lokal dengan karakteristik tersebut dikenal dengan sebutan *integrated prefectoral system*. Konsekuensi sistem tersebut adalah terdapatnya hierarki daerah otonom.⁸⁸

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Bhenyamin Hoessein, et al, *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, PKPADK FISIP Universitas Indonesia, Depok, 2005.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

Brian C. Smith pada tahun 1967 memaparkan teori *field administration* melalui bukunya yang berjudul *Field Administration: An Aspect of Decentralization*. Smith mengkonstruksi konsep *field administration* sebagai inti dari teori dekonsentrasi berdasarkan studi historis yang dilakukan oleh Robert. C. Fried (1963) mengenai sistem *prefectoral* di Italia, serta berbagai sumber mengenai praktik *field administration*, termasuk *prefectoral system* dan pemerintahan daerah di beberapa negara Eropa dan negara-negara lainnya.⁸⁹ Smith memaknai *field administration* sebagai *bureaucratic decentralization*.⁹⁰ Dalam konteks operasional kedua konsep tersebut menurut Smith merupakan dekonsentrasi dengan definisi sebagai berikut:

*Within the bureaucracy, involving the delegation of authority to make administrative decisions on behalf of the central administration to public servants working in the field and responsible in varying degrees for government policy within their territories.*⁹¹

Menurut Smith, dekonsentrasi dalam lingkup birokrasi melibatkan pendelegasian wewenang untuk membuat keputusan administratif atas nama pemerintah pusat kepada para pegawai negeri yang bekerja di lapangan dan bertanggung jawab dalam berbagai tingkat kebijakan pemerintah di dalam wilayah mereka. Smith menambahkan, apabila devolusi memerlukan transfer kewenangan pemerintahan atau politik dengan kekuatan-kekuatan unit konstituen yang ditentukan oleh undang-undang bukan oleh konstitusi, maka dekonsentrasi memerlukan transfer kewenangan administratif dari pusat ke wilayah administrasi.⁹²

Smith kembali mengemukakan konsep *field administration* sebagai salah satu bab dalam karyanya, yaitu: *Decentralization: The Territorial Dimension of The State* (1985) dan membedakan *field administration* dengan *devolution* melalui tiga hal. Pertama, jenis kewenangan yang didelegasikan kepada petugas lapangan kementerian dan lembaga pusat adalah bersifat birokratik (administratif) dibandingkan kewenangan politik, dalam arti bahwa administrator lapangan adalah bagian dari

⁸⁹ Smith, *Ibid.*

⁹⁰ Smith, *Ibid.*

⁹¹ Smith, *Ibid.*

⁹² Smith, *Ibid.*

struktur dan hierarki organisasi dengan bidang kompetensi yang didefinisikan secara resmi oleh para pejabat yang berkompeten dari kantor pusat. Kedua, administrator lapangan adalah pegawai negeri yang direkrut sesuai dengan prosedur yang biasa digunakan di departemen atau kementerian. Pegawai tersebut kemudian ditempatkan di provinsi, daerah, atau kabupaten, biasanya untuk jangka waktu terbatas sebelum pindah ke daerah lain atau kembali ke kantor pusat. Ketiga, daerah di mana petugas lapangan beroperasi akan dibatasi oleh persyaratan administrasi dari fungsi petugas tersebut dengan karakteristik masyarakat setempat, kecuali untuk tugas-tugas administratif dari staf lapangan.⁹³

Smith menyatakan, bahwa *field administration* lebih relevan untuk dilaksanakan daripada devolusi.⁹⁴ Menurut Smith *field administration* memiliki nilai strategis sebagai berikut:

- a. *Acces, field administration* dapat memberi jalan bagi terwujudnya titik kontak lokal antara kementerian pusat dengan masyarakat dan kelompok-kelompok kepentingan lainnya. Banyak kementerian pusat, dalam arti tertentu, bertugas dan memiliki fungsi pemberian layanan kepada masyarakat, dengan demikian *field administration* dapat memberi akses lebih luas dan legal kepada masyarakat untuk melakukan klaim terhadap kualitas layanan tersebut.
- b. *Supervising the Machinery of Government, field administration* diperlukan untuk memastikan bahwa bagian-bagian lain dari mesin pemerintahan diawasi dan dikendalikan untuk kepuasan pihak berwenang. Ini menempatkan petugas lapangan memiliki hubungan yang sangat khusus bagi pemerintah daerah.
- c. *Communications*, fungsi selanjutnya dari *field administration* adalah bertindak sebagai mata dan telinga kementerian pusat, menilai reaksi publik untuk mengevaluasi kebijakan dan efeknya pada sektor apa pun yang ditujukan kepada publik. Petugas lapangan juga bertindak sebagai juru bicara dari kantor pusat, untuk menginformasikan kepada lembaga-lembaga publik dan swasta hak dan kewajibannya di bawah kebijakan baru. Staf lapangan juga merupakan bagian dari

⁹³ Smith, *Ibid.*

⁹⁴ Smith, *Ibid.*

'*feed back*' yang dibutuhkan kantor pusat dalam menilai dampak kebijakan terhadap *targets group*.

- d. *Departmental Management, field administration* membutuhkan hierarki kantor lapangan di luar kantor pusat. Sebuah negara dapat dibagi ke dalam daerah (provinsi) yang kemudian dibagi lagi menjadi daerah kabupaten. Peran manajemen seringkali meluas dengan keterlibatan manajemen dalam mekanisme koordinasi dan negosiasi dengan perwakilan pemerintah pusat dari departemen lain sesuai dengan tanggung jawab terkait.⁹⁵

Dalam konteks politik, Smith mengemukakan peran yang ditunjukkan oleh *field administration* sebagai berikut:

a. *Political Stability*

Smith mengutip Fesler (1962) terkait sumber ketidakstabilan politik yang telah dimentahkan oleh *field administration*, khususnya dari berbagai *system prefectoral*, termasuk oposisi adat untuk pemerintah kolonial dan pemerintah yang didasarkan pada penaklukan, geografis atau etnis dan oposisi berbasis lokal dengan kebijakan pemerintah pusat.

b. *Containing Political Opposition*

Field administration dapat digunakan untuk menghalangi ancaman oposisi terhadap rezim pemerintah. Ancaman kepada pemegang kekuasaan politik saat ini dapat terkandung dengan memanipulasi mesin untuk transfer kekuasaan yang damai, terutama pemilihan umum. Sejarah *prefek* Prancis menunjukkan bagaimana *prefek* memainkan peran politik penting dalam sistem pemerintahan parlementer yang berkembang setelah 1815.

c. *Policy Control*

Dukungan politik dari pemerintah mayoritas oleh *field administration* dapat dilengkapi oleh kontrol lembaga-lembaga politik untuk memastikan respon mereka ke pusat. Ini adalah peran luar biasa penting dalam rezim kolonial. Fungsi pejabat-pejabat politik, memiliki pengaruh atas pemimpin lokal dan penasihat mereka sehingga mereka membuat keputusan yang konsisten dengan konsep keadilan dan

⁹⁵ Smith, *Ibid.*

moralitas. Petugas lapangan seringkali digunakan secara partisan dengan cara-cara terbuka untuk mengontrol daerah. Dengan pelaksanaan kekuasaan administratif, seperti anggaran lokal, inspeksi dan persetujuan kebijakan, petugas lapangan dapat menghambat operasi otoritas lokal dalam konflik politik dengan pemerintah.

d. *The Political Loyalty of Field Staff*

Penggunaan *field administration* dalam mempertahankan dukungan politik bagi rezim dan pemerintah di daerah yang memiliki potensi membangkang membawa masalah bagi rezim itu sendiri dalam hubungan dengan personil lapangan.

e. *Political Change*

Peran politik selanjutnya dari *field administration*, terutama untuk negara-negara kolonial dan pasca-kolonial, adalah dorongan perubahan politik dalam struktur kekuasaan dan proses pengambilan keputusan. *Field administration* di negara-negara berkembang juga memberikan kontribusi terhadap perubahan struktur ekonomi dan sosial.⁹⁶

Smith (1967) mengkonstruksi *field administration* ke dalam tiga bentuk yaitu, *the functional system*, *integrated prefectoral system*, dan *unintegrated prefectoral system*.⁹⁷ Sama halnya dengan Fried, ketiga pola *field administration* ini memiliki karakteristik dan struktur berbeda-beda dengan menempatkan *prefek* sebagai topik sentral dan dominan dalam mekanisme kerja ketiga struktur di atas. Dalam praktik di beberapa negara sehubungan dengan sistem prefektoral yang dianut, *prefek* termanifestasikan melalui *governor*, *district officer*, dan istilah lainnya sesuai dengan istilah bahasa dan sistem pemerintahan yang dianut oleh masing-masing negara. Namun satu hal yang pasti kedudukan, peran dan fungsi *prefek*, gubernur, dan kepala distrik atau istilah lainnya diberbagai negara memiliki kedudukan, peran, dan fungsi yang berbeda-beda dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan.

⁹⁶ Smith, *Op.Cit*

⁹⁷ Smith., *Op.Cit*

2.3 Desentralisasi

Syarif Hidayat (2010) mengemukakan, bahwa konsep desentralisasi baru mulai diperdebatkan pada tahun 1950-an, khususnya di negara sedang berkembang.⁹⁸ Hidayat mengutip Diana Conyers (1984)⁹⁹ secara gamblang membagi periodisasi desentralisasi menjadi tiga gelombang. Periode tahun 1950-an disebut sebagai gelombang pertama gerakan desentralisasi. Pada periode ini desentralisasi telah diartikulasi sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan pemerintah daerah. Pada masa ini kebijakan desentralisasi di sebagian besar negara sedang berkembang telah dikemas dalam sebuah tema yang populer disebut desentralisasi untuk demokrasi (*decentralization for democracy*).¹⁰⁰

Gelombang kedua gerakan desentralisasi di negara-negara sedang berkembang menurut Hidayat berlangsung pada akhir tahun 1970-an. Dalam gelombang kedua ini dapat dikatakan merupakan koreksi terhadap berbagai kelemahan atau bahkan kegagalan konsep desentralisasi yang diterapkan sebelumnya. Salah satu karakteristik utama gelombang kedua ini diantaranya adalah konsep desentralisasi yang disajikan terlihat lebih bervariasi dengan mengusung tema “desentralisasi untuk pembangunan”, dengan penekanan utama lebih pada fungsi desentralisasi sebagai alat (*means*) bagi pencapaian tujuan pembangunan nasional.¹⁰¹

Selanjutnya, gelombang ketiga gerakan desentralisasi di negara-negara berkembang berlangsung pada paruh pertama tahun 1990-an. Tema utama yang diangkat adalah desentralisasi untuk pembangunan dan tata kelola pemerintahan yang baik (*decentralization for good governance and development*).¹⁰² Menurut Hidayat, sejalan dengan tema tersebut, baik konsep, maupun kebijakan desentralisasi memberi tekanan khusus pada empat dimensi, yakni: hak-hak politik (*political right*),

⁹⁸ Syarif Hidayat: *Mengurai Peristiwa Meretas Karsa, Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Prisma Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi: *Otonomi Daerah Untuk Siapa*, Vol. 29, LP3ES, Juli 2010, hal 5.

⁹⁹ Diana Conyers, *Decentralization and Development: a Review of the Literature*, dalam *Public Administration and Development*, Vol. 4, 1984, hal 188.

¹⁰⁰ Hidayat, *Op.Cit.*

¹⁰¹ Hidayat, *Op.Cit.*

¹⁰² Hidayat, *Op.Cit.*

kebebasan sipil (*civil liberty*), pluralisme kelembagaan (*institutional pluralism*), dan pluralisme dalam pilihan kebijakan (*pluralism in policy choices*).¹⁰³

Pembagian ketiga periodisasi desentralisasi di atas terrefleksi melalui konsep dan kebijakan desentralisasi yang terus berkembang baik dari sisi teori maupun praktik baik di negara-negara sedang berkembang maupun di negara yang sudah maju. Bahkan konsep desentralisasi menjadi semakin kompleks ketika desentralisasi tidak hanya dimonopoli melalui pendekatan ilmu politik dan ilmu administrasi negara. Menurut Hidayat (2010) desentralisasi saat ini didekati pula oleh disiplin ilmu ekonomi, hukum, sosiologi, bahkan antropologi. Konsekuensinya adalah konsep desentralisasi kemudian dirumuskan dalam “bahasa” sesuai dengan disiplin ilmu masing-masing.¹⁰⁴

Rondinelli dan Cheema (1983) mengemukakan bahwa struktur pemerintahan di seluruh negara pada dasarnya berubah secara konstan yang berlangsung cepat dan dramatis melalui reformasi administrasi dan reorganisasi, terkadang berjalan lambat dan tidak tampak, melalui interaksi sosial, aktifitas administrasi, dan kekuatan politik.¹⁰⁵ Analisis yang dilakukan oleh kedua pakar tiga dasawarsa yang lalu tersebut saat ini masih relevan dan terus berlangsung khususnya di negara-negara berkembang yang ada di Afrika, Amerika Latin, dan Asia.

Selaras dengan pendapat kedua pakar tersebut, B.C. Smith (1985) menyatakan bahwa tidak terdapat negara di dunia ini yang menyelenggarakan pemerintahannya tanpa melibatkan pemerintah daerah dan tidak terdapat negara sentralistis dimana semua kekuasaan pemerintahan terkonsentrasi di institusi pemerintahan nasional.¹⁰⁶ Pendapat Rondinelli dan Cheema serta Smith di atas membawa pesan bahwa konstruksi pemerintahan di suatu negara akan terus mengalami perubahan yang bermuara pada terjadinya keseimbangan antara pusat dan daerah. Hal ini menjadi

¹⁰³ Hidayat, *Op.Cit.*

¹⁰⁴ Hidayat, *Op. Cit.*

¹⁰⁵ Dennis A Rondinelli dan G. Shabir Cheema: *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, London, 1983.

¹⁰⁶ B.C. Smith: *Decentralization, The Territorial Dimension of The State*, George Allen & Unwin, London, 1985.

benar ketika pada kenyataannya tidak ada negara yang seratus persen sentralistis dan tidak ada negara yang seratus persen desentralistis.

Desentralisasi seringkali diposisikan sebagai antitesa sentralisasi. Selain itu desentralisasi pada dasarnya memiliki nilai strategis yang secara luas dapat dikaitkan dengan tujuan ekonomi, sosial, dan politik baik di negara maju maupun di negara yang sedang berkembang. Smith (1985) mengutip pendapat para pakar antara lain, Shepard (1975) yang menyatakan bahwa secara ekonomik desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi melalui penyediaan pelayanan lokal dan penyediaan barang publik secara cepat. Dalam konteks pemasaran, desentralisasi juga menjadi bagian dari keputusan untuk melakukan ekspansi terhadap target konsumen yang lebih luas atas pilihan-pilihan barang publik yang ada.¹⁰⁷ Hart (1972) meyakini jika desentralisasi pada dasarnya dapat mengurangi biaya produksi, meningkatkan output dan dapat lebih efektif memanfaatkan sumber daya manusia yang ada.¹⁰⁸ Dalam konteks ekonomi implementasi desentralisasi dapat berimplikasi pada peningkatan kapasitas produksi, efisiensi biaya, efektifitas manajemen organisasi, dan peningkatan skala ekonomi secara umum.

Smith (1985) berpendapat, dalam tataran politik, desentralisasi akan memperkuat akuntabilitas, kemampuan politik dan integrasi nasional, desentralisasi juga akan mendekatkan pemerintah kepada masyarakat.¹⁰⁹ Maas (1959) dan D.M. Hill (1974), mengemukakan desentralisasi dapat menjamin penyediaan pelayanan yang lebih baik kepada kelompok-kelompok masyarakat.¹¹⁰ Sementara itu Van Putten (1971) menyebutkan, secara politis desentralisasi juga dapat menjadi ajang pelatihan bagi partisipasi masyarakat dan kepemimpinan politik di tingkat lokal maupun nasional.¹¹¹ Berdasarkan pendapat para ahli di atas, maka dapat dikatakan bahwa desentralisasi merupakan instrumen atraktif dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta peningkatan kualitas pelayanan publik.

¹⁰⁷ Smith. *Ibid.*

¹⁰⁸ Smith. *Ibid.*

¹⁰⁹ Smith. *Ibid.*

¹¹⁰ Smith. *Ibid.*

¹¹¹ Smith. *Ibid.*

Desentralisasi memiliki makna yang beragam, dapat dikatakan setiap pakar dan/atau ahli desentralisasi dan pemerintahan daerah memiliki definisi berbeda-beda berdasarkan disiplin dan latar belakang keilmuannya, baik pakar dari dalam negeri maupun asing. Keragaman terminologi desentralisasi mendorong berkembangnya bentuk desentralisasi berdasarkan tujuan, lokus, dan mekanisme desentralisasi, seperti: dekonsentrasi, devolusi, delegasi, privatisasi, dan lainnya. Tidak semua ahli sepakat bahwa desentralisasi memiliki bentuk-bentuk seperti dekonsentrasi dan varian lainnya. Seperti yang dikemukakan oleh Harold F. Alderfer (1964) yang mengemukakan konsep pengalokasian wewenang pemerintahan sebagai berikut:

There are two general principles upon which the center allocates power to its subdivisions. In deconcentration, it merely sets up administrative units or field stations, singly or in a hierarchy, separately or jointly, with orders as to what they should do it. No major matters or policy are decided locally, no fundamental decisions taken. The central agency reserves all basic powers to itself. Local officials are strictly subordinates; they carry out orders. In decentralization, local units are established with certain powers of their own and certain fields of action in which they may exercise their own judgement, initiative, and administration.¹¹²

Menurut Alderfer, terdapat dua prinsip umum bagi pemerintah pusat dalam mengalokasikan kewenangannya yaitu melalui dekonsentrasi dan desentralisasi. Dekonsentrasi hanya membentuk unit administrasi/unit lapangan dengan ketiadaan hak bagi administrator lapangan untuk melakukan kebijakan atau membuat keputusan-keputusan lokal atau fundamental. Semua kebijakan tersentralisasi pada institusi pusat. Pejabat lokal berada dalam posisi subordinat sebagai pelaksana perintah dari pusat. Dalam desentralisasi, unit lokal ditetapkan dengan kekuasaan tertentu sehingga terwujud daerah otonom yang memiliki prakarsa dan inisiatif sendiri untuk melaksanakan aktivitas administrasi. Dalam pemahaman Alderfer

¹¹² Alderfer, *Op. Cit.*

seperti yang dikemukakan di atas, antara desentralisasi dan dekonsentrasi merupakan dua konsep yang jelas berbeda.

Rondinelli dan Cheema (1983) menyatakan bahwa bentuk desentralisasi dapat dibedakan secara jelas berdasarkan seberapa besar derajat kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengelola wewenang yang diberikan pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi lain dan seberapa besar otonomi yang didesentralisasikan pada organisasi itu dalam menjalankan tugasnya.¹¹³ Rondinelli dan Cheema (1983) berpendapat, terdapat empat bentuk utama dari desentralisasi, yakni: *deconcentration* (dekonsentrasi), *delegation to semiautonomous or parastatal agencies* (delegasi), *devolution to local governments* (devolusi), and *transfer of functions from public to nongovernment institutions*.¹¹⁴

Dekonsentrasi dipahami sebagai pendistribusian tanggung jawab administratif melalui pelimpahan wewenang kementerian pemerintah pusat atau kantor pusat kepada kantor perwakilan wilayah di luar pemerintah nasional tanpa kewenangan untuk membuat keputusan atau kebijakan.¹¹⁵ Delegasi merupakan pemberian atau penciptaan kewenangan yang luas untuk merencanakan dan mengimplementasikan keputusan terhadap aktifitas spesifik atau aktifitas yang beraneka ragam di dalam batas yang spesifik kepada organisasi yang secara teknis dan administratif mampu membawa organisasi tersebut tanpa pengawasan langsung oleh unit organisasi yang lebih tinggi.¹¹⁶

Devolusi intinya merupakan pengaturan yang saling menguntungkan dan hubungan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dimana pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk berinteraksi secara timbal balik dengan unit lain di dalam sistem pemerintahan dimana pemerintah daerah tersebut merupakan bagiannya.¹¹⁷ Bentuk terakhir desentralisasi menurut Rondinelli dan Cheema adalah transfer yang diberikan pemerintah kepada organisasi non pemerintah. Desentralisasi model ini

¹¹³ Rondinelli dan Cheema, *Ibid.*

¹¹⁴ Rondinelli dan Cheema, *Ibid.*

¹¹⁵ Rondinelli dan Cheema, *Ibid.*

¹¹⁶ Rondinelli dan Cheema, *Ibid.*

¹¹⁷ Rondinelli dan Cheema, *Ibid.*

dilakukan melalui pemberian tanggungjawab perencanaan dan administrasi atau fungsi-fungsi publik dari pemerintah kepada organisasi non pemerintah, prifat, dan organisasi swasta.¹¹⁸ Keempat bentuk desentralisasi di atas kemudian berkembang sesuai dengan kapasitas dan sistem pemerintahan di masing-masing negara. Dalam hal ini sistem politik dan karakteristik suatu rezim pemerintahan sangat mempengaruhi penyelenggaraan desentralisasi.

Cohen dan Peterson (1999) mengemukakan enam pendekatan yang dapat dilakukan untuk mengidentifikasi bentuk dari desentralisasi, yaitu: pertama, klasifikasi berdasarkan sejarah asal usul desentralisasi yang menegaskan ada empat pola dasar desentralisasi: Prancis, Inggris, Soviet, dan pola tradisional. Saat ini sistem klasifikasi ini dipandang terlalu sederhana dan lemah dari sisi analisis.¹¹⁹ Kedua, pendekatan berdasarkan hierarki dan fungsi. Terdapat dua sudut pandang dalam pendekatan ini, yakni: *territorial decentralization* dan *functional decentralization*. *Territorial decentralization* merupakan transfer penyediaan dan produksi barang-barang dan pelayanan publik dari pusat kepada unit-unit lokal dalam yurisdiksi hierarki pemerintahan. Pendekatan *functional decentralization* mengacu pada pengalihan tanggung jawab pusat kepada organisasi non pemerintah atau unit di luar kontrol pemerintah di bawah kendali pemerintah, seperti LSM atau perusahaan swasta.¹²⁰

Pendekatan ketiga, mengidentifikasi bentuk desentralisasi berdasarkan masalah yang ditangani dan justifikasi para peneliti. Pendekatan ini diilustrasikan oleh the Berkeley Decentralization Project yang tertarik untuk menemukan cara bagaimana agar proyek dan program pembangunan di negara-negara miskin berjalan lebih efektif. Berkeley group mengidentifikasi delapan bentuk desentralisasi, yakni: 1) *devolution*, 2) *functional devolution*, 3) *interest organization*, 4) *prefectoral deconcentration*, 5) *ministerial deconcentration*, 6) *delegation to autonomous agencies*, 7) *philanthropy*, dan 8) *marketization*.¹²¹ Keempat, berfokus pada pola

¹¹⁸ Rondinelli dan Cheema, *Ibid.*

¹¹⁹ Cohen dan Peterson, *Ibid.*

¹²⁰ Cohen dan Peterson, *Ibid.*

¹²¹ Cohen dan Peterson, *Ibid.*

struktur administrasi dan fungsi yang bertanggung jawab atas produksi dan penyediaan barang dan jasa kolektif. Pendekatan ini pertama kali disampaikan pada tahun 1962 oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang mengidentifikasi empat bentuk desentralisasi, yaitu: *local-level government system*, *partnership system*, *dual system*, dan *integrated administrative system*.¹²²

Selanjutnya pendekatan kelima, mengambil definisi yang sempit dari desentralisasi, yang biasanya didasarkan pada pengalaman dari satu negara. Berdasarkan pandangan ini pengalihan tanggung jawab, tenaga kerja, dan sumber daya untuk kantor pemerintah bukanlah desentralisasi. Sebaliknya, desentralisasi hanya terjadi di level pemerintah lokal dengan karakteristik sebagai berikut: 1) ditetapkan oleh undang-undang, 2) terletak dalam batas-batas yurisdiksi secara jelas di mana ada rasa kebersamaan, kesadaran, dan solidaritas; 3) diatur oleh pejabat lokal dan wakil-wakil terpilih; 4) berwenang untuk membuat dan menegakkan peraturan daerah yang berkaitan dengan tugas-tugas yang diserahkan pada sektor publik; 5) berwenang untuk memungut pajak dan pendapatan secara legal; dan 6) diberdayakan untuk mengelola anggaran, pengeluaran, dan sistem akuntansi, dan untuk mempekerjakan pegawai sendiri, termasuk pegawai yang bertanggung jawab terhadap keamanan.¹²³

Pendekatan yang terakhir, keenam, mengklasifikasikan bentuk desentralisasi berdasarkan tujuan, yakni: politik, pasar, spasial, dan administrasi yang kemudian teridentifikasi melalui tiga jenis desentralisasi administrasi, yaitu: dekonsentrasi, devolusi, dan delegasi.¹²⁴

Dalam khasanah ilmu administrasi publik, terminologi desentralisasi terbentang luas melintasi ruang dan waktu, desentralisasi secara universal berkembang baik dalam konteks teoritik maupun praktik. Smith (1983) mengemukakan :

Decentralization refers to the delegation of decision making in a political system, otherwise part of the wider problem of the areal division of powers.

¹²² Cohen dan Peterson, *Ibid.*

¹²³ Cohen dan Peterson, *Ibid.*

¹²⁴ Cohen dan Peterson, *Ibid.*

*The concept of delegation in this context indicates that decentralization is an administrative technique employed within unitary states; or within the states (or regions) of federal union.*¹²⁵

Menurut Smith, desentralisasi mengacu pada pengambilan keputusan dalam sistem politik, sebagai bagian dari masalah yang lebih luas terkait wilayah pembagian kekuasaan. Konsep delegasi dalam konteks ini menunjukkan bahwa desentralisasi merupakan teknik administrasi yang digunakan di negara kesatuan atau dalam negara (atau regions) dari serikat federal. Selanjutnya Smith memberikan definisi desentralisasi sebagai berikut:

*Lexicographically, decentralization means both reversing the concentration of administration at a single centre and conferring powers of local government. The dictionary thus captures the idea of decentralization as a political phenomenon involving both administration and government. Decentralization involves the delegation of power to lower levels in a territorial hierarchy, whether the hierarchy is one of governments within a state or offices within a large-scale organization.*¹²⁶

Desentralisasi menurut Smith dipandang sebagai sebuah fenomena politik yang melibatkan baik administrasi maupun pemerintahan. Desentralisasi melibatkan delegasi kekuasaan kepada tingkat yang lebih rendah dalam hierarki teritorial, apakah hierarki tersebut adalah salah satu pemerintah dalam suatu negara atau kantor-kantor dalam organisasi berskala besar.

Talcott Parsons, et.al (1961), mendefinisikan desentralisasi sebagai pembagian kekuasaan pemerintahan oleh sekelompok penguasa pusat dengan kelompok lainnya, masing-masing memiliki otoritas dalam wilayah tertentu dari suatu negara. Sementara dekonsentrasi menurut Parsons adalah pembagian kekuasaan di antara anggota kelompok berkuasa yang sederajat yang mempunyai wewenang

¹²⁵ B.C. Smith, *Field Administration: An Aspect of Decentralization*. Routhledge and Kegan Paul, London, 1967.

¹²⁶ Smith, *Op. Cit.*

masing-masing diberbagai wilayah negara.¹²⁷ Pendapat Parsons ini kemudian diikuti oleh Phillip Mawhood yang menyatakan bahwa desentralisasi adalah pendelegasian kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (*devolution of power from central to local government*).¹²⁸

Pengertian desentralisasi juga didefinisikan secara beragam oleh pakar dan ahli pemerintahan daerah di Indonesia. Bayu Surianingrat (1980) mengemukakan bahwa desentralisasi dan sentralisasi merupakan dua metode dalam manajemen pemerintahan yang tidak dapat saling dipisahkan.¹²⁹ Menurut Bayu Surianingrat:

- a. Sentralisasi dan desentralisasi merupakan pasangan yang tidak dapat terpisahkan, saling berkaitan dan saling mempengaruhi;
- b. Sentralisasi dan desentralisasi merupakan dua ujung dari sepotong garis. Titik yang bergeser leluasa pada garis yang ditarik kedua ujung menunjukkan kadar sentralisasi atau desentralisasi. Bagaimanapun ekstrimnya sentralisasi atau desentralisasi pada suatu organisasi, titik kadar tidak akan berada tepat pada salah satu ujung garis;
- c. Tidak ada sentralisasi tanpa desentralisasi. Bagaimanapun di dalam sentralisasi akan selalu terdapat desentralisasi, demikian pula sebaliknya;
- d. Makin luas sentralisasi, makin menyempit desentralisasi dan makin luas desentralisasi makin menyempit sentralisasi.¹³⁰

Bhenyamien Hoessein (2009) mengemukakan konsep desentralisasi yang menurutnya diartikan secara berbeda dengan pengertian yang diberikan oleh para pakar pada umumnya dan bahkan menurut hukum positif.¹³¹ Hoessein menyatakan, desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang

¹²⁷ Hidayat, *Op.Cit.* hal 6.

¹²⁸ Phillip Mawhood, *Decentralization: The Concept and The Practice, Local Government in The Third World, The Experience of Tropical Africa*, edited by Philip Mawhood, John Wiley and Sons, 1983.

¹²⁹ Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia, Suatu Analisa*, Dewaruci Press, Jakarta, 1980.

¹³⁰ Surianingrat, *Ibid.*

¹³¹ Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II “, Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi”* (Depok: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2009).

pemerintahan tertentu kepadanya oleh pemerintah. Hoessein menambahkan, desentralisasi di sini mengandung dua pengertian. Pertama, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang pemerintahan tertentu kepadanya oleh pemerintah. Kedua, desentralisasi dapat pula berarti penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk oleh pemerintah. Pengertian kedua lazim diberikan oleh para pakar dan hukum positif.¹³²

2.4 Sistem Prefektoral

Robert. C. Fried (1963) menyatakan bahwa pemerintah pusat modern dapat menerapkan kebijakan di seluruh wilayahnya dengan menggunakan tiga pola dasar struktur administrasi, yakni: (1) *functional pattern of field administration*, (2) *prefectoral pattern of field administration*, dan (3) *decentralization*.¹³³ Menurut Fried, pola fungsional dan desentralisasi telah memperoleh perhatian yang luas dan dipelajari secara intensif. Namun sistem *prefectoral* dengan pengecualian sistem Prancis belum mendapat banyak perhatian ilmiah meskipun fakta menunjukkan bahwa sistem tersebut dapat ditemukan di sebagian besar negara di dunia.¹³⁴ Fried kemudian mengemukakan kesimpulan umum dari hasil risetnya di Italia melalui dua bentuk struktur administrasi, yakni: *prefectoral system* dan *functional system*. Fried selanjutnya mengkonstruksi *prefectoral system* menjadi dua model, yakni: *integrated prefectoral system* dan *unintegrated prefectoral system*.¹³⁵

Hilde Bjorna dan Synnone Jenssen (2006) mengemukakan bahwa sistem prefektoral pada awalnya berasal dari Prancis dan berkembang lebih pesat ketika Prancis dipimpin oleh Kaisar Napoleon.¹³⁶ G.W.Jones (1985) menyatakan, salah satu pejabat administratif paling awal dalam sejarah adalah keberadaan wakil raja atau

¹³² Hoessein, *Ibid*.

¹³³ Robert.C. Fried, *The Italian Prefects, A Study in Administrative Politics*, New Haven and London, Yale university Press, 1963.

¹³⁴ Fried, *Ibid*.

¹³⁵ Fried, *Ibid*. hal 301-303.

¹³⁶ Hilde Bjorna dan Synnone Jenssen: *Prefectoral System and Central-Local Government Relations in Scandinavia*, Wiley Online Library, Volume 29, Issue 4 (December 2006).

kaisar, sebagai bagian dari birokrasi kerajaan.¹³⁷ Wakil raja atau kaisar dalam konteks ini adalah merupakan wakil pemerintah dalam struktur pemerintahan secara keseluruhan. Jones menambahkan pada abad pertengahan di Inggris wakil pemerintah dipegang oleh *sheriff*, pada abad ke-18 Prancis terdapat *intendant*, di Prusia disebut *landrat*, di China dan negara-negara Islam adalah *gouverneur*,¹³⁸ dan salah satu yang paling populer dan memiliki fenomena tersendiri adalah *prefect (prefek)* Romawi.¹³⁹ Wakil kerajaan tersebut umumnya ditempatkan di provinsi sebagai bagian dari kekuasaan pusat/kerajaan untuk menegakkan perintah kerajaan yang memiliki berbagai fungsi, diantaranya: militer, peradilan, politik dan administrasi, seperti: menarik pajak, mengatur irigasi, menjaga perdamaian, dan pekerjaan publik lainnya.¹⁴⁰

Prefek melalui sistem prefektur merupakan penguasa dan bertindak dengan otoritas hampir mutlak di tingkat lokal. Prefektur kemudian dipandang sebagai sistem kelembagaan yang penting untuk memastikan kepentingan pusat maupun negara dalam melakukan aktivitas kontrol dan ketertiban di provinsi maupun kabupaten.¹⁴¹ Sebagai sistem yang dinilai cukup berhasil maka, sistem prefektur kemudian disalin dan diterapkan di beberapa *Napoleonic nations* seperti Yunani, Italia, dan Spanyol.¹⁴² Sampai pada tahun 1980-an *prefek* memiliki kekuasaan eksekutif, akses ke beberapa arena pengambilan keputusan dan melakukan pengawasan menyeluruh serta menyetujui keputusan-keputusan lokal.¹⁴³ Bjorna dan Jenssen menyatakan bahwa “*a prefecture system is the regional branch of a central government and part of the national bureaucracy*”.¹⁴⁴ Menurut kedua pakar tersebut, sistem prefektur merupakan kantor regional dari pemerintah pusat dan menjadi bagian dari birokrasi nasional. Berdasarkan pernyataan ini maka sistem prefektoral umumnya dianggap juga sebagai

¹³⁷ G.W. Jones: *Local Government and Field Administration: Some Models*, London School of Economic, 1985.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Bjorna dan Jenssen, *Op.Cit.*

¹⁴² Bjorna dan Jenssen, *Op.Cit.*

¹⁴³ Bjorna dan Jenssen, *Op.Cit.*

¹⁴⁴ Bjorna dan Jenssen, *Op.Cit.*

sistem yang mendukung dan menjadi dasar sentralisasi melalui hierarki subordinasi pemerintah pusat terhadap instansi vertikal yang ada di daerah.

Sistem prefektur disuatu negara sangat bervariasi sesuai dengan kondisi kelembagaan yang diciptakan oleh pemerintah sehingga mempengaruhi karakter hubungan antara pusat dan daerah.¹⁴⁵ Negara yang menerapkan pola *prefectoral system* membagi wilayah pemerintahannya ke dalam provinsi, *departments*, *prefectures*, *governments*, dan lainnya. Di samping aspek kewilayahan, sistem prefektur juga melibatkan pengangkatan seorang wakil pemerintah yang menjadi figur sentral dalam penyelenggaraan sistem prefektur. Wakil pemerintah tersebut pada umumnya bertanggung jawab sepenuhnya terhadap tugas dan fungsi pemerintah.

Di Prancis pada masa Kaisar Napoleon, bagi pejabat yang diangkat dan ditunjuk oleh Paris untuk mengepalai *departments* (setingkat provinsi) di wilayah jajahan disebut sebagai *Prefect* (prefek). Pada masa itu, *prefek* sebagai direktur regional memiliki hak melakukan komunikasi langsung dengan menteri di Paris untuk menyelesaikan masalah secara langsung dengan Paris tanpa mediasi dari Gubernur Jenderal.¹⁴⁶ Di beberapa negara Scandinavia sistem prefektur merupakan lembaga pemerintah tertua pada tingkat regional. Seperti Denmark, sistem prefekturnya disebut *Statsamt* sedangkan posisi *prefek* disebut *Amtmand*, di Norwegia sistem prefektur memakai istilah *Fylkesmann* dan posisi *prefek* dipegang oleh *Fylkesmann*, sedangkan di Swedia sistem prefekturnya bernama *Lansstyrelse*, posisi *prefek* disebut dengan *Landshovding*.¹⁴⁷ Di negara-negara Barat dan Selatan Eropa yang dikenal sebagai *Napoleonic countries* sistem prefektur menjadi dasar bagi sentralisasi.¹⁴⁸

Praktik sistem prefektur di berbagai negara tidaklah seragam. Berdasarkan riset sejarah di Italia yang dilakukannya, Fried (1963) mengidentifikasi karakteristik utama sistem prefektur sebagai berikut:

¹⁴⁵ Bjorna dan Jenssen, *Op.Cit.*

¹⁴⁶ Fried, *Op.Cit.* hal 17

¹⁴⁷ Bjorna dan Jenssen, *Op.Cit.*

¹⁴⁸ Bjorna dan Jenssen, *Op.Cit.*

1. *The national territory is divided into areas variously called “provinces,” “departments,” “governments,” “prefectures,” etc.*
2. *In each of these areas there is appointed a high functionary representative of and responsible to the central government (and in particular to a Minister of the Interior, or justice, or Government) to carry out the following kinds of functions:*
 - a. *political and social representation of the central government;*
 - b. *maintenance of law and order;*
 - c. *supervision of central government officials operating in the area;*
 - d. *supervision of minor units of government in the area.*
3. *This official is a civil functionary operating independently of the military and the judiciary.*
4. *He does not enjoy the security of tenure enjoyed by other officials and may be dismissed or transferred at the pleasure of the central government.*
5. *He is not a Resident or native of the area which he governs.*
6. *He may be either a career functionary or a “political” appointee from outside of the career service.*
7. *And he is usually supervised by a specialized central department—a Ministry of the Interior—which is nationally responsible for such matters as public safety and local government.*¹⁴⁹

Menurut Fried, karakteristik pokok dari sistem prefektur adalah sebagai berikut:

1. Wilayah nasional dibagi menjadi daerah yang disebut dengan provinsi, *departement, governments, prefektur, dll.*
2. Di masing-masing daerah diangkat seorang wakil pejabat tinggi dan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat (khususnya kepada Menteri Dalam Negeri, atau Kehakiman, atau Pemerintah) untuk melaksanakan berbagai jenis fungsi sebagai berikut:
 - representasi politik dan sosial dari pemerintah pusat;
 - penegakan hukum dan ketertiban;
 - pengawasan pejabat pemerintah pusat yang beroperasi di daerah tersebut;

¹⁴⁹ Fried, *Op.Cit*, hal 302.

- pengawasan unit kecil pemerintah di daerah tersebut.
3. Pejabat tersebut adalah pejabat sipil yang bekerja independen dari militer dan peradilan.
 4. Pejabat tersebut tidak menikmati keamanan bekerja seperti yang dinikmati oleh pejabat lainnya dan dapat diberhentikan atau dialihtugaskan sesuai kehendak pemerintah pusat.
 5. Pejabat tersebut bukan warga atau penduduk asli daerah yang dipimpin.
 6. Pejabat tersebut pejabat karir atau pejabat politik di luar karir layanannya.
 7. Pejabat tersebut diawasi oleh departemen khusus (Kementerian Dalam Negeri) yang secara nasional bertanggung jawab untuk hal-hal seperti keselamatan publik dan pemerintahan daerah.

Sementara itu Jones (1985) mengemukakan bahwa sistem prefektoral ditemukan di negara-negara dengan karakteristik sebagai berikut:

1. *where there is a strong possibility of the state fragmenting because of pressures from separatist movements, regional and provincial, tribal or ethnic, that is, in insecure states. A classic example would be colonial territories. The prefect is needed to unify the country against potential dissidents, and against irredentists backed by hostile neighbouring states.*
2. *where there is a tradition of centralization, usually passed on from a previously absolutist monarchy, especially one that triumphed over feudalism in the middle ages and over representative forces in the seventeenth and eighteenth centuries.*
3. *where local government is weak, lacking resources to provide a widerange of services itself. The local authorities are small in area, with few staff, particularly of an expert kind, little money, and little equipment and material. They have to rely on the field officials of central government for the provision of public services, since they are too weak to act alone; and since they cannot co-ordinate these services they have to depend on the field co-ordinator of central government, the prefect.*¹⁵⁰

¹⁵⁰ Jones, *Op.Cit*

Menurut Jones, sistem prefektoral lazim dianut oleh negara dengan karakteristik sebagai berikut:

1. Negara dengan kemungkinan kuat terjadinya fragmentasi karena tekanan dari gerakan separatis, regional dan provinsi, suku atau etnis, yaitu di negara yang tidak aman. Contoh klasiknya adalah di daerah bekas jajahan. *Prefek* diperlukan untuk menyatukan negara terhadap pembangkang potensial, dan terhadap kelompok-kelompok yang ingin mencaplok negara yang didukung oleh negara-negara tetangga yang bermusuhan.
2. Negara dengan tradisi sentralisasi, biasanya diwariskan dari monarki absolut sebelumnya, terutama pada negara yang menang atas feodalisme di abad pertengahan dan pada negara yang menang atas kekuatan perwakilan di abad ketujuh belas dan kedelapan belas.
3. Negara dengan sistem pemerintahan daerah yang lemah, kekurangan sumber daya untuk memberikan layanan yang luas bagi dirinya sendiri. Pejabat lokal yang memiliki wilayah yang kecil, dengan sedikit pegawai, khususnya pegawai yang ahli, anggaran yang kecil, dan peralatan dan material yang sedikit. Pejabat lokal tersebut harus bergantung pada pejabat lapangan pusat untuk penyediaan layanan publik, karena terlalu lemah untuk bertindak sendiri, dan tidak dapat mengkoordinasikan layanan ini sehingga harus bergantung pada koordinator lapangan dari pemerintah pusat, yaitu *prefek*.

Fried (1963) mengkonstruksi sistem prefektur menjadi dua, yakni *Integrated Prefectoral System* dan *Unintegrated Prefectoral System*.¹⁵¹ Praktik terbaik dari *Integrated Prefectoral System* dicontohkan oleh Prancis pada abad kesembilan belas dan awal abad dua puluh. Sementara *Unintegrated Prefectoral System* memperoleh praktik terbaik di Italia.¹⁵² Identifikasi dua kategori dari *prefectoral system* tergantung pada hubungan *prefek* dengan pemerintah daerah di satu sisi dan antara *prefek* dengan layanan eksternal atau kantor lapangan fungsional, di sisi lain. Seorang *prefek* adalah

¹⁵¹ Fried, *Op.Cit.* hal 306.

¹⁵² Fried, *Op.Cit.* hal 306.

pejabat senior pemerintah di daerah. Pejabat prefektoral biasanya memiliki tanggung jawab yang didefinisikan secara luas untuk tata pemerintahan yang baik.¹⁵³

Dalam *integrated system*, *prefek* adalah pejabat lapangan yang unggul dan pejabat departemen lainnya sebagai subordinat. *Prefek* merupakan representasi kepentingan nasional, negara dan pemerintah. *Prefek* mewujudkan otoritas dari semua kementerian pusat. Dalam hubungannya dengan pemerintah daerah *prefek* adalah pejabat eksekutif senior dari otoritas yang lebih tinggi tingkat lokal dan melakukan kontrol atas wewenang pada tingkat yang lebih rendah.¹⁵⁴ Dalam *unintegrated system* daerah di bawah yurisdiksi *prefek* kurang diadopsi oleh layanan lapangan dari departemen fungsional dibanding dengan sistem yang terintegrasi. *Prefek* hanyalah satu di antara banyak saluran komunikasi antara daerah dan pusat.¹⁵⁵ Setiap perwakilan kementerian di lapangan memelihara hubungan independen dengan kantor pusat masing-masing. Perwakilan kementerian tidak tunduk pada otoritas *prefek*.

Fried mengemukakan perbedaan *integrated prefectoral system* dan *unintegrated system* sebagai berikut:

¹⁵³ Smith, *Ibid.* hal 153.

¹⁵⁴ Smith, *Ibid.* hal 153.

¹⁵⁵ Smith, *Ibid.* hal 154.

Matrik 2.1

Integrated Prefectoral System dan Unintegrated System

INTEGRATED	UNINTEGRATED
a. Locus of authority	
Authority is exclusively or largely deconcentrated from the central ministries to the Prefects, who become a link in all or most chains of command. The Prefect is the hierarchical superior of the technical field directors in his province.	Authority is largely reserved to the specialist functional officials in several purely functional chains of command.
b. <i>communications</i>	
The Prefect is the sole channel of communication between the functional departments in the capital and those in the field.	The Prefect is neither the normal nor the exclusive channel of communication between central and field functional units.
c. <i>auxiliary services</i>	
The prefecture houses all or most of the state field offices and provides them with the administrative services needed to accomplish their technical programs.	The technical services in the province do not depend upon the prefecture for accounting, supplies, secretariat, or space, which are instead provided by the central ministries or by the technical field units themselves.
d. <i>areas</i>	
Most state services use the prefecture's area of operations.	The functional services, organized independently of the prefecture, use varying sets of areas.
e. <i>echelons</i>	
Regional offices, standing between the prefecture and the central ministries and/or using interprovincial areas, are exceptional.	Regional offices, with direct operational responsibilities and/or supervisory authority over provincial offices, are common
f. <i>local government</i>	
The Prefect is chief executive of the provincial self-government unit, the staff of which is organized within the prefecture.	The provincial self-government unit includes a directly or indirectly elected executive authority, with control of separately organized provincial staff.

Sumber : Robert.C. Fried, *The Italian Prefects, A Study in Administrative Politics*, New Haven and London, Yale University Press, 1963.

Selaras dengan pendapat Fried di atas, Jones (1985) juga mengemukakan dua jenis sistem prefektoral yaitu *integrated* dan *unintegrated*. *Integrated prefectoral system* merupakan model klasik atau bentuk Napoleon yang dianut Prancis sampai dengan reformasi dilaksanakan oleh Presiden Mitterrand pada tahun 1982, model ini juga ditemui dalam rezim fasis Spanyol dan Portugal dan di sebagian besar Amerika Selatan. Model *unintegrated* memiliki beberapa aspek yang lebih longgar dibandingkan model *integrated*. Contoh *unintegrated* ditemukan di Italia sejak Perang Dunia II, Prancis sejak 1982, dan kebanyakan di negara Eropa Barat, tidak termasuk Inggris.¹⁵⁶

Jones (1985) membedakan *integrated* dan *unintegrated prefectoral system* dalam beberapa aspek, sebagai berikut:

1. *In the integrated model the prefect is the undisputed hierarchical superior of all field officials of the centre in the province. In the unintegrated the prefect is not the superior of the other field officials. Their lines of authority run from their ministerial headquarters direct to them. The function of the prefect is to act as an external co-ordinator of their work, not as their general director.*
2. *In the integrated model the prefect is the sole channel of communication between the centre and its field officials. In the unintegrated the prefect is not the sole nor exclusive channel of communication but one among many. The field staff retain their own direct lines to their own headquarters to which they are responsible.*
3. *In the integrated model the prefect provides for the other field officials performing specialist functions a range of common services of an auxiliary and staff kind, administrative, secretarial, supplies, accounting, auditing, even office space in the prefecture. In the unintegrated such auxiliary services are provided separately by each ministry for its own field officials. They do not depend on the prefect for common services.*
4. *In the integrated model all state field offices use the territory of the prefect for their functions. In the unintegrated there is no coincidence of boundaries. Each ministry uses the boundaries most suitable for its own functions.*

¹⁵⁶ Jones, *Op.Cit.*

5. *In the integrated model the prefect is the chief executive of the top-tier of local government, thus performing a dual role as both agent of central government and executive of local government. In the unintegrated the top-tier of local government has its own chief executive, chosen by it and responsible wholly to it. The chief executive and his/her staff are the servants of the local authority. The prefect is external to the council and its employees. The prefect exercises the powers over local government, if s/he has any, from outside the local authority not from within at its heart.*
6. *In the integrated model the prefect is deeply involved in controlling the lower levels of local government, both over legality and merit, ensuring that local authorities not only stay within their legal powers but also pursue activities in the public interest as interpreted by central government. To achieve this objective s/he uses extensive administrative. and financial controls, penetrating deeply inside the local authorities, with the prefect's permission being required early for a wide range of actions before they take place, a priori control. In the unintegrated model the prefect does not exercise such deep controls. They are much looser, involving usually the right to delay local authority decisions about which he has doubts as to their legality, merit, or financial viability, and to refer them for ultimate decision to other more expert review bodies, like administrative tribunals, or audit commissions, or to higher administrative units. Interventions will tend to be after the local authority has taken its decisions, a posteriori, after they have occurred.¹⁵⁷*

Berdasarkan paparan di atas, maka pokok-pokok perbedaaan substansi antara *integrated* dan *unintegrated prefectoral system* yang dikemukakan oleh Jones di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Dalam *integrated* model, prefek merupakan atasan langsung bagi seluruh pejabat pusat yang terdapat di provinsi.
- b. Dalam *unintegrated* model, prefek bukan atasan dari pejabat pusat di wilayah provinsi.

¹⁵⁷ Jones, *Op.Cit.*

- c. Dalam *unintegrated model* terbentuk jalur kewenangan dari kementerian/lembaga pusat langsung kepada pejabat bersangkutan. Fungsi dari prefek adalah bertindak selaku koordinator eksternal terhadap tugas dan pekerjaan pegawai kementerian/lembaga pusat, prefek bukan direktur umum.
- d. Seorang prefek dalam *integrated model*, merupakan satu-satunya jalur komunikasi antara pihak pusat dengan pejabat pusat di instansi vertikal.
- e. Sementara dalam *unintegrated model*, prefek bukan satu-satunya dan juga bukan jalur komunikasi yang eksklusif tetapi satu dari banyak jalur komunikasi. Pegawai instansi vertikal memiliki jalur komunikasi langsung ke kantor pusat masing-masing dimana pegawai bertanggung jawab.
- f. Dalam *integrated model*, prefek melakukan fungsi-fungsi spesialis dari beragam jenis layanan yang dilaksanakan pegawai, seperti: administrasi, sekretaris, akuntansi, audit, dan lain sebagainya.
- g. Prefek dalam *unintegrated model*, jenis layanan pendukung diberikan secara terpisah oleh masing-masing kementerian untuk pejabat instansi vertikal, pegawai tidak tergantung pada prefek untuk layanan umum.
- h. Semua instansi vertikal dalam *integrated model* menggunakan wilayah operasional prefek untuk melaksanakan tugas dan fungsinya.
- i. Dalam *unintegrated model* tidak terjadi pembatasan wilayah. Setiap kementerian menggunakan wilayah yang paling cocok untuk melakukan tugas dan fungsinya.
- j. Dalam *integrated model*, prefek merupakan kepala eksekutif dari pejabat tertinggi daerah, oleh karena itu prefek melakukan dua peranan baik sebagai agen pemerintah pusat maupun sebagai eksekutif dari pemerintah daerah.
- k. Lain halnya dengan *unintegrated model*, pejabat lapisan atas pemerintah daerah memiliki kepala eksekutif sendiri yang dipilih oleh pemerintah daerah dan bertanggung jawab seluruhnya kepada pemerintah daerah. Kepala eksekutif dan pegawainya merupakan pelayan bagi otoritas daerah. Prefek adalah bagian eksternal dari dewan dan pegawainya. Prefek menggunakan kekuasaannya terhadap pemerintah daerah, apabila prefek tersebut bukan berasal dari dalam lingkungannya.

- l. Prefek dalam *integrated model* terlibat dalam pengendalian pemerintah daerah baik dari sisi legalitas maupun kinerjanya untuk memastikan bahwa pejabat daerah bukan hanya bergerak dalam kewenangan legal tetapi juga melakukan kegiatan lainnya yang menjadi *interest* publik seperti yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Untuk mencapai tujuan ini prefek menggunakan *control financial* dan administrasi yang ekstensif yang sangat melekat ke dalam lingkungan pejabat daerah.
- m. Berbeda dengan *unintegrated model*, prefek tidak melakukan pengendalian yang sangat melekat. Kendali prefek jauh lebih longgar, biasanya terlibat pada hak untuk menunda keputusan pejabat daerah dimana prefek meragukan legalitas atau kelayakan keuangan serta membawa keputusan tersebut ke badan pengkaji yang lebih ahli lainnya untuk pengambilan keputusan akhir. Intervensi cenderung terjadi setelah pejabat daerah mengambil keputusan.

Fried (1963) dalam studinya, di samping mengkonstruksi *Prefectoral System* juga mengemukakan konsep *Functional System* sebagai antitesa terhadap *Prefectoral System*. Apabila dalam model *Prefectoral System* melibatkan pengangkatan seorang wakil umum dari eksekutif pusat kepada wilayah subnasional (contohnya; provinsi, *departement*), maka dalam *Functional System* tidak ada perwakilan generalis pemerintahan di setiap provinsi, daerah atau wilayah untuk melaksanakan keseluruhan tanggung jawab atau semua fungsi pemerintahan. Garis komando dan saluran komunikasi dijalankan langsung antara kantor pusat *department* dan perwakilan *departement* di lapangan. Koordinasi diatur secara terpusat atau melalui komite antar departemen di tingkat provinsi atau regional. Dalam sistem fungsional murni tidak akan ada perwakilan umum pemerintah, negara atau pusat, tidak terdapat gubernur atau prefek.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Smith, *Op.Cit.*

Fried mengemukakan perbedaan mendasar antara *prefectoral system* dan *functional system*, sebagai berikut:

PREFECTORAL

1. *The national territory is divided into areas of general government and in each of these is placed a general representative of the central government (Prefect).*
2. *Each of the central ministries issues commands to its functional counterparts in the field via the Prefect.*
3. *Most state services use the areas of general government presided over by the Prefect.*
4. *The Prefect's area of general administration also constitutes an area of local self-government.*
5. *Central government control over minor units of government tends to be (a) more penetrating than in functional systems; (b) administrative rather than legislative; and (c) unified under the Prefect.*¹⁵⁹

FUNCTIONAL

1. *There is no general representative of the central government in the various regions of the national territory.*
2. *Lines of command run directly from the central ministries to their field units.*
3. *State services use varying sets of administrative areas in accordance with their particular requirements.*
4. *There is no necessary identity between field administrative and local government areas.*
5. *Central government control tends to be (a) less penetrating; (b) legislative rather than administrative; (c) and dispersed among several central and field institutions.*¹⁶⁰

¹⁵⁹ Fried, *Op.Cit.*

¹⁶⁰ Fried, *Op.Cit.*

Dari paparan Fried di atas, secara substansial perbedaan antara *Prefectoral System* dan *Functional System*, memuat substansi sebagai berikut:

PREFECTORAL

- a. Teritori nasional dibagi menjadi wilayah pemerintahan umum dan di masing-masing wilayah tersebut ditempatkan satu perwakilan umum dari pemerintah pusat, yaitu: prefek.
- b. Masing-masing kementerian pusat memberikan perintah ke mitra kerja fungsionalnya di lapangan melalui prefek.
- c. Sebagian besar layanan negara menggunakan wilayah pemerintahan umum yang diduduki oleh prefek.
- d. Wilayah prefek dari administrasi umum juga meliputi suatu wilayah pemerintah daerah mandiri.
- e. Kontrol pemerintah terhadap unit pemerintah dibawahnya cenderung lebih melekat dibandingkan pada sistem fungsional, administratif dibandingkan legislatif, dan disatukan dibawah prefek.

FUNGSIONAL

- a. Tidak ada perwakilan umum dari pemerintah pusat di beragam wilayah teritori nasional.
- b. Jalur komando langsung dari kementerian pusat ke unit lapangannya.
- c. Layanan negara menggunakan beragam model dari bidang administrasi sesuai dengan prasyarat khusus.
- d. Tidak terdapat identitas khusus antara administrasi lapangan dan wilayah pemerintah daerah.
- e. Kendali pemerintah pusat cenderung lebih longgar, legislatif dibandingkan administratif, kendali tersebar diantara beberapa institusi pusat dan institusi lapangan.

Jones (2005) memperkuat apa yang disebutkan oleh Fried di atas dengan mengemukakan tujuh elemen dasar yang membedakan antara *Prefectoral System* dan *Functional System*, yaitu:

1. *In the prefectoral system there is one general representative of the state in the area, but in the functional there is none.*
2. *In the prefectoral system each central ministry issues its instructions to its field agents through the prefect, thus enabling him to co-ordinate their work. In the functional system each central ministry issues its commands directly to its own field staff without having to go through a prefect. Here each field official is responsible to his own ministerial headquarters in the capital. Any co-ordination of their operations is carried out if and when needed locally by joint action of a voluntary kind, of an ad hoc nature, or by a loose co-ordinating committee, or at the centre in interdepartmental committees, or by roving inspectors sent out from the centre.*
3. *In the prefectoral system the field officials of all ministries use the territory of the prefect for their services too, without cross-cutting jurisdictions. The boundaries coincide and form a territorial layer of government common to all field offices. In the functional system each ministry uses the area it feels most appropriate for its services. There is no common identity of boundaries.*
4. *In the prefectoral system the area of the prefect is also that of the top tier of local government, if the latter exists. In the functional system there is no necessary identification of local government boundaries with those of central government's field agents.*
5. *In the prefectoral system the prefect has the role of controlling local government, first by being a part of the local authority structure, as its chief executive; second, by appointing key officials to the level below; and, third, by exercising close supervision, or tutelage, over that tier below, over both the legality and merit of its activities. In the functional system there is no such regional or provincial controller of local government acting on behalf of the central government.*
6. *In the prefectoral system control over local government is expected to be:*

- a. *penetrating, because it is so close;*
 - b. *highly administrative in nature;*
 - c. *intense, because it is concentrated in one person.*
7. *In the functional system control over local government is expected to be:*
- a. *less penetrating, because it is more remote and indirect;*
 - b. *less administrative, and more legislative, judicial, financial and political;*
 - c. *less intense, because it is dispersed to several bodies. This scattering of the centre often makes central messages to local government inconsistent, with one ministry urging one line, for instance, less spending, while others may be pressing for increased expenditure.*¹⁶¹

Pokok-pokok substansi perbedaan antara *prefectoral system* dengan *functional system* yang dikemukakan oleh Jones adalah sebagai berikut:

- a. Sistem prefektoral mewajibkan terdapat satu perwakilan umum dari negara di satu wilayah, sedangkan di sistem fungsional tidak ada.
- b. Dalam sistem prefektoral masing-masing kementerian pusat mengeluarkan instruksi kepada pegawai instansi vertikal melalui prefek, oleh karena itu memungkinkan prefek untuk mengkoordinasi pekerjaan para pegawai.
- c. Dalam sistem fungsional masing-masing kementerian pusat memberikan perintah langsung kepada pegawai instansi vertikal tanpa harus melalui seorang prefek. Setiap pegawai instansi vertikal bertanggung jawab pada kantor pusat kementeriannya masing-masing.
- d. Dalam sistem prefektoral, pegawai pada instansi vertikal dari seluruh kementerian menggunakan teritori dari prefek sebagai wilayah operasional instansi masing-masing, tanpa lintas batas yurisdiksi.
- e. Dalam sistem fungsional masing-masing kementerian menggunakan wilayah yang paling tepat untuk pelaksanaan tugas dan fungsinya dan tidak terdapat identitas perbatasan wilayah bersama.
- f. Wilayah prefek dalam sistem prefektoral merupakan batas lapisan atas pemerintah daerah apabila ada pemerintah daerahnya. Pada sistem fungsional tidak terdapat

¹⁶¹ Jones, *Op.Cit.*

- pengidentifikasian perbatasan pemerintah daerah dengan perbatasan milik para agen pemerintah pusat.
- g. Dalam sistem prefektoral, prefek memiliki peranan pengendalian terhadap pemerintah daerah dengan menjadi bagian dari struktur kewenangan daerah, seperti: sebagai kepala eksekutif, menunjuk pegawai kunci pada tingkat di bawahnya; dan melakukan pengawasan melekat atau supervisi terhadap tingkat di bawahnya baik dari segi legalitas maupun pencapaian kegiatannya.
 - h. Dalam sistem fungsional tidak terdapat pengendali daerah (provinsi, kabupaten/kota) dari pemerintah daerah atas nama pemerintah pusat.
 - i. Pada sistem prefektoral pengendalian terhadap pemerintah daerah dilakukan:
 - Mendalam/melekat karena sangat dekat;
 - Bersifat sangat administratif;
 - Intensif karena terkonsentrasi pada satu orang.
 - j. Sedangkan pada sistem fungsional, pengendalian pada pemerintah daerah:
 - Tidak terlalu mendalam/melekat karena lebih jauh dan tidak langsung;
 - Tidak bersifat administratif dan lebih pada konteks pengaturan, hukum, keuangan dan politik;
 - Tidak terlalu intensif karena tersebar ke beberapa badan. Tersebar nya pihak pusat seringkali membuat kendali pada pemerintah daerah tidak konsisten, misalnya satu kementerian meminta untuk melakukan pengurangan pengeluaran sementara kementerian lainnya meminta untuk melakukan penambahan pengeluaran.

2.5 The Prefect (*Prefek*)

Prefectoral system menempatkan *the prefect (prefek)* sebagai figur sentral bagi negara-negara yang menyelenggarakan sistem prefektur. Namun demikian perlu dikemukakan bahwa suatu negara penganut sistem prefektur tidak kemudian menjadikan istilah *prefek* sebagai sebutan bagi pejabat pemerintah yang mengepalai wilayah dan menjabat sebagai wakil pemerintah. *Departement* di Prancis dan *province* di Italia sama-sama dikepalai oleh seorang *prefek*. Di negara-negara

Scandinavia posisi *prefek* dipegang oleh pejabat dengan nama yang berbeda-beda, seperti: *amtmand* (Denmark), *fylkesmann* (Norwegia), dan *landshovding* (Swedia).¹⁶² Indonesia sebagai salah satu negara yang menjalankan sistem prefektoral menggunakan istilah gubernur (*governor*) sebagai sebutan bagi seorang kepala pemerintahan daerah provinsi. Demikian juga di Jepang sistem prefektornya dipimpin oleh seorang gubernur.

Sub judul “The Prefect” yang digunakan dalam disertasi ini semata mengacu pada teori *prefectoral system* yang menempatkan *prefek* sebagai isu sentral dan pokok bahasan dalam setiap teori dan konsep yang membahas tentang *prefectoral system*. Pada dasarnya *prefek*, gubernur, *district officer*, *amtmand*, *fylkesmann*, *landshovding* dan lainnya merupakan istilah di masing-masing negara yang menganut sistem prefektoral. Namun demikian derajat peran dan fungsi serta kedudukan *prefek* jelas sangat beragam antara satu negara dengan negara lain.

Sistem prefektoral pada dasarnya adalah sebuah lembaga untuk mengamankan tujuan dan nilai-nilai nasional. Selaras dengan pengertian ini, maka *prefek* bertugas mengawasi tindakan pemerintah lokal dan resolusi untuk memastikan legalitas suatu keputusan. Jadi *prefek* dapat dikatakan merupakan alat pemerintah pusat sebagai kontrol terhadap pemerintah lokal.¹⁶³ Jones (1985) mengindikasikan bahwa pada abad ke-19, rezim absolut Eropa memanfaatkan *prefek* untuk mengontrol wilayah, dan pada rezim yang lebih liberal *prefek* juga berguna untuk mempertahankan sistem konsitusi negara dari subversi internal, untuk mempertahankan kesatuan negara dan memperoleh dukungan dari daerah periperi.¹⁶⁴ Di negara-negara berkembang sistem prefektoral masih terus dipakai dan dianut sebagai salah satu desain kebijakan nasional dari pemerintah pusat sebagai satu kesatuan konstruksi sistem pemerintahan daerah.

¹⁶² Hilde Bjorna, Synnove Jenssen: *Prefectoral System and Central-Local Government Relations in Scandinavia*, Scandinavian Political Studies, John Wiley & Son, 2006.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Jones, *Op.Cit.*

Figur *prefek* dapat ditemukan di Selatan Eropa dan Utara, di Skandinavia serta di Mediterania yang dikenal dengan *Napoleonic countries*.¹⁶⁵ *Prefek* merupakan sosok berharga dari kekuasaan kekaisaran, memungkinkan kaisar untuk terus berkuasa terhadap daerah-daerah yang berpotensi membangkang, misalnya, *the Governors of the British Empire, the Viceroy of India* dan *the Lord Lieutenant of Ireland*.¹⁶⁶ Negara lain sengaja memilih untuk mengadopsi sistem prefektur setelah menilai pengalaman dan keberhasilan Eropa, Turki, Jepang, atau Yunani, meskipun mereka sudah memiliki prototipe dari *prefek*, misalnya Shogun Jepang. Ketika daerah bekas koloni merdeka, mereka tidak menolak untuk mengadopsi *prefek* untuk mencapai tujuan mereka.¹⁶⁷

Bentuk-bentuk *prefek* bervariasi seperti yang dikemukakan oleh Jones (1985) sebagai berikut:

*Prefects are ubiquitous, and take on varying forms, often reflecting the nature of the central regime. So in a constitutional and liberal democracy the prefect will be a political minister or a civil servant, in one-party states a party official and member of the party apparatus, in military regimes a soldier . . .*¹⁶⁸

Menurut pendapat Jones, *prefek* dapat diambil dari manapun, mengambil bentuk-bentuk yang bervariasi dan seringkali mencerminkan sifat rezim pusat. Dalam demokrasi konstitusional dan liberal *prefek* dapat saja seorang menteri politik atau PNS, anggota dari suatu partai ataupun seorang tentara dari sebuah rezim militer.

Howard Machin (1977) menyebutkan status *the prefect* di Prancis sebagai berikut:

Traditionally, the Prefect, at the head of the departement, is the official state representative, emergency security officer, general director of all field services of the ministries, information agent for the Government, organizer of elections, trouble shooter, chief of police, principal economic planner, executive officer of the departement's elected General Council (Conseil

¹⁶⁵ Bjorna, Jenssen, *Op.Cit.*

¹⁶⁶ Bjorna, Jenssen. *Op.Cit.*

¹⁶⁷ Jones. *Op.Cit.*

¹⁶⁸ Jones, *Op.Cit.*

*general) and legal adviser of Mayors and Municipal Councils in the communes.*¹⁶⁹

Machin menyatakan secara tradisional, *prefek*, sebagai kepala *departement*, adalah perwakilan resmi negara, petugas keamanan darurat, direktur umum dari semua layanan lapangan dari kementerian, agen informasi untuk pemerintah, penyelenggara pemilu, pemecah masalah, kepala polisi, kepala perencana ekonomi, pejabat eksekutif terpilih dari *departement* yang dipilih oleh Dewan Umum dan penasehat hukum Walikota dan Dewan Kota dalam suatu pemerintahan kota.

Jones (1985) mengkonstruksi sistem prefektoral menjadi dua, yaitu sistem prefektoral klasik dan tidak klasik. Dalam sistem prefektoral klasik ada empat elemen utama yang membedakan dengan sistem bukan klasik, yaitu:

1. *The nation state is divided into regions or provinces, within each of which is an administrative headquarters, the prefecture.*
2. *In it, one official represents the centre; not a collective or collegial group but one person is responsible.*
3. *The prefect is accountable to the centre which employs and circulates him, the Crown, Emperor, Prime Minister, or Minister of the Interior, usually the minister in charge of state security.*
4. *The prefect carries out a variety of functions, which reveal him as a generalist administrator:*
 - a. *representative of the state, symbolizing its unity: he takes precedence at ceremonial events.*
 - b. *representative of the Government as a whole, the eyes, ears and mouth of the Government, its chief agent in the locality, the delegate of the Government.*
 - c. *supervisor and co-ordinator of all central government functions in the locality, the hierarchical superior of all other field agents of central government in the area.*

¹⁶⁹ Howard Machin, *The Prefect in French Public Administration*, Croom Helm Ltd, London, 1977.

- d. *performing some specific governmental tasks, e.g., maintaining law and order, public hygiene, combating terrorism and crime, acting as the chief of police; or some economic functions, preparing the regional section of the national plan and implementing its objectives, acting as an economic planning commissioner.*
- e. *supervising, inspecting and controlling local government, assisting and directing it to achieve central policies.*¹⁷⁰

Jones berpendapat bahwa *Classic Prefectoral System* selalu diikuti dengan pembagian wilayah negara menjadi daerah atau provinsi, di masing-masing daerah dan provinsi terdapat kantor pusat administrasi, yaitu prefektur. Di dalam prefektur, seorang pejabat mewakili pusat, bukan kelompok kolektif atau kolegial, tetapi satu orang yang bertanggung jawab. *Prefek* bertanggung jawab kepada pusat yang mempekerjakan dan merotasi *prefek*, baik itu Ratu, Kaisar, Perdana Menteri, atau Menteri Dalam Negeri, biasanya menteri yang bertanggung jawab atas keamanan negara. *Prefek* melaksanakan berbagai fungsi dan dikenal sebagai administrator umum.

Dalam konteks *prefek* sebagai administrator umum ini, Jones mengidentifikasi tugas-tugas *prefek* dalam sistem prefektoral klasik, sebagai berikut:

- a. *prefek* sebagai perwakilan negara, melambangkan kesatuan: ia diutamakan di acara-acara seremonial.
- b. *prefek* merupakan wakil pemerintah secara keseluruhan, *prefek* merupakan mata, telinga dan mulut pemerintah, sebagai duta utama di wilayah tersebut, dan delegasi dari pemerintah.
- c. *prefek* sebagai pengawas dan koordinator semua fungsi pemerintah pusat di daerah, memiliki hierarki paling tinggi dari semua agen lapangan lain pemerintah pusat di daerah tersebut.
- d. *prefek* melakukan beberapa tugas pemerintahan tertentu, misalnya, hukum dan ketertiban, kesehatan umum, memerangi terorisme dan kejahatan, bertindak sebagai kepala polisi, atau beberapa fungsi ekonomi, mempersiapkan bagian

¹⁷⁰ Jones, *Op.Cit.*

regional dari rencana nasional dan melaksanakan tujuan, bertindak sebagai komisioner perencanaan ekonomi.

- e. *prefek* bertugas mengawasi, memeriksa, dan mengendalikan pemerintah daerah, membantu dan mengarahkan untuk mencapai kebijakan pusat.

Mengacu pada kompleksnya tugas dan tanggungjawab yang harus dilaksanakan dan diemban oleh *prefek*, F.F. Ridley (1973) mengidentifikasi delapan peran yang dapat dijalankan oleh *prefek* khususnya di dalam sistem prefektur terintegrasi, yakni:

1. *Lord Lieutenant, the prefect is the formal representative of the state in his area. In this role, he partly resembles the Lord Lieutenant in an English county.*
2. *Regional Commissioner, This label is borrowed from the provision for the appointment of Regional Commissioners in wartime Britain. The prefect is the repository of the authority of the state in his area. As its representative, he is the executive authority of last resort. He is responsible for the internal and external security and exercises prerogative and statutory powers in case of need.*
3. *Political Agent, The prefect is also the delegate of the government (a notional and not very satisfactory distinction between state and government is being made here). As its representative, he has political functions as well as the administrative duties taken below. In one sense, his political role was more important in the past: 'eyes and ears' of the government, reporting on the state of local politics, manipulating elections for the party in office. In a more important sense, today, he has open-ended functions that are essentially political but not necessarily partisan.*
4. *Director General, Here the concern is with the prefect's role as representative of the government within the administration rather than in his relations with citizens, politicians and organized interests. The prefect is the head of all central government field services in his area. This needs to be spelt out a little because it lies at the very heart of the integrated system. (IH)e represents the government as a whole-i.e. the cabinet-and every minister individually. (11) Lines of authority between prefect and ministers are direct and do not pass through the cabinet or*

through the prefects 'own' ministry. (III) All ministerial authority delegated to field services is delegated in the first place to the prefect: he is the prime holder of all delegated powers of decision, though he may redelegate to specialist chief officers. 0 He assures the general direction of all government services in his area and is the hierarchic superior of all government officials. (V) All lines of authority and all channels of communication from the ministries in the capital to their field service run through the prefecture. (VI) All contacts between the field services and the public should run through the prefecture. The prefect is thus far more than a coordinator primus inter pares.

5. *Chief of Police, The prefectural service is the field service of the Ministry of the Interior and the prefect has responsibilities as representative of his own ministry. As such, he has his own staff and is a specialist officer in his own right as well as Director General.*
6. *Tutor of Local Government, The second main function of the French Ministry of the Interior is the supervision of local government (in French, more expressively, 'tutelle'). Though usually the responsibility of the Interior in other countries as well, this has not been the case in Britain, where the supervision has more generally been concerned with the technical aspects of local government activities than with questions of politics or public order. It therefore seemed worth separating out.*
7. *Planning Commissioner, Responsibility for economic and land-use planning is a relatively new function of growing importance, though not forming part of the traditional model of the prefectural system at all. One could say that the prefect actually has three major portfolios-Interior (Police), Local Government and Economic Affairs, even if these three broad areas of central government responsibility are not necessarily organized in three ministries: in France, indeed, the first two are combined while planning does not come under a ministry at all (there are two non-ministerial Planning Commissariats with general staff rather than executive functions). Planning in this context has two facets. The prefect has specific powers with regard to the preparation and execution of public*

works and public investment programmes: this falls well enough under the heading of coordination of field services. He has a wider brief to stimulate economic growth and deal with economic problems that may arise in the private sector, often on the informal basis of his influence with those concerned: here one returns to the political role.

8. *County Manager, the prefect is chief executive of the elected local authority at the county level and chief officer of the county's own services. In this case he is not acting as agent of central government at all and a certain number of ambiguities arise that will be noted below.*¹⁷¹

Secara ringkas kedelapan peran yang dirumuskan oleh Ridley bagi seorang *prefek* dalam sistem prefektoral terintegrasi adalah: 1) *Lord Lieutenant*, memiliki peran sebagai wakil formal dari negara di wilayahnya, 2) *Regional Commissioner*, *prefek* memiliki otoritas eksekutif yang bertanggung jawab terhadap keamanan internal dan eksternal. 3) *Political Agent*, *prefek* adalah delegasi dari pemerintah yang memiliki fungsi politis dan bertanggung jawab administrasi pusat di daerah tersebut. 4) *Director General*, sebagai 'direktur umum' *prefek* adalah kepala semua layanan pemerintah pusat di daerah. 5) *Chief of Police*, bertanggung jawab untuk hukum, ketertiban dan keamanan publik, *prefek* sebagai wakil dari Departemen Dalam Negeri dan dengan demikian sebagai kepala polisi. 6) *Tutor of Local Government*, sebagai tutor bagi pemerintah daerah memiliki otoritas lokal untuk mengawasi daerah. 7) *Planning Commissioner*, *prefek* adalah seorang perencana yang dapat melakukan intervensi bagi pemerintah untuk merangsang pertumbuhan ekonomi lokal dan regional. 8) *County Manager*, sebagai manajer daerah bertindak sebagai kepala eksekutif dari otoritas lokal terpilih di daerah.

¹⁷¹ F.F. Ridley., *Integrated Decentralization: Models of The Prefectoral System*, Wiley Online Library, Volume 21, Issue 1, Political Studies, Published Online: 22 December 2006.

2.6 Konsep Pemerintahan Umum

Penyelenggaraan dekonsentrasi dan pemerintahan umum di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari sejarah pemerintahan daerah masa Hindia Belanda. Ketika Kerajaan Belanda berhasil mengambil alih Nusantara dari VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*), saat itu juga Ratu Belanda menjadikan Nusantara sebagai koloni dengan menerapkan dekonsentrasi yang sentralistis di bawah kendali Gubernur Jenderal. Regeeringsreglement 1854 (RR 1854) menjadi instrumen kebijakan bagi pemerintah untuk membentuk departemen-departemen guna melaksanakan pemerintahan di wilayah-wilayah Hindia Belanda melalui organisasi pemerintahan umum terutama oleh residen sebagai representasi kekuasaan Hindia Belanda terhadap penduduk pribumi. Konsep pemerintahan umum pada masa Hindia Belanda adalah bersifat bebas (*vrijbestuur*) dan mencakup kekuasaan kepolisian dan peradilan.

Prajudi Atmosudirdjo menyatakan, pemerintahan umum adalah pemerintahan yang berintikan penegakan kekuasaan, wibawa, dan undang-undang negara secara seutuhnya.¹⁷² Prajudi menjelaskan, bahwa konteks pemerintahan umum sejak dulu dijalankan oleh kepala wilayah menurut garis hierarkhi, yaitu: Presiden – (Menteri Dalam Negeri) – Gubernur/Kepala Provinsi – Bupati/Kepala Kabupaten – Camat – Mantri Polisi. Pejabat-pejabat pada garis hierarkhi kepala wilayah/pemerintahan umum tersebut di atas disebut Pamong Praja.¹⁷³ Konsep pemerintahan umum pada dasarnya memang tidak dapat dilepaskan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah jaman Hindia Belanda.

Andi Ramses (2014) mengutip Wajong, menyebutkan bahwa *Decentralisatie Wet* 1903 menimbulkan pergeseran kewenangan penyelenggaraan pemerintahan umum yang sebelumnya dilaksanakan oleh kepala pemerintahan dan pamong praja, kemudian diinkorporasikan kepada badan-badan daerah otonom.¹⁷⁴ Ramses mengemukakan, pemerintahan umum pada masa Hindia Belanda disebut “*algemeen bestuur*” adalah kewenangan pemerintahan yang dilaksanakan oleh gubernur jenderal

¹⁷² Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ Andi Ramses, *Dekonsentrasi dan Pemerintahan Umum Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2014, Jakarta.

di daerah-daerah melalui pejabat-pejabat yang diangkat sebagai pimpinan berbagai cabang dari *algemeen bestuur* yang diorganisir dalam departemen *van algemeen burgerlijk bestuur* (departemen-departemen pemerintahan umum sipil).¹⁷⁵ *Algemeen bestuur* dalam pelaksanaannya dikelompokkan ke dalam kegiatan-kegiatan dalam ruang lingkup “*de administratie*” dan kegiatan-kegiatan dalam ruang lingkup *bestuur* (pemerintahan). Fungsi *de administratie* adalah organisasi yang bertugas melaksanakan suatu sektor tertentu yang disebut “*diensten*” (dinas-dinas).¹⁷⁶

Andi Ramses menjelaskan, para pimpinan *diensten* adalah pejabat yang dianggap memiliki kecakapan dan terutama bertugas mempertahankan politik pemerintahan (*regerings politiek*), posisi ini disebut pamong praja. Pada sisi yang lain, fungsi koordinasi dan integrasi sektor-sektor dan pemeliharaan ketentraman umum dalam suatu wilayah dikelola oleh pejabat bernama “*binnenlandsch bestuur*” (kepala pemerintahan) yang bertanggungjawab langsung kepada gubernur jenderal, *binnenlandsch bestuur* adalah perangkat wilayah berdasarkan dekonsentrasi.¹⁷⁷ Ramses menyatakan, urusan pemerintahan umum dalam bentuk “*algemeen burgerlijk bestuur*”, meliputi urusan-urusan militer, kepolisian, kejaksaan dan kehakiman, keuangan (perpajakan), dan urusan-urusan kesejahteraan. Perubahan struktur pemerintahan menyebabkan urusan-urusan yang ditangani oleh *algemeen burgerlijk bestuur* selanjutnya dilaksanakan oleh departemen tersendiri. Namun demikian kepala pemerintahan daerah, gubernur atau residen (*gewestelijk bestuurschef*) tetap melaksanakan tugas-tugas pemerintahan umum yang terdiri dari:

- a. mewakili kekuasaan dan menegakkan kewibawaan pemerintah pusat,
- b. menjamin keamanan dan ketertiban umum,
- c. melaksanakan kebijakan politik pemerintah pusat,
- d. menguasai lingkungan daerah hukumnya dan kekayaan milik negara,
- e. memegang kendali atas penduduk,
- f. memelihara dan memajukan kemakmuran dan kesejahteraan daerah.¹⁷⁸

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*

Basis konsep wewenang pemerintahan umum bermuara pada dekonsentrasi. Phillip Mawhood dalam bukunya, *Local Government in The Third World* (1983) mengemukakan bahwa dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang antar pihak-pihak yang mewakili aspirasi nasional yang bersifat administratif belaka dengan wilayah yang telah ditentukan yang disebut “*local administration*”.¹⁷⁹ Berdasarkan definisi tersebut, Mawhood memberikan karakteristik dekonsentrasi sebagai berikut: (1) mewakili kepentingan pusat, (2) keberadaannya sangat tergantung pada penguasa pusat, (3) hanya memiliki kewenangan administratif, (4) wewenang tersebut dijalankan oleh pejabat yang diangkat, bukan dipilih, dan (5) memiliki yurisdiksi dalam wilayah tertentu, yaitu wilayah administrasi.¹⁸⁰ Apabila dicermati, maka tampak bahwa wewenang pemerintahan umum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia identik dengan dekonsentrasi.

Andi Ramses menyebutkan, urusan pemerintahan umum hanya diterjemahkan sebagai urusan yang berhubungan dengan keseluruhan aparatur negara yang berbeda dengan fungsi-fungsi yang dijalankan oleh kementerian teknis/sektoral.¹⁸¹ Urusan pemerintahan umum tidak menjadi urusan suatu kementerian sektor tetapi menjadi tugas kepala pemerintahan daerah (*gewestelijke bestuurshoofden*) yang terhubung dengan semua kementerian di masa lampau di bawah kendali langsung dan bertanggungjawab kepada gubernur jenderal, setelah Indonesia merdeka kepada presiden. Kedudukan para kepala pemerintahan daerah tersebut sejak Hindia Belanda sampai sekarang ditempatkan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.¹⁸² Berdasarkan gambaran tersebut dapat dikatakan bahwa dimensi pemerintahan umum sangat kuat berafiliasi kepada dekonsentrasi.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang berhasil menetapkan rumusan urusan pemerintahan umum. Menurut UU No. 5 Tahun 1974, urusan pemerintahan umum adalah urusan

¹⁷⁹ Phillip Mawhood dalam bukunya, *Local Government in The Third World*, John Wiley and Sons, New York, (1983).

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ Ramses. *Op.Cit.*

¹⁸² Ramses. *Op.Cit*

pemerintahan yang meliputi bidang-bidang ketentraman dan ketertiban, politik, koordinasi, pengawasan dan urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas suatu instansi dan tidak termasuk urusan rumah tangga daerah. Nuansa dekonsentrasi semakin terlihat jelas ketika pada Pasal 1 huruf g secara eksplisit menempatkan wilayah administrasi yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi adalah lingkungan kerja perangkat pemerintahan yang menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan umum.

Sadu Wasistiono menyatakan, pada sebagian besar undang-undang tentang pemerintahan daerah yang pernah terbit dan diberlakukan di Indonesia selalu terdapat pengaturan urusan pemerintahan umum, meliputi urusan pemerintahan yang tidak menjadi salah satu urusan kementerian maupun pemerintah daerah. Urusan pemerintahan umum tersebut biasanya mencakup koordinasi, pembinaan dan pengawasan, pemeliharaan dan ketertiban umum, serta urusan sisa.¹⁸³ Wasistiono menambahkan, sejak UU No. 22 Tahun 1999 mulai terdapat kekaburan pengertian, hakekat, dan urusan pemerintahan umum. Pada undang-undang tersebut dan dilanjutkan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tidak ada lagi pengertian dan pengaturan mengenai urusan pemerintahan umum.¹⁸⁴

Menurut Wasistiono, berdasarkan jejak sejarah pemerintahan, dapat dipahami bahwa urusan pemerintahan umum merupakan bagian dari urusan pemerintahan dalam negeri, yaitu seluruh urusan pemerintahan setelah dikurangi urusan pemerintahan bidang luar negeri dan urusan pemerintahan bidang pertahanan.¹⁸⁵ Urusan pemerintahan dalam negeri ini terdiri dari urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan khusus, yang dijabarkan dalam bentuk urusan pemerintahan yang ditransfer ke daerah yang diserahkan kepada SKPD di daerah otonom yang nomenklturnya mengikuti kementerian negara pada tingkat nasional.¹⁸⁶ Dalam konteks urusan pemerintahan khusus, Wasistiono menjelaskan bahwa urusan

¹⁸³ Sadu Wasistiono, *Perkembangan Pemikiran Mengenai Urusan Pemerintahan Umum*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2014, Jakarta.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ *Ibid.*

pemerintahan khusus adalah urusan pemerintahan dalam negeri yang sudah ditangani oleh lembaga negara, lembaga pemerintah pusat maupun lembaga pemerintah daerah yang tercermin dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembagian urusan pemerintahan antar pemerintah pusat dan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Misalnya: dalam UU No. 39 Tahun 2008, PP No. 38 Tahun 2007 ataupun RUU Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, RUU Pemerintahan Pusat atau RUU Kepresidenan, dlsb.¹⁸⁷

Wasistiono selanjutnya mengemukakan pengertian urusan pemerintahan umum sebagai berikut, yaitu: seluruh urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh suatu lembaga negara, lembaga pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sehingga bersifat residual, mencakup urusan pemerintahan yang berkaitan dengan koordinasi antar instansi, pembinaan kesatuan dan persatuan bangsa, kestabilan politik, pembinaan ketentraman dan ketertiban umum serta urusan pemerintahan residu lainnya untuk menjaga agar tidak terjadi kekosongan pemerintahan.¹⁸⁸ Kekosongan pemerintahan dalam hal ini adalah suatu keadaan dimana kepentingan masyarakat atau kebutuhan akan pelayanan publik tertentu di wilayah tertentu, tetapi tidak ada satupun entitas pemerintahan yang menangani atau melayaninya karena belum diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan.¹⁸⁹

Dalam buku “Pokok-Pokok Penyelenggaraan Pemerintahan Umum” dikemukakan bahwa untuk menjalankan urusan residu digunakan asas “*Vrijbestuur*” atau tumpang tantra. Terdapat dua teori mengenai “*Vrijbestuur*”, yaitu: Pertama, dari aspek Teori Sisa, bahwa setiap pejabat kepala wilayah wajib (*oblige*) melakukan suatu tindakan dan/atau mengambil keputusan terhadap sesuatu kegiatan tertentu apabila hal tersebut dipandang perlu demi kepentingan masyarakat, dan apabila tidak ada instansi/badan lain atau instansi lain tersebut tidak kompeten untuk menanganinya. Kedua, dari aspek menurut asas “*Nach Freiss Ermessen* (semacam *discretionary power*) yaitu suatu keleluasaan bertindak dari seseorang pejabat (Kepala Wilayah atau bukan Kepala Wilayah), yang berdasarkan otoritasnya ia

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ *Ibid.*

berhak untuk melakukan suatu tindakan atau pengambilan keputusan apapun, apabila menurut pertimbangan, kebijakan, dan intuisinya bahwa tindakan itu perlu diambil demi kepentingan umum, dan tindakannya itu harus dapat dipertanggungjawabkan akuntabilitasnya kepada publik.¹⁹⁰

2.7 Konsep Koordinasi

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia menempatkan provinsi sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom. *Fused Model* yang dianut pemerintah dalam desain provinsi di UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mewujudkan peran ganda gubernur, yaitu gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi dan gubernur selaku kepala daerah otonom provinsi. Demikian juga pada undang-undang penggantinya yaitu UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, provinsi memiliki kedudukan yang sama dengan undang-undang sebelumnya sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom. Provinsi dalam status wilayah administrasi menjalankan fungsi pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Provinsi sebagai daerah otonom menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya melalui asas desentralisasi dan mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten/kota, pemerintahan desa, dan wilayah administrasi provinsi merupakan satu-kesatuan organisasi besar dalam sistem administrasi negara Indonesia. Organisasi besar tersebut menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam konstitusi UUD 1945. Dalam rangka mencapai dan mewujudkan tujuan negara tersebut seluruh organisasi pemerintahan baik di pemerintah pusat seperti presiden, wakil presiden maupun instansi pemerintah daerah memiliki perangkat pemerintahan yang memiliki fungsi-fungsi tertentu dalam menjalankan tugas negara. Perangkat pemerintah tersebut seperti kementerian dan lembaga, SKPD, instansi vertikal, dan lain sebagainya harus bergerak bersama secara

¹⁹⁰ *Ibid.*

terpadu, selaras dan serasi agar tujuan negara dapat tercapai. Problemnnya adalah mewujudkan keterpaduan dan keselarasan terhadap seluruh perangkat pemerintahan sangat sulit dilakukan, akibatnya perangkat-perangkat pemerintah tersebut cenderung berpikir terkotak-kotak.

Pemerintah pusat sebagai pemerintah nasional membawahi pemerintahan subnasional yaitu pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hierarkhi tersebut pada konteks operasional membutuhkan berbagai bentuk hubungan antar organisasi pemerintahan untuk menangani bidang tugas, urusan dan sektor-sektor pemerintahan. Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, hubungan wewenang antara pusat dan daerah, distribusi urusan pemerintahan, wewenang pengelolaan sumber daya alam, adalah sebagian dari contoh tugas-tugas pemerintahan yang membutuhkan sinergi dan koordinasi antar tingkatan pemerintahan dan antar sektor. Tidak terkecuali dengan kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah, maka posisi tersebut berkait pula dengan kedudukan peran dan fungsi gubernur sebagai kepala daerah beserta perangkatnya, gubernur dengan pemerintah pusat, gubernur dengan kantor-kantor dan lembaga kementerian, gubernur dengan instansi vertikal, gubernur dengan bupati/walikota, gubernur dengan DPRD, dan seterusnya.

Institusi gubernur baik sebagai wakil pemerintah maupun selaku kepala daerah adalah bagian dari organisasi besar di atas. Agar gubernur dapat berperan dan menjalankan fungsinya secara efektif dan optimal maka kualitas koordinasi antara gubernur dengan perangkat-perangkat pemerintahan lainnya yang terkait dengan kedudukan, peran dan fungsi gubernur harus terjalin dengan baik. Problemnnya adalah bahwa melaksanakan koordinasi tidaklah semudah sebagaimana mengucapkannya, sedangkan disisi lain koordinasi selalu dibutuhkan dalam administrasi pemerintahan pada level apapun. Hingga hari ini isu koordinasi pada derajat tertentu masih menjadi persoalan yang pelik bagi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Kasus-kasus yang disebabkan lemahnya koordinasi antar institusi, lembaga, maupun perangkat-perangkat pemerintahan sering ditemukan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dapat diambil contoh, seperti: lemahnya koordinasi

antara gubernur dengan presiden, gubernur dengan kementerian sektoral, gubernur dengan instansi vertikal, gubernur dengan bupati/walikota, dan gubernur dengan DPRD, dan lain sebagainya.

Henry Fayol, “Bapak Ilmu Administrasi” menyatakan, terdapat lima unsur atau elemen administrasi, yaitu: *planning, organizing, commanding, coordinating, and controlling*.¹⁹¹ Keberadaan koordinasi sebagai salah satu elemen administrasi menunjukkan bahwa koordinasi adalah unsur utama dalam fungsi manajemen dan organisasi. Tanpa koordinasi, maka fungsi administrasi menjadi lemah. Melalui koordinasi memungkinkan adanya kesatuan, keterpaduan antar unit serta keharmonisan organisasi. Koordinasi yang berjalan seimbang dengan kebutuhan dan tujuan organisasi akan menjamin terwujudnya kohesifitas organisasi dalam mewujudkan visi, misi dan tujuan organisasi. Pada level apapun suatu organisasi, koordinasi menempati posisi penting. Apabila ditilik dari peran dan fungsi suatu organisasi, adakah yang tidak membutuhkan koordinasi, nyaris tidak ada, semua organisasi membutuhkan koordinasi.

James A. F Stoner mengemukakan, koordinasi adalah proses penyatupaduan sasaran-sasaran dan kegiatan-kegiatan dari unit-unit yang terpisah (bagian atau bidang fungsional) dari sesuatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien.¹⁹² Malayu SP Hasibuan memberikan pengertian tentang koordinasi sebagai kegiatan mengarahkan, mengintegrasikan, dan mengkoordinasikan unsur-unsur manajemen dan pekerjaan-pekerjaan para bawahan dalam mencapai tujuan organisasi.¹⁹³ Hasibuan selanjutnya membagi tipe-tipe koordinasi sebagai berikut:

- 1) Koordinasi vertikal, tindakan-tindakan atau kegiatan penyatuan, pengarahan yang dijalankan oleh atasan terhadap kegiatan unit-unit, kesatuan kerja yang ada di bawah wewenang dan tanggung jawabnya. Artinya, dalam konteks birokrasi pemerintahan, pimpinan/atasan memiliki wewenang dan tanggungjawab penuh untuk melaksanakan koordinasi terhadap aparat yang ada di bawahnya.

¹⁹¹ Henry Fayol, *Industrial and General Administration, Terjemahan dari Bahasa Perancis* oleh J.A. Coubrough, International Institute, Jenewa, 1929.

¹⁹² James A. F. Stoner, *Management*, Edisi Kedua, Prentice Hall of India, New Delhi, 1982.

¹⁹³ Malayu Sp Hasibuan.

- 2) Koordinasi horizontal, pengkoordinasian tindakan-tindakan atau kegiatan penyatuan, pengarahan yang dijalankan terhadap kegiatan-kegiatan dalam tingkat organisasi yang setingkat. Koordinasi horizontal terdiri dari:
- a. *Interdisciplinary*, koordinasi dalam rangka mengarahkan, menyatukan tindakan, mewujudkan, menciptakan disiplin antara unit yang satu dengan unit yang lain secara intern maupun ekstern pada unit-unit yang sama tugasnya.
 - b. *Inter-Related*, koordinasi antar badan (instansi), unit-unit yang fungsinya berbeda, tetapi instansinya saling berkaitan secara intern-ekstern pada level yang setaraf.

Koordinasi horizontal, baik *interdisciplinary* maupun *inter-related* memiliki tantangan yang sama, yaitu rumit untuk dilaksanakan sebab berhubungan dengan banyak organisasi.

Soewarno Handyaningrat (1986), mengemukakan metode dan teknik koordinasi yang pada dasarnya dapat dilakukan melalui:

- a. Koordinasi melalui kewenangan. Koordinasi ini tercipta berdasarkan pada kekuasaan yang sah dan legal formal dalam suatu lembaga/organisasi;
- b. Koordinasi melalui konsensus. Koordinasi ini terjadi bila terdapat kesepakatan dalam suatu lembaga/organisasi. Konsensus tersebut dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu: konsensus motivasi, konsensus sistem timbal balik, dan konsensus ide;
- c. Koordinasi melalui pedoman kerja untuk mencapai kelancaraan pelaksanaan sistem koordinasi, maka pedoman kerja mutlak diperlukan untuk menyatukan persepsi dan tujuan;
- d. Koordinasi melalui forum. Koordinasi forum dilakukan melalui wadah atau lembaga sebagai tempat bertemu dan berkumpul dalam membahas permasalahan;
- e. Koordinasi melalui konferensi, dilakukan melalui rapat dan sidang.¹⁹⁴

Organisasi besar memiliki struktur yang rumit, cenderung memiliki rentang kendali yang luas dan panjang. Karakteristik organisasi ini dimiliki oleh organisasi

¹⁹⁴ Soewarno Handyaningrat, *Administrasi Pemerintahan dan Pembangunan Nasional*, Gunung Agung, Jakarta, 1986.

publik dalam konteks ini adalah organisasi pemerintahan negara. Struktur organisasi pemerintahan negara dari mulai organisasi/lembaga pusat hingga organisasi di daerah melakukan aktivitas koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi untuk mewujudkan keselarasan dalam mencapai tujuan organisasi. Derajat koordinasi akan sangat ditentukan oleh bagaimana dan sejauh mana interaksi ketergantungan antara orang dan kelompok dalam organisasi dalam melaksanakan dan menyelesaikan tugas dan fungsi organisasi masing-masing. Terdapat 3 (tiga) model ketergantungan yang terjadi pada organisasi:

- a. *Pooled interdependence*, setiap orang atau kelompok melakukan aktivitas yang terpisah satu sama lain.
- b. *Sequential interdependence*, setiap pekerjaan mengalir dalam satu arah dari orang/kelompok yang satu ke kelompok/ orang yang lain;
- c. *Reciprocal interdependence*, setiap aliran pekerjaan, sumber daya, dan informasi berlangsung dua arah, setiap orang/kelompok bergantung satu sama lain dalam menyelesaikan aktifitasnya, model ini membutuhkan kualitas koordinasi yang tinggi.

Johannis Kaloh (1986) mengutip Farland (1967) mengemukakan empat faktor krusial dalam koordinasi, dalam menentukan efektifitas koordinasi, meliputi:

- a. *Clarifying authority and responsibility*, kewenangan dan tanggung jawab yang jelas;
- b. *Careful checking and observation*, pengawasan dan pengamatan yang seksama;
- c. *Facilitating effective communication*, fasilitasi komunikasi yang efektif;
- d. *Utilizing leadership skills*, kemampuan kepemimpinan.¹⁹⁵

Daan Suganda (1988) mengutip Mooney dan Reiley yang mengemukakan tiga hal pokok dalam koordinasi, yaitu adanya prinsip, proses, dan efek fungsional (hasil). Dalam triloginya, kedua penulis tersebut selalu mengembalikan segala prinsip dan

¹⁹⁵ Johannis Kaloh, *Konsep Koordinasi Dalam Proses Administrasi*, Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta, 1986.

bagian-bagiannya ke dalam hubungan prinsip – proses – efek.¹⁹⁶ Suganda selanjutnya meringkas teori Mooney dan Reiley, sebagai berikut:

- a. Prinsip organisasi yang pertama adalah koordinasi, yang berarti susunan yang teratur daripada usaha kelompok untuk menciptakan kesatuan tindakan dalam mencapai tujuan bersama. Semua prinsip organisasi lainnya berinduk kepada organisasi. Prinsip koordinasi ini diterapkan melalui proses bertingkat (*scalar process*) dengan adanya rantai kewenangan yang bergerak atau mengalir dari atas ke bawah dalam struktur organisasi. Hasil dari proses tersebut berupa efek fungsional (*functional effect*) sebagai rumusan tugas-tugas tiap orang dalam rantai bertingkat tersebut. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa prinsip tersebut (dalam hal ini prinsip koordinasi) mempunyai proses (yang bertingkat) dan juga suatu hasil (fungsi), sedangkan masing-masing dari yang tiga ini (prinsip, proses, dan efek fungsional) juga mempunyai prinsip tersendiri, prosesnya sendiri, dan efeknya yang khusus.
- b. Koordinasi harus memiliki prinsip, proses, dan efek. Dalam hal ini dasar dari prinsip koordinasi adalah kewenangan merupakan kekuasaan untuk mengkoordinasikan. Kewenangan ini digerakkan atau dijadikan berproses oleh koordinasi prosesif (*processive coordination*) berupa semua kegiatan yang dirancang dalam rangka menciptakan kesatuan dan arah kegiatan. Hasil proses ini berupa koordinasi yang berhasilguna (*effective coordination*) yaitu efek fungsionalnya dari koordinasi.
- c. Prinsip yang menentukan dari proses bertingkat adalah kepemimpinan (*leadership*), yang dijadikan berproses melalui delegasi kewenangan kepada para bawahan. Hasilnya akan berupa definisi fungsional atau penugasan yang harus dilaksanakan. Kewajiban sebagai efek dari kepemimpinan.
- d. Efek fungsional seperti pada butir pertama, merupakan hasil akhir prinsip koordinasi yang berarti adanya kewajiban dan tanggung jawab orang-orang di dalam organisasi. Prinsip, proses dan efek dari efek fungsional adalah fungsionalisasi determinatif, aplikatif dan interpretatif dengan tujuan-tujuan yang

¹⁹⁶ Daan Suganda, *Koordinasi: Alat Pemersatu Gerak Administrasi*, Intermedia, Jakarta, 1988.

luas (prinsip). Fungsionalisasi aplikasi (proses) berarti penerapan sebenarnya dari kegiatan yang perlu. Fungsionalisasi interpretative berhubungan dengan analisis tentang apa yang telah dicapai dibandingkan dengan apa yang sesungguhnya diharapkan.¹⁹⁷

Dalam tataran penyelenggaraan pemerintahan daerah, koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah terwujud melalui hubungan pengawasan, mekanisme pertanggungjawaban, hubungan keuangan, kewenangan, pembagian urusan pusat dan daerah, hubungan kepegawaian, hubungan pengelolaan sumber daya alam, penyelesaian perselisihan antar daerah atau antara pusat dengan daerah, kerjasama antar daerah, dan lain sebagainya. Dalam hal ini antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah memiliki porsi dan posisi yang seimbang, dalam arti antara pusat dan daerah adalah partner stratejik dalam pelaksanaan kebijakan. Pelaksanaan berbagai jenis hubungan di atas mensyaratkan terwujudnya koordinasi yang kuat antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, antara perangkat organisasi pemerintah pusat dengan perangkat-perangkat pemerintahan daerah. Koordinasi menjadi kunci bagi kelancaran dan kesuksesan penyelenggaraan pemerintahan. Institusi gubernur baik sebagai wakil pemerintah pusat maupun selaku kepala daerah adalah bagian dari perangkat organisasi besar sistem pemerintahan. Maka, berhasiltidaknya peran dan fungsi gubernur pada kedudukan apapun sangat tergantung pada kualitas dan derajat koordinasi yang dijalankan.

2.8 Hasil Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penelusuran yang peneliti lakukan belum ditemukan disertasi yang membahas tentang kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam sistem pemerintahan daerah. Satu-satunya hasil kajian yang ditemukan adalah Tesis dengan judul “Posisi Gubernur Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945” yang dilakukan oleh Al Mas’udah, Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada. Tesis Al Mas’udah merupakan penelitian

¹⁹⁷ *Ibid.*

yuridis normatif dengan menggunakan beberapa pendekatan seperti, pendekatan kasus, sejarah, pendekatan perbandingan dan pendekatan konseptual.

Penelitian ini mengemukakan temuan bahwa kedudukan gubernur dalam sistem pemerintahan Indonesia baik menurut UU No. 5 Tahun 1974 atau UU No. 32 Tahun 2004 berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Dalam UU No. 5 Tahun 1974 kedudukan gubernur menurut Al Mas'udah cenderung hanya sebagai perpanjangan tangan pemerintah karena daerah sangat bergantung kepada Pusat. Sementara menurut UU No. 32 Tahun 2004 dengan otonomi seluas-luasnya kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah menjadi semakin kuat eksistensinya karena gubernur sebagai kepala daerah memiliki kewenangan yang lebih luas, hanya saja gubernur tetap berkoordinasi dengan pemerintah pusat.

Menurut Al Mas'udah pelaksanaan asas dekonsentrasi pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah pusat di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah guna mencapai keterpaduan baik perencanaan maupun pelaksanaan tugas agar tercapai efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan karena peran gubernur sangat signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional.

Al Mas'udah menambahkan dalam statusnya sebagai daerah otonom, kewenangan provinsi yang diatur dalam undang-undang serba tanggung karena urusan otonominya tidak jelas. Hal ini memunculkan ketidakjelasan dalam pertanggungjawaban pelaksanaan tugas serta tumpang tindih kewenangan antara provinsi dengan kabupaten/kota sebagai akibat dari adanya kesamaan status sebagai daerah otonom sehingga menyebabkan disharmoni antara gubernur dengan bupati/walikota. Bertambahnya kewenangan yang ada di tangan gubernur di satu sisi berdampak positif terhadap efektivitas otonomi daerah kabupaten/kota, namun di sisi lain berpeluang memunculkan kesewenang-wenangan.

BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1 Paradigma Penelitian

Egon G. Guba dan Yvonna S. Lincoln (2009) memberi definisi paradigma sebagai sistem kepercayaan dasar atau pandangan dunia yang membimbing peneliti, tidak hanya dalam memilih metode namun juga dalam menentukan cara-cara fundamental secara ontologis dan epistemologis.¹⁹⁸ John W. Creswell (1994) menyatakan, terdapat dua paradigma penelitian yang menjadi akar bagi filosofi berpikir pada abad dua puluh yaitu paradigma kualitatif dan paradigma kuantitatif.¹⁹⁹ Creswell mengemukakan bahwa paradigma kuantitatif dinyatakan sebagai paradigma tradisional, positivis, eksperimental, atau empiris.²⁰⁰ Pemikiran kuantitatif berasal dari tradisi empiris sedangkan paradigma kualitatif berakar pada pendekatan konstruktivis atau naturalistik (Lincoln & Guba, 1985), pendekatan interpretif (J. Smith, 1983), atau sudut pandang postpositivis atau postmodern (Quantz, 1992).²⁰¹

Paradigma penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah paradigma kualitatif. Alasan mengapa peneliti memilih paradigma kualitatif, karena strategi dan konstruk penelitian ini secara keseluruhan relevan dengan asumsi-asumsi paradigma kualitatif yang dikemukakan oleh Creswell (1994), sebagai berikut:

- a. Asumsi Ontologi: Realita adalah subyektif, banyak atau ganda berdasarkan sudut pandang partisipan dalam suatu penelitian.
- b. Asumsi Epistemologi: Peneliti berinteraksi dengan yang diteliti.
- c. Asumsi Asiologi: Sarat nilai dan bias.
- d. Asumsi Retorik: Tidak formal, keputusan-keputusan berlangsung terus menerus menggunakan kata-kata, istilah-istilah kualitatif yang telah baku.

¹⁹⁸ Egon G. Guba dan Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, Edisi Bahasa Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.

¹⁹⁹ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative & Quantitative Approach*, Sage Publications, Inc, California, 1994. Creswell, *Op.Cit.*

²⁰⁰ Creswell, *Ibid.*

²⁰¹ Creswell, *Ibid.*

e. Asumsi Metodologi :

- Proses induktif, faktor-faktor pembentukannya berlangsung timbal balik dan berkelanjutan.
- Desain dan kategori-kategori yang muncul diidentifikasi selama proses penelitian.
- Terikat dengan konteks.
- Pola-pola, teori-teori melalui ketersahihan pemahaman.
- Akurat dan terandalkan melalui verifikasi/pembuktian.²⁰²

Berdasarkan topik penelitian, permasalahan yang diangkat, dan pertanyaan penelitian yang diajukan dalam disertasi ini, maka asumsi-asumsi tersebut di atas menjadi argumentasi metodologis bagi peneliti untuk menggunakan paradigma kualitatif. Konsisten dengan paradigma penelitian yang peneliti pilih yaitu kualitatif, maka penelitian disertasi ini adalah penelitian kualitatif.

3.2 Penelitian Kualitatif

Creswell (1994) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai sebuah proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia, berdasarkan pada penciptaan gambaran holistik lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci dan disusun dalam sebuah latar alamiah.²⁰³ Data kualitatif menyiratkan penekanan pada proses dan makna yang tidak dikaji secara ketat atau belum diukur (jika memang diukur) dari sisi kuantitas, jumlah, intensitas, dan frekuensinya.²⁰⁴ Menurut Denzin dan Lincoln, penelitian kualitatif merupakan fokus perhatian dengan beragam metode, yang mencakup pendekatan interpretif dan naturalistik terhadap subjek kajiannya.²⁰⁵

Dalam konteks penelitian disertasi ini maka peneliti bermaksud melakukan eksplorasi terhadap kedudukan, tugas, wewenang dan fungsi yang dimiliki Gubernur

²⁰² Creswell, *Ibid.*

²⁰³ Creswell, *Ibid.*

²⁰⁴ Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, Norman K. Denzin , Yvonna S. Lincoln, Edisi Bahasa Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.

²⁰⁵ Denzin, Lincoln, *Ibid.*

sebagai wakil pemerintah pusat dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia dengan berbagai permasalahan yang melingkupinya. Dengan demikian penelitian ini bertujuan untuk menemukan fakta dan membuat fakta tersebut mudah dipahami dan jika memungkinkan dapat menghasilkan hipotesis baru tentang kedudukan, tugas, wewenang dan fungsi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebagai bagian dari sistem pemerintahan daerah di Indonesia.

3.3 Desain Penelitian

3.3.1 Strategi Penelitian

Strategi penelitian mencakup kepakaran, asumsi-asumsi, dan tindakan-tindakan yang digunakan seorang peneliti ketika bergerak dari paradigma dan desain penelitian menuju tahap pengumpulan data empiris di lapangan.²⁰⁶

3.3.2 Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara merupakan aktifitas tatap muka verbal di mana satu orang sebagai pewawancara, berupaya untuk memperoleh informasi, ekspresi, pendapat atau keyakinan dari orang lain. Wawancara juga sebagai sarana untuk mendapatkan akses terhadap berbagai jenis informasi yang dilakukan dengan menanyakan pertanyaan-pertanyaan secara langsung melalui interaksi tatap muka. Dalam metode kualitatif teknik pengumpulan data melalui wawancara merupakan teknik utama yang dilakukan terhadap para informan penelitian.

Dalam penelitian disertasi ini wawancara dilakukan kepada nara sumber terpilih dan relevan dengan kebutuhan data penelitian. Narasumber atau informan penelitian terdiri dari pejabat pemerintah baik di instansi pusat maupun daerah, praktisi dan akademisi yang dipilih berdasarkan kompetensi dan kapasitasnya untuk menjamin kualitas dan validitas data penelitian.

²⁰⁶ Denzin, Lincoln, *Ibid.*

b. Diskusi

Tujuan utama penyelenggaraan kegiatan diskusi adalah untuk mengidentifikasi dan memetakan berbagai permasalahan dan isu-isu penting sehubungan dengan kedudukan, tugas, wewenang dan fungsi gubernur dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Diskusi dipilih sebagai salah satu teknik pengumpulan data sebab metode ini sangat tepat untuk mengetahui suatu isu-isu strategis secara mendalam untuk kepentingan pengembangan informasi dan data penelitian selanjutnya. Di samping itu dalam konteks penggunaan strategi penelitian, teknik pengumpulan data melalui diskusi merupakan instrumen penting guna mengkonstruksi temuan-temuan penelitian lapangan.

c. Studi Pustaka dan Dokumentasi

Studi pustaka dilakukan untuk membangun kerangka teori melalui studi literatur dengan menelusuri berbagai teori, hasil penelitian, studi terdahulu yang telah dilakukan yang berhubungan dengan kedudukan, peran dan fungsi gubernur dalam sistem pemerintahan. Studi dokumentasi dilakukan untuk mendapatkan berbagai bahan, data, informasi yang berkaitan dengan kebijakan, peraturan perundang-undangan, dan dokumen lain yang relevan dengan kedudukan, peran dan fungsi gubernur dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia.

Data yang diperoleh melalui studi pustaka dan studi dokumentasi kemudian dikonstruksi menjadi kerangka teori dan digunakan sebagai alat analisis terhadap fenomena dan kesenjangan yang terjadi antara teori, kebijakan, dan praktik yang terjadi terhadap kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah. Dengan demikian studi pustaka dan dokumentasi memiliki kontribusi yang besar terhadap baik buruknya suatu penelitian disertasi.

3.3.3 Daerah Penelitian

Penelitian dengan topik gubernur sebagai wakil pemerintah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia mengambil dua daerah penelitian sebagai berikut:

a. Provinsi Jawa Timur

Provinsi Jawa Timur dipilih sebagai daerah penelitian dengan pertimbangan bahwa, secara administratif Provinsi Jawa Timur merupakan provinsi yang memiliki jumlah kabupaten/kota terbanyak di Indonesia yakni 38 kabupaten/kota yang terdiri dari 29 kabupaten dan 9 kota. Berdasarkan kondisi tersebut peneliti berpendapat bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Jawa Timur berjalan dinamis dan memiliki persoalan yang kompleks sehingga relevan untuk menjadi daerah penelitian. Di samping itu posisi Jawa Timur yang berada di Pulau Jawa dengan infrastruktur birokrasi yang sudah tertata dibandingkan daerah lain menjadi pertimbangan tersendiri. Apakah kondisi tersebut mempengaruhi efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya menyangkut kedudukan, tugas, wewenang dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah atau sebaliknya?

Selaras dengan kedudukan, tugas, wewenang dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat serta pola relasi antara gubernur dengan bupati/walikota, gubernur dengan DPRD, serta gubernur dengan instansi vertikal sebagai bagian dari isu pokok dalam penelitian ini maka, peneliti juga melakukan pengumpulan data ke beberapa kabupaten dan kota yang terdiri dari Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jombang, Kabupaten Bojonegoro, dan Kota Madiun. Instansi vertikal di Provinsi Jawa Timur yang menjadi lokus penelitian adalah Kejaksaan Tinggi Jawa Timur dan Kodam V Brawijaya. Pada saat penelitian dilakukan, Provinsi Jawa Timur dipimpin oleh gubernur dari Partai Demokrat, sedangkan Kabupaten Lumajang dipimpin Bupati dari koalisi partai, yakni: PPP, PBB, Hanura, dan Golkar. Kabupaten Jombang dipimpin oleh Bupati dari PDI Perjuangan. Kabupaten Bojonegoro dipimpin oleh Bupati dari Partai Amanat Nasional, dan Kota Madiun dipimpin oleh Walikota yang diusung oleh Partai Demokrat dan Partai Golkar.

Tujuan pemilihan daerah penelitian atas dasar partai pengusung bupati/walikota adalah untuk melihat apakah terjadi disharmoni antara gubernur dengan bupati/walikota, gubernur dengan DPRD dan gubernur dengan instansi vertikal yang memiliki latar belakang politik berbeda-beda. Berbagai persoalan relasi antara gubernur dengan bupati/walikota perlu digali dan dieksplorasi baik dari partai politik yang sama maupun berbeda apakah hal tersebut mempengaruhi efektifitas gubernur dalam menjalankan kedudukan, tugas, wewenang dan fungsinya sebagai wakil pemerintah pusat atau tidak.

Di samping berdasarkan latar belakang partai politik pengusung, penetapan daerah penelitian juga didasari atas pertimbangan bahwa bupati/walikota di empat daerah penelitian tersebut memiliki masa tugas relatif lama dibandingkan bupati/walikota daerah lain di Jawa Timur. Melalui pengalaman bertugas yang lebih lama diharapkan dapat diperoleh data yang relevan dan valid menyangkut pola relasi, efektifitas kedudukan, tugas, wewenang dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah, serta persoalan-persoalan lainnya yang relevan.

b. Provinsi Kalimantan Tengah

Pemilihan Provinsi Kalimantan Tengah sebagai daerah penelitian didasari oleh pertimbangan bahwa secara geografis Kalimantan Tengah berada di luar Pulau Jawa, sistem dan infrastruktur birokrasi dipastikan berbeda dengan Provinsi Jawa Timur. Jika Provinsi Jawa Timur memiliki jumlah 38 kabupaten/kota, maka Provinsi Kalimantan Tengah hanya memiliki 13 kabupaten dan 1 kota. Kalimantan Tengah saat ini menjadi provinsi dengan perkembangan yang baik, keberhasilan Kalimantan Tengah tersebut tentu tidak dapat dilepaskan dari peran gubernur Kalimantan Tengah dalam mengelola provinsinya.

Kedudukan, tugas, wewenang dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki kaitan erat dengan pemerintah kabupaten/kota dan instansi vertikal, untuk itu peneliti juga melakukan pengumpulan data di instansi vertikal yaitu di Kantor Wilayah Kementerian Keuangan. Daerah kabupaten/kota yang menjadi lokus

penelitian adalah Kabupaten Pulang Pisau, Kabupaten Kapuas, dan Kota Palangkaraya. Pemilihan kedua daerah kabupaten dan satu kota tersebut didasarkan pada fakta bahwa ketiga daerah dimaksud pada saat penelitian dilakukan merupakan daerah kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pilkada langsung pada tahun 2008 sehingga bupati dan walikota di ketiga daerah tersebut diharapkan sudah memiliki pengalaman penyelenggaraan pemerintahan dan memiliki relasi dengan gubernur.

Di samping itu pertimbangan peneliti memilih Kabupaten Pulang Pisau, Kabupaten Kapuas, dan Kota Palangkaraya adalah adanya realitas bahwa latar belakang politik yang berbeda bupati/walikota dengan gubernur Kalimantan Tengah. Gubernur berasal dari PDI Perjuangan sedangkan bupati Pulang Pisau dari Partai Golkar, bupati Kapuas dari PDI Perjuangan, dan walikota Palangkaraya dari koalisi partai PKS, PAN, PPP dan PBB.

3.3.4 Narasumber/Informan

Teknik pengumpulan data melalui wawancara (*indepth interview*) dan diskusi dalam penelitian disertasi ini dilakukan terhadap narasumber/informan berdasarkan kapasitas dan kompetensi di bidang pemerintahan daerah. Narasumber terdiri dari praktisi dan/atau birokrat baik pada institusi pusat maupun daerah, akademisi, serta pakar maupun ahli pemerintahan daerah. Narasumber/informan tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Dirjen Otonomi Daerah, Kemendagri.
- b. Gubernur Jawa Timur.
- c. Gubernur Kalimantan Tengah.
- d. Bupati dan Walikota di daerah penelitian.
- e. Pimpinan dan/atau pejabat struktural instansi vertikal, narasumber dari unit tata pemerintahan Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Kalimantan Tengah, dan kabupaten/kota yang menjadi lokus penelitian.
- f. Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Tengah dan Provinsi Jawa Timur.
- g. Pakar dan ahli bidang administrasi publik dan/atau pemerintahan daerah.

3.3.5 Instrumentasi

Dalam penelitian kualitatif, instrumen penelitian yang utama adalah peneliti. Kualitas sebuah penelitian kualitatif berbanding lurus dengan kemampuan seorang peneliti. Jika peneliti memiliki keterampilan, keahlian, kesabaran, dan kebijaksanaan, maka peneliti berhasil melakukan penelitian kualitatif yang sangat memadai selama proses pengumpulan data lapangan.²⁰⁷ Dalam pelaksanaan penelitian lapangan, instrumen penelitian dan alat-alat yang dipersiapkan dan digunakan oleh peneliti adalah: pedoman wawancara, pedoman diskusi, buku catatan, alat tulis, dan alat perekam (*tape recorder*) untuk merekam wawancara.

3.3.6 Analisis Data

Mengacu pada Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman (1992) metode analisis data kualitatif dalam penelitian ini dilakukan melalui tiga tahapan, yakni: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi.²⁰⁸ Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan.²⁰⁹ Penyajian data merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian yang paling sering digunakan pada data kualitatif pada masa lalu adalah bentuk *teks naratif*.²¹⁰ Penarikan kesimpulan dan verifikasi merupakan satu kegiatan dari konfigurasi yang utuh yang harus diuji kebenarannya, kekokohnya, dan kecocokannya yakni yang merupakan validitasnya.²¹¹

Selaras dengan strategi penelitian yang diterapkan dalam penelitian ini, maka teknik analisis data yang digunakan adalah melalui pengkodean (*coding*). Menurut Anselm Strauss dan Juliet Corbin (2003), pengkodean merupakan proses penguraian

²⁰⁷ Janice M. Morse, dalam Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publication, Edisi Bahasa Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.

²⁰⁸ Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru*. Universitas Indonesia, Jakarta, 1992. Hal 16

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ *Ibid.*

data, pengkonsepan, dan penyusunan kembali dengan cara baru sebagai proses penyusunan teori dari data.²¹² Strauss dan Corbin (2003) menyebutkan tiga jenis pengkodean yang dilakukan dalam penelitian *grounded theory*, namun kebanyakan penelitian kualitatif juga melakukan teknik *coding* ini dalam melakukan analisis data, yaitu:

- a. *open coding* (pengkodean terbuka), merupakan proses menguraikan, memeriksa, membandingkan, mengkonsepan, dan mengkategorikan data.
- b. *axial coding* (pengkodean berporos), adalah seperangkat prosedur penempatan data kembali dengan cara-cara baru setelah pengkodean terbuka, dengan membuat kaitan antar kategori. Ini dilakukan dengan memanfaatkan paradigma pengkodean yang mencakup kondisi, konteks, strategi aksi/interaksi, dan konsekuensi.
- c. *selective coding* (pengkodean terpilih) adalah proses pemilihan kategori inti, pengaitan kategori inti terhadap kategori lainnya secara sistematis, pengabsahan hubungannya, mengganti kategori yang perlu diperbaiki dan dikembangkan lebih lanjut.²¹³

Melalui *Coding*, proses pemahaman data secara detil dan rinci akan dapat dimulai. Data hasil *interview* dipilah-pilah, diinventarisir dan dimasukkan ke dalam folder dengan tema dan substansi yang telah ditentukan. Hasil observasi, analisis dokumen dikelompokkan dan dimasukkan ke dalam folder yang memiliki tema dan substansi yang relevan untuk mendukung pemahaman atas data hasil analisis. Selanjutnya data diinterpretasikan dengan berpegang pada koherensi antara temuan wawancara, diskusi, termasuk studi pustaka dan dokumen.

²¹² Anselm Staruss dan Juliet Corbin, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif: Tatalangkah dan Teknik-Teknik Teoritisasi Data*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, (2003), hal 51.

²¹³ *Ibid.*

BAB 4

PERKEMBANGAN KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG GUBERNUR DI INDONESIA

Penelitian tentang kedudukan, peran dan fungsi gubernur dalam sistem pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia belum banyak dilakukan. Historiografi penyelenggaraan pemerintahan daerah menunjukkan bahwa pasang surut kedudukan, wewenang dan tugas gubernur telah ada sejak masa pemerintahan Hindia Belanda hingga era reformasi sekarang. Perjalanan kebangsaan Indonesia yang penuh gejolak dengan berlangsungnya masa kolonial Belanda, pendudukan Jepang serta kemelut revolusi dalam mempertahankan kemerdekaan, persatuan dan kesatuan bangsa menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak berjalan seperti yang diharapkan.

Telaah sejarah atas perkembangan kedudukan, wewenang dan tugas gubernur menjadi penting dilakukan mengingat sistem yang terbangun pada era terdahulu merupakan akar bagi kedudukan, wewenang dan tugas gubernur saat ini bahkan sangat mungkin akan menjadi rujukan utama bagi konstruksi pemerintahan daerah pada masa yang akan datang. Sejak Indonesia merdeka hingga undang-undang terakhir tentang pemerintahan daerah diberlakukan yaitu UU No. 23 Tahun 2014 telah terjadi delapan kali revisi undang-undang dan satu penetapan Presiden terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam konteks ini karakteristik rezim pemerintahan yang berkuasa dan kondisi sosio politik pada saat undang-undang tersebut disusun ikut mempengaruhi substansi peraturan perundang-undangan termasuk konstruksi kedudukan, wewenang dan tugas gubernur baik sebagai wakil pemerintah maupun selaku kepala daerah.

Selaras dengan kebutuhan disertasi ini, pembahasan dalam bab 4 akan dibagi dalam dua sub bab. Sub bab 1, membahas tentang sejarah dan perkembangan sistem pemerintahan daerah mulai dari kebijakan penyelenggaraan desentralisasi, pembagian wilayah pemerintahan hingga mengerucut pada kedudukan, wewenang dan tugas gubernur masa pra kemerdekaan. Sub bab 2, mengemukakan tentang perkembangan

penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca Indonesia merdeka dan desain kedudukan, wewenang dan tugas gubernur dalam lanskap sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam sub bab kedua ini dibahas mengenai dinamika perkembangan wewenang dan tugas gubernur dalam undang-undang pemerintahan daerah yang pernah dan sedang berlangsung di Indonesia pasca kemerdekaan.

4.1 Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur Masa Pra-Kemerdekaan

Mengkaji tentang kedudukan, wewenang dan tugas gubernur masa pra kemerdekaan mengharuskan peneliti membuka khasanah perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah masa penjajahan. Meskipun literatur dan kajian terhadap topik tersebut saat ini sangat terbatas, namun deskripsi yang dipaparkan pada sub bab berikut diharapkan dapat memberikan materi pembahasan yang memadai.

4.1.1 Sistem Pemerintahan Daerah Masa Pra Kemerdekaan

Irawan Soejito (1984) mengemukakan bahwa ketatanegaraan Hindia Belanda diatur dalam undang-undang yang disebut “*Reglement op het beleid der Regering in Nederlands Indie*” yang biasa disebut “*Regering-Reglement*” atau disingkat R.R. yang ditetapkan pada tanggal 2 September 1854.²¹⁴ Bayu Surianingrat (1981) menyebutkan undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal 1 Mei 1855 dengan beberapa kali perubahan sepanjang pelaksanaannya. “*Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie*” (Undang-undang tentang susunan Pemerintahan Hindia Belanda) disingkat “*Indise Staatsregeling*” (I.S) merupakan perubahan terakhir *Regering Reglement* yang disyahkan pada tahun 1925.²¹⁵ Undang-undang ini mulai diberlakukan pada tanggal 1 Januari 1926.²¹⁶ Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, perubahan-perubahan tersebut tidak membawa arti apapun bagi

²¹⁴ Irawan Soejito, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jilid I, Pradnya Paramita, Jakarta 1984.

²¹⁵ Bayu Surianingrat, *Sejarah Pemerintahan di Indonesia, Babak Hindia Belanda dan Jepang*, Dewaruci Press, Jakarta, 1981.

²¹⁶ Irawan Soejito, *Op.Cit.*

Hindia Belanda. Pemerintahan tetap berlangsung sentralistis yang dikendalikan sepenuhnya oleh gubernur jenderal, hingga dikeluarkan *Decentralisatie Wet* 1903 yang sedikit memberi warna dengan mulai diberlakukannya otonomi daerah secara terbatas.

Soehino (1980) menyatakan, pada masa Hindia Belanda bercokol di nusantara pengaturan tentang pemerintahan di daerah tidak terdapat adanya keseragaman yang pada umumnya dibedakan antara daerah Jawa dan Madura dengan daerah di luar Jawa dan Madura.²¹⁷ Pemerintahan Hindia Belanda membentuk pemerintahan pangreh praja yang bersifat hierarkhis melalui tingkatan-tingkatan pemerintahan dari tingkat yang paling atas dan tingkat paling bawah, sehingga terbentuklah tingkat-tingkat daerah pemerintahan pangreh praja. Soehino menyebutkan tingkat-tingkat daerah tersebut pada masa terakhir jaman Hindia Belanda, sebagai berikut:

- a. Jawa dan Madura dibagi menjadi lima tingkat pemerintahan pangreh praja, tingkat tertinggi disebut provinsi atau *gewest* yang dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang bergelar gubernur atau *gouvernour*. Tiap-tiap provinsi dibagi menjadi karesidenan atau *resident* yang dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang bergelar residen atau *resident*. Tiap-tiap karesidenan dibagi menjadi beberapa *afdeling* yang dipimpin oleh kepala pemerintahan yang bergelar asisten residen atau *assistent resident*.
- b. Bersamaan dengan itu pula dengan wilayah yang sama terdapat daerah pemerintahan pamong praja yang disebut kabupaten atau *regenschap* yang dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang bergelar bupati atau *regent*. Tiap-tiap kabupaten dibagi menjadi beberapa kawedanan atau *district* yang dipimpin oleh kepala pemerintahan bergelar wedono. Tiap-tiap kecamatan selanjutnya dibagi menjadi kecamatan atau *onder district* yang masing-masing dikepalai oleh camat atau asisten wedono. Dan kecamatan meliputi beberapa desa yang dikepalai oleh seorang kepala desa.²¹⁸

²¹⁷ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1980.

²¹⁸ *Ibid.* hal. 6.

c. Untuk daerah di luar Jawa dan Madura susunan dan tingkatan daerah pamong praja ini agak berbeda, yaitu: tingkat tertinggi disebut provinsi atau *gewest* yang dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang bergelar gubernur atau *gouverneur*. Tiap-tiap provinsi dibagi menjadi karesidenan atau *resident* yang dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang bergelar residen atau *resident*. Tiap-tiap karesidenan dibagi menjadi beberapa *afdeling* yang dipimpin oleh kepala pemerintahan yang bergelar asisten residen atau *assistent resident*. Selanjutnya tiap-tiap *afdeling* dibagi menjadi beberapa *onder afdeling* yang dikepalai oleh seorang kontrolir atau *controleur*. Tiap-tiap *onder afdeling* dibagi menjadi beberapa kawedanan atau *district* yang dipimpin oleh kepala pemerintahan bergelar wedono atau demang. Tiap-tiap kawedanan dibagi menjadi beberapa kecamatan atau *onder district* yang dikepalai oleh seorang camat dan tiap-tiap kecamatan meliputi beberapa desa atau marga atau kuria atau nagari atau nama lainnya, yang dikepalai oleh seorang kepala desa atau nama lainnya.²¹⁹

Pemerintahan Hindia Belanda tidak meninggalkan warisan desentralisasi yang kuat selama menancapkan rezim kolonialnya di nusantara. Pasal 71 R.R 1854 menjadi bukti legal normatif terhadap sinyalemen tersebut yang menyatakan bahwa pemerintahan di Hindia Belanda harus diselenggarakan secara sentralistis dengan membagi wilayah Hindia Belanda secara administratif dalam lingkungan-lingkungan kerja (*Ambts-Kringen*), yang diperintah oleh *ambtenaren* (pejabat, *ambt* = jabatan).²²⁰ Berbekal pada Pasal ini pelaksanaan pemerintahan daerah pada masa itu dilakukan hanya satu arah dari atas ke bawah, tidak ada partisipasi perangkat lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan, segala sesuatu berasal dan diatur dari pusat dan diselenggarakan hanya oleh pemerintah pusat, pada tingkat pusat, betapapun sederhananya atau tidak berartinya urusan tersebut.²²¹

Meskipun telah dilaksanakan asas dekonsentrasi, hingga tahun 1903 sistem pemerintahan Hindia Belanda di daerah-daerah yang dikuasai secara langsung masih bersifat sentralistis dengan pemerintahan pamong praja sebagai pelaksanaan dari asas

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ *Op.Cit.*

²²¹ *Op.Cit.*

dekonsentrasi tersebut. Baru ketika Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan *Decentralisatie Wet* 1903 dibentuklah daerah-daerah otonom meskipun sangat terbatas, termasuk kemungkinan dibentuknya Dewan Perwakilan Rakyat di daerah-daerah tersebut.²²² UU ini membongkar Pasal di R.R. yang menentukan adanya lingkungan kerja (*Ambtskringen*) di bawah perintah *ambtenaar* tanpa keuangan sendiri, maupun rumah tangga sendiri, menjadi Pasal yang menentukan adanya dewan lokal yang mempunyai keuangan sendiri, perangkat sendiri, dan menurut pendapatnya sendiri untuk memenuhi kebutuhan setempat.²²³

Dalam perkembangannya *Decentralisatie Wet* 1903 belum dapat memenuhi kebutuhan jaman, untuk itu perlu disempurnakan lagi guna memberikan kemungkinan yang lebih luas terhadap pembentukan daerah-daerah otonom. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut dikeluarkanlah *Bestuurshervormings Wet* 1922 (Wet 6 Februari 1922; Ind, Stb. 1922 No. 216) berikut peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya. Kecuali memuat ketentuan-ketentuan tentang desentralisasi, *Bestuurshervorming Wet* 1922 memuat pula ketentuan-ketentuan tentang dekonsentrasi.²²⁴

Tindak lanjut dari *Bestuurshervorming Wet* 1922 tersebut selanjutnya adalah susunan pemerintahan wilayah (*gewest*) yang perlu disesuaikan atau dibentuk lagi. *Gewest* kemudian berubah bentuk menjadi *provincie* (Provinsi), bagian-bagian dari *gewest* menjadi *regentschap* (Kabupaten) dan kota yang cukup besar berubah menjadi *stadsgemeente* (Kotamadya).²²⁵ Di luar Jawa-Madura dibentuk *groepsgemeentschap* (kesatuan golongan) yang setara dengan karesidenan. Pada tiap kesatuan pemerintahan bentuk baru, yaitu provinsi, kabupaten, kotamadya dan *groepsgemeentschap*, masing-masing memiliki *Raad* (Dewan).²²⁶

Bestuurshervormings Wet diterbitkan dengan tujuan untuk membentuk kesatuan hukum yang luas yang dapat dibagi lebih lanjut dalam kesatuan hukum yang

²²² *Ibid.* hal.7

²²³ *Ibid.* hal.7

²²⁴ *Ibid.* hal.9

²²⁵ Surianingrat, *Op.Cit.*

²²⁶ Surianingrat, *Op.Cit.*

lebih sempit sebagai bentuk baru dari *gewest* maupun bagian dari *gewest* gaya baru.²²⁷ Pembentukan kembali pemerintahan itu berupa penyatuan dan penyamaan luas dan batas *gewest* (wilayah administratif) dengan luas dan batas *gewesttelijke raad* (wilayah otonom), demikian pula luas dan batas bagian dari wilayah (administratif) dengan luas dan batas *plaatselijke raad* (daerah otonom).²²⁸ Kedua macam wilayah/daerah yang sama luas dan batasnya itu dinamakan dengan satu istilah, tiap *gewest* dinamakan “*provincie*” bagian-bagian dari *gewest* disebut *regentschap*, dan kota disebut “*stadsgemeente*”, ketiga bentuk ini mempunyai otonomi.²²⁹ Menurut Bayu Surianingrat undang-undang tentang penyesuaian pemerintahan wilayah (*Bestuurshervorming Wet 1922*) ini dalam praktiknya bertujuan untuk mensukseskan desentralisasi pemerintahan.²³⁰

Berdasarkan deskripsi ringkas di atas, dapat dikemukakan bahwa konsolidasi penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa pemerintahan Hindia Belanda terus berlangsung dengan arah kebijakan yang sesungguhnya tidak jelas. Kerajaan Belanda menerapkan *prefectoral system* terhadap nusantara sebagai koloni Belanda dengan menempatkan gubernur jenderal sebagai *prefek*, wakil pemerintah Kerajaan Belanda untuk memimpin dan sepenuhnya mengendalikan koloni nusantara. Paham kolonial adalah pemusatan dan sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan dan sendi-sendi kehidupan, maka asas yang diterapkan oleh Belanda dalam konteks pemerintahan daerah adalah dekonsentrasi sebagai cara untuk memuluskan rezim sentralistis. Penerapan desentralisasi bagi nusantara oleh elite-elite Kerajaan Belanda tidak pernah ditanggapi secara serius, sehingga tidak mengherankan jika untuk menerbitkan *Decentralisatie Wet 1903* dibutuhkan waktu 50 tahun.

Substansi *Bestuurshervormings Wet 1922* merupakan penyisipan Pasal baru pada Pasal 67a, 67b, 67c dan 68 baru R.R. yang kemudian menjadi Pasal-Pasal tersendiri dalam I.S yakni Pasal 119, 120, 121 dan 122 I.S sebagai pengganti R.R. Pasal-Pasal tersebut adalah sebagai berikut:

²²⁷ Surianingrat, *Op.Cit.*

²²⁸ Surianingrat, *Op.Cit.*

²²⁹ Surianingrat, *Op.Cit.*

²³⁰ Surianingrat, *Op.Cit.*

Pasal 119

- (1) Pembagian Wilayah Hindia Belanda dan Provinsi, dan wilayah lainnya dilakukan dengan ordonansi (IS 126).
- (2) Di dalam Provinsi dibentuk Dewan Provinsi dengan ordonansi, untuk mengatur dan mengurus rumah tangga wilayah (Prov.ord 4v).
- (3) Dewan Provinsi, kecuali yang ditetapkan dalam ayat empat dan lima dari Pasal ini, mengangkat suatu *College van Gedeputeerden* (Dewan Harian) yang menurut aturan, yang akan ditentukan dengan ordonansi, diberi tugas melaksanakan pimpinan dan pelaksanaan urusan sehari-hari.
- (4) Gubernur Jenderal mengangkat Gubernur di tiap Provinsi, yang diberi tugas pengawasan atas perbuatan Dewan Provinsi, dan Dewan Harian Provinsi. Gubernur secara jabatan rangkap adalah Ketua dari Dewan Provinsi dan Dewan Harian Provinsi mempunyai suara di dalam Dewan terakhir ini.
- (5) Jika keadaan menurut pertimbangan Dewan Provinsi tidak memungkinkan untuk mengangkat Dewan Harian Provinsi maka Gubernur diberi tugas pimpinan dan pelaksanaan sehari-hari urusan-urusan yang dimaksud dalam ayat tiga Pasal ini.
- (6) Jika peraturan umum mengharuskan, pemerintah provinsi memberi bantuan untuk melakukannya. Pelaksanaan dilakukan di dalam Provinsi, dimana telah diangkat Dewan Harian Provinsi oleh Dewan ini dan dalam hal lain oleh Gubernur, sepanjang peraturan umum tidak menentukan penghapusan bantuan dari Dewan Provinsi. Jika bantuan ini ditolak oleh Dewan Provinsi maka dalam hal ini jika ada suatu Dewan Harian Provinsi oleh Dewan ini dan dalam hal lain, demikian pula dalam penolakan bantuan oleh Dewan Harian Provinsi, oleh Gubernur.
- (7) Untuk lain-lainnya, susunan wewenang dan kewajiban dari pemerintah Provinsi, demikian pula penguasa dan pertanggungjawaban keuangan Provinsi diatur dengan ordonansi (Prov.ord. 40, 60v, 80v).
- (8) Kekuasaan Gubernur Jenderal dan keputusan Dewan Provinsi, Dewan Harian Provinsi atau Gubernur, yang bertentangan dengan undang-undang atau dengan umum, ditanggihkan dan dibatalkan, diatur dengan ordonansi (Prov.ord. 129v).
- (9) Jika pengaturan dan pengurusan rumah tangga suatu Provinsi sangat diterlantarkan oleh Pemerintah Provinsi dengan ordonansi dapat ditentukan cara, dimana pada Pemerintah Provinsi diadakan penyimpangan dari ayat dua Pasal ini.

²³¹

Pasal 120

- (1) Sepanjang tidak atau karena undang-undang ini diatur lain maka mengenai hal tentang tugas pemerintahan yang tidak merupakan bagian dari apa yang dimaksud dengan rumah tangga wilayah dalam ayat dua Pasal di atas, pemerintah provinsi atas nama Gubernur Jenderal dilaksanakan oleh Gubernur. Di wilayah-wilayah lain pemerintahan atas nama Gubernur Jenderal, dilaksanakan oleh pejabat tinggi, dengan gelar-gelar jabatan yang telah atau akan ditentukan.

²³¹ Surianingrat, *Op.Cit.*

- (2) Di wilayah lain kepada kepala pemerintah dapat diperbantukan suatu dewan administratif dan diadakan ketentuan tentang susunan dan wewenangnya.
- (3) Gubernur Jenderal menetapkan instruksi-instruksi untuk Gubernur provinsi dan untuk pejabat-pejabat tinggi yang dimaksud dalam ayat pertama dari Pasal ini, dan mengatur hubungan mereka dengan berbagai *College* dan pejabat, dengan Komandan-komandan militer dan panglima angkatan laut.
- (4) Kekuasaan rakyat, sepanjang tidak ditentukan lain, adalah yang tertinggi.²³²

Pasal 121

- (1) Jika keadaan mengizinkan, bagian-bagian provinsi ditunjuk dengan ordonansi sebagai daerah yang berdiri sendiri (Reg.ord.8s.25-379 s 396; 26-369, 370, 371, 28-296s, 327, 497s 504; 29-228s, 253).
- (2) Ditiap daerah yang ditunjuk berdasarkan ketetapan dalam ayat di atas dari Pasal ini, dibentuk dengan ordonansi suatu dewan, untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. (Reg.Ord. 4v. Tradsg. 4v).
- (3) Jika peraturan umum atau provinsi memerlukan Pemerintah-pemerintah daerah ini memberi bantuan mereka untuk melaksanakan aturan tersebut. Dengan ordonansi ditetapkan, kekuasaan mana yang menggantikan pemerintah daerah, jika ia menolak bantuan tersebut.
- (4) Pengaturan pimpinan sehari-hari dan pelaksanaan urusan-urusan, demikian pula pengaturan dewan dan tentang susunannya, wewenang dan kewajibannya dari pemerintah daerah ini dilakukan dengan ordonansi (Reg.-ord. 18v. 22v, 35v, 75v, stadg. 17v, 24v, 38v, 65v, 70v, 07 Noot ISR. 2197).
- (5) Keputusan pemerintah daerah ini yang bertentangan dengan undang-undang atau kepentingan umum, dapat ditangguhkan atau dicabut dengan ordonansi dengan cara yang akan diatur (Reg.ord. 125v, 129v, Stadgs, 144v, 148v).
- (6) Jika aturan dan pengurusan rumah tangga suatu daerah termaksud oleh pemerintah daerahnya ditelantarkan, dapat ditentukan dengan ordonansi cara, dengan nama dapat diadakan pemerintah daerah dengan meniru ayat dua dan empat dari Pasal ini.²³³

Pasal 122

Selama pada atau karena Pasal 119 dan 121 tidak diadakan aturan lain, apa yang ditentukan dalam Pasal 123, 124 dan 125 juga berlaku untuk provinsi dan untuk daerah-daerah bagian dari provinsi, yang ditunjuk sebagai daerah yang berdiri sendiri.²³⁴

²³² Surianingrat, *Op.Cit.*

²³³ Surianingrat, *Op.Cit.*

²³⁴ Surianingrat, *Op.Cit.*

Substansi Pasal 119 ayat (1) di atas dapat diambil kesimpulan bahwa Hindia Belanda dibagi dalam *gewesten* (wilayah-wilayah). Dalam hal ini terdapat dua macam *gewest*, pertama provinsi dan kedua *gewest* lainnya. Provinsi memiliki otonomi dan *gewest* lainnya tidak memiliki otonomi. Dari *gewest* ini ada yang mempunyai dewan sebagai penasehat dan ada yang tidak mempunyai dewan. Tiap provinsi dikepalai oleh seorang gubernur seperti tertuang dalam ayat (4).²³⁵ Provinsi dalam Pasal ini juga menunjukkan sebagai bentuk baru pemerintahan, yakni suatu *gewest* yang mempunyai dewan yang berotonomi, model pemerintahan gaya baru yang bersifat campuran antara wilayah (administratif) dan daerah (otonom). Pemerintah Belanda bermaksud menyelenggarakan desentralisasi yang berkonsekuensi pada dibentuknya daerah otonom, dalam konteks ini pemencaran (desentralisasi) wewenang atau urusan pemerintahan terlebih dahulu dan baru dibentuk daerah otonom.²³⁶

Di luar Jawa dan Madura tidak dikenal “provinsi”, oleh karena itu di *gewesten* luar Jawa dan Madura kekuasaan pemerintahan sepenuhnya berada pada para gubernur sebagai kepala *gewest*, tanpa otonomi (ayat 1 Pasal 120), tetapi sesuai dengan Pasal 120 tersebut dapat pula dibentuk dewan, tapi fungsinya hanya memberi nasehat (*adviserend raad*). Di samping itu ada *gewest* yang sama sekali tanpa dewan.²³⁷ Pasal 121 ayat (1) di atas tidak dijelaskan nama bagian-bagian provinsi, yang pasti adalah bahwa provinsi dibagi dalam bagian-bagian yang memiliki pula otonomi. Menurut kenyataan bagian-bagian yang otonom ini disebut “*regenschap*” dan “*stadsgemeente*”. Maka pada masa awal *Bestuurshervormingwet*, terbentuk 70 *regenschappen* dan 18 *stadsgemeenten* yang semuanya mempunyai otonomi. Dengan kata lain semua *regenschappen* dan *stadsgemeenten* adalah merupakan daerah otonom.²³⁸

Dalam konteks keberadaan gubernur, *Bestuurshervormings Wet* 1922 memberi kewenangan kepada Gubernur Jenderal untuk mengangkat Gubernur di tiap Provinsi, yang diberi tugas pengawasan atas perbuatan Dewan Provinsi dan Dewan

²³⁵ Surianingrat, *Op.Cit.*

²³⁶ Surianingrat, *Op.Cit.*

²³⁷ Surianingrat, *Op.Cit.*

²³⁸ Surianingrat, *Op.Cit.*

Harian Provinsi. Gubernur secara jabatan merangkap Ketua dari Dewan Provinsi dan Dewan Harian Provinsi serta mempunyai suara di dalam Dewan Harian Provinsi. Gubernur diberi tugas pimpinan dan pelaksanaan sehari-hari urusan-urusan pemerintahan apabila Dewan Harian Povinsi belum terbentuk. Gubernur dapat melaksanakan tugas pemerintahan yang tidak merupakan bagian dari rumah tangga wilayah atas nama Gubernur Jenderal, sementara itu di wilayah-wilayah lain pemerintahan atas nama Gubernur Jenderal, dilaksanakan oleh pejabat tinggi, dengan gelar-gelar jabatan yang telah atau akan ditentukan. Gubernur provinsi dan pejabat-pejabat tinggi memperoleh mandat dari Gubernur Jenderal berupa instruksi-instruksi untuk mengatur hubungan mereka dengan berbagai *College* dan pejabat, dengan komandan-komandan militer dan panglima angkatan laut.²³⁹

Pada masa Hindia Belanda terdapat banyak daerah yang disebut Swapraja, yaitu sebagai daerah yang berpemerintahan sendiri berdasarkan hukum asli Indonesia yang diperintah oleh para raja.²⁴⁰ Secara *de facto* daerah swapraja diperintah sendiri oleh raja-raja dengan berbagai macam gelar, misalnya sultan, sunan, dan lain sebagainya. Tetapi secara *de jure*, raja-raja tersebut berada di bawah kekuasaan Pemerintah Belanda dan bersumpah setia kepada Ratu Belanda. Sebagai langkah untuk membatasi kekuasaan raja-raja di daerah Swapraja, Pemerintah Belanda melakukan perjanjian politik, yang terdiri dari dua jenis perjanjian, yaitu:

- a. Perjanjian Panjang (*Lange Verklaring*), yaitu perjanjian yang memuat secara terperinci kekuasaan Pemerintah Hindia Belanda terhadap daerah Swapraja. Misalnya perjanjian politik antara Pemerintah Hindia Belanda dengan Kasunanan Surakarta, Kasultanan Yogyakarta, dan Deli.
- b. Perjanjian Pendek (*Korte Verklaring*), dalam perjanjian ini hanya terdapat satu pernyataan dari Pemerintah Swapraja bahwa raja mengakui kekuasaan Pemerintah Hindia Belanda di atas kekuasaan Pemerintah Swapraja. Raja tidak akan mengadakan hubungan dengan negara-negara lain dan berjanji mentaati semua

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ *Ibid.* hal. 12.

peraturan perundangan yang akan dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda. Misalnya perjanjian yang diselenggarakan dengan Kasultanan Goa dan Bone.²⁴¹

Menurut Sudjito, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, Hindia Belanda pada dasarnya dibagi dalam wilayah besar dan kecil yang jumlah dan jenisnya tergantung dari metode yang digunakan untuk membagi wilayah itu. Hindia Belanda dibagi secara:

a. Staatskundig:

- Wilayah yang diperintah langsung (*rechtstreeks – bestuurdgebied*);
- *Landschappen* yang diperkenankan untuk melakukan hak memerintah sendiri.

b. Administratief:

- Untuk Pamong Praja Belanda: dalam *gewest-gewest*, *afdeling-afdeling* dan *onderafdeling-onderafdeling*;
- Untuk Pamong Praja Indonesia: dalam *regentschap-regentschap* (kabupaten), *district-district* (Kawedanan) dan *onderdistrict-onderdistrict* (Kecamatan).

c. Staatsrechtelijk:

- *Provincie-provincie* dan *gewest-gewest* lainnya;
- Persekutuan-persekutuan yang tegak sendiri (*zelfstandige gemeenschappen*);
- *Locale ressorten*;
- *Indonische rechtsgemeenschappen*, yang masih dapat dibagi lagi dalam:
 - ✓ *Zelfbesturende landschappen*;
 - ✓ *Indonesische Gemeenten* (desa, marga, dll).²⁴²

Secara administratif, Hindia Belanda terbagi dalam Pangreh Praja Belanda dalam wilayah-wilayah besar yang disebut *gewest* yang jumlahnya seringkali mengalami perubahan tergantung kepentingan pemerintah dan situasi kondisi yang berlangsung serta sistem pemerintahan yang berlaku.²⁴³ Ketentuan ini tertuang dalam *Regeringreglement* 1854 (art 68 ayat (1) lama) yang menyatakan pembagian wilayah Indonesia secara administratif dalam *gewest-gewest*.²⁴⁴ Pada tahun 1899, Hindia

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² *Ibid.* hal. 34.

²⁴³ *Ibid.* hal. 35.

²⁴⁴ *Ibid.*

Belanda dibagi dalam 39 *gewest*, yakni 22 *gewest* di Jawa dan 17 *gewest* di luar Jawa dan Madura. Pada tahun 1909 terdapat 36 *gewest*, yakni 17 *gewest* di Jawa dan 19 *gewest* di luar Jawa dan Madura.²⁴⁵

4.1.2 Tugas dan Instruksi Kepala Daerah Masa Pra Kemerdekaan

Sujito menjelaskan bahwa *regent* atau bupati, merupakan jabatan puncak dari Pamong Praja Indonesia dan pasca diberlakukannya *Bestuurshervorming Wet* selain menjalankan pemerintahan langsung pada rakyat Indonesia dalam regentschap-nya, *regent* atau bupati juga menjadi ketua *Regentschapsraad* (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Regentschap) termasuk juga sebagai alat pemerintahan kabupaten sebagai daerah swatantra.²⁴⁶ Sejak itu bupati mempunyai dwifungsi, yakni bupati sebagai organ dari pemerintah pusat (*centra-organ*) dan juga organ dari daerah swatantra kabupaten. Dalam praktik pemerintahan sehari-hari, di tiap-tiap kabupaten, selalu ditempatkan seorang patih, dalam segala hal dapat mewakili bupati. Selanjutnya para bupati memegang pimpinan harian pada polisi Pangreh Praja (*Bestuurspolitie*) dan sebagian dari *stadspolitie* di luar kota-kota besar. Di dalam kabupaten, bupati bertanggung-jawab pada keamanan dan ketertiban umum.²⁴⁷

Sujito menambahkan, *regentschap* atau kabupaten di Jawa dan Madura dibagi dalam distrik-distrik yang dikepalai oleh kepala *district (districtshoofd)* atau wedana, yang diangkat oleh gubernur. Distrik dibagi pula dalam *onderdistrict-onderdistrict*. Satu dari *onderdistrict-orderdistrict* itu biasanya dipimpin sendiri oleh wedana yang bersangkutan, sedang *onderdistrict-onderdistrict* lain dipimpin masing-masing oleh seorang kepala *onderdistrict, (onderdistrict-shoofd)* atau *assistent-wedana*, yang menjadi bawahan dari dan bertanggung-jawab kepada wedana yang bersangkutan. *Onderdistrict-shoofd* diangkat dan diberhentikan oleh gubernur. Instruksi wedana di dalam suatu provinsi ditetapkan oleh gubernur.²⁴⁸

²⁴⁵ *Ibid.* hal. 36.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ *Ibid.* hal. 45.

Di luar Jawa dan Madura (*Buitengewesten*) tidak didapatkan pembagian *gewest* dalam *regentschappen*, seperti di Jawa dan Madura. Di wilayah-wilayah tempat *adatstaatsrecht* tidak mengenal organisasi-organisasi yang lebih besar dari *Indonesie gemeente* atau desa, biasanya oleh negara diadakan *district* atau *onderdistricts-bestuur*, yang banyak dijumpai di Sumatera dan Borneo. Di luar itu, yakni di *Grote Oost* (Timur Besar) Pamong Praja Indonesia umumnya tidak diberi suatu wilayah jabatan sendiri-sendiri, mereka berfungsi sebagai pembantu *onderafdelingshoofd* dengan nama jabatan “*bestuurs assisten*”. Di samping itu *bestuurs-assistent* yang mempunyai *ressort* sendiri dan *districtshoofden* yang *ressortnya* sebesar *ressort onderafdelingshoofd* dan yang terutama sebagai *bestuursassistent*.²⁴⁹

Melalui buku Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia yang disusunnya Sujito mengemukakan data yang sangat penting dan dibutuhkan dalam disertasi ini menyangkut wewenang dan tugas yang diberikan kepada gubernur, bupati, wedana, dan pejabat pamong praja lainnya pada masa penyelenggaraan pemerintahan daerah jaman Hindia Belanda. Secara detil Sujito mendeskripsikan sistem pemerintahan daerah di luar Jawa dan Madura yang pada dasarnya memiliki corak dan bentuk yang berbeda-beda. Karakteristik otonomi swapraja cukup menonjol dengan keberadaan pemimpin-pemimpin lokal yang mengepalai pemerintahan. Deskripsi ringkas beberapa praktik pemerintahan di luar Jawa dan Madura dipaparkan sebagai berikut:

a. Gubernemen Sumatera.

1. Di *afdeling Groot-Aceh*, pemerintahan dilakukan oleh para Panglima-Sagi, Ulebalang dan Kepala Mukim, baik yang tegak sendiri maupun sebagai bawahan. Pejabat-pejabat tersebut bukan pegawai pamong praja Indonesia, akan tetapi kepala-kepala yang digaji oleh pemerintah.
2. Di *Onderafdeling Singkel*, pemerintahan dilakukan oleh *districts* dan *onderdistrictshoofden*.

²⁴⁹ *Ibid.*

3. Di Sumatera Timur, pemerintahan dilakukan oleh tiga “*controlementri's*”, sekalipun tidak masuk dalam organisasi pamong praja Indonesia, tetapi melakukan pekerjaan sejenis.
4. Di Tapanuli, pemerintahan dilakukan oleh *districtshoofden* (demangs) dan *onderdistrictshoofden* (assisten-demang), oleh Pemerintah didudukkan di atas pemerintahan dari kepala-kepala kuria, negeri, luhat dan ori.
5. Di Sumatera Barat, pemerintahan dilakukan oleh *districtshoofden* (demangs) dan *onderdistrictshoofden* (assistent-demang).
6. Di Riou dan bawahannya, pemerintahan dilakukan oleh *districtshoofden* dan *onderdistrictshoofden*.
7. Di Jambi, Bengkulu, Palembang, Lampongsche districten Bangka dan Billiton pemerintahan dilakukan oleh *districts* dan *onderdistrictshoofden* (demangs dan asisten-demangs).²⁵⁰

b. Gubernemen Borneo.

Di Gubernemen Borneo, pemerintahannya dilaksanakan oleh pamong praja Indonesia yang diatur sebagai berikut :

1. Di *Zuider* dan *Oosterafdeling van Borneo* pemerintahan dilakukan oleh *districtshoofden* (kyahi) dan *onderdistrictshoofden* (assistent-kyahi).
2. Di *Westerafdeling van Borneo* pemerintahan dilakukan oleh *districtshoofden*. Dengan S. 1919 No. 512 dibentuk suatu *districtsbestuur* baru.
3. Instruksi bagi Kepala-kepala, kecuali Kepala-kepala dari Dayak-dayak Gubernemen, ditetapkan dengan S. 1888-121, diubah dengan S. 1893-104.²⁵¹

c. Gubernemen “Groote Oost” (Timur Besar)

1. Dengan *Gouvernements Besluit* tanggal 16 Juli - 1920 No. 73, Pamong Praja Indonesia di Sulawesi dan bawahannya, yakni *afdeling* Makasar, Sungguhminassa dan Bonthain, kecuali swapraja Goa, diatur kembali. Pemerintahan itu dijalankan oleh *bestuurs* dan *hulpbestuursassistenten*.

²⁵⁰ *Ibid.* hal. 46.

²⁵¹ *Ibid.* hal. 47.

2. Di Menado pamong praja Indonesia diatur dengan S 1932 – 571 jo S. 1933 – 120 dan dijalankan oleh *districts-hoofden* (di Gorontalo dengan nama “jogugu”) dan *onder-districtshoofden* (di Gorontalo dengan nama “marsaoleh”).
3. Di Maluku pemerintahan dilakukan oleh Saniri Negeri atau (di Kepulauan Banda yang asli) oleh bapa-bapa lima atau sembilan, dan di Negory di Kepulauan Serua, Nila dan Teun oleh mutu dan tetuwa lainnya serta tuan tanah di bawah *regent* atau kepala negory dengan gelar raja patty, orang kaya, atau dari orang kaya yang *zelfstapdig* di Kepulauan Key. Pemerintahan sehari-hari dilakukan oleh *regent*. Dalam beberapa wilayah, regent dibantu oleh seorang atau beberapa kepala soa dan seorang atau beberapa orang yang ditunjuk oleh saniri yang bersangkutan. *Regent-regent* itu diakui dan diberhentikan oleh *Resident* yang bersangkutan.
4. Dengan *Gouvernements-besluit* tanggal 1 October 1935 no. 17 (Biljblad 48), *Resident* Maluku diberi kuasa untuk meminjamkan guna dipakai (*in brinklum*) kepada para kepala itu, sebuah tongkat rotan dengan “*sknop*” dari emas atau perak.
5. Pemerintahan di kampung Labuha (wilayah yang diperintah langsung di dalam *zelfbesturend landschap Bacan*) dilakukan oleh seorang kepala pribumi dengan gelar “Sengaji” yang merangkap menjadi kepala seluruh umat Kristen pribumi di dalam Kesultanan (S 1903 – 83). Kepala itu digaji oleh Negara dan bagi Labuha, ia adalah kepala distrik yang merangkap juga menjadi kepala kampung.
6. Untuk pemerintahan kepulauan Obi dipekerjakan seorang *districtshoofd* (S 1917 – 265). Yang demikian terjadi pula untuk pemerintahan di dalam wilayah yang diperintah langsung di Ternate, *district Zuid - Ternate -* (S. 1919 – 575).
7. Dengan S 1917 – 495 di Sanana (kepulauan Sula), dipekerjakan seorang kepala untuk semua “*landsonderhorigen*” di sana. Dengan demikian terdapatlah suatu pemerintahan negara (*governements-bestuur*) dalam wilayah swapraja.
8. Di afdeling Lombok, pemerintahan dilakukan oleh *districts-hoofden* (13 orang Bali dan 3 orang Sasak). S – 1895 – 181, S 1903 – 90, 201, S 1907 – 527, S 1908 – 2 dan S – 1928 – 437.²⁵²

²⁵² Sujito, *Ibid.*

Kedudukan *regent* di luar Jawa dan Madura tidak dapat disamakan dengan dan berlainan sekali dengan kedudukan *regent* di Jawa dan Madura.

Sujito menyatakan, untuk dapat lebih mengerti tentang pemerintahan *district* dan *onderdistrict* di luar Jawa dan Madura pada masa pemerintahan Belanda dahulu, perlu diperhatikan dua hal yang tidak dikenal di Jawa dan Madura. Pertama-tama pemerintah sering menunjuk sebagai *districtshoofd*, orang-orang yang sudah menjadi kepala dari suatu persekutuan hukum, misalnya para Ulebalang di Aceh Besar, sampai 1916 kepala Kuria di Tapanuli, sampai 1913 para Pasirah di Bengkulu, Palembang dan Jambi, sehingga mereka selain kepala dari suatu marga, suatu persekutuan territorial asli, juga berfungsi sebagai *districtshoofd*. Kalau terjadi demikian, maka tugas pemerintah sudah tentu tidak mematikan jabatan adat itu, bahkan dalam memilih petugas-petugas pemerintahan, pemerintah perlu memperhatikan pendapat-pendapat pribumi. Untuk itu, pada tahun-tahun kemudian dan inilah yang merupakan hal yang kedua, Pemerintah menganggap lebih bijaksana untuk tidak mengadakan perubahan-perubahan yang memaksa pada susunan asli dari “*Volksinzettingen*” yang tidak mengenal sistem pemerintahan *district* ala Jawa, sebagai yang pernah dijalankan di Lampong dan Sumatera Barat. Tetapi mengadakan suatu pemerintahan distrik yang melingkupi *volksinzettingen* yang tidak diubah, yang dijalankan oleh *districtshoofd*. Bila perlu dibantu oleh *onderdistrictshoofden*.²⁵³

Sedikit lain dengan yang dinamakan “*bestuursassistenten*”, sekalipun idea tentang pengadaannya sedikit mirip dengan sewaktu mengadakan *districtshoofden* tadi. *Bestuursassistenten* bukan dimaksud sebagai kepala dari rakyat pribumi (*hoofden der inheemschebevolking*), akan tetapi sebagai pembantu dari pada Kepala *Onderafdeling*, sekalipun di sana-sini terdapat *Bestuurassistent* yang mempunyai wilayah sendiri.²⁵⁴

Di bawah ini disajikan instruksi-instruksi yang telah dikeluarkan kepada:

- a. Gubernur di luar Jawa dan Madura,

²⁵³ *Ibid.* hal. 48.

²⁵⁴ *Ibid.* hal. 49.

- b. Residen yang menjalankan pemerintahan di dalam *gewest-gewest* Sumatra, Borneo dan Timur Besar,
- c. Bupati di Jawa dan Madura, dan
- d. Gubernur dari Provinsi-provinsi dan Kepala *gewest-gewest* lainnya yang akan ditunjuk.

Instruksi bagi Gubernur di luar Jawa dan Madura diatur dengan *Gouvernementsbesluit* tanggal 30 Juni 1938 no. 21 dalam (Bijblad No. 14048/I). Instruksi tersebut hanya berlaku bagi Gubernur Sumatra, Kalimantan dan Timur Besar yang pada pokoknya memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Di dalam *gewest-gewest* Sumatra, Borneo dan *Grote Oost* (Timur Besar) pemerintahan dilakukan oleh Gubernur atas nama Gubernur Jenderal.
- b. Gubernur adalah penguasa tertinggi di dalam *gewestnya* dan ia langsung di bawah Gubernur Jenderal.
- c. Sebelum menjabat pekerjaannya, Gubernur harus melakukan sumpah jabatan di hadapan Gubernur Jenderal atau di hadapan yang diberi kuasa untuk itu oleh Gubernur Jenderal.
- d. Gubernur tinggal di tempat kedudukan pemerintah *gewest* yang diperintah olehnya.
- e. Gubernur tidak boleh meninggalkan daerahnya untuk waktu lebih lama dari 14 hari tanpa izin atau dengan kuasa Gubernur Jenderal. Bila Gubernur tidak ada di daerahnya selama lebih dari 6 hari, Gubernur wajib memberitahukan dengan kawat kepada GG (Gouverneur General).
- f. Bila Gubernur memandang perlu, Gubernur boleh pergi ke Jawa untuk membicarakan urusan dinas; dalam hal itu Gubernur memberitahukan pada waktunya kepada GG, tentang alasan-alasan perjalanannya.
- g. Bila keadaan mengizinkan, Gubernur tiap-tiap tahun mengunjungi ibu kota karesidenan di dalam daerahnya, sambil memberi kesempatan kepada penduduk untuk bicara dengan Gubernur (*audientie*).
- h. Jika Gubernur tidak ada atau berhalangan, maka Gubernur diwakili oleh Residen yang diperbantukan kepadanya. Bila Residen tidak ada atau berhalangan, maka

Gubernur diwakili oleh Residen atau Assisten Residen yang tertinggi, yang memegang pemerintahan di ibu kota *Gewest* dengan pengertian, bahwa bila pangkatnya sama, yang dipandang tertinggi ialah yang tertua masa kerjanya.²⁵⁵

Gubernur mengawasi Residen dalam menjalankan pemerintahan, pemeliharaan ketertiban dan keamanan, Gubernur:

- a. menyelenggarakan susunan Pamong Praja dalam *gewestnya* di dalam batas-batas Anggaran Belanja Negara;
- b. mengajukan usul-usul tentang organisasi kenegaraan;
- c. memberi pimpinan di dalam *gewestnya*, mengenai kebijaksanaan keswaprajaan dan tentang desa;
- d. menetapkan formasi Pamong Praja yang diperbantukan kepada *Resident* dalam batas-batas Anggaran Belanja Negara;
- e. menetapkan pembagian karesidenan dalam *afdeling-afdeling* dan pembagian *afdeling* dalam *onderafdeling-onderafdeling*; selanjutnya menentukan formasi pegawai Pamong Praja di atas pangkat *aspirant-controleur* bagi tiap-tiap karesidenan, dalam batas-batas anggaran demikian pula formasi pegawai Pemerintahan Indonesia dalam berbagai karesidenan;
- f. memberi perhatian kepada penyerahan tugas, wewenang, campur tangan dan tindakan-tindakan kepada organ-organ regional, baik *staatkundig* maupun administratif dan mengajukan usul-usul tentang hal itu.
- g. menempatkan dan memindah para *Assisten-Resident* dan sekretaris serta menunjuk di karesidenan mana para *controleur* dan *Gezaghebber* dikerjakan.
- h. Dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan, melakukan pengawasan pada *financieel bestuur*, yang dijalankan dengan dasar anggaran "*landstreek*" kesatuan-kesatuan yang berdiri sendiri dan swapraja.
- i. Dalam batas-batas anggaran keuangan negara, menentukan penggunaan kredit-kredit untuk *gewestnya* dari sumbangan negara kepada swapraja yang kurang mampu; dengan memperhatikan petunjuk-petunjuk umum dari Direktur *Binnenlands Bestuur* serta sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku,

²⁵⁵*Ibid.* hal. 65.

- Gubernur menetapkan bagi tiap-tiap swapraja atau bagi tiap-tiap kas bersama dari swapraja-swapraja, jumlah-jumlah yang harus di-restitusikan kepada Negara;
- j. Dengan memperhatikan peraturan-peraturan sentral, mengatur hal *financieel bestuur* dan administrasinya, dilakukan berdasar *landstreek begrotingen*;
 - k. mengusahakan agar pegawai Pamong Praja sebanyak mungkin dibebaskan dari urusan-urusan administratif, yang mengganggu pemenuhan tugas mereka sesungguhnya;
 - l. berwenang, bila kepentingan dinas menghendaki, untuk men-*schors* pegawai negeri yang bekerja di bawahnya, kecuali mereka di bawah perintah *Resident*, satu dan lain hal sambil menanti pengesahan dari pembesar yang mengangkat mereka itu;
 - m. dalam hal salah seorang dari pegawai negeri yang bekerja di bawahnya meninggal dunia, berhalangan atau tidak ada, sedang pengangkatannya di tangan penguasa lain, berwenang untuk sementara waktu mengisi jabatan tersebut, kecuali apabila pegawai yang meninggal dan sebagainya itu di bawah perintah *Resident*;
 - n. tiap-tiap tahun sebelum hari terakhir dari bulan Maret, menyampaikan laporan tahunan tentang keadaan pemerintahan di pelbagai karesidenan di dalam *gewestnya* yang dibuat oleh para *Residen*, kepada GG dengan disertai pandangan-pandangan yang dianggap perlu oleh Gubernur.²⁵⁶

Mengenai hubungan antara Gubernur dengan pembesar-pembesar sipil lain dikemukakan, bahwa :

- a. Gubernur berwenang minta keterangan kepada kepala-kepala departemen pemerintahan umum dan organ-organ pusat lain yang diperlukan olehnya;
- b. Sebaliknya Gubernur berkewajiban memberi keterangan-keterangan yang diminta oleh kepala-kepala departemen dan organ pusat lain. Pembesar-pembesar itu dapat menolak untuk memberi keterangan, apabila kepentingan dinas tidak menghendaki diberikannya keterangan-keterangan itu;
- c. Cabang-cabang pemerintahan umum yang pengelolaannya ditugaskan kepada kepala-kepala departemen, yang pengawasannya tidak di tangan

²⁵⁶ *Ibid.* hal. 66.

- penguasa-penguasa lain, pengawasan dilakukan oleh Gubernur sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada dan dengan petunjuk-petunjuk para Direktur. Gubernur berwenang minta keputusan GG, apabila Gubernur mempunyai keberatan-keberatan yang penting pada petunjuk-petunjuk itu.
- d. Bila pengawasan itu di tangan penguasa lain, maka Gubernur, dalam hubungan kepentingan-kepentingan yang dipercayakan kepadanya, melihat kerja cabang-cabang dinas dan mengajukan usul-usul yang dipandang perlu olehnya.
 - e. Bila dipandang olehnya, Gubernur menetapkan instruksi-instruksi umum bagi pegawai Pamong Praja yang diperbantukan kepadanya dan pegawai-pegawai di kantornya.
 - f. Gubernur sesedikit mungkin membatasi lingkungan kebebasan (*zelfstandigheid*) Residen dalam segala hal yang tidak bersifat *gewest* atau umum, agar para Residen dapat menyelenggarakan dengan tanggung jawab sendiri.
 - g. Mengenai hal-hal penting, usul-usul Gubernur hendaknya selalu disertai pendapat-pendapat Residen.
 - h. Gubernur memungkinkan Residen membela kepentingan golongan-golongan penduduk yang dipercayakan kepadanya di hadapan GG, apabila Residen minta karena ia memandang kepentingan itu dalam bahaya atau sangat dirugikan.
 - i. Gubernur meningkatkan penyelesaian langsung mengenai urusan yang sifatnya administratif dan mengenai urusan-urusan yang sederhana antara Residen dan organ-organ pusat yang bersangkutan. Bila perlu, Gubernur menentukan lebih lanjut hal-hal mana yang tidak boleh diselesaikan secara langsung.
 - j. Inspektur-inspektur Pekerjaan Umum, Kesehatan Rakyat, Pengajaran Bumiputera, Dinas Kehewan dan Dinas Penyuluh Pertanian, demikian pula pegawai-pegawai penggantinya di ibu kota atau di dalam *gewestnya* di bawah perintah Gubernur. Gubernur, setelah berunding dengan Kepala Departemen yang bersangkutan, menetapkan suatu instruksi umum bagi pelbagai Kepala Dinas Karesidenan yang diperbantukan kepada Residen.
 - k. Inspektur, Ajun Inspektur dan kepala-kepala regional dari cabang-cabang dinas khusus lain, berkewajiban memberi keterangan dan bantuan yang diminta oleh

Gubernur, bila mereka pada keterangan-keterangan tertentu tidak harus merahasiakannya.²⁵⁷

Instruksi bagi Residen yang menjalankan pemerintahan di dalam *gewest* Sumatera, Borneo dan Timur Besar ditetapkan dengan *Gouverentsbesluit* tanggal 30 Juni 1938 no. 21 (Bijbiad no. 14048/II). Instruksi tersebut memuat hal-hal berikut :

- a. Residen adalah kepala pemerintahan karesidenan. Ia adalah pula kepala kepolisian dari karesidenannya dan langsung di bawah perintah Gubernur. Sebelum mulai menjabat jabatan, ia mengucapkan sumpah dihadapan Gubernur atau di hadapan yang diberi kuasa oleh Gubernur untuk menyumpahnya. Ia bertempat tinggal sungguh di tempat yang sama dengan tempat kedudukan pemerintahan karesidenan yang diperintah olehnya.
- b. Residen diperkenankan meninggalkan wilayah jabatannya selama waktu tidak lebih dari delapan hari. Jika ia meninggalkannya lebih dari 3 hari lamanya, ia diwajibkan memberi kabar dengan kawat kepada Gubernur.
- c. Cuti dalam negeri diberikan kepadanya oleh Gubernur. Bila ia memandang perlu, Residen dapat pergi ke ibu kota *gewest* untuk membicarakan urusan dinas, dalam hal itu ia memberitahu kepada Gubernur tentang kedatangannya.
- d. Residen berkewajiban setiap tahun mengunjungi pelbagai bagian dari karesidenannya, tidak terhitung perjalanan-perjalanan khusus yang diperlukan untuk menjalankan kewajiban, agar dapat menyaksikan sendiri, kepentingan pelbagai cabang-cabang dinas negara diperhatikan sepatutnya.
- e. Bila Residen tidak ada atau berhalangan, maka yang mewakili ialah salah seorang di antara para Assisten-Residen yang diperbantukan kepadanya di ibu kota karesidenan dan paling tua masa kerjanya, kecuali jika Gubernur menentukan lain.
- f. Residen berkewajiban memelihara kekuasaan, keamanan dan ketertiban dan mengusahakan perlindungan keselamatan dan benda. Untuk itu ia menggunakan semua korps Polisi yang diadakan oleh Pemerintah dan *Gouvernements Marine*, yang tidak termasuk dalam *Koninkhijke* atau *Koninklijk Nederlands Indise leger*.

²⁵⁷ *Ibid.* hal. 68.

- g. Residen pada umumnya ditugaskan untuk mengawasi ketertiban pelaksanaan dan ditaatinya peraturan perundangan-undangan umum dan perintah-perintah GG dan Gubernur, jika pengawasan tidak ditugaskan kepada instansi lain.
- h. Berhubung dengan hal itu, maka Residen bertanggung jawab pada pemeliharaan dan seketika dijalankannya semua peraturan tentang pemerintahan dalam negeri dan kekuasaan umum, yang timbul dari peraturan perundang-undangan umum atau dari perintah-perintah, yang diberikan kepadanya, oleh atau karena GG dan Gubernur atau yang dasarnya terletak pada sifat keadaan-keadaan yang memerlukan perantaraan kekuasaan umum.
- i. Semua keadaan atau kejadian yang penting harus dilaporkan Residen kepada Gubernur.
- j. Residen menetapkan, bila perlu pembagian karesidenan dalam *district* dan *onderdistrict* dan menentukan dislokasi pegawai pemerintahan Bumiputera.
- k. Bila perlu, ia menetapkan instruksi-instruksi umum bagi pegawai Pamong Praja dan pegawai lain, pekerja dan kepala-kepala Bumiputera, yang di bawah perintahnya. Residen membantu agar pegawai Pamong Praja sejauh mungkin dibebaskan dari urusan administratif yang mengganggu pemenuhan tugas mereka yang sesungguhnya.
- l. Residen mengawasi pendidikan praktek para pegawai Pamong Praja Belanda dan Bumiputera yang muda. Residen sambil menanti pengesahan dari pembesar yang mengangkat, berwenang untuk men-schors pegawai yang di bawah perintahnya, apabila kepentingan dinas menghendakinya, sepanjang wewenang untuk menschors itu belum diberikan dengan tegas kepadanya berdasar ketentuan-ketantuan lain.
- m. Residen berhak bila salah seorang pegawai yang di bawah perintahnya meninggal dunia, tidak ada atau berhalangan, yang pengangkatannya termasuk wewenang pembesar lain, mengadakan pengisian sementara dari jabatan itu.
- n. Tiap-tiap tahun, sebelum akhir bulan Pebruari, Residen menyampaikan kepada Gubernur laporan-laporan tentang keadaan dalam karesidenan yang diperintah

olehnya dan tentang segala sesuatu yang terjadi pada tahun lalu, disusun menurut peraturan dan contoh-contoh yang telah diberikan.²⁵⁸

Mengenai hubungan antara Residen dengan penguasa-penguasa lain dapat dikemukakan, bahwa:

- a. Residen berkewajiban mengikuti semua petunjuk Gubernur, juga bila petunjuk itu mengenai pelaksanaan wewenang-wewenang menurut hukum.
- b. Residen berwenang minta keterangan kepada Kepala-kepala departemen dan kepada organ-organ Pusat lain, yang dipandang perlu olehnya. Sebaiknya Residen berkewajiban memberi keterangan yang diminta oleh Kepala-kepala Departemen, dan organ pusat.
- c. Bila keterangan-keterangan mengenai hal-hal yang lebih bertendensi umum atau yang sangat penting, maka Residen memberi keterangan-keterangan itu sepengetahuan atau dengan perantara Gubernur.
- d. Dalam hal penyelesaian perkara sebagai termaksud dalam Instruksi Gubernur huruf i, dilakukan secara langsung antara Residen dan kepala departemen, maka Residen dalam hubungannya dengan kepala departemen itu memakai ketentuan dalam Instruksi Gubernur huruf c dan d sebagai pedoman, kecuali apabila Residen mempunyai keberatan yang sangat pada suatu petunjuk dari seorang Direktur. Dalam hal demikian Residen mengajukan persoalannya ke hadapan Gubernur.
- e. Pegawai Pekerjaan Umum, Dinas Kesehatan Rakyat, Pengajaran Bumiputera, Dinas Kehewanan dan Dinas Penyuluhan Pertanian, yang diperuntukkan bagi karesidenan, di bawah perintah Residen.
- f. Pegawai-pegawai dari cabang-cabang dinas khusus lainnya yang bekerja dalam karesidenan itu, berkewajiban memberi keterangan dan bantuan yang diminta oleh Residen, bila mereka pada keterangan-keterangan tertentu tidak harus dirahasiakannya.²⁵⁹

Instruksi untuk para Bupati di dalam *gewest-gewest* di Jawa dan Madura, yang dibentuk berdasarkan Pasal 119 *Indise Staatsregeling*.

²⁵⁸ *Ibid.* hal. 68.

²⁵⁹ *Ibid.* hal. 70.

Instruksi kepada para Bupati di Provinsi-provinsi Jawa dan Madura ditetapkan dengan Gouvernementsbesluit tanggal 8 Mei 1926 no. 12 (Bijblad no. 11051), isi pokok dari instruksi tersebut adalah sebagai berikut :

- a. *Regent* (Bupati) adalah kepala dari Pamong Praja Indonesia di dalam *regentschapnya*.
- b. Semua pegawai, pekerja dan kepala-kepala Indonesia lain di dalam *regentschap*, yang pekerjaannya termasuk dalam lingkungan kewenangannya, di bawah perintah *Regent*.
- c. Dalam urusan mengenai rakyat Indonesia, *Regent* adalah penasehat yang dipercaya dari Pamong Praja Belanda. Sebelum melakukan jabatannya, *Regent* harus diambil sumpahnya di hadapan Gubernur atau diberi kuasa olehnya, di muka umum dan dengan cara yang khidmat.
- d. *Regent* mempunyai kediaman yang sesungguhnya di ibu kota *Regentschap* yang diperintah olehnya.
- e. Tanpa izin dari kuasa Gubernur, *Regent* tidak boleh meninggalkan wilayah jabatannya, kecuali jika kepentingan dinas menghendaki, bila ia datang di ibu kota *afdeling* yang bersangkutan.
- f. Bila *Regent* meninggal dunia, tidak ada atau berhalangan yang sah, maka patih bertindak sebagai Bupati sampai diatur secara lain oleh G.G.
- g. *Regent* tidak boleh berdagang, langsung atau tidak langsung mengambil bagian dalam atau menjamin suatu pengupahan, suatu pemborongan, mempunyai bagian dari tanah desa, dari rakyat atau dari hasil tanah tersebut. Di dalam Kabupatennya, Bupati tidak boleh mempunyai kepentingan dalam suatu perkebunan khusus atau kerajinan, tidak boleh memiliki, memegang atau menyewa tanah pertanian, kecuali dengan izin Gubernur dan tidak boleh membuka tanah menurut peraturan pembukaan tanah di Jawa dan Madura.
- h. Bupati wajib mengikuti perintah Gubernur dan Residen yang bersangkutan, baik sebagai wakil dari Gubernur maupun sebagai kepala kepolisian di dalam *afdeling*. Semua hal yang penting harus diberitahu kepada Residen.

- i. Bupati membantu asisten-Residen yang diperbantukan kepada *Resident* yang ada di *regentschapnya* dalam pelaksanaan, tugasnya.
- j. Bupati memperhatikan sejauh kemampuan kepentingan-kepentingan kabupaten yang dipercayakan kepadanya dan meningkatkan kesejahteraan penduduk Indonesia yang pimpinan langsung ditugaskan kepada Bupati.
- k. Ia mengawasi sekolah-sekolah Indonesia di dalam *regentschapnya* dan menjaga, peraturan-peraturan yang dikeluarkan atau masih akan dikeluarkan ditaati sepatutnya. Ia berusaha untuk, meningkatkan kesehatan di dalam kabupatennya dan mengusahakan terpeliharanya kebersihan. Bupati mengusahakan terpeliharanya kekuasaan dan keamanan serta ketertiban umum dan menjaga keamanan orang dan benda di dalam wilayah jabatannya. Ia ikut serta, mencegah pengemis.
- l. Ia mengawasi *regentschapnya*, supaya jangan terjadi suatu perkosaan pada swadaya (*zelfstandigheid*) Desa, dalam mengatur kepentingan rumah tangganya menurut peraturan-peraturan yang berlaku. Pula pada hak Desa untuk memilih Kepala Desanya dengan pengesahan kepala *afdeling*. Bupati mengawasi, dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bahwa peraturan-peraturan yang diadakan oleh Desa yang tidak bertentangan dengan-undang atau dengan kepentingan umum diterapkan dan ditaati sepatutnya.
- m. Bupati memegang pengawasan tertinggi pada alim-ulama di antara penduduk muslimin. Ia menjaga jangan sampai orang-orang yang tidak berwenang memakai gelar keagamaan. Ia mengadakan pencatatan dari orang-orang tersebut di atas di dalam *regentschapnya* dengan mencatat mutasi-mutasinya, setahun sekali diberitahukan kepada *Resident*. Tiap-tiap 5 tahun diadakan pencatatan baru sedang pencatatan lama disimpan.
- n. Bupati wajib memegang teguh peraturan-peraturan yang berlaku tentang pangkat, gelar, *staatsie*, penderek serta songsong-songsong yang boleh dipakai olehnya dan oleh keluarga dekatnya. Bupati menjaga pula jangan sampai hal itu tidak ditaati oleh pegawai dan kepala-kepala daerah Indonesia lainnya.

- o. Bupati mengunjungi pelbagai *onderdistricten* di dalam kabupatennya, sekerap yang dikehendaki oleh kepentingan dinas. Ia mengawasi tingkah laku para pegawai dan kepala-kepala yang di bawah perintahnya, juga terhadap cara mereka melakukan tugas kewajibannya.²⁶⁰

Instruksi bagi para Gubernur dari Provinsi dan Kepala *Gewest-gewest* lain yang akan ditunjuk. Instruksi bagi Gubernur provinsi ditetapkan dengan *Gouvernementsbesluit* tanggal 27 September 1925 No. 2X, dimuat dalam IS 1925 - 508. Pokok-pokok *besluit* tersebut, ialah seperti tertera di bawah ini.

- a. Sebelum menjalankan jabatannya, Gubernur mengucapkan sumpah jabatan di hadapan *Gouverneur General* (GG) atau yang diberi kuasa olehnya. Selain yang telah ditentukan baginya di dalam *Regeringsreglement* (kemudian *Indise Staatsregeling*) dan *Provincieordonnantie* dan yang telah ditugaskan kepadanya dengan peraturan perundangan lain serta dengan keputusan Pemerintah, dalam melaksanakan jabatan Gubernur harus memperhatikan yang disebut dalam instruksi ini.
- b. Pada cabang-cabang pemerintahan umum, yang pengelolaannya ditugaskan kepada para Direktur departemen-departemen pemerintahan sipil umum, oleh Gubernur dilakukan pengawasan pada pelaksanaan yang tepat dari peraturan-perundangan umum dan perintah-perintah GG, sepanjang pengawasannya tidak ditugaskan kepada instansi lain, sesuai dengan ketentuan-ketentuan untuk itu dan petunjuk-petunjuk dari para direktur. Kecuali wewenang Gubernur untuk minta keputusan GG, bila ia menaruh keberatan pada petunjuk-petunjuk itu. Gubernur mempunyai tempat tinggal yang sesungguhnya, di tempat kedudukan pemerintah *gewest* yang diperintah olehnya. Gubernur tidak boleh meninggalkan wilayah jabatannya tanpa izin atau kuasa GG.
- c. Sepanjang mengenai pelaksanaan tugas Negara yang diperintahkan kepadanya, apabila Gubernur tidak ada atau berhalangan, ia diganti oleh Residen yang diperbantukan kepadanya cq oleh yang tertua dalam pangkat dan kalau ini juga

²⁶⁰ *Ibid*, hal. 71.

tidak ada atau berhalangan, oleh yang tertua dalam pangkat di antara para pegawai yang termasuk atau dapat dianggap termasuk dalam korps pegawai pemerintah dalam negeri yang lebih tinggi.

- d. Gubernur langsung di bawah perintah GG. Ia berwenang minta keterangan kepada kepala departemen-departemen pemerintahan umum yang dianggap perlu. Sebaliknya Gubernur berkewajiban memberi keterangan yang diminta oleh kepala departemen. Penguasa-penguasa itu boleh tidak memberi keterangan, apabila kepentingan dinas tidak memperkenankannya.
- e. Gubernur berwenang untuk minta keterangan yang diperlukan kepada para pegawai negeri di bawah sesuatu departemen pemerintahan umum yang bekerja di dalam wilayah jabatan Gubernur itu. Bila mereka menolak untuk memberi keterangan, maka Gubernur melaporkannya kepada kepala departemen yang bersangkutan.
- f. Gubernur memberitahukan kepada kepala departemen atau kepada GG yang bersangkutan, tentang tindakan yang tidak dikehendaki dan tentang kelakuan susila dan kemasyarakatan pegawai-pegawai tersebut, yang diketahui atau didengar olehnya dalam menunaikan tugas. Dari pemberitahuan kepada GG, sekaligus diberikan pula salinan pemberitahuan itu kepada kepala departemen yang bersangkutan.
- g. Bila kepentingan dinas menghendaki, Gubernur berwenang dengan pengesahan kemudian dari penguasa yang berwenang mengangkat pegawai yang bersangkutan, men-*schors* semua pegawai negeri yang di bawah perintahnya. Selanjutnya Gubernur berhak, dalam hal seorang pegawai negeri di bawah perintahnya yang pengangkatannya termasuk kewenangan penguasa lain, tidak ada atau berhalangan, mengisi jabatan itu untuk sementara waktu. Dari setiap keputusan yang demikian, disampaikan satu salinan kepada *Algemene Rekenkamer* (Badan Pemeriksa Keuangan) dan kepala departemen yang bersangkutan.
- h. Gubernur berkewajiban memelihara keamanan dan ketertiban umum di dalam *gewestnya*. Untuk itu ia berhak menggunakan semua korps polisi yang diadakan oleh atau karena negara dan *goverments marine*, yang tidak termasuk dalam

Koninkelijke Marine atau tentara Hindia Belanda. Bila keadaan mengizinkan, Gubernur mengunjungi paling sedikit setahun sekali ibu kota dari daerah yang berdiri sendiri yang dibentuk berdasarkan Pasal-Pasal 67 c dan 68 a *regeringsreglement* di dalam *gewestnya* dan memberi kesempatan pada waktu itu kepada penduduk untuk bicara dengannya (*audientie*).

- i. Paling lambat di dalam waktu 4 minggu sesudah adanya lowongan anggota yang diangkat dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur mengajukan 2 orang calon yang dipandang cakap untuk mengisi lowongan itu. Tiap-tiap tahun sebelum hari terakhir dari bulan Maret, Gubernur menyampaikan kepada GG suatu laporan mengenai tahun yang lalu tentang keadaan *gewest* yang diperintakkannya.²⁶¹

4.1.3 Pemerintahan Daerah Masa Pendudukan Jepang

Bayu Surianingrat menyatakan, setelah Jepang menduduki wilayah bekas Hindia Belanda, Jepang menyusun pemerintahan di daerah untuk membantu tercapainya kemenangan perang bagi Jepang. Pemerintahan Jepang lebih tepat disebut pemerintah pendudukan daripada pemerintahan penjajahan karena perang masih berlangsung. Pemerintahan yang dibentuk adalah pemerintahan militer. Meskipun dikatakan bahwa pemerintahan militer ini bermaksud menciptakan keamanan dan kemakmuran rakyat namun ini hanya isapan jempol belaka. Sangat mustahil bila tentara Jepang datang di Indonesia hanya untuk membebaskan rakyat Indonesia dari penjajahan. Hal ini dengan tegas tercantum dalam Osamu Seirei (Undang undang Osamu) no. 1/ 1942 sebagai berikut :

Pasal 1.

Karena Balatentara Dai Nippon berkehendak memperbaiki nasib rakyat Indonesia yang sebangsa dan seturunan dengan bangsa Nippon, dan juga hendak mendirikan ketentaraman yang teguh untuk hidup dan makmur bersama-sama dengan rakyat Indonesia atas dasar mempertahankan Asia Timur Raya bersama sama, maka dari itu Balatentara Dai Nippon melangsungkan pemerintahan militer buat sementara waktu

²⁶¹ *Ibid.* hal. 73.

di daerah-daerah yang telah didudukinya, agar supaya ada keamanan yang sentosa dengan segera.²⁶²

Sesuai dengan tentara Jepang yang memegang kekuasaan, wilayah bekas Hindia Belanda di bagi dalam :

1. daerah yang di kuasai dan di awasi oleh Angkatan Darat, meliputi :
 - a. Sumatera yang di kuasai oleh Angkatan Darat (Riku-gun) ke-16;
 - b. Jawa-Madura yang di kuasai oleh Angkatan Darat ke-25;
2. daerah yang di kuasai dan di awasi oleh Angkatan Laut (Kai-gun) meliputi selebihnya dari wilayah bekas Hindia Belanda.

Bayu Surianingrat menambahkan, pembagian ini dengan sendirinya akan menimbulkan aneka ragam pengaturan pemerintahan di daerah, sehingga penyelenggaraan pemerintahan disesuaikan dengan kepentingan Angkatan Perang Jepang yang bersangkutan. Pembentukan pemerintahan yang termudah ialah dengan melanjutkan pemerintahan yang telah ada. Cara ini dipermudah dan didorong pula oleh sistim pemerintahan pada masa Hindia Belanda. Sebagaimana diketahui pada masa Hindia Belanda terdapat dua jalur pemerintahan di daerah, jalur pertama, adalah *Nederlandse Binnenlands Bestuur* (N.B.B.) dan jalur kedua adalah *Inlandse Binnenlands Bestuur* (I.B.B.). Dengan tidak adanya lagi perangkat N.B.B. maka I.B.B. dapat dilangsungkan dengan baik karena seluruh pejabatnya adalah bangsa pribumi. Gagasan melanjutkan pemerintahan yang ada ditegaskan di dalam Pasal 3 Osamu Seirei no. 1/ 1942 yang di kutip di bawah ini:

Pasal 3.

Semua badan-badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan undang undang dari Pemerintahan yang dahulu, tetap diakui sah buat sementara waktu, asal saja tidak bertentangan dengan aturan pemerintahan militer.²⁶³

Surianingrat menjelaskan, meskipun di katakan bahwa “semua badan-badan pemerintahan dan kekuasaannya.....tetap di akui syah” namun dalam kenyataannya tidaklah demikian. Banyak yang di hapuskan dan banyak pula perubahan pada jalur

²⁶² Surianingrat, *Op.Cit.*

²⁶³ Surianingrat, *Op.Cit.*

dekonsentrasi maupun pada jalur desentralisasi. Bahwa Indonesia telah lepas dari belenggu Belanda dan mendapat belenggu gaya baru dapat terlihat dari Pasal-Pasal di bawah ini :

Pasal 2.

Pembesar Balatentara Dai Nippon memegang kekuasaan pemerintahan militer yang tertinggi dan juga segala kekuasaan yang dahulu ada di tangan Gubernur Jenderal.

Pasal 4.

Sekalian pegawai dan penduduk biasa diwajibkan menurut perintah Balatentara Dai Nippon dan Pembesar– pembesar pemerintahan Dai Nippon.²⁶⁴

Seperti disampaikan di depan, bahwa terdapat perubahan prinsipal dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah meskipun tentara Jepang telah menyatakan bahwa semua pemerintahan corak Hindia Belanda tetap di langsunikan dan di akui syah. Di antara perubahan tersebut adalah dihapuskannya jalur dekonsentrasi Belanda (N.B.B.) dan yang tetap ada dan dilanjutkan oleh tentara Jepang ialah jalur I.B.B. Jalur I.B.B. ini ditambah satu tingkat yaitu tahap Syuu (Residentie, karesidenan) yang hanya dapat di jabat oleh orang Jepang. Jelasnya ialah bahwa hanya ada satu jalur dekonsentrasi, yang terbagi dalam dua tahap atas yaitu tahap Syuu (tahap Jepang) dan tahap bawah adalah I.B.B.(tahap pribumi). Tahap provinsi dihapuskan bukan saja karena terhapus karena penghapusan jalur N.B.B. tetapi sebagai akibat di baginya wilayah Indonesia dalam tiga wilayah tentara Jepang seperti telah di terangkan di atas. Jadi tahap tertinggi pemerintahan di daerah adalah Syuu (Residentie, karesidenan) yang hanya di jabat oleh orang Jepang.

²⁶⁴ Surianingrat, *Op.Cit.*

Susunan pemerintahan di daerah adalah sebagai berikut :

Nama wilayah	Pejabat (Kepala)
Syuu (karesidenan)	Syuucokan (Residen, hanya di jabat oleh orang Jepang).
Ken dan Si (Kabupaten dan Kotamadya)	Ken-co dan. Si-co (Bupati dan Walikotamadya. Di jabat oleh orang pribumi)
Gun (kewedanan atau distrik)	Gun-co (wedana)
Son (kecamatan)	Son-co (camat)
Ku (Desa)	Ku-co (Kepala Desa)

Gelar “co-kan” pada Syuu-cokan berarti “pembesar”, menunjukkan lebih tinggi dan lebih terhormatnya orang Jepang dari pada orang pribumi. Orang pribumi tidak digolongkan sebagai pembesar melainkan cukup dengan sebutan “coll” yang berarti “kepala”. misalnya Ken-co berarti kepala ‘Kabupaten. Istilah “Bupati” adalah istilah rakyat suatu istilah lanjutan dari masa yang lampau, masa jayanya kerajaan sebelum penjajahan Belanda.²⁶⁵

Bayu Surianingrat mengemukakan, perubahan yang menyolok dan prinsipil pada jalur desentralisasi ialah pertama: di hapuskannya “raden” (*provinciale raad, regents chapsraad, stadsgemeenteraad* dengan *collegena* masing-masing). Ini tidak berarti bahwa tidak ada otonomi. Otonomi tetap ada tetapi tanpa badan atau perangkat khusus sebagai penyelenggara otonomi. Telah diterangkan bahwa ketika pemerintah Belanda hendak menerapkan desentralisasi di Hindia Belanda, telah dibentuk badan-badan pelaksana desentralisasi berupa dewan (raad) pada tingkat “*gewest*” dan atau bagian dari *gewest*. Dibentuklah oleh pemerintah Belanda berdasarkan hukum yang berlaku (*desentralisatiewet*, dan *sentralisatie besluit* dan sebagainya): “raad”. Dan

²⁶⁵ Surianingrat, *Op.Cit.*

dengan berlakunya *bestuurshervormingswet* dibentuk “*gewest*” yang di kombinasikan *dei-gan* “*raad*” yang bersangkutan. Maka lahirlah Propinsi yaitu *gewest* yang ada *raad*-nya, *Regentschap* yaitu kabupaten dengan *raad*-nya, *Stadsgemeente* yaitu kotamadya dengan *raad*-nya dan *groepsgemeenschap* yaitu kesatuan golongan dengan *raad*-nya. Semua dan segala macam *raad* dihapuskan oleh tentara Jepang. Otonomi hanya terdapat pada tahap Ken dan Si (Kabupaten dan Kotamadya), dengan lain kata hanya pada satu tahap. Sistem otonomi yang dianut adalah sistem satu tingkat. Wewenang dan kekuasaan *raad-raad* tersebut beralih kepada Ken-co dan Si-co.²⁶⁶

Hak-hak yang dipegang oleh *Regentschapsraad*, *Stadsgemeenteraad*, *College van Gecommitteerden*, *College van Burgemeester en Wethouders* selanjutnya dilakukan oleh Kentyoo dan Sityoo kecuali hal-hal yang di tetapkan dengan istimewa dengan *Gunseirei*. Dapat ditarik kesimpulan logis bahwa tentara Jepang dengan pemerintahan militernya tidak memberi ruang hidup kepada sistem demokrasi, bahkan tidak pula memberi fungsi kepada desentralisasi sebagai sarana untuk turut sertanya (partisipasi) rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan lain kata adanya otonomi tanpa disertai pembentukan dewan (*raad*) dan otonomi diselenggarakan oleh jalur dekonsentrasi (Ken-co dan Si-co), tegasnya oleh Ken dan Si sebagai pelaksana dekonsentrasi.

Perubahan prinsipal lainnya ialah pada tahap Si (*Stadsgemeente*, Kotamadya). Sebagaimana telah di terangkan (Walikotamadya) pada masa Hindia Belanda tidak mengurus kepentingan penduduk pribumi dalam Kotamadya. Urusan tersebut, yang biasanya disebut urusan pamongpraja, diurus oleh Bupati yang biasanya bertempat tinggal dan berkantor di dalam Kotamadya. Oleh tentara Jepang ditetapkan bahwa urusan pamong praja menjadi wewenang, tugas dan kewajiban Walikota, seperti diterangkan dalam Pasal tambahan Osamu Seirei No.27/1942:

²⁶⁶ Surianingrat, *Op.Cit.*

PASAL TAMBAHAN

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal 8 bulan 8, tahun Syoowa 17 (2602). Urusan pemerintahan, yang dahulu di urus oleh *regent*, wedana, *assistent-wedana*, lurah atau kepala kampung atau *wijkmeester* yaitu masing-masing dalam daerah Si, mulai pada waktu Undang-undang ini diumumkan, masuk kekuasaan *Sityoo*.

Buat urusan pemerintahan yang masuk kekuasaan *Sityoo* menurut aturan ayat (2) di atas berlaku juga aturan yang ditetapkan pada ayat (2) Pasal 4, yaitu aturan pemerintahan yang dahulu ditetapkan untuk *regentschap*, *district*, *onderdistrict* dan desa serta untuk *wijk*.

Sityoo, *Kentyoo* dan *Kutyoo* masing masing menjadi kepala *staadsgemeente*, *regentschap* dan desa sebagai badan-badan yang mengurus rumah tangga sendiri dan yang mempunyai daerah pemerintahan masing-masing. Aturan-aturan dahulu tentang tata pemerintahan daerah tidak berlaku lagi, kecuali aturan yang di tetapkan pada ayat 2 Pasal 4 dalam Undang-undang ini serta aturan buat Kooti.²⁶⁷

Selain Pasal tambahan tersebut di atas, akan ditetapkan juga aturan istimewa untuk menjalankan undang-undang tersebut, maka timbulah keganjilan bahwa ibukota, kabupaten berikut Bupati dan stafnya dan juga instansi vertikal serta dinas daerah dari kabupaten berada di kotamadya yang berarti berada di luar wilayahnya sendiri. Bupati dan stafnya tidak mempunyai kepentingan pemerintahan apapun di dalam wilayah kotamadya. Keadaan ini masih berlangsung memasuki masa Negara Kesatuan Republik Indonesia dewasa ini.

Apakah yang termasuk urusan otonomi? Tentara Jepang tidak menjelaskannya. Di dalam Osamu Seirei No.12/1943 hanya dikatakan bahwa Ken dan Si mengurus "pekerjaan umum". Urusan pemerintahan yang lainnya tidak dimasukan sebagai urusan otonomi. Dikatakan dalam Pasal 2 sebagai berikut :

Pasal 2.

Ken dan Si di tetapkan jadi badan hukum dan mengurus pekerjaan umum di daerahnya, demikian juga mengurus pekerjaan Ken dan Si yang di tetapkan dalam Undang-undang, di bawah pengawasan kantor-kantor Pemerintah yang mengurus hal

²⁶⁷ Surianingrat, *Op.Cit.*

pemerintahan daerah, sesuai dengan maksud dan tujuan pemerintahan Balatentara yang sebenarnya.

Lebih lanjut ditetapkan, mungkin sebagai termasuk otonomi, bahwa Ken dan Si mempunyai wewenang untuk membuat Zyorei (peraturan Daerah). Diterangkan di dalam Pasal 1 Osamu Seirei no. 13/1943 sebagai berikut :

Pasal 1.

Ken dan Si (dalam Si termasuk juga Tokubetu Si, di bawah ini selanjutnya demikian) sebagai badan daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri, boleh mengadakan Zyo-rei (Peraturan) tentang pekerjaan Ken dan Si di daerahnya masing masing.²⁶⁸

Secara lengkap Bayu Surianingrat memaparkan, bahwa: Syuu adalah sama dengan *Residentie* (karesidenan) pada masa Hindia Belanda, dalam arti batas dan luas wilayah, wewenang maupun tugasnya, bahkan sama melakukan pengawasan atas Ken dan Si. Demikian pula Syuu-cokan (Residen) harus orang bukan pribumi, dalam hal ini orang Jepang. Jepang jadi sama dengan N.B.B. pada masa Hindia Belanda hanya saja Syuu ditempatkan pada jalur I.B.B. yaitu sebagai atasan dan di atas jabatan Ken-/Si-co. Pada Syuu tidak ada otonomi, Syuu hanya melaksanakan urusan pemerintahan (umum). Nama-nama dan daerah-daerah Syuu di Jawa - Madura adalah sama pula dengan pada masa Hindia Belanda, yaitu sebagai berikut:

DAFTAR

(di ubah dengan Undang-undang No.29 Undang-undang No. 46) (Osamu Seirei No.15) dan Osamu Seirei No.16 tahun 2602) Nama Syuu, daerahnya, serta tempat Syuutyoo (Kantor besar Syuu), di tetapkan sebagai berikut :

Nama Syuu	Daerahnya	Tempat Syutyoo (kantor besar Syu)
1	2	3
	Residentie	
Banten Syuu	Bantam	dahulu Serang
Jakarta	Jakarta	“ Jakarta
Bogor	Buitenzorg	“ Bogor
Priangan	Prianger	“ Bandung
Cirebon	Cheribon	“ Cirebon

²⁶⁸ Surianingrat, *Op. Cit.*

Pekalongan	“	Pekalongan	“	Pekalongan
Semarang	“	Semarang	“	Semarang
Pati	“	Jepara	“	
		Rembang	“	Pati
Banyumas	“	Banyumas	“	Purwokerto
Kedu	“	Kedu	“	Magelang
Surabaya	“	Surabaya	“	Surabaya
Madiun	“	Madiun	“	Madiun
Kediri	“	Kediri	“	Kediri
Malang	“	Malang	“	Malang
Besuki	“	Besuki	“	Bondowoso
Madura	“	Madura	“	Pamekasan

Selanjutnya di tetapkan di dalam Osamu Seirei No.28/1942 tentang Aturan Pemerintahan Syu dan Aturan Pemerintahan Tokubetu-Si di dalam Syuu dibentuk suatu dewan yang dinamakan Tyookankanboo (Majelis Pembesar Syuu). Dewan ini bukan Dewan Perwakilan Rakyat (Daerah), melainkan dewan biasa yang pekerjaannya adalah memberi jawaban kepada Syuuco jika dewan di tanya oleh Syuuco.²⁶⁹

Pada tahap syuu dan Tokubetu-Si di bentuk suatu dewan yang di namakan Syuu Sangikai dan Si Sangikai (Dewan Karesidenan dan Kotamadya luar biasa). Tetapi Dewan ini jangan disamakan dengan Dewan Perwakilan Rakyat karena memang tidak mewakili rakyat dan tidak pula mempunyai fungsi sebagai suatu Dewan Perwakilan Rakyat. Di katakan di dalam Osamu Seirei no. 37/1943 bahwa Dewan tersebut hanya tempat bertanya dan memberi pertimbangan kepada Syuuco atau Sico jika di minta olehnya.²⁷⁰ Pasal yang bersangkutan dengan Dewan tersebut antara, lain :

Pasal 1

Untuk meminta usul dan jawaban yang mengenai urusan pemerintahan daerah agar supaya usaha Pemerintahan Balatentara dapat dijalankan dengan pesat dan tepat, maka di Syuu dan di Tokubetu Si di adakan Syuu Sangikai (selanjutnya di bawah ini di sebut Sangikai).

Pasal 2

²⁶⁹ Surianingrat, *Op. Cit.*

²⁷⁰ Surianingrat, *Op. Cit.*

Yang menjadi Giin Sangi-kai ialah orang yang diangkat menurut aturan pemilihan yang ditetapkan oleh Gunseikan, dan orang yang di angkat oleh Syuutyookan atau Tokubetu Sityoo dari antara penduduk di Jawa, yang berwatak baik serta mempunyai pengetahuan dan pendirian yang utama dan diam di Syuu yang bersangkutan atau di Tokubetu Si.

Pasal 3

Lamanya jabatan Giin ialah satu tahun. Akan tetapi apabila diangkat seseorang baru untuk mengisi jabatan yang lowong maka lamanya jabatan itu sama dengan sisa lamanya jabatan Giin yang di gantinya.

Pasal 4.

Menurut aturan yang ditetapkan oleh Gunseikan, maka Giin mendapat uang jabatan dan penggantian ongkos yang di keluarkan untuk memenuhi kewajibannya.

Pasal 5

Pada Sangi-kai diadakan seorang Gityoo (Ketua) dan seorang Huku Gityob (wakil ketua), dan mereka itu diangkat oleh Syuutyookan atau Tokubetu Sityoo dari antara calon-calon yang dua kali banyaknya Gityoo dan dipilih antara dan oleh anggota-anggota sendiri.

Pasal 6

Sidang Sangi-kai diadakan dengan undangan Syuutyookan atau Tokubetu, begitu juga pembukaan dan penutupannya di lakukan atas perintah Syuutyookan atau Tokubetu Sityoo. Tempat dan lamanya sidang Sangi-kai ditetapkan oleh Syuutyookan atau Tokubetu Sityoo.

Pasal 7

Sangi-kai menyampaikan buah pertimbangannya kepada Syuutyookan atau Tokubetu Sityoo tentang hal-hal yang mengenai urusan pemerintahan daerah yang bersangkutan untuk memenuhi pertanyaan-pertanyaan Syuutyookan di daerah itu atau Tokubetu Sityoo.

Pasal 8

Sangi-kai boleh mengajukan usul tentang urusan pemerintahan daerah yang bersangkutan kepada Syuutyookan atau Tokubetu Sityoo. Syuu mempunyai Sekretariat yang susunan dan tugasnya menurut Osamu Seirei no. 29/1942 adalah sebagai berikut :

Pasal 7

Di tiap-tiap Syuu diadakan Tyookan-kanboo (Majelis Pembesar Syuu) dan tiga Bu (bahagian) yang berikut:

- a. Naiseibu (Bahagian pemerintahan Syuu);
- b. Keizaibu (Bahagian ekonomi)
- c. Keisatubu (Bahagian kepolisian).

Pasal 8

Tyookanboo mengurus pekerjaan yang berikut:

1. hal-hal yang masuk urusan rahaict;
2. urusan surat surat.

Pasal 9

(diubah dengan Osamu Seirei No.8 tahun 2603) Naiseibu mengurus pekerjaan yang berikut:

1. urusan rancangan;
2. urusan pegawai;
3. urusan perhitungan uang dan alat-alat kantor;
4. urusan tata usaha;
5. urusan pimpinan dan pengawas perkumpulan-perkumpulan daerah;
6. urusan pengajaran;
7. urusan tanah;
8. urusan kesehatan;
9. urusan memperbaiki kehidupan rakyat;
10. urusan sensus dan menjalankan propaganda serta mengumpulkan perkabaran tentang pemerintahan Balatentara;
11. urusan yang tidak masuk urusan Bu lain.

Pasal 10

Keizaibu mengurus pekerjaan sebagai berikut:

1. urusan perdagangan dan perusahaan ihdustri;
2. urusan perikanan;
3. urusan pemeliharaan ternak;
4. urusan perusahaan pertanian dan kehutanan;
5. urusan pembahagian barang-barang;
6. urusan pengendalian (kontrol) ekonomi;
7. urusan ekonomi yang tidak masuk bahagian-bahagian di atas.

Pasal 11

Keisatubu mengurus pekerjaan yang berikut:

1. urusan tata usaha kepolisian;
2. urusan kepolisian tentang perkara istimewa;
3. urusan kepolisian tentang menjaga keamanan;
4. urusan kepolisian tentang kejahatan.

Sebagaimana sebutannya Tokubetu-Si adalah Si juga, Tokubetu Si yang luar biasa. Luar biasa dalam arti luasnya, keramaian dan kesibukannya, kepadatan penduduk maupun keadaan lainnya. Oleh karena Tokubetu-Si adalah Si maka ia mempunyai pula otonomi sebagaimana Si biasa. Membedakan dua macam Si seperti di atas sempat mempengaruhi pembedaan Kotamadya pada masa R.I., yaitu dalam Kota Besar dan Kota Kecil, pembedaan ini kemudian di tiadakan lagi dan semuanya menjadi Kotamadya.

Sekretariat Tokubetu-Si disebut Sicookanboo, yang terdiri dari 5 Ku (bagian). Untuk mempelajari tugas, wewenang dan tanggungjawab Si di bawah ini disajikan lukisan sekretariatnya menurut Osamu Seirei no. 29/1942:

Pasal 7

(diubah dengan Osamu Seirei No. 43 tahun 2603) Pada Tokubetu Si di adakan Sityookanboo (Sekretariat) dan 5 Kyoku (kantor) sebagai berikut:

1. Soomukyoku (Kantor Urusan Umum);
2. Keizaikyoku (Kantor Urusan Ekonomi);
3. Kyooikukyoku (Kantor Urusan Pengajaran);
4. Kooseikyoku (Kantor Kemakmuran dan Kesehatan);
5. Koomukyoku (Kantor Pekerjaan Umum);

Pasal 8

Sityookanboo mengurus pekerjaan sebagai berikut:

1. hal-hal yang masuk urusan rahasia;
2. urusan surat-surat.

Pasal 9

Soomukyoku mengurus pekerjaan sebagai berikut:

1. urusan rancangan;
2. urusan pegawai;
3. urusan anggaran belanja;
4. urusan pajak;
5. urusan perhitungan uang, alat-alat kantor serta memperbaiki alat-alat itu;
6. urusan tata usaha;
7. hal-hal yang tidak masuk urusan kantor lain.

Pasal 10

Keizaikyoku mengurus pekerjaan sebagai berikut:

1. urusan perdagangan, perusahaan industri dan perusahaan lain;
2. urusan pembahagian barang-barang;
3. urusan pengendalian (controle) ekonomi;

4. urusan ekonomi yang lain-lain.

Pasal 11

(diubah dengan Osamu Seirei No.43 tahun 2603)

- A. Kyooikukyoku mengurus pekerjaan yang berikut;
1. Urusan Pengajaran dan Pendidikan;
 2. Urusan Agama.
- B. Kuseikyoku mengurus pekerjaan yang berikut:
1. Urusan kesehatan;
 2. Urusan perburuhan;
 3. Urusan memperbaiki penghidupan rakyat
- C. Koomukyoku mengurus pekerjaan yang berikut:
1. Urusan bangunan-bangunan;
 2. Urusan jalan, pengairan dan saluran air minum.

Pasal 12

Di tiap-tiap Kyoku di adakan seorang Kyokutyoo (Kepala Kantor). Kyukutyoo memerintah dan mengawasi pegawai-pegawai yang di bawahnya serta memegang dan menjalankan pekerjaan Kyoku di bawah perintah Tokubetu Sityoo.²⁷¹

Penyelenggaraan pemerintahan daerah masa pendudukan Jepang berada di bawah kendali militer melalui pembagian 3 (tiga wilayah) kekuasaan militer yang dilaksanakan oleh Komandan Angkatan masing-masing yang disebut Gunseikan. Apabila ditelaah lebih lanjut mengenai segala peraturan yang telah disusun oleh Jepang, maka dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya Jepang tidak berniat menerapkan desentralisasi di Indonesia. Kondisi ini disebabkan karena pemerintahan Kaisar Jepang tidak mempraktekan demokrasi dan asas desentralisasi, melainkan asas sentralisasi. Masa pendudukan Jepang (1942-1945), bagi sejarah Indonesia adalah merupakan era kegelapan dalam sisi penyelenggaraan pemerintahan baik pemerintahan pusat maupun daerah.

Meskipun pada akhirnya Jepang membentuk dewan-dewan daerah di akhir masa pendudukannya baik di karesidenan maupun di kotamadya hal ini adalah semata-mata hanya taktik politik Jepang untuk memperoleh dukungan dari rakyat. Namun demikian pada prakteknya dewan-dewan tersebut tidak bekerja seperti yang

²⁷¹ Surianingrat, *Op.Cit.*

diharapkan bahkan tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Di samping model pemilihan anggota dewan yang tidak demokratis, lembaga dewan tersebut juga hanya menjadi corong bagi Pemerintah Jepang untuk menjalankan keinginan gerakan penjajahan tentara-tentara Jepang. Kekuasaan Jepang atas wilayah Indonesia dipegang oleh kalangan militer, yaitu dari angkatan darat (rikugun) dan angkatan laut (kaigun).

Jepang menerapkan sistem Autarki (daerah yang harus memenuhi kebutuhan sendiri dan kebutuhan perang). Sistem ini diterapkan di setiap wilayah ekonomi Hindia Belanda yang dibagi menurut kekuasaan militer di atas. Contoh Jawa menjadi 17 daerah, Sumatera 3 daerah, dan Meinsefu (daerah yang diperintah Angkatan Laut) 3 daerah.²⁷² Penyelenggaraan pemerintahan daerah masa pendudukan Jepang nyaris tidak memberi kontribusi berarti bagi desentralisasi Indonesia. Hal ini tampak dari warisan kebijakan yang diadopsi dalam peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah di Indonesia pasca kemerdekaan yang banyak mengambil dimensi-dimensi penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa Belanda.

Berdasarkan deskripsi dan paparan mengenai perjalanan dekonsentrasi dan desentralisasi serta kedudukan, wewenang dan tugas gubernur pada masa Hindia Belanda dan Jepang, berikut dikemukakan matrik tentang instruksi kepada gubernur, *regent*, serta pemimpin-pemimpin lokal lainnya yang ikut mewarnai penyelenggaraan pemerintahan daerah pada fase sebelum kemerdekaan.

²⁷² Surianingrat, *Op.Cit.*

Matrik 4.1. Pemimpin-Pemimpin Lokal yang Mengepalai Pemerintahan di Luar Jawa dan Madura

No.	Gubernemen Sumatera	Gubernemen Borneo	Gubernemen Groot Oost (Timur Jauh)
1	Di <i>afdeling Groot-Aceh</i> : Panglima-Sagi, Ulebalang dan Kepala Mukim	Di <i>Zuider</i> dan <i>Oosterafdeling van Borneo</i> pemerintahan dilakukan oleh <i>districtshoofden</i> (kyahi) dan <i>onderdistrictshoofden</i> (assistent-kyahi)	<i>Gouvernements Besluit</i> tanggal 16 Juli - 1920 No. 73, Pamong Praja Indonesia di Sulawesi dan bawahannya, yakni <i>afdeling</i> Makasar, Sungguhminassa dan Bonthain, kecuali Swapraja Goa pemerintahan dijalankan oleh <i>bestuurs & hulpbestuursassistenten</i>
2	Di <i>Onderafdeling Singkel</i> : <i>districts</i> dan <i>onderdistrictshoofden</i>	Di <i>Westerafdeling van Borneo</i> pemerintahan dilakukan oleh <i>districtshoofden</i> . Dalam S. 1919 No. 512 dibentuk suatu <i>districtsbestuur</i> baru	Di Menado pamong praja Indonesia diatur dengan S 1932 – 571 jo S. 1933 – 120 dan dijalankan oleh <i>districts-hoofden</i> (di Gorontalo dengan nama “jogugu”) dan <i>onder-districtshoofden</i> (di Gorontalo dengan nama “marsaoleh”)
3	Di Sumatera Timur: Tiga “ <i>controlementri</i> ’s	Instruksi bagi Kepala-kepala, kecuali Kepala-kepala dari Dayak-dayak Gubernemen, ditetapkan dengan S. 1888-121, diubah dengan S. 1893-104	<ul style="list-style-type: none"> • Di Maluku: Saniri Negeri/Kep. Banda, oleh Bapa-Bapa Lima atau Sembilan • Negory di Kepulauan Serua, Nila dan Teun oleh mutu dan tetuwa lainnya, tuan tanah di bawah <i>regent</i> atau kepala negory dengan gelar Raja Patty • Kepulauan Key oleh <i>Regent</i> • Di beberapa wilayah, <i>Regent</i> dibantu oleh kepala Soa yang ditunjuk oleh Saniri yang bersangkutan, diakui dan diberhentikan oleh <i>Resident</i>
4	Di Tapanuli: <i>districtshoofden</i> (demangs) dan <i>onderdistrictshoofden</i> (assisten-demang)		Di kepulauan Obi dipekerjakan seorang <i>districtshoofd</i> (S 1917 – 265). Seperti di Ternate, <i>district Zuid</i> - Ternate - (S. 1919 – 575)
5	Di Sumatera Barat: <i>districtshoofden</i> (demangs) dan <i>onderdistrictshoofden</i> (assistent-demang)		Dengan S 1917 – 495 di Sanana (Kep. Sula), oleh <i>landsonderhorigen</i> pemerintahan negara (<i>gouvernements-bestuur</i>) dalam wilayah Swapraja
6	Di Riou dan bawahannya: <i>districtshoofden</i> dan <i>onderdistrictshoofden</i>		Di <i>afdeling Lombok</i> , pemerintahan dilakukan oleh <i>districts-hoofden</i> (13 orang Bali dan 3 orang Sasak)
7	Di Jambi, Bengkulu, Palembang, Lampongsche <i>Districten</i> Bangka dan Billiton pemerintahan dilakukan oleh <i>districts</i> dan <i>onderdistrictshoofden</i> (demangs/assisten-demangs)		

Matrik 4.2. Pokok-Pokok Instruksi Bagi Gubernur di Sumatera, Kalimantan, dan Timur Besar, Diatur Dalam *Gouvernementsbesluit* Tanggal 30 Juni 1938 No. 21 (Bijblad No. 14048/I).

No	Instruksi dan Tugas Gubernur
1	Mengawasi Residen dalam menjalankan pemerintahan, pemeliharaan ketertiban dan keamanan
2	Menyelenggarakan susunan Pamong Praja dalam <i>Gewest</i>
3	Mengajukan usul-usul tentang organisasi kenegaraan
4	Menyusun kebijaksanaan keswaprajaan dan tentang desa
5	Menetapkan formasi Pamong Praja
6	Menetapkan pembagian karesidenan dalam <i>afdeling-afdeling</i>
7	Membagi <i>afdeling</i> dalam <i>onderafdeling-onderafdeling</i>
8	Menentukan formasi pegawai Pamong Praja di atas pangkat <i>aspirant-controleur</i> bagi tiap-tiap karesidenan
9	Menyusun formasi pegawai Pemerintahan Indonesia dalam berbagai karesidenan
10	Memberi tugas, wewenang, campur tangan dan tindakan-tindakan kepada organ-organ regional, baik <i>staatkundig</i> maupun administratif
11	Menempatkan dan memindah para <i>Assisten-Resident</i> dan sekretaris
12	Menunjuk <i>Controleur</i> dan <i>Gezaghebber</i> untuk dipekerjakan di karesidenan
13	Melakukan pengawasan pada <i>Financieel Bestuur</i>
14	Menentukan penggunaan kredit-kredit untuk <i>Gewest</i> -nya
15	Menentukan sumbangan negara kepada swapraja yang kurang mampu
16	Memperhatikan petunjuk-petunjuk umum dari <i>Direktur Binnenlands Bestuur</i>
17	Gubernur menetapkan kepada tiap-tiap Swapraja atau tiap-tiap kas bersama dari swapraja-swapraja serta jumlah-jumlah yang harus di-restitusikan kepada Negara
18	Mengatur <i>Financieel Bestuur</i> dan administrasinya, dilakukan berdasar <i>landstreek begrotingen</i>
19	Meminimalisir tugas Pamong Praja urusan-urusan administratif, yang mengganggu pemenuhan tugas
20	Men-schors pegawai negeri yang bekerja di bawahnya
21	Tiap tahun di bulan Maret, menyampaikan laporan tahunan tentang penyelenggaraan pemerintahan karesidenan di dalam <i>gewestnya</i> yang dibuat oleh para Residen kepada Gubernur Jenderal disertai pandangan-pandangan yang dianggap perlu oleh Gubernur

Matrik 4.3. Relasi Gubernur dengan Pembesar-Pembesar Sipil

No.	Relasi Gubernur dengan Pembesar-Pembesar Sipil
1	Memimpin pemerintahan atas nama Gubernur Jenderal
2	Gubernur berada di bawah kendali Gubernur Jenderal
3	Gubernur adalah penguasa tertinggi <i>Gewest</i>
4	Gubernur berwenang minta keterangan kepada kepala-kepala departemen pemerintahan umum dan organ-organ pusat lain yang diperlukan olehnya
5	Kepala-kepala departemen dapat menolak memberi keterangan apabila kepentingan dinas tidak menghendaki diberikannya keterangan-keterangan itu
6	Gubernur berkewajiban memberi keterangan-keterangan yang diminta oleh kepala-kepala departemen dan organ pusat lain
7	Cabang-cabang pemerintahan umum yang pengelolaannya ditugaskan kepada kepala-kepala departemen, yang pengawasannya tidak di tangan penguasa-penguasa lain, pengawasan dilakukan oleh Gubernur sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada dan dengan petunjuk-petunjuk para Direktur
8	Gubernur berwenang minta keputusan Gubernur Jenderal, apabila Gubernur mempunyai keberatan-keberatan yang penting pada petunjuk-petunjuk tersebut
9	Bila pengawasan itu di tangan penguasa lain, maka Gubernur, dalam hubungan kepentingan-kepentingan yang dipercayakan kepadanya, melihat kerja cabang-cabang dinas dan mengajukan usul-usul yang dipandang perlu olehnya
10	Gubernur dapat menetapkan instruksi-instruksi umum bagi pegawai Pamong Praja yang diperbantukan kepadanya dan pegawai-pegawai di kantornya
11	Gubernur membatasi lingkungan kebebasan (<i>zelfstandigheid</i>) Residen dalam segala hal yang tidak bersifat <i>Gewest</i> atau umum, agar para Residen dapat menyelenggarakan dengan tanggung jawab sendiri
12	Mengenai hal-hal penting, usul-usul Gubernur hendaknya selalu disertai pendapat-pendapat Residen
13	Gubernur memungkinkan Residen membela kepentingan golongan-golongan penduduk yang dipercayakan kepadanya di hadapan Gouverneur General, apabila Residen minta karena ia memandang kepentingan itu dalam bahaya atau sangat dirugikan
14	Gubernur meningkatkan penyelesaian langsung mengenai urusan yang sifatnya administratif dan mengenai urusan-urusan yang sederhana antara Residen dan organ-organ pusat yang bersangkutan. Bila perlu, Gubernur menentukan lebih lanjut hal-hal mana yang tidak boleh diselesaikan secara langsung
15	Inspektur-inspektur Pekerjaan Umum, Kesehatan Rakyat, Pengajaran Bumiputera, Dinas Kehewan dan Dinas Penyuluh Pertanian, demikian pula pegawai-pegawai penggantinya di ibu kota atau di dalam <i>Gewest</i> -nya di bawah perintah Gubernur
16	Gubernur, setelah berunding dengan Kepala Departemen yang bersangkutan, menetapkan suatu instruksi umum bagi pelbagai Kepala Dinas Karesidenan yang diperbantukan kepada Residen
17	Inspektur, Ajun Inspektur dan kepala-kepala regional dari cabang-cabang dinas khusus lain, berkewajiban memberi keterangan dan bantuan yang diminta oleh Gubernur, bila mereka pada keterangan-keterangan tertentu tidak harus merahasiakannya

Matrik 4.4. Instruksi Bagi Residen Dalam *Gewest* Sumatera, Borneo dan Timur Besar
Ditetapkan dengan *Gouverentsbesluit*
Tanggal 30 Juni 1938 No. 21 (Bijblad no. 14048/II)

No.	Wewenang dan Tugas Residen
1	Residen adalah kepala pemerintahan karesidenan
2	Residen adalah juga kepala kepolisian dari karesidenannya dan langsung di bawah perintah Gubernur
3	Residen setiap tahun berkewajiban mengunjungi daerah-daerah dan berbagai cabang-cabang dinas negara di karesidenannya
4	Residen berkewajiban memelihara kekuasaan, keamanan dan ketertiban dan mengusahakan perlindungan keselamatan dan harta benda.
5	Residen menggunakan semua korps Polisi dan <i>Gouvernements Marine</i> yang tidak termasuk dalam <i>Koninklijk</i> atau <i>Koninklijk Nederlands Indise Leger</i>
6	Residen bertugas mengawasi ketertiban pelaksanaan dan ditaatinya peraturan perundangan-undangan umum dan perintah-perintah GG dan Gubernur, jika pengawasan tidak ditugaskan kepada instansi lain
7	Residen bertanggung jawab memelihara dijalankannya semua peraturan tentang pemerintahan dalam negeri dan kekuasaan umum yang diberikan kepadanya oleh atau karena <i>Gouverneur General</i> dan Gubernur atau yang dasarnya terletak pada sifat keadaan-keadaan yang memerlukan perantaraan kekuasaan umum
8	Semua keadaan atau kejadian yang penting harus dilaporkan Residen kepada Gubernur
9	Residen menetapkan pembagian karesidenan dalam <i>district</i> dan <i>onderdistrict</i> dan menentukan alokasi pegawai pemerintahan Bumiputera
10	Bila perlu, Residen menetapkan instruksi-instruksi umum bagi pegawai Pamong Praja dan pegawai lain, pekerja dan kepala-kepala Bumiputera yang berada di bawah perintahnya
11	Residen membantu agar pegawai Pamong Praja sedapat mungkin dibebaskan dari urusan administratif yang mengganggu pemenuhan tugas Pamong Praja yang sesungguhnya
12	Residen mengawasi pendidikan praktek para pegawai Pamong Praja Belanda dan Bumiputera yang muda
13	Residen sambil menanti pengesahan dari pembesar yang mengangkat, berwenang untuk men- <i>schors</i> pegawai yang berada di bawah perintahnya jika wewenang untuk men- <i>schors</i> itu belum diberikan dengan tegas kepadanya berdasar ketentuan-ketentuan lain
14	Residen berhak melakukan pengisian jabatan bila salah seorang pegawai di bawah perintahnya meninggal dunia
15	Tiap tahun sebelum akhir bulan Pebruari, Residen menyampaikan kepada Gubernur laporan-laporan tentang penyelenggaraan pemerintahan dalam karesidenan yang diperintah olehnya dan tentang segala sesuatu yang terjadi pada tahun lalu, disusun menurut peraturan dan contoh-contoh yang telah diberikan

Matrik 4.5. Relasi Antara Residen Dengan Penguasa-Penguasa Lain

No.	Relasi Antara Residen Dengan Penguasa-Penguasa Lain
1	Residen berkewajiban mengikuti semua petunjuk Gubernur
2	Residen berwenang minta keterangan kepada kepala-kepala departemen dan kepada organ-organ Pusat lain, yang dipandang perlu olehnya
3	Residen berkewajiban memberi keterangan yang diminta oleh kepala-kepala departemen, dan organ pusat
4	Bila keterangan-keterangan mengenai hal-hal yang lebih bertendensi umum atau yang sangat penting, maka Residen memberi keterangan-keterangan tersebut sepengetahuan atau dengan perantara Gubernur
5	Pegawai Pekerjaan Umum, Dinas Kesehatan Rakyat, Pengajaran Bumiputera, Dinas Kehewan dan Dinas Penyuluhan Pertanian, yang diperuntukkan bagi karesidenan, berada di bawah perintah Residen
6	Pegawai-pegawai dari cabang-cabang dinas khusus lainnya yang bekerja dalam karesidenan, berkewajiban memberi keterangan dan bantuan yang diminta oleh Residen, bila mereka pada keterangan-keterangan tertentu tidak harus dirahasiakannya

Matrik 4.6. Instruksi kepada para Bupati di Provinsi-Provinsi Jawa dan Madura ditetapkan dengan Gouvernementsbesluit tanggal 8 Mei 1926 no. 12 (Bijblad no. 11051)

No.	Wewenang dan Tugas Bupati
1	<i>Regent</i> (Bupati) adalah kepala dari Pamong Praja Indonesia di dalam <i>regentschapnya</i>
2	Semua pegawai, pekerja dan kepala-kepala Indonesia lain di dalam <i>regentschap</i> , yang pekerjaannya termasuk dalam lingkungan kewenangannya berada di bawah perintah <i>Regent</i>
3	Dalam urusan mengenai rakyat Indonesia, <i>Regent</i> adalah penasehat yang dipercaya dari Pamong Praja Belanda
4	<i>Regent</i> tidak boleh berdagang, langsung atau tidak langsung mengambil bagian atau menjamin suatu pengupahan, suatu pemborongan, mempunyai bagian dari tanah desa, dari rakyat atau dari hasil tanah tersebut
5	Di dalam kabupatennya, Bupati tidak boleh mempunyai kepentingan dalam suatu perkebunan khusus atau kerajinan, tidak boleh memiliki, memegang atau menyewa tanah pertanian, kecuali dengan izin gubernur dan tidak boleh membuka tanah menurut peraturan pembukaan tanah di Jawa dan Madura
6	Bupati wajib mengikuti perintah gubernur dan residen yang bersangkutan, baik sebagai wakil dari gubernur maupun sebagai kepala kepolisian di dalam <i>afdeling</i> . Semua hal yang penting harus diberitahu kepada residen
7	Bupati membantu asisten residen yang diperbantukan kepada residen yang ada di <i>regentschap</i> -nya dalam pelaksanaan tugas
8	Bupati memperhatikan kemampuan kepentingan kabupaten yang dipercayakan kepadanya dan meningkatkan kesejahteraan penduduk Indonesia yang ditugaskan kepada Bupati
9	Ia mengawasi sekolah-sekolah Indonesia di dalam <i>regentschapnya</i> dan menjaga, peraturan-peraturan yang dikeluarkan atau masih akan dikeluarkan untuk ditaati sepatutnya
10	Ia berusaha untuk meningkatkan kesehatan di dalam kabupatennya dan mengusahakan terpeliharanya kebersihan
11	Bupati mengusahakan terpeliharanya kekuasaan dan keamanan serta ketertiban umum dan menjaga keamanan orang dan benda di dalam wilayah jabatannya, Bupati ikut serta mencegah pengemis
11	Bupati mengawasi <i>regentschapnya</i> , supaya jangan terjadi suatu perkosaan pada swadaya (<i>zelfstandigheid</i>) Desa, dalam mengatur kepentingan rumah tangganya menurut peraturan-peraturan yang berlaku. Pula pada hak Desa untuk memilih Kepala Desanya dengan pengesahan kepala <i>afdeling</i>
12	Bupati mengawasi, dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bahwa peraturan-peraturan yang diadakan oleh Desa yang tidak bertentangan dengan-undang atau dengan kepentingan umum diterapkan dan ditaati sepatutnya
13	Bupati memegang pengawasan tertinggi pada alim-ulama di antara penduduk muslimin. Bupati menjaga jangan sampai orang-orang yang tidak berwenang memakai gelar keagamaan
14	Bupati mengadakan pencatatan dari orang-orang tersebut di atas di dalam <i>regentschapnya</i> dengan mencatat mutasi-mutasinya, setahun sekali diberitahukan kepada <i>Resident</i> . Tiap-tiap 5 tahun diadakan pencatatan baru sedang pencatatan lama disimpan
15	Bupati wajib memegang teguh peraturan-peraturan yang berlaku tentang pangkat, gelar, penderek serta songsong-songsong yang boleh dipakai olehnya dan keluarga dekatnya
16	Bupati menjaga pula jangan sampai hal itu tidak ditaati oleh pegawai dan kepala-kepala daerah Indonesia lainnya
17	Bupati mengunjungi pelbagai <i>onderdistricten</i> di dalam kabupatennya, sesuai kepentingan dinas. Ia mengawasi tingkah laku para pegawai dan kepala-kepala yang di bawah perintahnya, juga terhadap cara mereka melakukan tugas kewajibannya

Matrik 4.7. Instruksi bagi Gubernur Provinsi Ditetapkan Dengan
Gouvernementsbesluit Tanggal 27 September 1925 No. 2X,
 Dimuat Dalam IS 1925 – 508

No.	Instruksi Bagi Gubernur
1	Gubernur mengucapkan sumpah jabatan di hadapan <i>Gouverneur General</i> (GG) atau yang diberi kuasa olehnya
2	Gubernur bertempat tinggal di wilayah <i>gewest</i> yang diperintah olehnya
3	Gubernur tidak boleh meninggalkan wilayah jabatannya tanpa izin atau kuasa GG
4	Gubernur melakukan pengawasan pelaksanaan cabang-cabang pemerintahan umum, yang pengelolaannya ditugaskan kepada para Direktur departemen-departemen pemerintahan sipil umum
5	Apabila Gubernur tidak ada atau berhalangan, Gubernur diganti oleh Residen yang diperbantukan kepadanya cq oleh yang tertua dalam pangkat
6	Gubernur langsung di bawah perintah GG
7	Gubernur berwenang minta keterangan kepada kepala departemen-departemen pemerintahan umum yang dianggap perlu
8	Sebaliknya Gubernur berkewajiban memberi keterangan yang diminta oleh kepala departemen. Penguasa-penguasa tersebut boleh tidak memberi keterangan, apabila kepentingan dinas tidak memperkenalkannya
7	Gubernur berwenang untuk minta keterangan yang diperlukan kepada para pegawai negeri di bawah departemen pemerintahan umum yang bekerja di dalam wilayah jabatan Gubernur. Bila mereka menolak untuk memberi keterangan, maka Gubernur melaporkannya kepada kepala departemen yang bersangkutan
8	Gubernur memberitahukan kepada kepala departemen atau kepada GG yang bersangkutan, tentang tindakan yang tidak dikehendaki dan tentang kelakuan susila dan kemasyarakatan pegawai-pegawai tersebut, yang diketahui atau didengar olehnya dalam menunaikan tugas
9	Bila kepentingan dinas menghendaki, Gubernur berwenang dengan pengesahan kemudian dari penguasa yang berwenang mengangkat pegawai yang bersangkutan dan men- <i>schors</i> semua pegawai negeri yang di bawah perintahnya
10	Gubernur berhak dalam hal seorang pegawai negeri di bawah perintahnya yang pengangkatannya termasuk kewenangan penguasa lain, tidak ada atau berhalangan, mengisi jabatan itu untuk sementara waktu
11	Dari setiap keputusan yang demikian, disampaikan satu salinan kepada <i>Algemene Rekenkamer</i> (Badan Pemeriksa Keuangan) dan kepala departemen yang bersangkutan
12	Gubernur berkewajiban memelihara keamanan dan ketertiban umum di dalam <i>gewestnya</i>
13	Untuk itu ia berhak menggunakan semua korps polisi yang diadakan oleh atau karena negara dan <i>gouvernements marine</i> , yang tidak termasuk dalam Koninkelijke Marine atau tentara Hindia Belanda
14	Bila keadaan mengizinkan, Gubernur mengunjungi paling sedikit setahun sekali ibu kota dari daerah yang berdiri sendiri yang dibentuk berdasarkan Pasal-Pasal 67 c dan 68 a <i>regeringsreglement</i> di dalam <i>gewestnya</i> dan memberi kesempatan pada waktu itu kepada penduduk untuk bicara dengannya (<i>audientie</i>)
15	Paling lambat di dalam waktu 4 minggu sesudah adanya lowongan anggauta yang diangkat dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur mengajukan 2 orang calon yang dipandang cakap untuk mengisi lowongan itu
16	Tiap-tiap tahun sebelum hari terakhir dari bulan Maret, Gubernur menyampaikan kepada GG suatu laporan mengenai tahun yang lalu tentang keadaan <i>gewest</i> yang diperintahkannya

4.2 Perkembangan Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur Pasca Kemerdekaan

Kedudukan, wewenang dan tugas gubernur sangat tergantung pada konstruksi sistem pemerintahan daerah. Di Indonesia penyelenggaraan pemerintahan daerah dilandasi dengan diberlakukannya peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah sebagai penjabaran dari konstitusi nasional yaitu UUD 1945 Pasal 18 yang mengamanatkan pelaksanaan pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perjalanan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia terentang sangat panjang yang berlangsung pada masa penjajahan hingga pasca kemerdekaan.

Semenjak Nusantara memproklamkan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945 untuk bersatu dan berdaulat menjadi NKRI hingga saat disertasi ini disusun telah diterbitkan 8 (delapan) undang-undang dan 2 (dua) penetapan presiden yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ke-delapan undang-undang dan dua penetapan Presiden tersebut adalah : UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, Penpres No. 6 Tahun 1959, Penpres No. 5 Tahun 1960, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014.

Implementasi terhadap ke-tujuh undang-undang (UU No. 23 Tahun 2014 diterbitkan pada saat penulisan disertasi ini hampir selesai sehingga tidak banyak dibahas) dan dua penetapan Presiden di atas tidak pernah berjalan mudah dengan segala kronik permasalahan dan dinamika yang melingkupinya. Bahkan apabila dikaji lebih jauh dari sisi jangka waktu penerapannya, maka dapat diketahui bahwa masing-masing perundang-undangan tersebut diimplementasikan tidak lebih dari 3 sampai 10 tahun. Kecuali UU Nomor 5 Tahun 1974 yang diberlakukan hingga kurang lebih 25 tahun di masa orde baru. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang baru diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 dilaksanakan selama kurang lebih 10 tahun.

Konstruksi kedudukan, wewenang dan tugas gubernur dan desain sistem pemerintahan daerah adalah dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan, maka selaras dengan kebutuhan disertasi ini, pembahasan terhadap substansi dan materi

peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah penting untuk dilakukan guna mengetahui dan menggali berbagai variabel dan dimensi yang mempengaruhi kedudukan, peran dan fungsi gubernur. Agar dapat memotret pola perkembangan kedudukan, wewenang dan tugas gubernur secara lengkap maka kajian dan telaahan terhadap isi dan substansi peraturan perundangan tentang pemerintahan daerah dilakukan berdasarkan aspek-aspek sebagai berikut: 1) Prinsip Pemerintahan Daerah, 2) Struktur Pemerintahan Daerah, 3) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, 4) Sumber Pendapatan Daerah, dan 5) Kepala Daerah. Empat dimensi pertama dihimpun dalam sub bab Perkembangan Sistem Pemerintahan Daerah. Adapun substansi tentang kepala daerah dibahas dalam sub bab tersendiri sebagai fokus disertai dengan sub judul Perkembangan Kedudukan, Peran dan Fungsi Kepala Daerah yang terdiri dari sub bahasan sebagai berikut, yaitu: 1) Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur, 2) Pengisian Jabatan Gubernur.

4.2.1 Perkembangan Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia

Konstruksi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah pasca kemerdekaan mengandung substansi yang berbeda-beda. Situasi dan kondisi pada saat suatu peraturan disusun dan diterbitkan sangat mempengaruhi kedalaman substansi suatu peraturan perundangan. Pembahasan terhadap kelima dimensi berikut memberikan gambaran perkembangan konstruksi sistem pemerintahan daerah di Indonesia pasca kemerdekaan hingga masa reformasi.

4.2.1.1 Prinsip Pemerintahan Daerah

UU No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) merupakan undang-undang desentralisasi pertama yang diterbitkan oleh pemerintah nasional Republik Indonesia semenjak Proklamasi 17 Agustus 1945 dan merupakan undang-undang terpendek (terdiri dari enam Pasal) dibandingkan undang-undang desentralisasi lainnya. Undang-undang ini dijalankan di karesidenan, kota-kota otonom, kabupaten, dan daerah lainnya yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri kecuali Kesultanan Yogyakarta dan

Kasunanan Surakarta. Tidak ada penjelasan di dalam struktur undang-undang ini sehingga dalam pelaksanaannya seringkali menimbulkan persoalan. Kementerian Dalam Negeri atas inisiatifnya sendiri memberi penjelasan secara tertulis mengenai sejarah diterbitkannya undang-undang dan penafsiran dari ke-enam Pasal yang ada.

Sehubungan dengan prinsip pemerintahan daerah yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, tidak ada satu pasalpun dalam undang-undang ini secara eksplisit menyebutkan prinsip dasar maupun asas yang digunakan, apakah desentralisasi, dekonsentrasi, dan *medebewind* atukah kombinasi dari kedua atau ketiga-tiganya. Namun demikian secara implisit jelas bahwa undang-undang ini menganut asas desentralisasi. Hal ini tersirat dari bunyi Pasal 2 terkait aspek untuk mengatur rumah tangga daerah yang ditugaskan kepada Kepala Daerah dan Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). Konteks mengatur rumah tangga daerah disini dapat dimaknai sebagai penyelenggaraan otonomi daerah sebab otonomi daerah merupakan perwujudan dari desentralisasi. Di samping itu keberadaan Badan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah-daerah yang terdapat dalam undang-undang ini merupakan indikator utama bahwa UU No. 1 Tahun 1945 pada dasarnya menerapkan prinsip desentralisasi, sebab seperti yang diketahui bahwa perwujudan badan perwakilan di daerah merupakan hakekat dari pelaksanaan desentralisasi.

UU No.1 Tahun 1945 tidak bertahan lama, gejolak politik pada fase awal kemerdekaan dan gonjang-ganjing kabinet serta stabilitas pemerintahan yang lemah menyebabkan undang-undang ini tidak dapat diimplementasikan dengan baik di lapangan. Di samping memang secara substansial undang-undang ini memiliki banyak kelemahan dan kekurangan. Namun demikian perlu diakui bahwa kehadiran UU No. 1 Tahun 1945 merupakan terobosan baru, meskipun desain otonomi belum lengkap dan tidak aplikatif. Kondisi ini dapat dimaklumi sebab pada saat itu pakar dan ahli tentang otonomi masih sangat terbatas, buku dan literatur yang membahas tentang desentralisasi, otonomi daerah, dan administrasi masih sulit didapatkan.

Memperhatikan kondisi tersebut, pemerintah kemudian menerbitkan 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, resmi menggantikan UU Nomor 1 Tahun 1945 yang ditetapkan Presiden Soekarno pada tanggal 10 Juli 1948 di Yogyakarta. Mencermati judul peraturan ini Djohermansyah Djohan (2005) menyatakan bahwa pemerintah ingin mengkampanyekan desentralisasi/otonomi daerah/*self government* atau *zelf bestuur* secara maksimal untuk menjalankan amanat Pasal 18 UUD 1945.²⁷³

Materi UU No. 22 Tahun 1948 lebih lengkap dibandingkan UU No. 1 Tahun 1945, terdiri dari 5 bab dan 47 Pasal disertai dengan penjelasan umum dan penjelasan Pasal-Pasal. Menurut Rochmat Soemitro (1983) dalam undang-undang ini pemerintahan daerah didasarkan pada hak otonomi dan *medebewind*, namun secara prinsip digunakan asas desentralisasi artinya hal-hal yang semula menjadi hak pemerintah pusat sepenuhnya diserahkan kepada daerah, asas-asasnya, prinsip-prinsipnya maupun tentang cara menjalankan kewajiban atau pekerjaan dilakukan berdasarkan prinsip desentralisasi.²⁷⁴ Akan halnya hak untuk mengatur rumah tangga sendiri disebut otonomi, sedangkan yang disebut *medebewind* dalam telaahannya, Soemitro mendefinisikannya sebagai penyerahan yang tidak penuh di mana penyerahan hanya mengenai cara menjalankan saja, sedang asas-asas dan prinsip-prinsipnya ditetapkan oleh pemerintah pusat.²⁷⁵

Dekonsentrasi dapat dikatakan tidak disentuh sama sekali dalam UU No. 22 tahun 1948 apalagi jelas-jelas di dalam undang-undang tersebut tidak mengatur tentang daerah administratif. Maka dari itu sesungguhnya dalam perspektif konstitusi, UU ini dapat dikatakan telah melanggar ketentuan Pasal 18 UUD 1945, dimana dalam penjelasannya menyatakan bahwa di samping daerah otonom terdapat pula daerah administrasi belaka.²⁷⁶

Sejak UU No. 22 Tahun 1948 diterbitkan, undang-undang tersebut tidak dapat langsung dijalankan disebabkan oleh berbagai macam peristiwa yang mengancam Proklamasi Kemerdekaan RI 17 Agustus 1945 masih terus terjadi. Ketika Republik

²⁷³ Djohermansyah Djohan, *Otonomi Daerah Masa Kemerdekaan Hingga Demokrasi Terpimpin, Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta (2005).

²⁷⁴ Rochmat Soemitro, *Peraturan Perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah: Dari tahun 1945 s/d 1983, Dengan Komentar*, Bandung (1983).

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ Djohan, *Op.Cit.*

Indonesia Serikat (RIS) bubar dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terbentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS), timbul beraneka ragam pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia.²⁷⁷ Selain UU No. 22 Tahun 1948 yang berlaku di eks RI Yogya (Yogyakarta menjadi Ibukota Negara), di daerah-daerah Indonesia Timur (Sunda Kecil, Sulawesi, dan Maluku) diterapkan UU No. 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-daerah Indonesia Timur. Menurut Djohan (2005) di eks negara bagian lain seperti: Negara Sumatera Timur, Negara Madura, Negara Pasundan, Negara Sumatera Selatan, Negara Jawa Timur dan di bekas “satuan-satuan kenegaraan yang tegak berdiri”, yakni: Dayak Besar, Kalimantan Tenggara, Kalimantan Timur, Daerah Banjar, Bangka, Belitung Riau, Daerah Istimewa Kalimantan Barat, dan Jawa Tengah berlaku pula aneka ketentuan pemerintahan daerah.²⁷⁸

Keragaman peraturan pemerintahan daerah tentu dapat mengancam keutuhan NKRI. Sejalan dengan perkembangan yang terus terjadi, penggantian UUD 1945 dengan UUDS 1950 membawa implikasi perlu diperbaruinya UU No. 22 Tahun 1948, maka pada tanggal 17 Januari 1957 Presiden Soekarno menetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sebagai undang-undang pemerintahan daerah yang baru. Undang-undang yang disetujui oleh DPR hasil pemilu 1955 ini terdiri dari 9 Bab dan 76 Pasal. Secara umum undang-undang tersebut lebih baik dibandingkan undang-undang No. 22 Tahun 1948, dilihat dari kelengkapan dan kerincian substansi yang diatur serta adanya ketentuan umum dan peraturan penutup.²⁷⁹

Sesuai penjelasannya, UU No. 1 Tahun 1957 bermaksud untuk mengatur sebaik-baiknya masalah-masalah yang terletak dalam lapangan otonomi dan *medebewind* diseluruh wilayah Republik Indonesia sesuai dengan maksud Pasal 131 Undang-Undang Dasar Sementara yang berarti juga akan merubah prinsip cara-cara pemerintahan bentuk lama. Untuk itu salah satu perubahan yang ada adalah dianutnya sistem otonomi riil daripada otonomi materiil seperti di UU No. 22 Tahun 1948.

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ *Ibid.*

Menurut Soemitro sistem otonomi riil merupakan suatu sistem ketatanegaraan dalam lapangan desentralisasi yang didasarkan kepada keadaan faktor-faktor, bakat, kesanggupan yang nyata dan kemampuan yang riil dari daerah-daerah maupun pusat serta bertalian dengan pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi (Pasal 31 ayat (3)).²⁸⁰

UU No. 1 Tahun 1957 menganut asas desentralisasi, *medebewind*, dan dekonsentrasi. Desentralisasi diatur secara massif dalam konteks desentralisasi politik, desentralisasi administratif, dan desentralisasi finansial. Di samping itu undang-undang tersebut juga mengatur desentralisasi asimetris sehubungan dengan keberadaan daerah istimewa. *Medebewind* (tugas pembantuan) diatur dalam Pasal 32, 33, 34 terkait dengan kemungkinan bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk melakukan kebijakan *medebewind*. Sedangkan asas dekonsentrasi dijalankan oleh pamong praja guna menyelenggarakan tugas pemerintahan umum.

Implementasi UU No. 1 Tahun 1957 mengalami nasib yang kurang lebih sama dengan kedua undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya. Stabilitas kabinet pemerintahan yang rentan goncangan dan prahara politik yang datang bertubi-tubi menyebabkan penerapan peraturan ini menemui berbagai macam kendala dan hambatan. Meskipun demikian, menurut Djohan (2005) sehubungan dengan implementasi undang-undang tersebut, di pusat telah diterbitkan berbagai undang-undang terkait pelaksanaan UU pemerintahan daerah, seperti: UU Pemilu Anggota DPRD, UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan UU pembentukan berbagai daerah otonom. Namun sungguh ironis ketika pada kenyataannya pemerintah pusat ternyata kurang bersemangat untuk merealisasikan penyerahan urusan-urusan pemerintahan kepada daerah otonom.²⁸¹

Implementasi UU No. 1 Tahun 1957 tidak berjalan seperti yang diharapkan, mundurnya Mohammad Hatta sebagai wakil presiden pada tanggal 1 Desember 1956, konstelasi politik yang berjalan tak tentu arah, kabinet pemerintahan yang goyah, dan

²⁸⁰ Soemitro, *Op.Cit.*

²⁸¹ *Ibid.*

daerah yang terus bergolak mengiringi pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1957.²⁸² Dualisme penyelenggaraan pemerintahan lokal yang diusung dalam peraturan ini menimbulkan permasalahan yang berlarut-larut. Seperti diketahui, pasca diberlakukannya undang-undang ini, terdapat dua pimpinan pemerintahan di daerah, yaitu: urusan desentralisasi dan *medebewind* ditangani oleh Dewan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan urusan pemerintahan umum dalam rangka penyelenggaraan dekonsentrasi dipegang oleh pejabat pamong praja. Dampaknya adalah buruknya kinerja pemerintahan pada saat itu yang ditandai dengan lemahnya koordinasi dan pemborosan sumber daya birokrasi.²⁸³

Memperhatikan kondisi tersebut serta semakin kisruhnya pro kontra keberadaan aparat pusat pamong praja, maka pada tanggal 25 Maret 1959 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas-Tugas Pemerintah Pusat Dalam Bidang Pemerintahan Umum, Perbantuan Pegawai Negeri Dan Penyerahan Keuangannya, Kepada Pemerintah Daerah. Undang-undang ini menegaskan bahwa tugas dan kewenangan pamong praja diserahkan kepada pemerintah daerah tingkat I dan II, yaitu yang bersifat mengatur kepada DPRD dan pelaksanaan kepada DPD cq kepala daerah, kecuali urusan ketertiban dan keamanan umum, koordinasi dan pengawasan yang diserahkan kepada penguasa lain.²⁸⁴

Undang-undang tersebut kemudian menjadi dasar bagi pemerintah untuk segera mengganti UU No. 1 Tahun 1957 dengan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah. Penetapan Presiden tersebut secara substansial mengundang banyak kontroversi mengingat demikian banyaknya Pasal-Pasal yang mengatur tentang kepala daerah. Prinsip desentralisasi yang di anut oleh peraturan-peraturan sebelumnya menjadi sangat minim. Apabila pada UU No 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957 otonomi daerah begitu liberal, maka pada penetapan Presiden ini nuansa yang muncul adalah upaya sentralisasi pemerintah pusat untuk mengatur pemerintahan daerah. Misalnya apabila di UU No 1 Tahun 1957 Kepala Daerah rencananya akan dipilih langsung oleh rakyat di daerah, oleh penetapan

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ *Ibid.*

Presiden ini menjadi sulit untuk direalisasikan, bahkan pemerintah dapat mengangkat kepala daerah di luar calon yang diajukan DPRD. Dan banyak ketentuan lain yang jelas-jelas menunjukkan hasrat pusat untuk mencengkeram daerah. Pembahasan lebih detail akan dikemukakan di sub bab tentang Kepala Daerah.

Setali tiga uang dengan Penpres No. 6 Tahun 1959, Penpres No. 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah, terdapat sejumlah kontroversi mengiringi pelaksanaan peraturan ini. Penpres yang terdiri dari 7 Bab dan 23 Pasal ini merubah total ketentuan tentang badan legislatif lokal yang ada di dalam UU No. 1 Tahun 1957. Pemilihan anggota badan legislatif ditiadakan dan diganti dengan pengangkatan, kemudian kepemimpinan legislatif dirangkap oleh eksekutif, voting juga dihapus diganti dengan musyawarah. Secara rinci pembahasan tentang kontroversi substansi Penpres No. 5 Tahun 1960 akan di paparkan pada sub bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pelaksanaan Penpres No. 6 Tahun 1959 dan Penpres No. 5 Tahun 1960 mendapat tentangan dari banyak pihak, mengingat berbagai macam perubahan frontal yang dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Partai-partai politik besar mengecam kebijakan Presiden ini sebagai langkah mundur otonomi daerah, tidak demokratis, bahkan bertentangan dengan UUD 1945.²⁸⁵ Hasilnya partai-partai politik berhasil mendesak MPRS mengeluarkan ketetapan No. II/MPRS/1960 yang menghendaki ditetapkannya kembali UU tentang pemerintahan daerah yang baru yang mencakup unsur-unsur progresif dalam UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, Penpres No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan), dan Penpres No. 5 Tahun 1960 (disempurnakan. Maksud dari TAP MPRS tersebut adalah untuk menganulir modifikasi yang dilakukan lewat kedua Penpres tadi, karena dianggap menyalahi sistem demokrasi yang telah dibangun secara konsekuen dalam UU No 1. Tahun 1957.²⁸⁶

Secara kuantitatif jumlah Bab dan Pasal pada UU No. 18 Tahun 1965 lebih banyak dibandingkan UU No. 1 Tahun 1957. Undang-undang yang ditetapkan oleh

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ *Ibid.*

Presiden Soekarno pada tanggal 1 September 1965 ini terdiri dari 9 Bab dan 90 Pasal. Jika diamati lebih jauh, dapat dikatakan bahwa materi UU No. 18 Tahun 1965 ini banyak mengadopsi UU No. 1 Tahun 1957, Penpres No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan), dan Penpres No. 5 Tahun 1960 (disempurnakan). Djohermansyah Johan (2005) mengemukakan, meskipun UU ini kombinasi dari peraturan yang berlaku sebelumnya, namun acuan konstitusi yang digunakan adalah UUD 1945 di bawah naungan sistem demokrasi terpimpin dan ideologi Nasakom (Nasional, Agama, dan Komunis).²⁸⁷

Prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dianut dalam UU No. 18 Tahun 1965 adalah desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi menjadi komplemen yang vital bagi desentralisasi dan tugas pembantuan. Desentralisasi politik, desentralisasi administratif, dan desentralisasi finansial dilaksanakan akan tetapi desentralisasi politik tidak cukup kuat dalam mendukung pelaksanaan desentralisasi finansial. Prinsip otonomi riil pada UU ini masih diadopsi yang sesungguhnya tidak berbeda jauh dari UU No.1 Tahun 1957. Namun untuk UU No. 18 Tahun 1965 otonomi riil ini diberi tambahan otonomi riil yang seluas-luasnya.²⁸⁸

UU No. 18 Tahun 1965 di terbitkan menjelang 29 hari terjadinya tragedi G 30 S PKI. Konflik perebutan kekuasaan antar elite di tubuh TNI dan stabilitas politik yang carut marut menghambat pelaksanaan UU No. 18 Tahun 1965. Pada akhirnya undang-undang ini memang tidak bisa berjalan secara optimal, hingga kemudian pada tanggal 23 Juli 1974 disyahkanlah UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Oleh para ahli desentralisasi di dalam negeri, UU No. 5 Tahun 1974 dinilai memiliki banyak keunikan, diantaranya adalah judul undang-undang yang menempatkan kata “di” (judul undang-undang: Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah) pada undang-undang tersebut yang secara tidak langsung dapat menunjukkan derajat subordinasi yang kuat antara pemerintah pusat dan daerah. Di samping itu UU No. 5 Tahun 1974 juga dianggap sebagai undang-undang

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ *Ibid.*

desentralisasi paling “digdaya” yang tidak pernah sekalipun mengalami revisi dan diberlakukan hingga kurang lebih 25 tahun yang kemudian digantikan dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 5 Tahun 1974 terdiri dari 9 Bab dan 94 Pasal. Prinsip dasar yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak berbeda dengan UU No. 18 Tahun 1965, yaitu: desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*). Perbedaan yang ada dengan undang-undang desentralisasi sebelumnya adalah terdapatnya pengertian umum sebagai dasar definisi operasional batang tubuh undang-undang. Menurut UU No. 5 Tahun 1974 desentralisasi secara eksplisit disebutkan sebagai penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Dekonsentrasi dinyatakan sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Beberapa pengertian lain seperti: otonomi daerah, tugas pembantuan, wilayah administratif, daerah otonom, dan lainnya juga disebutkan di dalam undang-undang tersebut.

Meskipun secara umum prinsip dasar yang digunakan sama, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, namun ada perbedaan mendasar antara UU No. 5 Tahun 1974 dengan UU No. 18 Tahun 1965. Perbedaan tersebut adalah dalam konteks konstruksi desentralisasi. Jika dalam UU No. 18 Tahun 1965 prinsip otonomi daerah yang digunakan adalah otonomi riil dan seluas-luasnya, maka UU No. 5 Tahun 1974 merekonstruksi prinsip tersebut menjadi otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Nyata, maksudnya adalah bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Bertanggung jawab memiliki arti bahwa pemberian otonomi daerah itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan di seluruh pelosok negara, dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahannya yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan

yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah, serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 merupakan produk hukum era orde baru yang paling populer. Jatuhnya rezim Soeharto dan kuatnya gelombang reformasi pada 1997-1998 menjadi momentum bagi penataan sistem pemerintahan dan ketatanegaraan secara menyeluruh, tidak terkecuali tuntutan untuk mereformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Implementasi UU No. 5 Tahun 1974 dinilai sangat sentralistis, menonjolkan keseragaman (*uniformitas*), dan menempatkan institusi pemerintahan daerah sebagai lembaga yang sakral dan elitis bagi rakyat daerah di bawah kendali pusat. Kondisi ini menumpulkan kreatifitas dan kemandirian perangkat daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya serta menutup ruang partisipasi rakyat dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Setelah diimplementasikan lebih dari dua dekade, UU No. 5 Tahun 1974 akhirnya diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Semenjak UU No. 22 Tahun 1999 diterbitkan, Indonesia populer sebagai negara yang paling atraktif dalam mengembangkan kebijakan desentralisasi. Melalui undang-undang ini desentralisasi berusaha diterapkan senyata-nyatanya dengan berbagai kebijakan yang dihasilkan seperti: pemilihan kepala daerah langsung, pemekaran dan pembentukan daerah otonom baru, pembagian urusan pemerintahan dengan menitikberatkan pada otonomi daerah kabupaten/kota, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, dan berbagai kebijakan lainnya yang berorientasi pada pengakuan kemandirian daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia memasuki babak baru. Asas desentralisasi diterapkan secara terbatas di provinsi dan dititikberatkan pada kabupaten/kota, sedangkan dekonsentrasi luas diletakkan pada provinsi. Adapun tugas pembantuan tetap dilakukan secara gradatif antara provinsi, kabupaten/kota hingga desa.

Namun, kebijakan desentralisasi yang eskalatif tersebut tidak kemudian tanpa cacat, bahkan kelemahan dan kekurangan banyak ditemukan baik dalam konteks substansi undang-undang maupun implementasinya. Tidak lama setelah UU No. 22 Tahun 1999 diberlakukan, keinginan untuk meninjau ulang pelaksanaan

undang-undang tersebut mulai bergema. Banyak kalangan menilai penyelenggaraan otonomi daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999 sudah kebablasan. Euforia otonomi daerah memunculkan raja-raja kecil di daerah, banyak kasus bupati/walikota membangkang kepada gubernur dan daerah menjadi tidak patuh pada pusat. Pada beberapa kasus, muncul gerakan sentrifugal mengancam keutuhan NKRI melalui keinginan beberapa daerah untuk melepaskan diri dari Indonesia.

Satu tahun setelah UU No. 22 Tahun 1999 lahir, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Pada bagian Rekomendasi Nomor 7 disebutkan bahwa: “Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan Pusat dan Daerah, diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap provinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga, dan sebagainya”. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian terbit sebagai upaya untuk memperbaiki kekurangan UU No. 22 Tahun 1999.

UU No. 32 Tahun 2004 memiliki 16 Bab yang terjabarkan dalam 240 Pasal. Prinsip yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui undang-undang ini tidak berbeda jauh dengan UU No. 22 Tahun 1999, yakni: desentralisasi yang terbatas pada provinsi dan luas di kabupaten/kota sedangkan dekonsentrasi diselenggarakan secara luas di provinsi dan terbatas di kabupaten/kota. Adapun asas tugas pembantuan dilaksanakan secara gradatif baik di provinsi, kabupaten/kota, termasuk desa. Kehadiran UU No. 32 Tahun 2004 belum mampu menyelesaikan problematika penyelenggaraan pemerintahan daerah yang semakin kompleks. Sejalan dengan berbagai macam tantangan dan dinamika yang berjalan, wacana untuk merevisi UU No. 32 Tahun 2004 juga mulai bergema tidak lama setelah undang-undang tersebut diimplementasikan. Pada perkembangannya, revisi UU No. 32 Tahun

2004 melahirkan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

4.2.1.2 Struktur Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 secara substansial sangat sederhana, berjumlah 6 Pasal, tidak memiliki Bab dan tidak terdapat penjelasan sehingga dalam implementasinya seringkali menimbulkan masalah di lapangan. Saking sederhananya ketentuan yang mengatur tentang struktur pemerintah daerah tidak ada di dalam UU No.1 Tahun 1945. Namun secara tersirat dapat dikemukakan disini bahwa pada masa UU No. 1 Tahun 1945, struktur pemerintahan daerah jaman Belanda masih digunakan, yaitu pemerintah provinsi, karesidenan, kabupaten, kota berotonomi, hingga desa. Komite Nasional Daerah yang kemudian diubah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah dibentuk di daerah-daerah tersebut dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri kecuali daerah Kasultanan Surakarta dan Kasunanan Yogyakarta.

UU No. 22 Tahun 1948 sebagai pengganti UU No. 1 Tahun 1945 membagi wilayah Negara Republik Indonesia menjadi 3 (tiga) susunan pemerintahan seperti tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi: Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan ialah: Provinsi, Kabupaten atau Kota Besar, dan Desa atau Kota Kecil, negeri, marga dan sebagainya yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam struktur sebagaimana tersebut di atas, pemerintahan daerah pada masa itu terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah yang menjalankan 2 (dua) jenis pemerintahan di daerah, yakni: Pemerintah Daerah yang didasarkan pada hak otonomi dan *medebewind*. Pemerintahan daerah yang berdasarkan hak otonomi dan *medebewind* diberi batas-batas kekuasaannya oleh pemerintah pusat. Sedangkan pekerjaan-pekerjaan pemerintah pusat yang berada di luar pemerintahan daerah di jalankan oleh dinas-dinas vertikal yang dijalankan dari pusat ke daerah-daerah oleh pemerintah pusat yang belum atau tidak diserahkan kepada daerah.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 secara eksplisit menyebutkan bahwa wilayah Republik Indonesia di bagi dalam daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri yang terdiri dari 3 (tiga) tingkat, yaitu: Daerah Tingkat I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya, Daerah Tingkat II termasuk Kotapraja dan Daerah Tingkat III (Pasal 2 ayat (1)). Struktur pemerintahan daerah ini pada dasarnya tidak berbeda dengan struktur pemerintahan daerah di UU No. 22 Tahun 1948. Pada UU No. 18 Tahun 1965 seperti bunyi Pasal 2 ayat (1) secara tersirat menyatakan bahwa wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya dan tersusun dalam tiga tingkatan yang terdiri dari : Provinsi/Kota Raya sebagai daerah tingkat I, Kabupaten/Kotamadya sebagai daerah tingkat II, dan Kecamatan/Kotapraja sebagai daerah tingkat III. Pemerintah daerah dalam undang-undang ini terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pasal 5 ayat 1).

UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah membawa perubahan yang cukup mendasar atas undang-undang pemerintahan daerah yang lama (UU No. 18 Tahun 1965 dan sebelumnya). Salah satu diantaranya adalah tentang pembagian wilayah dan struktur pemerintah daerah yang tidak lagi terdiri dari 3 (tiga) tingkatan akan tetapi menjadi 2 (dua) tingkatan. Pada Pasal 2 disebutkan bahwa “Dalam menyelenggarakan pemerintahan, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah-daerah Otonom dan Wilayah-wilayah administratif”. Penyebutan wilayah administratif dalam UU No. 5 Tahun 1974 dapat dikatakan tidak pernah dilakukan di undang-undang sebelumnya, hal ini dapat dimaknai bahwa pemerintah orde baru melalui UU No. 5 Tahun 1974 telah mengadaptasi Pasal 18 UUD 1945 secara murni dan konsekuen yang diantaranya mengatur tentang keberadaan wilayah administrasi.

UU No. 5 Tahun 1974 tidak lagi menempatkan desa atau daerah di bawah kabupaten/kota sebagai salah satu tingkatan pemerintahan, berdasarkan Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa, “Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II”. Praktiknya, daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah otonom provinsi sebagai daerah tingkat

I dan daerah otonom kabupaten/kota sebagai daerah otonom tingkat II, sedang wilayah administrasi sebagai perwujudan asas dekonsentrasi. Wilayah administrasi dalam konteks UU No. 5 Tahun 1974 disusun secara vertikal sebagai perangkat pemerintah pusat guna menjalankan urusan pemerintahan umum di daerah sebagai upaya untuk meningkatkan pengendalian dalam rangka menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengemban amanat reformasi sebagai pengganti UU No. 5 Tahun 1974 yang sentralistik. Segera setelah UU No. 22 Tahun 1999 diberlakukan berbagai persoalan muncul mengiringi pelaksanaan otonomi daerah di sebagian besar daerah di Indonesia. Ketegangan hubungan antara gubernur dan bupati/walikota, pembagian kewenangan antara pusat dan daerah yang tidak pernah tuntas, korupsi APBD baik oleh kepala daerah maupun DPRD, pembentukan daerah otonom baru, posisi gubernur sebagai wakil pemerintah, dan konflik wilayah perairan maupun daratan antar daerah adalah sebagian dari begitu banyaknya persoalan yang melingkupi pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999.

Struktur pemerintah daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 diatur dalam Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi: “Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat”. Jadi menurut ketentuan ini, tingkatan daerah terdiri dari 2 (dua) yakni daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, sama seperti tingkatan pemerintah daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974. Sementara itu untuk wilayah administrasi hanya terdapat di provinsi sebagai wilayah operasional gubernur sebagai wakil pemerintah. Dalam konteks ini daerah kabupaten/kota tidak memiliki lagi status wilayah administrasi dan bupati/walikota tidak lagi memiliki peran ganda yang sebagai kepala daerah dan selaku wakil pemerintah.

Persoalan paling hangat dan seringkali menjadi perbincangan umum adalah ketegangan yang terjadi antara gubernur dengan bupati/walikota yang dinilai mulai tidak patuh semenjak UU No. 22 Tahun 1999 diberlakukan. Kondisi ini dipicu oleh

pemahaman yang salah atas bunyi Pasal 4 ayat (2) yang menyebutkan: “Daerah-daerah sebagaimana pada ayat (1) masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain”. Terdapat penjelasan terhadap Pasal 4 ayat (2) yang seharusnya menjadi acuan bagi pejabat dan pimpinan daerah untuk memahami lebih mendalam substansi ayat tersebut. Dalam penjelasan dimaksud dikemukakan bahwa: “Yang dimaksud dengan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain adalah bahwa Daerah Provinsi tidak membawahkan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, tetapi dalam prakteknya penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerja sama, dan atau kemitraan dengan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam kedudukan masing-masing sebagai Daerah Otonom”. Sementara dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi, gubernur selaku wakil pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten dan kota.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 diterbitkan sebagai salah satu upaya untuk mereduksi dampak dari implementasi UU No. 22 Tahun 1999 yang menurut banyak pihak sudah diluar kendali. Terkait dengan tingkatan pemerintahan daerah, UU No. 32 Tahun 2004 masih menggunakan struktur lama seperti UU No. 22 Tahun 1999. Pasal 2 ayat (1) menyebutkan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”. Jelas disini secara eksplisit dapat dikemukakan bahwa pemerintahan daerah terdiri dari 2 (dua) tingkatan, yaitu: daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Seperti halnya UU No. 22 Tahun 1999 kecamatan difungsikan sebagai perangkat daerah kabupaten/kota. Kedua tingkatan pemerintahan daerah tersebut mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, seperti tertuang pada Pasal 2 ayat (2).

4.2.1.3 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Konstruksi pemerintahan daerah menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai salah satu unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Hakekat desentralisasi pada dasarnya terletak pada keberadaan

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah guna mengawal pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur urusan-urusan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Maka tidak mengherankan apabila pengaturan DPRD di dalam undang-undang pemerintahan daerah tidak dapat ditiadakan. Bahkan berdasarkan identifikasi menunjukkan bahwa beberapa undang-undang pemerintahan daerah secara substansial lebih banyak mengatur DPRD daripada aspek yang lain. Pembahasan sub bab berikut akan memberikan gambaran bagaimana perjalanan DPRD dalam lanskap sistem pemerintahan daerah di Indonesia.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah merupakan tindak lanjut dari penjabaran UUD 1945 dan Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 yang menyatakan bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) disertai kekuasaan legislatif dan tugasnya sehari-hari dijalankan oleh Badan Pekerja KNIP (BP-KNIP).²⁸⁹ Dengan demikian pembuatan UU No.1 Tahun 1945 tidak lain adalah untuk mengadakan lembaga legislatif lokal yang bernama KNID, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah memperhatikan asas permusyawaratan dan paralel dengan sistem pemerintahan di tingkat pusat. Pada Pasal 2 dinyatakan bahwa: “Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya”. Substansi Pasal dua menurut penjelasannya dimaksudkan untuk memberi kepastian tempat bagi Komite Nasional Daerah yang pada waktu itu kedudukannya masih di awang-awang.

Sesuai bunyi Pasal 2 di atas, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak hanya dijalankan oleh kepala daerah semata tapi juga oleh Komite Nasional Daerah yang menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). Sesuai dengan Pasal 3 UU No.1 Tahun 1945, sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang anggota Komite Nasional Daerah dipilih menjadi Badan Eksekutif yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan Pemerintahan sehari-hari dalam daerah

²⁸⁹ *Ibid.*

yang bersangkutan. Ke-lima anggota Komite Nasional Daerah tersebut dalam hal ini adalah juga anggota Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Keikutsertaan KND sebagai salah satu unsur eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah membuka jalan demokratisasi bagi pemerintahan lokal. KND dapat berperan sebagai mediator aspirasi rakyat kepada kepala daerah.

Pengaturan DPRD dalam UU No. 22 Tahun 1948 lebih lengkap dibandingkan pada UU No. 1 Tahun 1945. Mengenai kedudukan DPRD dalam struktur pemerintahan daerah disebutkan secara tegas dalam Pasal 2 ayat (1), yaitu: Pemerintahan Daerah terdiri dari pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. UU No. 22 Tahun 1948 sudah cukup rinci mengatur berbagai aspek tentang DPRD, diantaranya meliputi: posisi DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, persyaratan dan keanggotaan DPRD, kode etik yang mengatur sejumlah larangan bagi anggota dewan untuk tidak rangkap jabatan, mekanisme sidang dan rapat, serta hak dan kewajiban yang diperoleh dan dimiliki oleh anggota DPRD selama mengemban tugas dan jabatan sebagai anggota dewan. Ketua dan wakil ketua DPRD dipilih oleh dan dari anggota DPRD seperti tertuang pada Pasal 2 ayat (2). Sedangkan pengisian anggota DPRD adalah dengan cara dipilih untuk waktu selama 5 (lima) tahun, seperti tercantum dalam (Pasal 3 ayat (2)).

Mencermati kandungan UU No. 22 Tahun 1948, maka dapat dikatakan bahwa hampir 2/3 dari Pasal yang ada mengatur tentang DPRD, DPD dan kepala daerah. Khusus tentang DPRD tertuang di Bagian 2 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan terurai dalam Pasal 3 hingga Pasal 12. Di samping itu pada Bab III tentang Kekuasaan dan Kewajiban Pemerintah Daerah, undang-undang ini juga memberi ruang bagi pengaturan DPRD khususnya di Bagian 1 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dituangkan dalam Pasal 23 hingga Pasal 33. Dengan kedetilan aturan tentang DPRD yang terkandung di dalam UU No. 22 Tahun 1948, maka dapat diambil kesimpulan bahwa pada waktu itu pemerintah ingin mendemokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai salah satu strategi konsolidasi penyelenggaraan pemerintahan mengingat kondisi republik yang pada waktu itu masih dalam ancaman untuk mempertahankan kemerdekaan.

Setelah UU No. 22 Tahun 1948 tidak diberlakukan lagi dan diganti UU No. 1 Tahun 1957, DPRD tetap menjadi unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Seperti yang tertuang dalam Pasal 5 yang menyebutkan: “Pemerintah daerah terdiri dari pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah”. Semua aturan tentang DPRD dapat dikatakan tidak mengalami perubahan yang berarti, dengan kata lain secara substansial antara UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957 dalam aspek pengaturan DPRD kandungan pasal perpasalnya adalah sama. Mulai dari pemilihan ketua dan wakil ketua DPRD, persyaratan dan keanggotaan DPRD, tugas, wewenang dan kekuasaannya, serta hak dan kewajiban yang dimiliki oleh anggota DPRD tidak terdapat perbedaan yang berarti. Adapun perubahan yang dilakukan terhadap aturan terdahulu adalah menyangkut masa keanggotaan anggota DPRD. Jika di UU No. 22 Tahun 1948 masa keanggotaan DPRD selama 5 tahun (Pasal 3 ayat (2)), maka untuk UU No. 1 Tahun 1957 masa keanggotaan DPRD berlangsung selama 4 tahun (Pasal 7 ayat (3)).

Dalam UU No. 18 Tahun 1965 terkait dengan DPRD, berbagai aspek pengaturan DPRD sebagian besar masih mengacu pada UU No. 1 Tahun 1957. Beberapa hal yang berbeda diantaranya adalah: kepala daerah tidak lagi merangkap jabatan sebagai ketua DPRD bukan anggota. Pasal 7 mengandung substansi yang cukup menarik untuk dicermati, termasuk Pasal 8. Pasal 7 menyebutkan: “Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdiri dari seorang Ketua dan beberapa orang Wakil Ketua sampai terjamin poros Nasakom”. Selanjutnya Pasal 8 menyatakan: “Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan tugas mempertanggungjawabkannya kepada Kepala Daerah”. Pesan yang ingin diusung dalam pasal-pasal ini adalah meskipun DPRD memilih sendiri ketua dan wakil-wakil ketuanya yang berporos Nasakom, namun pimpinan DPRD mempertanggungjawabkan tugasnya kepada kepala daerah yang menjadi penanggungjawab umum daerah. Semangat kebersamaan dan kegotongroyongan tersirat pada substansi pasal-pasal tersebut.

Ketentuan baru yang menjadi pembeda dengan undang-undang sebelumnya adalah diberikannya hak petisi bagi DPRD yang tertuang dalam Pasal 55. Pada ayat

(1) Pasal 5 disebutkan: “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat membela kepentingan Daerah dan penduduknya kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan sepengetahuan Kepala Daerah yang bersangkutan”. Sedangkan ayat (2) menyatakan: “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat membela kepentingan Daerah dan penduduknya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau Kepala Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dengan sepengetahuan Kepala Daerah yang bersangkutan”. Dalam penjelasannya, keberadaan Pasal 55 dimaksudkan agar DPRD sebagai wakil rakyat daerah dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya bila perlu sampai pada pemerintahan tingkat pusat. Sehubungan dengan masa keanggotaan DPRD, undang-undang ini dinyatakan dalam Pasal 22 ayat (3) bahwa: “Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berlaku untuk masa lima tahun”. Dalam UU No. 1 Tahun 1957, masa keanggotaan DPRD hanya 4 (empat) tahun.

Pengaturan DPRD dalam UU No. 5 Tahun 1974 tertuang di dalam Pasal 27 hingga Pasal 37 yang mencakup berbagai substansi, seperti: hak dan kewajiban DPRD, mekanisme sidang DPRD, ketentuan yang mengatur apabila DPRD tidak dapat menjalankan fungsi dan kewajibannya, serta tentang sekretariat DPRD. Sedangkan mengenai susunan, keanggotaan dan pimpinan DPRD, sumpah janji dan larangan rangkap jabatan diatur dengan undang-undang. Adapun kedudukan keuangan bagi ketua, wakil ketua, dan anggota DPRD serta kedudukan protokoler ketua, wakil ketua dan anggota DPRD diatur dengan peraturan daerah yang dibuat dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

UU No. 5 Tahun 1974 menempatkan DPRD sebagai bagian dari eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, seperti tertuang dalam Pasal 13 ayat (1) yang menyebutkan: “Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Dalam penjelasan umum disebutkan bahwa konstruksi yang demikian ini menjamin adanya kerjasama yang serasi antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mencapai tertib pemerintah daerah. Dengan demikian maka dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, ada pembagian tugas yang jelas dan dalam kedudukan yang sama tinggi antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu Kepala Daerah memimpin

bidang eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bergerak dalam bidang legislatif. Ditegaskan pula dalam penjelasan tersebut, bahwa walaupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah unsur pemerintah Daerah, tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak boleh mencampuri bidang eksekutif.

Syarif Hidayat (2005) mengutip Mawhood, mengemukakan bahwa secara konseptual, DPRD tidak saja diharapkan berfungsi sebagai wadah penampung dan penyalur aspirasi masyarakat daerah, tetapi juga dapat berfungsi sebagai lembaga pembuat keputusan dan pengontrol eksekutif daerah. Dengan fungsi seperti ini, maka *check and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tercipta.²⁹⁰ Konsep ideal ini dalam konteks implemmentasi UU No. 5 Tahun 1974 tidak terlaksana seperti yang diharapkan. DPRD pada masa UU No. 5 Tahun 1974 tidak dapat melakukan fungsi legislatif yang dimilikinya.

Kondisi ini menurut Hidayat (2005) disebabkan oleh dualisme yang menghinggapi lembaga DPRD, sebagai lembaga legislatif, dalam praktiknya DPRD lebih diposisikan sebagai eksekutif. DPRD periode Orde Baru hampir sama sekali tidak dapat menjalankan fungsi legislasi dan fungsi kontrolnya atas eksekutif daerah.²⁹¹ Hidayat menambahkan, potret suram lembaga DPRD ini tidak dapat dilepaskan dari kualitas sumber daya manusia dari anggotanya, yang notabene didominasi oleh politisi dari Partai Golkar, dimana ketika itu berperan sebagai “partai pemerintah”.²⁹²

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah lahir untuk menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah sebagai salah satu bentuk perwujudan gerakan reformasi pemerintahan nasional yang salah satunya menghendaki penataan kembali sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU No. 5 Tahun 1974 mengalami perombakan total baik dalam konteks desentralisasi politik, desentralisasi administrasi, maupun desentralisasi keuangan.

²⁹⁰ Syarif Hidayat: *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Orde Baru (1966 ~ 1998), Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan Seratus Tahun*, Institute for Local Development, Jakarta, 2005.

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² *Ibid.*

Melalui UU No. 22 Tahun 1999 pemerintah ingin membangun citra baru sebagai negara demokratis dengan menyerahkan dan melimpahkan sebagian besar urusan pemerintahan kepada daerah.

Selain itu, DPRD juga diberi posisi tawar yang lebih kuat terhadap kepala daerah dibandingkan konstruksi DPRD pada masa UU No. 5 Tahun 1974. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 31 ayat (2) dan Pasal 32 ayat (3) dikemukakan bahwa dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Model pertanggungjawaban seperti ini merupakan implikasi dari isi Pasal 34 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara bersamaan oleh DPRD.

Posisi berhadapan-hadapan antara DPRD dengan kepala daerah ini tak pelak membawa konsekuensi tersendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perang psikologis seringkali mencuat ke publik tatkala proses laporan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD mulai dilaksanakan. Sebagai lembaga yang memiliki hak untuk memilih kepala daerah, maka DPRD memiliki kewenangan untuk memberhentikan kepala daerah sebelum jabatannya berakhir bukan atas permintaan sendiri, dengan ketentuan:

- a. Adanya krisis kepercayaan publik yang meluas karena kebijakan yang diambil oleh Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah.
- b. Ditolak Laporan Pertanggungjawabannya untuk kali yang kedua setelah laporan pertamanya ditolak dan telah diperbaiki.

Namun demikian, kepala daerah sebagai kepala eksekutif di daerah tidak dapat membubarkan DPRD. Konstruksi semacam ini jelas tidak sejalan dengan konsep negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia, apalagi sistem pemerintahan yang diadopsi di tingkat nasional adalah sistem Presidensial.

Diskusi kritis mengenai keberadaan DPRD di dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah penyebutan DPRD sebagai badan legislatif daerah yang menimbulkan kontroversi. Sadu Wasistiono (2005) mengemukakan, bahwa para ahli politik berpandangan bahwa DPRD dapat disebut sebagai Badan Legislatif Daerah karena mereka menerima legitimasi langsung dari rakyat melalui pemilihan umum. Dari

sudut pandang administrasi negara dan hukum tata negara, penyebutan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dalam konteks negara kesatuan (unitaris) menjadi janggal. Karena di dalam negara kesatuan, hanya ada satu badan legislatif di tingkat nasional (DPR).²⁹³ Wasistiono menambahkan, pertimbangan lain mengenai keberatan penyebutan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah, karena produk yang dihasilkannya berupa Peraturan Daerah pembatalannya dilakukan oleh Pemerintah, bukan oleh Mahkamah Agung (lihat Pasal 114 ayat 1, 2, dan 3 UU No. 22 Tahun 1999). Jika daerah tidak menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah (Pasal 114 ayat 4). Pemerintah yang dimaksud di sini adalah Presiden dan para Menteri.²⁹⁴ Kontroversi ini kemudian sirna dengan lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 yang meniadakan istilah Badan Legislatif Daerah bagi DPRD.

UU No. 32 Tahun 2004 menempatkan DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah baik pemerintahan daerah provinsi maupun pemerintahan daerah kabupaten/kota seperti diatur dalam Pasal 3 ayat (1). Pasal ini dipertegas kembali dalam Pasal 19 ayat (2) yang menyatakan: “Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Namun satu hal yang harus dicermati adalah posisi eksekutif yang lebih dominan dibandingkan legislatif seperti pada masa UU No. 5 Tahun 1974. Tampaknya pemerintah tidak menggunakan lagi konsep dominasi legislatif yang dianut dalam UU No. 22 Tahun 1999 sampai-sampai DPRD dapat memberhentikan kepala daerah. Apabila dicermati secara seksama isi dan batang tubuh UU. 32 Tahun 2004 terlihat bahwa pengaturan DPRD ditempatkan setelah pengaturan kepala daerah, hal ini sama dengan UU No. 5 Tahun 1974, sedangkan UU No. 22 Tahun 1999 menempatkan pengaturan kepala daerah setelah pengaturan DPRD.²⁹⁵ Menurut Wasistiono (2005) hal ini menunjukkan telah terjadi penurunan peran DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan merupakan

²⁹³ Sadu Wasistiono, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Reformasi (1999 – 2004) Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan Seratus Tahun*, Institute for Local Development, Jakarta, 2005.

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ *Ibid.*

konsekuensi dengan dianutnya sistem Presidensial pada sistem pemerintahan nasional di negara bercorak unitaris, bahwa sistem pemerintahan subnasional harus mengikuti sistem pemerintahan nasional.²⁹⁶

4.2.1.4 Keuangan Daerah

UU No. 1 Tahun 1945 tidak mengatur secara eksplisit tentang bagaimana sumber pendapatan pemerintah daerah berasal. Jangankan mengatur sumber pendapatan bagi daerah, dengan segala keterbatasan sumber daya yang ada di fase awal kemerdekaan pemerintah pusat sepertinya juga belum memiliki sistem anggaran dan pengelolaan keuangan nasional yang kokoh. Pada masa itu konsolidasi antar elite nasional dan lokal menjadi prioritas para pemimpin bangsa untuk membangun kesatuan visi bagi republik yang baru merdeka. UU No. 1 Tahun 1945 lahir sebagai bagian dari ikhtiar untuk itu, maka tidak mengherankan jika pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah masih sangat sederhana dan belum menyentuh aspek-aspek manajemen pemerintahan yang semestinya. Jadi jelas bahwa, dalam UU No. 1 Tahun 1945 belum diatur tentang bagaimana sumber pendapatan untuk pemerintah daerah, akan tetapi sebaliknya bahwa dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas Komite Nasional Daerah biaya untuk keperluan Komite Nasional Daerah disediakan oleh Pemerintah Daerah, ketentuan ini termuat dalam Pasal 5 UU No. 1 Tahun 1945.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 telah mengatur tentang keuangan daerah yang termaktub dalam Bab IV Tentang Keuangan Daerah. Bab ini terbagi menjadi 4 (empat) bagian, Bagian 1 tentang Pendapatan Daerah, Bagian 2 Urusan Keuangan Daerah, Bagian 3 Anggaran Pendapatan dan Belanja, dan Bagian 4 tentang Perhitungan Anggaran dan Pendapatan Belanja. Ke-empat bagian bab tersebut terurai ke dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 41. Dalam Pasal 37 disebutkan bahwa yang termasuk dalam pendapatan daerah, adalah: a) pajak daerah, termasuk retribusi, b) hasil perusahaan daerah, c) pajak negara yang diserahkan kepada daerah, 4) dan lain-lain. Dalam penjelasannya, “yang lain-lain” di sini adalah segala sesuatu yang tidak

²⁹⁶ *Ibid.*

termasuk dalam arti apa yang disebut dalam huruf a, b, dan c di atas. “Lain-lain” pendapatan daerah umpamanya bisa berupa: a) pinjaman, b) subsidi (sokongan), c) macam-macam penjualan barang-barang milik daerah, menyewakan barang-barang dan lain-lain, 4) lain-lain.

Sesuai ketentuan yang tertuang dalam penjelasan Pasal disebutkan bahwa pemerintah daerah dapat mengadakan pinjaman untuk menolong keuangan daerah berdasarkan Pasal 33 UU No. 22 Tahun 1948. Uang pinjaman diperuntukan bagi pelaksanaan program-program produktif dan bermanfaat bagi masyarakat, misalnya: membuat saluran air/irigasi, membangun jembatan, mendirikan pabrik yang menguntungkan bagi daerah dimana secara keuangan tidak mampu dibiayai pendapatan biasa melalui pajak. Ditegaskan dalam penjelasan tersebut bahwa pengembalian uang pinjaman nantinya tidak boleh menggoncangkan keuangan daerah atau tidak boleh menyulitkan keuangan daerah terus-menerus, maka dari itu pinjaman ini hanya dilakukan jika memang dipandang perlu untuk pengeluaran yang istimewa yang menguntungkan daerah. Aturan ini dapat dilihat sebagai terobosan yang positif pada masa itu mengingat sebagai negara yang baru merdeka tentu tidak mudah memiliki anggaran yang memadai guna menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Namun yang masih kurang dari ketentuan ini adalah tidak jelas kepada siapa daerah boleh meminjam dan sampai batas mana pinjaman itu dapat diberikan.

Desentralisasi finansial dalam UU No. 1 Tahun 1957 diatur dalam Bab VI Keuangan Daerah dan terbagi ke dalam 3 (tiga) Bagian, meliputi Bagian I membahas Ketentuan Umum, Bagian II tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Bagian III soal Anggaran Keuangan Daerah. Secara umum substansi yang mengatur tentang keuangan daerah ini tidak berbeda jauh dengan yang terdapat di dalam UU No. 22 Tahun 1945. Daerah diberikan hak untuk memperoleh pendapatan dari pajak negara, juga ganjaran, subsidi, dan sumbangan. Namun demikian jika dicermati lebih jauh maka akan tampak bahwa aturan-aturan tersebut sesungguhnya masih ngambang. Misalnya, sehubungan dengan jenis-jenis pajak daerah dan pajak negara serta jenis pinjaman yang dapat dilakukan tidak disebutkan secara eksplisit. Lebih ironis lagi ternyata kebijakan tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan

daerah tidak diatur sama sekali di dalam undang-undang, sama halnya dengan UU No. 22 Tahun 1948.

Pengaturan keuangan daerah di dalam UU No. 18 Tahun 1965 agak berbeda jika dibandingkan dengan UU No. 1 Tahun 1957 meskipun dalam konteks sumber keuangan daerah berasal dari sumber yang sama, namun perbedaan tersebut lebih pada sistematika penulisan. UU No. 18 Tahun 1965 menuangkan aturan mengenai keuangan daerah pada Bab VI Keuangan Daerah yang terdiri dari Bagian I tentang Sumber-Sumber Keuangan Daerah, Bagian II Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, dan Bagian III tentang Anggaran Keuangan Daerah. Bagian-bagian tersebut kemudian dibagi ke dalam sub-sub bagian yang terdiri dari: 1) Sumber-sumber Keuangan Daerah, 2) Pajak dan Retribusi Daerah, 3) Perusahaan Daerah, 4) Pinjaman, dan 5) Lain-lain Hasil Usaha. Dalam undang-undang sebelumnya sub-sub bagian tersebut tidak ditulis demikian. Semua aturan tentang keuangan daerah tersebut terurai dalam Pasal 69 sampai dengan Pasal 77.

Aturan tentang keuangan daerah khususnya mengenai sumber-sumber pendapatan di UU No. 18 Tahun 1965 memiliki substansi yang sama dengan aturan di UU No. 1 Tahun 1957 dimana sumber keuangan daerah diperoleh dari sebagian hasil perusahaan daerah maupun perusahaan negara, pajak daerah, retribusi, pinjaman, dan lain-lain seperti bagian dari hasil pajak pemerintah pusat. Satu ketentuan baru terkait sumber keuangan daerah adalah diberikannya sebagian dari pendapatan bea dan cukai pemerintah kepada daerah seperti yang diatur dalam Pasal 69 ayat (2) huruf c. Ketentuan ini pada UU No. 22 Tahun 1948 maupun UU No. 1 Tahun 1957 tidak pernah diatur sebelumnya. Terkait dengan konstruksi perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, tampaknya pemerintah pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat belum “ngeh” dengan urgensi diaturnya sistem perimbangan keuangan tersebut. Sehingga sampai pada UU No. 18 Tahun 1965 ketentuan tersebut belum juga diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Pengaturan tentang keuangan daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974 tertuang di Bagian Ketigabelas tentang Keuangan Daerah yang terjabarkan ke dalam Pasal 55

sampai dengan Pasal 64. Secara substansial pasal-pasal tersebut mengandung pokok-pokok bahasan relatif sama dengan pengaturan tentang keuangan daerah di UU No. 18 Tahun 1965. Sumber pendapatan daerah dapat berasal dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah, dan lain-lain hasil usaha daerah yang sah. Sedangkan pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah terdiri dari, sumbangan dari pemerintah, sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lain mengenai pajak, pengadaan perusahaan daerah, mengadakan hutang piutang secara normatif memiliki konteks yang sama dengan peraturan sebelumnya. Substansi baru yang perlu dicermati dan diapresiasi adalah mulai diintrodukirnya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974 seperti tertuang dalam Pasal 57 yang menyebutkan: “Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Daerah diatur dengan undang-undang”.

Ketentuan Pasal 57 tersebut tidak kemudian langsung diikuti dengan penyusunan undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Baru kemudian pada tahun 1999, seiring dengan digantinya UU No. 5 Tahun 1974 dengan UU No. 22 Tahun 1999, pemerintah juga menerbitkan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Materi tentang keuangan daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 diatur dalam Bab VIII yang terurai ke dalam Pasal 78 sampai dengan Pasal 86. Terdapat beberapa klausul baru sehubungan pengaturan keuangan daerah. Misalnya, untuk sumber pendapatan daerah selain berasal dari pendapatan asli daerah yang terdiri atas: hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, dan seterusnya yang tertuang pada Pasal 79 huruf a, juga disebutkan bahwa sumber pendapatan daerah berasal dari dana perimbangan seperti tertulis dalam huruf b.

Isu perimbangan keuangan antara pusat dan daerah menjadi topik krusial dimasa-masa awal reformasi. Daerah selama ini merasa diperlakukan tidak adil oleh pusat terkait dengan pemanfaatan sumber daya alam yang ada di daerah sedangkan nilai tambah bagi daerah selaku pemilik kekayaan alam tersebut sangat minim. Momentum reformasi dimanfaatkan sepenuhnya oleh para reformis pemerintahan

daerah yang sudah antipati dengan UU No. 5 Tahun 1974 untuk mengganti undang-undang tersebut dengan undang-undang baru. Salah satu substansi yang memperoleh perhatian besar adalah tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Untuk itu UU No. 22 Tahun 1999 telah mengadaptasi substansi perimbangan keuangan yang sebelumnya tidak pernah disentuh oleh undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya.

Pasal 80 ayat (1), UU No. 22 Tahun 1999 menyebutkan, dana perimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 terdiri atas: a) Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan Penerimaan Dari Sumber Daya Alam, b) Dana Alokasi Umum, dan (c) Dana Alokasi Khusus. Pengaturan keuangan daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 memiliki substansi aturan yang cukup progresif seperti adanya dana alokasi umum dan dana alokasi khusus bagi daerah. Dalam perkembangannya Dana Alokasi Umum yang populer dengan DAU dan Dana Alokasi Khusus (DAK) menjadi tumpuan bagi daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Pada Pasal 80 ayat (2) dan ayat (3) juga cukup memberi harapan cerah bagi daerah untuk memperoleh pendapatan dari sumber-sumber yang sah dan diakui oleh pemerintah, misalnya dari pajak bumi dan bangunan sektor pedesaan, perkotaan, sektor pertambangan, kehutanan dan sumber daya alam. Perubahan paradigma kebijakan keuangan daerah ini selanjutnya diatur secara komprehensif di dalam UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pengaturan keuangan daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tertuang dalam Bab VIII Keuangan Daerah dan terjabarkan ke dalam Pasal 155 sampai dengan Pasal 194. Dibandingkan UU No. 22 Tahun 1999, pengaturan keuangan daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 cukup rinci dan lengkap dengan sejumlah tambahan substansi baru, meskipun demikian substansi tentang sumber pendapatan bagi daerah masih sama dengan undang-undang sebelumnya. Substansi baru mengenai dana bagi hasil yang bersumber dari pajak misalnya dapat diperoleh dari pajak penghasilan, serta wajib pajak orang pribadi dalam negeri. Kemudian beberapa hal baru terkait dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya

alam diperluas ketentuannya. Selain dari penerimaan kehutanan, pertambangan umum, penerimaan perikanan, penerimaan pertambangan minyak dari wilayah daerah bersangkutan, dan penerimaan pertambangan gas alam, juga diatur mengenai penerimaan pertambangan panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran, bagian pemerintah iuran tetap dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, seperti tertuang dalam Pasal 160 ayat (3).

UU No. 32 Tahun 2004 memperluas pengaturan mengenai keuangan daerah sebagai bentuk komitmen pemerintah guna mendorong penyelenggaraan otonomi daerah di tanah air. Maka, tidak mengherankan jika bobot dan kedalaman substansi keuangan daerah dapat dirasakan dalam undang-undang ini. Seperti pengaturan tentang DAK, DAU tertuang dalam Pasal 161, 162, 163, kemudian terkait hibah, dana darurat yang diperuntukan bagi daerah yang mengalami krisis, keuangan daerah, yang tidak mampu diatasi sendiri, sehingga mengancam keberadaannya sebagai daerah otonom (lihat Pasal 164, 165, 166). Di samping itu substansi lain yang mengalami pengembangan dalam klausul undang-undang adalah terkait dengan pinjaman daerah, penerbitan obligasi daerah, penyertaan modal daerah pada BUMN atau swasta, tentang APBD. Termasuk mengenai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, serta evaluasi rancangan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tentang APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Memahami begitu krusialnya aspek keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka pemerintah bersama DPR menerbitkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, satu paket dengan UU No. 32 Tahun 2004.

Secara umum implementasi UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah tidak semudah yang dibayangkan. Pergolakan politik yang terus berlangsung pada fase awal kemerdekaan serta stabilitas pemerintahan yang masih rapuh menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan tanpa dinamika yang berarti. UU No. 1 Tahun 1945 diterbitkan tanpa diberi penjelasan, akibatnya dalam implementasi UU tersebut menimbulkan persoalan mengenai substansi dan ketentuan-ketentuan yang dimuat di dalamnya. Pada masa implementasi UU No. 1 Tahun 1945 pemerintahan daerah bersifat dualistis seperti pada era penjajahan Belanda. Sifat dualistis tersebut terwujud melalui keberadaan badan perwakilan rakyat dan badan eksekutif pemerintah dimana kepala daerah adalah kepala dari kedua lembaga tersebut. Di samping itu juga masih terdapat pemerintahan yang dijalankan kepala daerah sendiri yaitu pamong praja.

UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah diterbitkan salah satu misinya adalah untuk menghapuskan dualisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara substantif UU No. 22 Tahun 1948 mengatur hampir seluruh aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi. Agresi militer Belanda dan berbagai aneka peristiwa politik dan pemerintahan yang berlangsung pada masa itu menyebabkan UU No. 22 Tahun 1948 tidak dapat diimplementasikan secara optimal. Penyelenggaraan pemerintahan daerah compang-camping, hal ini dipicu oleh terbitnya beragam pengaturan pemerintahan daerah, seperti diberlakukannya UU No. 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-daerah Indonesia Timur. Realitas ini jelas tidak menguntungkan bagi Indonesia yang sedang merajut dan mengokohkan diri sebagai negara kesatuan di fase awal kemerdekaan.

UU No. 1 Tahun 1957 diterbitkan pemerintah pasca mundurnya Mohammad Hatta sebagai wakil presiden Republik Indonesia pada tanggal 1 Desember 1956. Situasi politik dan pemerintahan memburuk. UU No. 1 Tahun 1957 tetap diterbitkan dan dijalankan oleh pemerintah meskipun pergolakan pemerintahan terjadi dimana-mana tidak terkecuali di daerah. Dewan Pemerintah Daerah beserta kepala daerah menghadapi kendala mengimplementasikan undang-undang sebab seringkali keduanya memperoleh mosi tidak percaya dari DPRD. Akibatnya penyelenggaraan

pemerintahan tidak berjalan seperti yang diharapkan, pelayanan kepada masyarakat terganggu. Satu hal yang sangat disayangkan adalah, pasca diberlakukannya UU No. 1 Tahun 1957 terdapat dua nahkoda pimpinan pemerintahan. Desentralisasi dan *medebewind* dipimpin oleh oleh DPD/kepala daerah, sedangkan dekonsentrasi dipegang oleh pejabat pamong praja.

Pada tanggal 7 November 1959 pemerintah menerbitkan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 yang mengamanatkan bahwa politik dekonsentrasi dan desentralisasi harus berjalan terus untuk kepentingan rakyat, keutuhan pemerintah serta kelancaran administrasi dan dualisme dalam pimpinan pemerintahan daerah harus dihapuskan. Pimpinan pemerintahan umum pusat di daerah dipegang pamong praja dan pimpinan otonomi dan tugas pembantuan diletakkan dalam satu tangan. Dengan adanya penetapan presiden tersebut UU No. 1 Tahun 1957 pada konteks tertentu sudah tidak sesuai lagi meskipun penetapan presiden tidak mengamanatkan pencabutan UU No. 1 Tahun 1957.

Pasang surut penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa Orde Lama terus berlangsung seiring dengan gejolak politik dan instabilitas kabinet pemerintahan. Terbitnya UU No. 18 Tahun 1965 menjadi salah satu bukti rentetan undang-undang pemerintahan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah namun tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Sesaat setelah UU No. 18 Tahun 1965 terbit, timbul gejolak politik dahsyat yang menandai mulai runtuhnya rezim Orde Lama di bawah Soekarno yaitu Gerakan 30 September 1965. UU No. 18 Tahun 1965 tidak berjalan efektif mengingat timbulnya kisruh kepemimpinan nasional dan agenda pembersihan unsur-unsur Partai Komunis Indonesia di dalam pemerintahan menjadi agenda utama pada masa itu.

Kemandegan implementasi UU No. 18 Tahun 1965 berlangsung panjang. Gerakan 30 September 1965 adalah bencana besar bagi bangsa Indonesia, maka pada sidang MPRS keempat pada bulan Juli 1966 dikeluarkan Ketetapan MPRS No IX sampai dengan XXXII/MPRS/1966. Dalam salah satu ketetapan, yaitu Ketetapan MPRS No. XXI diletakkan garis-garis tentang pemerintahan daerah, yaitu: 1) untuk dalam waktu sesingkat-singkatnya memberikan hak mengatur rumah tangga sendiri

yang seluas-luasnya kepada daerah, 2) untuk segera meninjau kembali Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 sesuai dengan perkembangan baru dalam rangka UUD 1945 yang sudah bercorak Orde Baru.

UU No. 5 Tahun 1974 dapat dikatakan peraturan perundang-undangan yang paling “sakti” dalam mengawal penyelenggaraan pemerintahan daerah. Mengapa dikatakan demikian, sebab undang-undang tersebut tidak pernah sekalipun mengalami revisi dan diterapkan lebih dari dua dekade. Bandingkan dengan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya maupun sesudahnya. Pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 pada masa Orde Baru berjalan efektif. Meskipun banyak juga kelemahan-kelemahan yang ditimbulkan selama pelaksanaan undang-undang tersebut. Salah satu prestasi UU No. 5 Tahun 1974 adalah terwujudnya keseragaman penyelenggaraan pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibutuhkan Orde Baru untuk menciptakan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

Gelombang reformasi pada 1998 menumbangkan Orde Baru. UU No. 5 Tahun 1974 sebagai produk Orde Baru diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Segera setelah UU No. 22 Tahun 1999 diimplementasikan banyak pihak menghendaki agar undang-undang tersebut direvisi, sebab otonomi daerah seluas-luasnya yang diusung oleh UU No. 22 Tahun 1999 dinilai kebablasan. Belum genap lima tahun undang-undang tersebut diberlakukan, konsep revisi sudah digagas dan didengungkan oleh pemerintah dan DPR. UU No. 22 Tahun 1999 tidak memberi kontribusi besar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun UU No. 22 Tahun 1999 menjadi penanda penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan desentralistis di Indonesia mulai berjalan.

Pada Tahun 2004 pemerintah menerbitkan UU pengganti bagi UU No. 22 Tahun 1999 yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut berusaha memperbaiki kelemahan-kelemahan UU No. 22 Tahun 1999. Secara praktik, UU No. 32 Tahun 2004 dapat mengurangi distorsi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pembangkangan daerah, maupun kepala daerah terhadap pusat berkurang. Namun demikian bukan berarti UU No. 32 Tahun 2004 adalah undang-undang terbaik pada masa reformasi. Isu-isu strategis otonomi

daerah dalam masa UU No. 32 Tahun 2004 masih menjadi pekerjaan rumah yang belum terselesaikan oleh pemerintah pusat. Pemekaran daerah belum memberi hasil menggembirakan, tren korupsi di daerah semakin meningkat, dinasti politik dan kekuasaan di daerah tumbuh subur dan memicu tumbuhnya korupsi dan kolusi di daerah, pembagian urusan pemerintahan juga belum *clear cut*.

4.2.2 Perkembangan Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur

Selaras dengan topik disertasi ini, maka perkembangan kedudukan, wewenang dan tugas gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dibahas dalam sub bab tersendiri dengan tujuan agar diperoleh gambaran yang detil dan komprehensif terkait topik tersebut. Gubernur secara administratif memiliki status sebagai kepala daerah maka gradasi bahasan terhadap kedudukan, wewenang dan tugas gubernur akan bertitik tolak pada posisi gubernur dalam konteks sebagai kepala daerah. Melalui format seperti ini maka, sangat mungkin jika pembahasan tentang gubernur menyentuh pula tentang pengaturan kepala daerah yang lain yaitu bupati dan walikota. Sistematika penyajian sub bab tentang gubernur ini mengikuti format sebelumnya tidak mengupas satu persatu undang-undang pemerintahan daerah yang ada, tapi berdasarkan pada dimensi substansi pengaturan tentang gubernur, bupati/walikota. Identifikasi terhadap substansi pengaturan gubernur di dalam undang-undang pemerintahan daerah yang ada, maka pokok-pokok bahasan yang relevan untuk dikemukakan dalam sub bab ini adalah: 1) Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur, dan 2) Pengisian Jabatan Gubernur. Kedua dimensi tersebut dikemukakan dalam pembahasan di bawah ini.

4.2.2.1 Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur

Tidak ada Pasal maupun ayat atau ketentuan lain yang eksplisit mengatur tentang kedudukan gubernur dalam UU No. 1 Tahun 1945. Mengingat terbatasnya aspek yang diatur dalam undang-undang tersebut. Dalam Pasal 2 yang menyebutkan: “Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur

rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas daripadanya”. Sementara itu pada Pasal 3 disebutkan: “Oleh Komite Nasional Daerah dipilih beberapa orang, sebanyak-banyaknya 5 orang sebagai Badan Eksekutif, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan Pemerintahan sehari-hari dalam daerah itu”. Kedua Pasal ini menjadi satu-satunya petunjuk tentang kedudukan, wewenang dan tugas gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa awal kemerdekaan.

Sulit untuk memberikan interpretasi terhadap kedua Pasal tersebut karena terbatasnya informasi yang ada termasuk penjelasan UU No. 1 Tahun 1945 yang tidak memadai. Dalam undang-undang ini, apakah gubernur masuk dalam konsep kepala daerah yang dimaksud dalam Pasal 2 dan 3 di atas mengingat Pasal 1 menyatakan “Komite Nasional Daerah dilaksanakan di Karesidenan, di Kota berotonomi, Kabupaten dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri”. Pasal 1 ini tidak menyebut-nyebut tentang provinsi, juga tentang Gubernur. Adapun penjelasan Pasal 1 menyebutkan bahwa Komite Nasional Daerah di Provinsi, Kawedanan, Asistenan (Kecamatan), dan Si-ku dan Ku dalam kota, tak perlu dilanjutkan lagi. Mengacu pada Pasal dan penjelasan Pasal di atas, tampak bahwa provinsi tidak menjadi bagian dari pelaksanaan KND, pertanyaannya adalah apakah provinsi pada waktu itu berstatus sebagai wilayah administrasi atau daerah otonom sehingga provinsi otomatis tidak termasuk dalam ketentuan Pasal 1. Jika konsisten dengan penjelasan Pasal 1 di atas, dalam rangka KND ini pada posisi mana gubernur akan diletakkan? Mengingat gubernur adalah mengepalai provinsi, sedangkan provinsi tidak menjadi wilayah operasional KND atau dapatkah karesidenan diartikan pula sebagai pemerintahan provinsi? Berdasarkan UU No. 1 Tahun 1945, deskripsi kedudukan, wewenang dan tugas gubernur tidak tergambar dengan jelas.

UU No. 22 Tahun 1948 mengamanatkan kepala daerah sebagai ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah seperti tertuang dalam Pasal 2 ayat (3). Artinya gubernur sebagai kepala daerah provinsi juga berkedudukan sebagai ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah provinsi. Sehubungan dengan kekuasaan dan

kewajiban yang dimilikinya selaku kepala daerah, dalam Pasal 36 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1948 disebutkan: “Kepala Daerah mengawasi pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah dan berhak menahan dijalankannya putusan-putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah, bila dipandangnya putusan-putusan itu bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan undang-undang atau peraturan-peraturan Pemerintah dan peraturan-peraturan dari daerah yang lebih atas, bila putusan-putusan itu diambil oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah di bawah Provinsi”.

Meskipun tidak disebutkan secara eksplisit mengenai wewenang dan tugas gubernur di dalam undang-undang ini, merujuk pada bunyi pasal di atas dapat dikatakan bahwa kekuasaan dan kewajiban yang dimiliki oleh kepala daerah tersebut merupakan bagian dari peran dan fungsi gubernur sebagai kepala daerah provinsi. Jika dicermati, secara substansial kekuasaan dan kewajiban yang dimiliki oleh kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) tersebut cukup mewakili kepentingan pemerintah (dalam hal ini eksekutif) sebagai upaya untuk mengendalikan pemerintahan mengingat dinamika penyelenggaraan pemerintahan yang berlangsung pada masa itu. Dalam pasal tersebut kepala daerah memiliki wewenang mengawasi tugas dan pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah serta berhak menahan atau dalam praktiknya membatalkan putusan-putusan atau peraturan-peraturan yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan melanggar peraturan yang lebih tinggi.

Sama halnya dengan UU No. 22 Tahun 1948, dalam UU No. 1 Tahun 1957 gubernur sebagai kepala daerah juga memiliki kedudukan sebagai Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah seperti diatur dalam Pasal 6 ayat (1) yang menyatakan: “Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua serta anggota Dewan Pemerintah Daerah”. Dalam undang-undang ini tidak disebutkan secara rinci mengenai tugas, kewajiban apalagi peran dan fungsi kepala daerah termasuk gubernur. Karena gubernur sebagai kepala daerah adalah ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah, maka tidak ada salahnya jika dikemukakan tugas-tugas Dewan Pemerintah Harian

yang notabene diketuai oleh gubernur sebagai kepala daerah khususnya Pasal 44 sampai Pasal 46, sebagai berikut :

Pasal 44

- (1) Dewan Pemerintah Daerah menjalankan keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (2) Pimpinan sehari-hari Pemerintahan Daerah dijalankan oleh Dewan Pemerintah Daerah.

Pasal 45

Dalam Peraturan Daerah Dewan Pemerintah Daerah dapat disertai tugas untuk menetapkan peraturan-peraturan penyelenggaraan dari Peraturan Daerah itu.

Pasal 46

Keputusan Dewan Pemerintah Daerah ditandatangani oleh Ketua Dewan Pemerintah Daerah.

Mencermati pasal-pasal di atas tampak bahwa tugas dan kewajiban Dewan Pemerintah Daerah sangat strategis. Dewan Pemerintah Daerah menjalankan putusan-putusan DPRD, dan memimpin pelaksanaan pemerintahan daerah. Gubernur sebagai kepala daerah secara otomatis mengemban tugas dan kewajiban tersebut, lebih jauh gubernur juga disertai tugas menetapkan dan menandatangani peraturan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kedudukannya sebagai ketua Dewan Pemerintahan Daerah. Gubernur memiliki dua kedudukan sebagai kepala daerah dan selaku ketua Dewan Pemerintah Daerah. Peran dan fungsi Gubernur terelaborasi dalam tugas dan kewajiban dalam kedudukannya sebagai kepala daerah dan ketua Dewan Pemerintah Daerah.

Sementara itu dalam klausul yang tercantum dalam Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 Pasal 14 ayat (1) menempatkan kepala daerah sebagai:

- a) alat pemerintah pusat;
- b) alat pemerintah daerah.

Dalam ayat (2) Sebagai alat pemerintah pusat kepala daerah:

- a) mengurus ketertiban dan keamanan umum di daerah;
- b) menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah dan antara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah;
- c) melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah,

- d) menjalankan lain-lain kewenangan umum yang terletak dalam bidang urusan pemerintah pusat.
 a sampai dengan d menurut peraturan-perundangan yang berlaku, yang hingga saat ini dilakukan oleh Gubernur untuk Daerah tingkat I dan oleh Bupati/walikota untuk Daerah tingkat II.

Sebagai alat pemerintah daerah kepala daerah memberi pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik di bidang urusan rumah tangga daerah (otonom) maupun di bidang tugas pembantuan dalam pemerintahan, dalam arti bahwa Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan karena sesuatu keputusan Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya dalam Pasal 15 ayat (1) disebutkan: “Kepala Daerah tingkat I mempunyai kekuasaan untuk mempertanggungjawabkan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat I dan keputusan Pemerintah Daerah tingkat II, apabila dipandang bertentangan dengan garis-garis besar daripada haluan Negara, kepentingan umum atau peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatnya”.

Mengacu pada pasal dan ayat-ayat di atas, sebagai alat pemerintah pusat kepala daerah (Gubernur) memiliki posisi yang sangat penting seperti tertuang dalam Pasal 14 ayat (1). Ke-empat ayat yang tertuang dalam Pasal 14 sangat jelas memberikan gambaran mengenai wewenang dan tugas kepala daerah (Gubernur) dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Wewenang tersebut kemudian diperkuat lagi dengan Pasal 15 ayat (1) dimana Gubernur sebagai kepala daerah memiliki kekuasaan untuk mempertanggungjawabkan keputusan DPRD tingkat I dan keputusan Pemerintah Daerah tingkat I seperti bunyi pasal dan ayat di atas. Penpres No. 6 Tahun 1959 diterbitkan untuk menghentikan dualisme kepemimpinan yang ada di daerah seperti tertuang dalam penjelasan Pasal 14 berikut: “Dengan meletakkan pimpinan dua bidang pemerintahan dalam satu tangan, maka hapuslah adanya dualisme dalam pimpinan pemerintahan di daerah. Selanjutnya ditunjuk pada penjelasan umum”.

Kemudian dalam penjelasan umum poin 5 Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 menyebutkan: Pimpinan pemerintahan di daerah kini bersifat dualistis, dalam arti kata bahwa ada dua pimpinan yang berdiri terpisah, mengenai dua bidang pekerjaan yang pada hakekatnya sangat erat hubungannya satu sama lain.

Dua bidang itu ialah :

- a. bidang pemerintahan umum pusat di daerah di tangan Pamong Praja; dan
 - b. bidang otonomi dan tugas pembantuan dalam pemerintah (medebewind) ditangan pemerintah daerah.
- Pimpinan kedua bidang ini perlu diletakkan dalam satu tangan.

Selanjutnya pada penjelasan poin 6 disebutkan bahwa: Berdasarkan faktor-faktor tersebut diatas, maka untuk mencapai daya-guna sebesar-besarnya, pemerintah daerah diberi bentuk dan susunan serta kekuasaan, tugas dan kewajiban yang pada pokoknya adalah sebagai berikut :

- a. kekuasaan eksekutif yang dijalankan oleh Kepala Daerah tidak bersifat kolegal, akan tetapi sebaliknya juga tidak meninggalkan dasar permusyawaratan dalam sistim pemerintahan;
- b. anggota-anggota Badan Pemerintah Harian merupakan pembantu-pembantu Kepala Daerah dan harus bebas dari keanggotaan partai politik, hal mana diatur berdasarkan Peraturan Presiden No. 2 Tahun 1959.
- c. Kepala Daerah adalah pegawai Negara, yang tidak dapat diberhentikan karena sesuatu keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- d. Kepala Daerah mempunyai kekuasaan untuk mempertanggunghkan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan dan keputusan Pemerintah Daerah bawahannya, yang dianggapnya bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- e. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berwenang dalam bidang-bidang legislatif, anggaran pendapatan dan belanja serta pembangunan didaerah.

Titik berat substansi dalam Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 didominasi oleh pengaturan tentang kepala daerah. Apabila dicermati dari pasal-pasal di atas, sangat tampak bahwa pemerintah ingin pengaturan pemerintahan daerah tersentralisir kembali ke pusat. Kepala daerah berstatus sebagai alat pusat, dualisme kepemimpinan dihapuskan, dan kekuasaan eksekutif dipegang oleh kepala daerah bersifat individual tidak lagi kolegal. Ketentuan Pasal 4 menyebutkan kepala daerah tidak lagi dipilih tetapi diangkat oleh pemerintah pusat dan dijadikan sebagai pegawai negara. Kepala daerah juga tidak dapat diberhentikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bunyi Pasal 4 ayat (7) ini menunjukkan superioritas kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah.

Dalam UU No. 18 Tahun 1965 Bab III mengenai bentuk dan susunan pemerintah daerah dalam Pasal 5 disebutkan:

- (1) Pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (2) Kepala Daerah melaksanakan politik Pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hierarkhi yang ada.

Model pengangkatan kepala daerah sama seperti dalam ketentuan Penpres No. 6 Tahun 1959, yaitu oleh pemerintah pusat, kepala daerah tingkat I oleh Presiden, kepala daerah tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas persetujuan Presiden, kepala daerah tingkat III diangkat oleh kepala daerah tingkat I atas persetujuan Menteri Dalam Negeri.

Pasal 6 dinyatakan, “Dalam menjalankan Pemerintahan sehari-hari Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian”. Badan Pemerintah Harian (BPH) tetap diadopsi dalam undang-undang ini seperti undang-undang sebelumnya. Sejarah baru dalam konstruksi kepemimpinan daerah adalah keberadaan wakil kepala daerah yang selama ini belum pernah ada (Pasal 21). Pasal 8 menarik untuk dicermati, Pasal tersebut berbunyi: “Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan tugas mempertanggungjawabkannya kepada Kepala Daerah”. Kepala daerah sebagai kepala eksekutif memegang kuasa penuh atas jalannya pemerintahan daerah, tampaknya keinginan pusat untuk berperan penuh dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah masih kental seperti di Penpres No. 6 Tahun 1959.

Dalam penjelasan umum disebutkan : “Untuk menjamin kelangsungan kesatuan negara serta adanya pimpinan nasional, maka perlu kedudukan Kepala Daerah itu diperkuat dan diberi fungsi yang penting sekali, bukan saja menjadi pusat daya upaya kegiatan Pemerintah Daerah yang bergerak dibidang urusan rumah tangga Daerah, tetapi yang juga menjadi mata rantai yang kuat dalam organisasi Pemerintah Pusat. Maka dari itu Kepala Daerah bukan saja merupakan pimpinan Pemerintah Daerah, tetapi Kepala Daerah itu juga merupakan alat Pemerintah Pusat dan sebagai orang kepercayaan Presiden”.

Kekuasaan, tugas dan kewajiban kepala daerah tertuang dalam Pasal 44 sebagai berikut:

- (1) Kepala Daerah adalah:
 - a. alat Pemerintah Pusat;
 - b. alat Pemerintah Daerah.
- (2) Sebagai alat Pemerintah Pusat Kepala Daerah:
 - a. memegang pimpinan kebijaksanaan politik polisionel didaerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada penjabat-penjabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - b. menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan Pemerintah Pusat di Daerah dan antara jawatan-jawatan tersebut dengan Pemerintah Daerah;
 - c. melakukan pengawasan atas jalannya Pemerintah Daerah;
 - d. menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh Pemerintah Pusat.
- (3) Sebagai alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif Pemerintah Daerah baik dibidang urusan rumah-tangga Daerah maupun dibidang pembantuan.

Dalam Pasal 45 selanjutnya disebutkan:

- (1) Dalam menjalankan tugas kewenangannya, baik yang terletak dibidang urusan otonomi maupun dibidang tugas pembantuan dalam pemerintahan, Kepala Daerah memberikan pertanggung-jawab sekurang-kurangnya sekali setahun kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau apabila diminta oleh Dewan tersebut atau apabila dipandang perlu olehnya.
- (2) Dalam menjalankan tugas kewenangannya dibidang Pemerintahan Pusat Kepala Daerah tingkat I bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bagi Kepala Daerah tingkat II dan III kepada Kepala Daerah setingkat lebih atas.

Dalam penjelasan Pasal disebutkan bahwa wewenang Kepala Daerah memegang pimpinan dalam menentukan kebijaksanaan pelaksanaan politik Pemerintah Pusat mengenai ketertiban dan keamanan umum dilaksanakan sesuai dengan jiwa kegotong-royongan yang tercermin dalam Keputusan Presiden No. 71 Tahun 1964, dengan mengindahkan wewenang dan dengan bermusyawarah dengan alat-alat negara yang bertugas dan berwenang dalam bidang-bidang tersebut di daerahnya; sebaliknya dengan kewajiban bagi alat-alat negara yang dimaksud untuk mengindahkan wewenang dan kewibawaan Kepala Daerah.

Sehubungan dengan kebijakan politik polisionil dijelaskan bahwa kebijaksanaan politik polisionil dalam Pasal 44 sekali-kali bukanlah politik polisionil beleid yang ada ditangan seorang Gubernur/Resident dari jaman Hindia Belanda, yang semata-mata ditujukan untuk menumpas kegiatan politik bangsa Indonesia yang ingin melepaskan belenggu penjajahan. Kebijaksanaan politik polisionil yang ada pada seorang kepala daerah dalam alam sosialisme Indonesia yang berdasarkan Pancasila dengan demokrasi terpimpin sebagai alatnya dimaksudkan untuk memupuk, mempersatukan dan mengembangkan kegiatan politik Bangsa Indonesia yang progresif revolusioner untuk mencapai tujuan revolusi, dan kebijaksanaan politik polisionil dalam arti menghambat, menumpas atau membinasakan hanya ditujukan terhadap kegiatan politik antek-antek nekolim dan kaum kontra revolusioner.

UU No. 18 Tahun 1965 mengatur juga tentang wakil kepala daerah yang tertuang dalam Pasal 21. Kekuasaan, tugas dan kewajiban wakil kepala daerah selanjutnya diatur dalam Pasal 47 dan Pasal 48 sebagai berikut:

Pasal 47

- (1) Wakil Kepala Daerah adalah:
 - a. alat Pemerintah Pusat;
 - b. alat Pemerintah Daerah
- (2) Wakil Kepala Daerah membantu Kepala Daerah dalam menjalankan tugas kewenangannya sehari-hari menurut pedoman yang diberikan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (3) Apabila dipandang perlu, Kepala Daerah dapat menyerahkan kepada Wakil Kepala Daerah untuk atas namanya memberikan keterangan dihadapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 48.

- (1) Jika Kepala Daerah tidak dapat melakukan tugas kewenangannya Wakil Kepala Daerah melakukan tugas kewenangan Kepala Daerah.
- (2) Jika Kepala Daerah meninggal dunia atau diperhentikan, Wakil Kepala Daerah diangkat sebagai penggantinya sampai akhir masa jabatannya, kecuali apabila penguasa yang berhak mengangkat menentukan lain.

Kedudukan dan posisi wakil kepala daerah adalah sebagai alat pemerintah pusat dan alat pemerintah daerah guna membantu kepala daerah dalam menjalankan tugas dan

kewenangan sehari-hari. Keberadaan wakil kepala daerah dalam UU No. 18 Tahun 1965 merupakan sejarah baru dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Selama ini jabatan tersebut hanya diadakan di daerah otonom yang berstatus istimewa.

Dalam UU No. 5 Tahun 1974 dianut asas dekonsentrasi selain desentralisasi. Dalam struktur pembagian wilayah, undang-undang ini selain membagi wilayah Negara Indonesia menjadi daerah-daerah juga terbagi ke dalam wilayah-wilayah administrasi. Hal ini menyebabkan terwujudnya dua status kedudukan gubernur, yaitu sebagai kepala wilayah dan selaku kepala daerah. Sebagai kepala wilayah, gubernur melaksanakan urusan-urusan dekonsentrasi, sedangkan selaku kepala daerah menyelenggarakan urusan-urusan desentralisasi. Adapun hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada kepala daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974 tertuang di ketentuan Pasal 22, yang menyebutkan:

- (1) Kepala Daerah menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan Daerah.
- (2) Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pemerintahan Daerah, Kepala Daerah menurut hierarkhi bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.
- (3) Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pemerintahan Daerah, Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (4) Pedoman tentang pemberian keterangan pertanggungjawaban yang dimaksud dalam ayat (3) Pasal ini, ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Substansi ayat (1) sampai dengan ayat (4) pada Pasal 22 di atas belum menunjukkan secara rinci peran dan fungsi kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sehubungan dengan wewenang, tugas dan kewajiban kepala wilayah, Pasal 81 UU No. 5 Tahun 1974 menyatakan sebagai berikut:

Wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah adalah :

- a. membina ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan, ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh pemerintah;

- b. melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah;
- c. menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan instansi-instansi vertikal dan antara instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai dayaguna dan hasilguna yang sebesar-besarnya;
- d. membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- e. mengusahakan secara terus-menerus agar segala peraturan-perundang-undangan dan Peraturan Daerah dijalankan oleh instansi-instansi pemerintah dan pemerintah daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan;
- f. melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya;
- g. melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu Instansi lainnya.

Berdasarkan rincian wewenang, tugas dan kewajiban di atas dapat dikatakan bahwa kepala wilayah memiliki peran dan fungsi yang luas, meliputi urusan ketentraman, ketertiban, koordinasi, pembimbingan dan pengawasan. Wewenang, tugas dan pekerjaan tersebut memiliki ruang lingkup di wilayah kabupaten, kota, kota administratif hingga kecamatan termasuk instansi vertikal.

Dalam UU No. 5 Tahun 1974 status ganda kepala daerah ini tidak hanya bagi kepala daerah pada level provinsi tapi juga bagi kabupaten/kota dan daerah lainnya seperti tertuang dalam ketentuan Pasal 72 sebagai berikut:

- (1) Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah provinsi dan ibu kota negara.
- (2) Wilayah provinsi dibagi dalam wilayah-wilayah kabupaten dan kotamadya.
- (3) Wilayah kabupaten dan kotamadya dibagi dalam wilayah-wilayah kecamatan.
- (4) Apabila dipandang perlu sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangannya, dalam wilayah kabupaten dapat dibentuk kota administratif yang pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian secara otomatis sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974 daerah-daerah tersebut juga berstatus ganda, sebagai daerah otonom dan wilayah administrasi. Konsekuensinya kepala daerah kabupaten, kota, kota administratif, dan kecamatan memiliki dua peran yaitu sebagai kepala daerah dan sebagai kepala wilayah administratif. Nama dan batas daerah adalah sama dengan

nama dan batas wilayah baik pada level provinsi, kabupaten, kota termasuk lokasi di mana daerah dan wilayah tersebut berada.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 juga mengatur tentang wakil kepala daerah, seperti yang tertuang dalam Pasal 24. Adapun tugas dan wewenangnya adalah membantu kepala daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sehari-hari sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri dan menjalankan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan seperti yang diatur dalam Pasal 25. UU No. 5 Tahun 1974 memiliki beberapa kandungan substansi pengaturan yang unik, salah satu diantaranya adalah dicantumkannya sebutan gubernur, bupati, walikotamadya, walikota, dan camat secara eksplisit sebagai kepala wilayah seperti yang diatur dalam Pasal 77. Dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah sebelumnya penyebutan gubernur, bupati, walikota, walikotamadya, dan camat jarang dilakukan.

UU No. 22 Tahun 1999 mengatur ketentuan tentang kepala daerah dalam Pasal 30 hingga Pasal 59. Substansi yang diatur cukup lengkap dan rinci mulai dari kepala daerah provinsi dan gubernur sebagai kepala wilayah, serta kepala daerah kabupaten/kota. Materi yang dibahas dalam pasal-pasal tersebut meliputi syarat-syarat menjadi kepala daerah, mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, kewajiban kepala daerah, larangan bagi kepala daerah, pemberhentian kepala daerah, tindakan penyidikan terhadap kepala daerah, kewajiban wakil kepala daerah, dan kedudukan keuangan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Khusus tentang gubernur, beberapa pengaturan yang berkaitan erat dengan kedudukan gubernur sebagai kepala daerah dan selaku wakil pemerintah diatur dalam ketentuan pasal-pasal sebagai berikut:

Pasal 2 :

- (1) Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom. Daerah Provinsi berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi.

Jastifikasi terhadap status provinsi sebagai daerah otonom dan wilayah administrasi tertuang dalam Pasal 2 di atas. Konsekuensinya gubernur memiliki status ganda yaitu selain sebagai kepala daerah otonom provinsi dan selaku kepala wilayah administrasi.

Status ganda gubernur otomatis mempengaruhi desain kewenangan yang dimiliki oleh provinsi baik dalam tataran sebagai daerah otonom maupun sebagai wilayah administrasi. Kewenangan provinsi tersebut diatur dalam Pasal 9 sebagai berikut:

- (1) Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang Pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang Pemerintahan tertentu lainnya.
- (2) Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
- (3) Kewenangan Provinsi sebagai Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang Pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.

Apabila ke-tiga ayat dalam Pasal 9 tersebut dicermati, maka tidak ada klausul ayat yang jelas-jelas membedakan antara ayat (1), (2), dan ayat (3) di atas. Bukan hanya pada potensi terjadinya tumpang tindih antar substansi ayat, tapi ayat-ayat tersebut juga membingungkan untuk diinterpretasikan. Ketidakjelasan itu menyangkut jenis kewenangan apa saja yang akan didesentralisasikan, konteks lintas kabupaten dan kota itu seperti apa, serta kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota itu yang bagaimana. Pada ayat (3) potensi ketumpang-tindihan antar ayat semakin terlihat jelas sehubungan dengan tidak jelasnya materi yang diatur pada ayat (3) di atas. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, gubernur sebagai kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Dalam kapasitasnya sebagai wakil pemerintah gubernur berada di bawah dan bertanggungjawab kepada presiden seperti tertuang dalam Pasal 31 UU No. 22 Tahun 1999. Kewajiban kepala daerah dalam menjalankan tugasnya diatur dalam Pasal 43 dengan rincian sebagai berikut:

Kepala Daerah mempunyai kewajiban :

- a. mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana cita-cita Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945;
- b. memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- c. menghormati kedaulatan rakyat;
- d. menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- e. meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat;

- f. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; dan
- g. mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama dengan DPRD.

Detil kewajiban kepala daerah di atas secara eksplisit menunjukkan bahwa kepala daerah mengemban tugas konstitusi, mulai dari menjaga keutuhan NKRI, memegang teguh Pancasila dan UUD 45, meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan lainnya seperti tertuang pada Pasal di atas. Kewajiban konstitutif di atas sangat strategis dibebankan kepada kepala daerah mengingat kewenangan dan kedudukan yang dimilikinya. Kepala daerah diharapkan mampu melaksanakan kebijakan desentralisasi tanpa menciderai kesatuan dan persatuan bangsa serta mampu mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat yang dipimpinnya. Adapun tentang tugas wakil kepala daerah, tertuang dalam Pasal 57, diantaranya adalah membantu kepala daerah dalam melaksanakan kewajibannya serta mengkoordinasikan kegiatan instansi pemerintahan di daerah.

Segala hal tentang kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 diatur melalui Pasal 24 sampai dengan Pasal 38. Subtansi pengaturan meliputi tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah, larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah, pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah dan tindakan penyidikan terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah. Terkait dengan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah diatur dalam Pasal 37 dan 38 sebagai berikut:

Pasal 37

- (1) Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan.
- (2) Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

Pasal 38

- (1) Gubernur dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 memiliki tugas dan wewenang:
 - a. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
 - b. koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota;

- c. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.
- (2) Pendanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada APBN.
- (3) Kedudukan keuangan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- (4) Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 37 dan Pasal 38 di atas jelas mengatur tentang Gubernur sebagai wakil pemerintah. Mencermati substansi pada ayat-ayat di kedua pasal di atas dapat dikatakan bahwa belum ada sebuah ketegasan dan kejelasan posisi gubernur sebagai wakil pemerintah. Bahkan dapat dikatakan jika ayat (1) Pasal 38 tersebut sangatlah sumir, tidak ada bedanya dengan tugas dan wewenang gubernur sebagai kepala daerah. Sementara amanat yang terkandung di ayat (2), (3), dan ayat (4) pada tahun 2010 mulai direalisasikan oleh pemerintah melalui diterbitkannya PP 19 Tahun 2010 juncto PP 23 Tahun 2011 yang mengatur tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi. Namun demikian terbitnya PP tersebut tidak menjamin selesainya permasalahan dalam lingkup gubernur sebagai wakil pemerintah. Perangkat organisasi belum terbentuk, rincian tugas dan wewenang gubernur tidak tegas, dan kedudukan keuangan tidak jelas menjadi contoh belum tuntasnya isu-isu kritis tentang gubernur sebagai wakil pemerintah.

4.2.2.2 Pengisian Jabatan Gubernur

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tidak secara tegas memberi penjelasan tentang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah. Hal ini bisa dimaklumi sebab secara substansial undang-undang ini lebih banyak berbicara tentang desentralisasi politik dengan penekanan pada kekuasaan legislatif lokal daripada berbicara tentang desentralisasi administratif. Lebih daripada itu pada kenyataannya UU No. 1 Tahun 1945 secara eksplisit memang belum mengatur mekanisme pengisian jabatan gubernur baik melalui pemilihan umum maupun melalui DPRD. Dalam hal ini sangat mungkin bahwa pengisian jabatan kepala daerah termasuk gubernur pada dasarnya

masih merupakan warisan dari sistem pemerintahan yang lama yaitu pada masa pemerintahan Hindia Belanda. Mengingat pada awal kemerdekaan sistem pemerintahan belum tertata dengan baik, maka pengisian jabatan kepala daerah belum dilakukan secara khusus akan tetapi masih melanjutkan dari kepala daerah yang sudah ada.

Pengisian kepala daerah dalam UU No. 22 Tahun 1948 tertuang dalam Pasal 18 ayat (1). Dalam ayat tersebut dinyatakan bahwa kepala daerah provinsi diangkat oleh Presiden dari sedikitnya dua atau sebanyak-banyaknya 4 calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Sehubungan dengan mekanisme pengisian kepala daerah istimewa dalam ayat (5) disebutkan bahwa kepala daerah istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga di daerah tersebut dizaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu. Selain itu UU No. 22 Tahun 1948 juga memberi hak bagi daerah istimewa untuk memiliki wakil kepala daerah, diatur dalam ayat (6) yang menyatakan bahwa “untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang wakil Kepala Daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5). Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota Dewan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 mengamanatkan pemilihan kepala daerah dilakukan menurut aturan yang ditetapkan termasuk mekanisme pengangkatan dan pemberhentiannya seperti diatur dalam Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2). Sebelum undang-undang tersebut lahir untuk sementara waktu kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan seperti tertuang dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1). Dalam ketentuan berikutnya ayat (3) disebutkan bahwa kepala daerah dipilih untuk satu masa pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau bagi mereka yang dipilih antar waktu guna mengisi lowongan Kepala Daerah, untuk sisa masa pemilihan tersebut. Pengesahan terhadap hasil pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Presiden bagi kepala daerah tingkat I dan Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk

olehnya untuk kepala daerah dari tingkat ke II dan ke III, seperti diatur dalam ayat (2).

Sehubungan dengan pengaturan bagi kepala daerah istimewa, terdapat substansi agak berbeda dibandingkan pengaturan di UU No. 22 Tahun 1948. Jika UU No. 22 Tahun 1948 kepala daerah langsung dapat dipilih oleh Presiden, maka pada UU No. 1 Tahun 1957 kepala daerah istimewa harus diajukan terlebih dahulu oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, secara lengkap petikan Pasal 25 ayat (1) adalah sebagai berikut: Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu dijamin sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat istiadat dalam daerah itu, dan diangkat dan diberhentikan oleh: a) Presiden bagi Daerah Istimewa tingkat I, b) Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Daerah Istimewa tingkat II dan III. Selanjutnya untuk wakil kepala daerah, sesuai bunyi ayat (2) menyebutkan Daerah Istimewa dapat diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa yang diangkat dan diberhentikan oleh penguasa yang mengangkat/memberhentikan Kepala Daerah Istimewa, dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1). Sementara itu karena jabatannya, Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah Ketua serta anggota dan Wakil Ketua serta anggota dari Dewan Pemerintah Daerah, seperti yang diatur pada ayat (3).

UU No. 18 Tahun 1965 secara tegas menyebutkan melalui Pasal 11 bahwa dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah, kepala daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Kemudian pada Pasal 12 ayat (1) menyatakan bahwa “Kepala Daerah tingkat I diangkat oleh Presiden dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan”. Dua klausul pengaturan pada ayat (2) dan ayat (3) berbunyi : “Apabila dari pencalonan itu tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan diminta oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden untuk

mengajukan pencalonan yang kedua dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama”. Pada ayat (3) dinyatakan: “Apabila juga pada pencalonan yang kedua seperti di maksud ayat (2) diatas tidak ada calon yang memenuhi syarat, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah diluar pencalonan”. Dari pernyataan ayat-ayat di atas, jelas bahwa dalam UU No. 18 Tahun 1965 pengisian jabatan kepala daerah pada semua level sepenuhnya berada di tangan Presiden.

UU No. 5 Tahun 1974 mengatur mekanisme pengisian kepala daerah melalui Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) sebagai berikut: “Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ Pimpinan Fraksi-fraksi depan Menteri Dalam Negeri”, ayat (1). Dalam ayat (2) disebutkan: “Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya”. Tata cara pelaksanaan ketentuan ayat (1) selanjutnya diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Pengaturan tentang tata cara pengisian kepala daerah ini tidak berbeda jauh dengan substansi pengisian jabatan kepala daerah pada UU No. 18 Tahun 1965, dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memilih dan mengusulkan calon-calon kepala daerah untuk selanjutnya dipilih oleh Presiden.

Pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui pemilihan secara bersamaan yang ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan, seperti yang diatur dalam Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2). Dalam konteks Gubernur, Pasal 38 ayat (1) menyebutkan “Nama-nama calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan Presiden”. Sedangkan ayat (2) menyebutkan “Nama-nama calon Bupati dan calon Wakil Bupati serta calon Walikota dan calon Wakil Walikota yang akan dipilih oleh DPRD ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPRD. Pasal 40 ayat (1), (2), dan ayat

(3) mengatur secara substansial pokok-pokok pikiran bagaimana pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan.

Prinsip yang digunakan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Setiap anggota DPRD dapat memberikan suaranya kepada satu pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dan pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD. Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden. Sejalan dengan pelaksanaan reformasi yang berlangsung di Indonesia, maka pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang sentralistis pada masa pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 dan sebelumnya mulai dihapuskan. Sebagai gantinya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan melalui pemilihan di DPRD. Pada UU No. 22 Tahun 1999 hegemoni Presiden terhadap kepala daerah mulai runtuh, pemilihan kepala daerah baik di provinsi, kabupaten/kota tidak lagi dipilih mutlak oleh Presiden.

Pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah mengalami transformasi terus menerus seiring dengan iklim demokrasi yang berhembus kencang di Indonesia. UU No. 32 Tahun 2004 menjadi bagian penting dalam proses demokrasi tersebut melalui pemilihan kepala daerah secara langsung. Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”. Ayat ini menjadi dasar bagi dilaksanakannya pemilihan kepala daerah langsung (Pildasung). Adapun calon kepala daerah bersumber dari partai politik atau gabungan partai seperti yang diatur pada ayat (2) disebutkan: “Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dalam perkembangannya calon kepala daerah kemudian dapat diikuti oleh calon independen yang pencalonannya tidak melalui partai politik.

Dalam UU no 1 Tahun 1945, kepala daerah mengepalai Badan Perwakilan Rakyat Daerah dan memiliki tugas mengatur rumah tangga daerahnya. Disamping itu kepala daerah juga berkedudukan sebagai anggota dan ketua Badan Pemerintah Daerah yang bertugas menjalankan pemerintahan daerah sehari-hari. UU No 1 Tahun 1945 secara substansial sangat ringkas dan tidak diberi penjelasan, maka dalam praktiknya undang-undang tersebut seringkali memicu persoalan. Gubernur tidak optimal menyelenggarakan pemerintahan daerah karena keterbatasan sumber daya pendukung, ruang lingkup tugas dan wewenang tidak jelas dan lebih dititikberatkan pada konsolidasi internal pemerintahan karena Belanda terus bergerak menganulir kemerdekaan Indonesia.

Kepala daerah dalam UU No. 22 Tahun 1948 masih menjadi ketua Dewan Pemerintah Daerah dan sekaligus sebagai anggota yang diangkat oleh presiden. Namun demikian tidak seperti dalam UU No. 1 tahun 1945, kepala daerah tidak langsung menjadi ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melainkan melalui pemilihan oleh dan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hal ini tampaknya dimaksudkan agar kepala eksekutif dan pimpinan DPRD tidak dipegang di tangan satu orang. Dalam konteks ini, sebagai kepala daerah dalam menjalankan tugasnya selaku pengawas merupakan wakil pemerintah pusat, sedangkan sebagai ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah, kepala daerah merupakan organ dari pemerintah daerah.

Dalam UU No. 1 Tahun 1957 kepala daerah karena jabatannya merupakan ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah. Kepala daerah dalam UU No. 1 Tahun 1957 menjadi alat daerah, dalam arti penyelenggaraan pemerintahan daerah selalu bertindak kolegal yaitu bersama-sama dengan anggota Dewan Pemerintah daerah lainnya. Kepala daerah disertai tugas-tugas penyelenggaraan otonomi daerah. Meskipun secara substansial UU No. 1 Tahun 1957 dualisme kepemimpinan daerah sudah dihapuskan, namun dalam prakteknya kondisi tersebut masih berlangsung. Tugas pengawasan pada masa undang-undang ini sudah tidak dibebankan oleh kepala daerah tapi diberikan kepada menteri dalam negeri sebab kepala daerah adalah murni sebagai alat pemerintah daerah.

Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 meskipun bentuknya bukan undang-undang membawa pengaruh besar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam konteks tugas dan wewenang kepala daerah terdapat dua substansi pokok yang perlu dikemukakan, yakni: pertama, pimpinan dalam bidang pemerintahan umum pusat di daerah dan pimpinan dalam bidang pemerintah daerah diletakkan di tangan seorang kepala daerah. Dalam arti dualisme pimpinan pemerintahan daerah benar-benar terputus. Kedua, kekuasaan eksekutif yang dijalankan oleh kepala daerah tidak bersifat kolegial akan tetapi sebaliknya juga tidak meninggalkan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan. Lima belas bulan paska diterbitkannya Penetapan Presiden No 6 Tahun 1959, pemerintah menerbitkan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 untuk menyempurnakan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959.

Pada masa UU No. 18 Tahun 1965, kepala daerah berkedudukan sebagai alat pemerintah pusat dan alat pemerintah daerah. Sebagai alat pemerintah pusat, kepala daerah memiliki beberapa tugas dan wewenang: pertama, memegang pimpinan kebijaksanaan politik polisionil di daerahnya, kedua, menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan dengan pemerintah daerah, mengadakan pengawasan atas jalannya pemerintah daerah, menjalankan perintah pemerintah pusat. Sementara kepala daerah sebagai alat pemerintah daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif pemerintahan daerah baik dibidang otonomi maupun di bidang tugas pembantuan. Pelaksanaan tugas kepala daerah tidak berjalan sebagaimana mestinya, sebab beberapa saat setelah UU No. 18 Tahun 1965 diterbitkan timbul Gerakan 30 September 1965 yang segera mempengaruhi seluruh penyelenggaraan pemerintahan pada masa itu.

Dalam UU No. 5 Tahun 1974 kepala daerah baik gubernur, bupati/walikota berkedudukan sebagai kepala daerah dan kepala wilayah administrasi. Selaku kepala wilayah, gubernur, bupati/walikota berstatus juga sebagai wakil pemerintah. Kedudukan gubernur baik sebagai kepala daerah maupun selaku kepala wilayah/wakil pemerintah berjalan efektif melalui pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi. Dalam konteks gubernur sebagai kepala wilayah administrasi/wakil

pemerintah, gubernur menjadi wakil pemerintah yang kuat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya untuk melaksanakan pemerintahan umum.

UU No. 22 Tahun 1999 kedudukan gubernur masih sama dengan UU No. 5 Tahun 1974 sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah. Peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah tidak berjalan sama sekali. Lima tahun disahkannya UU No. 22 Tahun 1999 gubernur sebagai wakil pemerintah dapat dikatakan tidak memberi kontribusi berarti dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sama halnya dengan UU No. 32 Tahun 2004, gubernur memiliki kedudukan ganda sebagai wakil pemerintah dan kepala daerah. Lemahnya dukungan bagi pelaksanaan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah menyebabkan posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak memiliki makna apapun dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketiadaan perangkat organisasi, minimnya anggaran keuangan, ruang lingkup tugas dan wewenang yang tidak jelas menyebabkan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah hanya sekedar simbol semata.

BAB 5
KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG GUBERNUR
SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH BERDASARKAN
UU NO. 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Kedudukan, tugas dan wewenang gubernur terentang panjang dalam khasanah pemerintahan daerah di Indonesia baik sebelum Indonesia merdeka maupun setelah merdeka melalui undang-undang pemerintahan daerah yang pernah diterbitkan hingga undang-undang terakhir yaitu UU No. 32 Tahun 2004. Sebelum diubah dengan UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, kontroversi kedudukan gubernur terus berlangsung khususnya dalam konteks gubernur sebagai wakil pemerintah. Disertasi dengan topik gubernur sebagai wakil pemerintah merupakan upaya untuk mengeksplorasi dinamika, persoalan dan menemukan klarifikasi terhadap kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Berdasarkan pengumpulan data yang dilakukan melalui serangkaian wawancara dan audiensi dengan berbagai narasumber baik di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah maupun Provinsi Jawa Timur serta sejumlah kabupaten/kota di kedua provinsi tersebut, ditemukan banyak informasi yang relevan dengan kebutuhan disertasi. Di samping itu peneliti juga melakukan diskusi dengan sejumlah pakar dan ahli pemerintahan daerah baik dari kalangan praktisi maupun akademisi untuk memperkuat dan mempertajam analisis. Dari data yang berhasil dikumpulkan menunjukkan bahwa kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah memiliki banyak kelemahan baik dalam tataran normatif maupun implementasinya.

Berdasarkan analisis yang dilakukan, informasi dan data yang diperoleh di lapangan dikonstruksi dalam beberapa aspek untuk menjawab pertanyaan dan tujuan penelitian yang dikemukakan dalam beberapa sub bab sebagai berikut: 1) efektifitas peran dan fungsi gubernur, 2) relasi gubernur sebagai wakil pemerintah dengan instansi vertikal, 3) relasi gubernur sebagai wakil pemerintah dengan bupati/walikota, 4) relasi gubernur dengan DPRD, 5) implementasi PP 19 Tahun 2010 jo PP 23 Tahun 2011, 6) organisasi, perangkat dan keuangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, 7) pilkada gubernur, 8) desain sistem

pemerintahan daerah ke depan, dan 9) konstruksi peran dan fungsi gubernur ke depan. Paparan terhadap aspek-aspek tersebut di kemukakan di bawah ini.

5.1 Efektifitas Peran dan Fungsi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah

Muncul sinyalemen yang menunjukkan bahwa peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah selama ini berjalan tidak efektif. Lahirnya PP No. 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi yang kemudian direvisi dengan PP No. 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 dinilai terlambat mengingat amanat untuk mengatur pelaksanaan peran dan fungsi gubernur ini sudah termaktub di dalam UU No. 32 Tahun 2004.

Menurut Gubernur Kalimantan Tengah Agustin Teras Narang dalam kesempatan wawancara dengan peneliti menyatakan bahwa: “apabila ada orang yang berpendapat bahwa peran gubernur tidak efektif, hal ini bukan disebabkan oleh institusinya, tapi karena pendelegasian wewenang yang tidak diberikan secara penuh”. Teras Narang menambahkan, memang anggaran gubernur sebagai wakil pemerintah untuk membina, mengawasi dan koordinasi selama ini tidak ada.²⁹⁷ Hal ini yang sekiranya menjadi salah satu penyebab peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah tidak berjalan seperti yang diharapkan.

Walikota Palangkaraya Riban Satya mengemukakan bahwa, apabila dilihat dari tugas pokok dan fungsi, gubernur seharusnya adalah pejabat dekonsentrasi. Dalam implementasinya terdapat beberapa kerisauan terhadap fungsi gubernur sebagai pejabat dekonsentrasi dengan UU No. 32 Tahun 2004, semua tugas pemerintah pusat yang diotonomikan ke daerah berbenturan dengan peran gubernur. Riban Satya menyatakan, terdapat tugas dan peran-peran tertentu oleh pemerintah pusat yang berhubungan langsung dengan daerah yang akan lebih efektif apabila didelegasikan kepada bupati/walikota. Apalagi sebenarnya

²⁹⁷ Agustin Teras Narang, Wawancara 9 Februari 2012, pukul 14.00WIB ~ 15.30 WIB, Ruang Kerja Gubernur Provinsi Kalimantan Tengah.

gubernur dalam hal ini tidak memiliki wilayah melainkan kabupaten dan kota yang memiliki wilayah. Harus diakui untuk mengatur kabupaten/kota diperlukan koordinator, dan koordinator bupati/walikota di daerah adalah gubernur sebagai perpanjangan pemerintah pusat di daerah.²⁹⁸

Di sisi lain menurut Riban Satya, seringkali muncul ambivalensi peran gubernur, misalnya dengan posisi gubernur sebagai pembina kepegawaian di daerah, bupati/walikota juga sebagai pembina kepegawaian di daerah. Dalam rangka pembinaan seharusnya gubernur tidak boleh mencampuri hal-hal yang berhubungan dengan rumah tangga bupati/walikota. Gubernur, bupati/walikota mengatur pegawai di wilayah masing-masing. Jika terjadi mutasi pegawai antar provinsi, antar kabupaten/kota, gubernur dapat berperan. Gubernur, bupati/walikota seharusnya menjalin koordinasi karena masing-masing mempunyai pegawai sendiri. Lemahnya koordinasi dan komunikasi dapat menciptakan konflik dan gesekan. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat seperti tidak dihargai, pusat seringkali tidak konsisten dan sampai hari ini masih terdapat peran gubernur yang seharusnya tidak dilaksanakan oleh gubernur tapi seharusnya diserahkan kepada kabupaten/kota.²⁹⁹

Sehubungan dengan sinyalemen ketidakefektifan peran gubernur sebagai wakil pemerintah dalam menjalankan peran dan fungsinya, Riban Satya menyatakan bahwa efektif tidak efektif tergantung teknis pelaksanaan di lapangan. Jika komunikasi antara pemerintah dengan gubernur dan antara gubernur, bupati/walikota berjalan dengan baik maka akan efektif. Tapi perlu ada revaluasi kembali terkait hal-hal yang teknis karena memang bahasa koordinasi itu susah, ego sektoral lebih kuat. Sebenarnya efektif atau tidak efektif dapat dilihat berdasarkan perannya, gubernur Kalimantan Tengah selama ini sudah proaktif bahkan terkadang malah lupa bahwa peran sebagai gubernur itu ada batasan-batasannya.³⁰⁰

Riban Satya menambahkan bahwa undang-undang yang ada perlu penyempurnaan, masih banyak keluhan bahwa otonomi daerah telah

²⁹⁸ HM. Riban Satya, Wawancara Walikota Palangkaraya, 8 Februari 2012, 13.30 WIB ~ 14.30 WIB.

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ *Ibid.*

memunculkan raja-raja kecil di daerah. Dulu sebelum UU No. 22 Tahun 1999, gubernur betul-betul kuat di daerah, murni sebagai aparat dekonsentrasi, tapi saat ini peran gubernur menjadi lemah semenjak dilakukan perubahan UU No. 5 Tahun 1974. Bahkan ke depan sudah berkembang wacana gubernur tidak dipilih oleh rakyat lagi, untuk penghematan anggaran, tapi dipilih oleh DPRD.³⁰¹

Menurut Riban Satya, peran gubernur seharusnya diletakkan pada konteks dekonsentrasi, untuk itu dekonsentrasinya harus diperkuat. Sementara yang teknis-teknis diserahkan kepada kabupaten/kota atau instansi teknis yang ada. Sudah banyak tugas dan fungsi walikota, kalau semua dipegang oleh walikota kapan walikota mengurus yang lain. Tugas-tugas yang sifatnya tidak strategis diserahkan kepada instansi teknis, kecamatan, atau kelurahan. Pelayanan-pelayanan dasar tidak perlu harus menggunakan birokrasi yang panjang, serahkan ke camat, apalagi sekarang kepala daerah bupati/walikota ini memiliki bendahara umum daerah ada dinas pengelola keuangan dan aset daerah untuk mengurus anggaran di sekretariat. Sebagai orang yang bekerja di birokrasi Riban Satya berpendapat bahwa konsep peran gubernur sebagai wakil pemerintah sudah bagus tinggal membenahan dan evaluasi, dalam hal ini peran gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus diperkuat.³⁰²

Terkait dengan munculnya beberapa konflik di daerah, Riban Satya tidak sependapat jika hal tersebut berhubungan dengan peran dekonsentrasi yang lemah dari gubernur, hal ini lebih karena tidak berfungsinya peran dekonsentrasi. Kepala daerah tidak memiliki peran apa-apa untuk menyelesaikan persoalan. Faktor lain yang turut mempengaruhi adalah gubernur tidak mampu melaksanakan tugasnya dengan baik walaupun dekonsentrasi berjalan karena peran masyarakat dan tokoh-tokoh masyarakat dikaburkan. Dikaburkan dalam arti mandul tidak memiliki kekuatan apa-apa, peran tokoh, pemuka adat di undang-undang tidak diatur. Suatu misal, seringkali tokoh-tokoh adat yang dapat mengkomunikasikan kepentingan pihak perusahaan, perkebunan atau pertambangan dengan masyarakat yang sedang bersengketa. Tokoh-tokoh adat ini cukup efektif, hemat, tidak ditumpangi LSM, atau preman, betul-betul membawa aspirasi masyarakat, dapat meredam suasana masyarakat. Dalam undang-undang pemerintahan daerah peran damang,

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² *Ibid.*

tokoh/pemuka adat sudah hilang. Dulu posisi camat dengan damang sebagai tokoh adat ini sejajar, dua pejabat formal dan non formal ini seharusnya dapat saling melengkapi.³⁰³

Sekretaris Daerah Kota Palangkaraya, Sanijan mengemukakan bahwa, pelaksanaan tugas gubernur banyak dipengaruhi oleh bupati/walikota yang diusung oleh partai politik yang berbeda-beda termasuk tim sukses dan kelompoknya sehingga kadang-kadang mengacaukan kebersamaan antara gubernur, bupati/walikota. Jadi jika dilihat secara kewenangan, terkait individu, politik dan partai pengusung, hal ini kadang-kadang ikut mempengaruhi pola pemerintahan.³⁰⁴ Menurut pengamatan Sanijan, saat ini penyelenggaraan pemerintahan di Kalteng berjalan cukup baik, meskipun dalam konteks koordinasi tugas dan relasi politik kadang terdapat perbedaan. Termasuk isu yang muncul bupati/walikota tidak hadir jika diundang gubernur lebih disebabkan karena ada kesibukan lain atau alasan lain sehingga tidak dapat datang.³⁰⁵

Sanijan menyatakan terkait dengan ketidakefektifan peran gubernur sebagai wakil pemerintah terjadi bukan dari gubernur sendiri tapi disebabkan juga oleh pemerintah pusat, seperti kata orang kepalanya dilepas tapi ekornya masih dipegang. Contohnya seperti jalan provinsi, jalan nasional saja masih diserahkan kepada balai-balai kementerian pusat, tidak ke provinsi sebagai perwakilan pemerintah pusat. Seperti Balai Bina Marga, Balai Sumber Daya Air, balai-balai ini di bawah Kementerian Pekerjaan Umum. Kalau memang gubernur sudah sepakat sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat maka semua program di daerah seharusnya diserahkan sepenuhnya kepada gubernur atau daerah. Jika dikatakan daerah tidak siap, kurang tenaga profesional, maka tugas pusat membantu menyediakan tenaga profesional bukan membentuk badan sendiri yang akhirnya dapat menimbulkan suatu kesenjangan.³⁰⁶

Menurut Sanijan, seharusnya antar tingkatan pemerintahan memiliki arah kebijakan yang sama, tapi kalau satunya ke hilir satunya ke hulu ini yang sulit. Sanijan menambahkan, latar belakang politik dapat menjadi kendala, menurut

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ Sanijan CES, Sekretaris Daerah Kota Palangkaraya, Wawancara, Rabu, 8 Februari 2012, 11.30 WIB ~ 12.30 WIB

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ *Ibid.*

Sanijan, jika sudah menjadi gubernur, walikota/bupati, seharusnya tidak ada warna lagi karena gubernur, bupati/walikota sudah milik rakyat jadi harus sama pikirannya. Semua RPJM, visi misi disampaikan kepada gubernur searah, tapi dalam aplikasinya dapat berbeda, hal ini sering terjadi. Misalnya kebijakan pembangunan di sektor jalan, kalau sepakat sektor jalan itu harus dipadukan oleh provinsi, maka kabupaten/kota membebaskan lahannya, provinsi membangun konstruksinya, provinsi drainase primernya, kabupaten/kota drainase tersiernya, jadi semua terintegrasi, kalau tidak demikian akan sulit.³⁰⁷

Sekretaris Daerah Kabupaten Pulang Pisau, Muhajirin menyatakan bahwa ketidakefektifan peran gubernur sebagai wakil pemerintah tentu saja harus dilihat dari aspek mana. Jadi kalau dilihat sebagai kepala daerah untuk mengkoordinasikan para bupati, maka tergantung dari partai apa bupati berasal. Berdasarkan fungsi gubernur yang terdiri dari koordinasi, pembinaan, dan pengawasan, Muhajirin menyatakan kelemahan aturan sebenarnya kembali kepada aparat-aparat yang menangani, kalau sistem bagus, tapi pengawasan kurang mendapat perhatian maka tidak ada artinya. Seharusnya setiap langkah yang dilakukan harus ada evaluasi kemudian menindaklanjuti apa yang menjadi kelemahan dan kekurangan karena sanksi tidak ada.³⁰⁸

Salahudin, Asisten Pemerintahan Kabupaten Pulang Pisau menyatakan bahwa titik berat Undang-Undang 32 Tahun 2004 adalah pada daerah kabupaten/kota, artinya bahwa kewenangan seluas-luasnya diberikan kepada pemerintah daerah dalam hal ini bupati/walikota untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya. Dalam konteks pemerintahan daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 diketahui bahwa gubernur bukan atasan bupati artinya tidak dikenal otonomi berjenjang, sehingga ketika diperlukan koordinasi dapat terhambat. Hambatan tersebut dapat disebabkan oleh latar belakang partai politik antara gubernur dan bupati yang berbeda. Sekali waktu keduanya akan berhadapan sebagai rival politik, dilain waktu sebagai mitra kerja, jadi fungsi dekonsentrasinya kadang-kadang macet. Pulang Pisau sebagai kabupaten baru sebagian besar penganggaran masih tergantung dari pemerintah pusat. Pemerintah pusat yang menghitung dan

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ Ir. Muhajirin MP, Sekretaris Daerah Kabupaten Pulang Pisau, Wawancara, Jumat, 10 Februari 2012, 15.30 WIB ~ 16.30 WIB

mengkalkulasi besarannya jadi sedikit sekali peran pemerintah provinsi. Kendalanya ketika Gubernur berfungsi sebagai perpanjangan pemerintah pusat fungsi pengawasan tidak jalan karena struktur pemerintahan saat ini memang sedemikian rupa.³⁰⁹

Slamet Winaryo, Kepala Biro Pemerintahan Provinsi Kalimantan Tengah menyatakan, anggaran dekonsentrasi mulai diberikan pada tahun 2011 dimanfaatkan untuk koordinasi sekaligus memfasilitasi rapat-rapat dengan anggota Forkopimda (Forum Komunikasi Pimpinan Daerah). Penyerapan anggaran hanya 48% karena daya serapnya memang masih rendah mengingat anggaran tersebut baru turun pada bulan Agustus – September. Anggaran dekonsentrasi saat ini belum dapat untuk membiayai kegiatan yang sifatnya fungsional, misalnya Kejati, Danrem apabila turun ke lapangan dalam rangka kegiatan Forkopimda belum ada anggaran untuk biaya akomodasi. Hal ini sudah disampaikan ke Jakarta agar menjadi perhatian. Pada tahun 2012 anggaran akan mulai aktif pada bulan Januari terdapat beberapa suplemen dalam dokumen anggaran misalnya biaya perjalanan dinas dan kebutuhan penunjang lainnya.³¹⁰

Menurut Soekarwo dalam jawaban tertulisnya menyatakan bahwa kedudukan gubernur mempunyai arti strategis dalam 2 (dua) dimensi, yaitu dalam dimensi perumusan kebijakan dan dalam dimensi pelaksanaan kebijakan. Dalam dimensi perumusan kebijakan, gubernur berperan penting dalam merumuskan kebijakan dalam lingkup permasalahan dan urusan pemerintahan bersifat lintas kabupaten/kota dalam provinsi. Sekaligus menjembatani penyerapan aspirasi dan nilai-nilai kearifan lokal di tingkat daerah kabupaten/kota untuk dituangkan dalam kebijakan nasional oleh pemerintah pusat. Dalam dimensi pelaksanaan kebijakan, gubernur berperan penting dalam melakukan pembinaan, pengawasan serta sinkronisasi pelaksanaan kebijakan nasional oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota.³¹¹

Sebagai kepala daerah, gubernur telah dapat menjalankan peran dan fungsinya secara optimal karena telah didukung aspek regulasi sampai pada

³⁰⁹ Salahudin, Assisten Pemerintahan Kabupaten Pulang Pisau, Wawancara Jumat, 10 Februari 2012, 13.00 WIB ~ 14.00 WIB.

³¹⁰ Slamet Winaryo, Kepala Biro Pemerintahan Provinsi Kalimantan Tengah, Wawancara 15 Februari 2012, Ruang Kerja Kepala Biro Pemerintahan 08.30 WIB ~ 09.15 WIB.

³¹¹ Jawaban Tertulis Gubernur Jawa Timur, Soekarwo.

tataran peraturan pelaksanaan, aspek perangkat pelaksana urusan pemerintahan dan aspek pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam APBD provinsi. Sebagai wakil pemerintah pusat, efektifitas kedudukan gubernur masih harus lebih ditingkatkan lagi optimalisasinya mengingat dalam aspek regulasi perlu ada penyempurnaan dalam tataran pelaksanaan urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah. Diantaranya adalah pengisian perangkat gubernur dalam menjalankan fungsinya sebagai wakil pemerintah serta alokasi dalam APBN untuk membiayai pelaksanaan fungsi dan tugas pokok gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi.³¹²

Di Jawa Timur, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah telah diimplementasikan namun harus lebih ditingkatkan optimalisasi dan efektifitasnya karena perlu adanya penyempurnaan regulasi dalam tataran pelaksanaan urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah. Pengisian perangkat gubernur dalam menjalankan fungsinya sebagai wakil pemerintah serta mekanisme alokasi dalam APBN untuk membiayai pelaksanaan fungsi dan tugas pokok gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang harus didasarkan pada parameter-parameter sesuai situasi dan kondisi Provinsi Jawa Timur yang tentu saja dapat berbeda dengan provinsi yang lain.

Gubernur Soekarwo tidak sependapat jika dikatakan peran gubernur sebagai wakil pemerintah tidak berjalan efektif sebab walaupun dalam tataran regulasi, personil dan pembiayaan masih perlu dilakukan penyempurnaan. Hal ini ditentukan “*political will*” dari masing-masing gubernur dalam mengisi ruang kosong regulasi tanpa melanggar peraturan perundang-undangan yang telah ada, antara lain melalui implementasi wakil pemerintah tugas pokok dan fungsi gubernur dalam kedudukannya sebagai kepala daerah provinsi, di mana gubernur dapat pula mensinergikan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya sebagai wakil pemerintah pada saat melaksanakan tugasnya sebagai kepala daerah provinsi.³¹³

³¹² *Ibid.*

³¹³ *Ibid.*

Mengingat tidak adanya perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah mengakibatkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah dilaksanakan oleh perangkat daerah yang seharusnya melaksanakan tugas pokok dan fungsi gubernur sebagai kepala daerah provinsi sehingga pelaksanaan tugas pokok dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah seringkali masih harus ditingkatkan optimalisasinya mengingat beban kerja perangkat daerah pelaksana yang terkadang melampaui tugas yang seharusnya. Terkait pengaturan bentuk sinkronisasi dan harmonisasi penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan antara pemerintah beserta instansi vertikal di wilayah provinsi dengan gubernur beserta pemerintahan daerah provinsi dan bupati/walikota beserta pemerintahan daerah kabupaten/kota seharusnya tidak dibatasi hanya melalui penyelenggaraan forum musyawarah dan rapat kerja.³¹⁴

Kusnadi, Wakil Ketua Komisi II DPRD Provinsi Jawa Timur yang membidangi Hukum dan Pemerintahan, menyatakan bahwa, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah belum maksimal bahkan ada kesan gubernur gamang dalam menjalankan fungsinya. Kusnadi menambahkan, hal ini disebabkan oleh desain sistem pemerintahan yang meletakkan otonomi daerah di kabupaten/kota. Bupati/walikota merasa gubernur bukan atasannya bahkan ada pemikiran : “buat apa wakil pemerintah toh kita komunikasi dengan pemerintah pusat juga tidak mau tahu”, ujar Kusnadi. Hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah pusat, bupati/walikota kadang-kadang tidak mengindahkan undangan gubernur. Kondisi ini disebabkan karena PP 19 tidak membawa perubahan yang signifikan bagi hubungan koordinasi antara bupati/walikota dengan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.³¹⁵

Kusnadi menambahkan, di Jawa Timur koordinasi antara gubernur dengan bupati/walikota berjalan sangat baik karena kepemimpinan Soekarwo yang bagus. Gubernur aktif membantu memberikan saran dan turun ke lapangan terhadap problem-problem yang terjadi di kabupaten/kota. Gubernur dalam hal ini bekerja bukan berdasarkan aturan semata tapi karena pola pendekatan gubernur yang bagus. Sebagai gubernur, Soekarwo juga piawai dalam membangun komunikasi

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ Kusnadi, Wakil Ketua Komisi II DPRD Provinsi Jawa Timur, Wawancara di Ruang Kerja Pimpinan Komisi,

politik dengan partai-partai politik. Pimpinan dewan seringkali dilibatkan dalam kegiatan-kegiatan seremonial yang relevan dengan tugas dan fungsi dewan. Kusnadi mengemukakan, selama ini tidak ada fragmentasi terhadap gubernur dengan bupati/walikota yang disebabkan oleh perbedaan garis politik. Hal ini disebabkan, karena baik elite politik maupun birokrasi di Jawa Timur memahami bahwa perbedaan garis politik adalah biasa, akan tetapi untuk sebuah kepentingan masyarakat, sepakat sama.³¹⁶

Bupati Lumajang, Shahrodjat Masdar dalam wawancara dengan peneliti menyatakan bahwa, kewenangan gubernur yang masih lemah membuat peran dan fungsi gubernur juga lemah. Namun demikian, menurut Masdar, Soekarwo sebagai Gubernur Jawa Timur dipandang telah berhasil dan efektif dalam menjalankan peran dan fungsinya meskipun dengan instrumen kebijakan yang masih belum jelas. Masdar menilai, Soekarwo memiliki nilai lebih untuk mengkoordinasikan bupati/walikota di Jawa Timur. “Pak Karwo menurut saya adalah gubernur serba bisa, Pak Karwo sebagai birokrat tulen berkarier di birokrasi Jawa Timur dari mulai staf hingga memegang jabatan-jabatan penting di Provinsi Jawa Timur sehingga paham betul mengenai seluk beluk birokrasi serta mengerti dan paham masalah-masalah di masyarakat”, kata Masdar menjelaskan.³¹⁷

Pada kesempatan yang lain, Bupati Jombang, Sriyanto menyatakan, selama pengalamannya menjadi bupati menilai Soekarwo memiliki kualitas kepemimpinan yang mumpuni, kemampuan terhadap perencanaan, komunikasi, dan menyelesaikan persoalan baik dalam lingkup birokrasi maupun kemasyarakatan sangat luar biasa. Sriyanto menegaskan dalam konteks ini dia berpendapat bahwa: “kepemimpinan seorang gubernur tidak ditentukan oleh ketentuan yang ada di peraturan perundangan semata, tapi oleh kualitas kepemimpinan, hal ini dapat dijabarkan dalam banyak aspek misalnya dalam aspek komunikasi, kemampuan mensosialisasikan target dan visi-misi serta

³¹⁶ *Ibid.*

³¹⁷ Shahrodjat Masdar, Bupati Lumajang, Wawancara 13 Juni 2012, 19.00 WIB ~ 20.00 WIB, di Pendopo Kabupaten Lumajang.

program-program pembangunan”. Menurut Sriyanto, di Jawa Timur tidak ada yang menafikkan peran Soekarwo.³¹⁸

Bupati Bojonegoro Suyoto, menyatakan bahwa peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah untuk kasus di Jawa Timur berjalan cukup efektif, pertama fungsi koordinasi sudah berjalan, kedua adalah fungsi pembinaan, pengawasan juga berjalan dengan baik. Pembinaan terkait dengan bagaimana caranya untuk mendorong supaya birokrasi bekerja maksimal. Kemudian dari fungsi pembinaan pengawasannya juga dapat dilakukan dengan baik, melalui penyusunan regulasi dan pengawasan dari gubernur.³¹⁹ Contoh yang paling gampang, di Jawa Timur kalau ada pejabat yang mau dilantik misalnya, maka gubernur akan membaca semua visi, misi calon yang dilantik. Kedua, gubernur sudah membandingkan bagaimana perjalanan kabupaten/kota kedepan dan gubernur dapat menyarankan mana yang harus diperkuat. Kemudian yang masih lemah beliau akan mendorong untuk diperkuat lewat intervensi baik melalui kebijakan maupun program.

Menurut penilaian Suyoto, peran gubernur sebagai wakil pemerintah di Jawa Timur sudah berjalan efektif. Jadi bagaimana otonomi kabupaten ini betul-betul didorong untuk. Gubernur merepresentasikan pemerintah pusat sehingga hal-hal yang semula panjang mata rantainya dapat selesai di gubernur. Sehubungan dengan keberadaan Bakorwil, Bakorwil menjalankan beberapa tugas yang diberikan gubernur terutama untuk mematangkan koordinasi dan pengawasan. Di Jawa Timur khususnya Bakorwil Bojonegoro, misalnya ada kasus sungai Bengawan Solo banjir, kalau harus ke gubernur akan lama penanganannya maka peran pusat dan peran daerah harus jelas.

Suyoto menambahkan dalam mengemban peran dan fungsinya gubernur harus merepresentasikan bagaimana menjaga pilar-pilar kenegaraan. Pertama adalah NKRI, Bhineka Tunggal Ika, Pancasila, UUD 45, Bendera Merah Putih, Bahasa, dan lagu Indonesia Raya. Pilar-pilar kenegaraan ini harus kuat. Itulah sebabnya gubernur jangan dipilih dari orang sembarangan, harus ada uji

³¹⁸ Sriyanto, Bupati Jombang, Wawancara, 6 Juli 2012, pukul 16.30 WIB ~ 19.00 WIB. Rumah Dinas Bupati.

³¹⁹ Suyoto, Bupati Bojonegoro, Wawancara Jumat 15 Juni 2012, 14.30 WIB ~ 15.15 WIB, Pendopo Kabupaten Bojonegoro.

kompetensi misalnya dari bupati/walikota atau birokrat yang layak di seleksi oleh publik melalui lembaga yang terpercaya. Selanjutnya dipilih oleh presiden supaya seimbang antara wakil pemerintah pusat dengan kepala daerah. Dari sisi koordinasi dan fungsi fasilitasi pertumbuhan ekonomi, peran gubernur juga sangat menentukan. Untuk itu gubernur harus seorang negarawan dia harus paham bagaimana membangun dan mensejahterakan. Ini semua fungsi negara sehingga fungsi pengawasan yang dimiliki gubernur adalah fungsi yang proaktif untuk mengurangi hambatan-hambatan pembangunan.³²⁰

Contoh kasus ketika menghadapi kasus sapi misalnya gubernur sebagai wakil pemerintah pusat harus proaktif. Melihat kabupaten kelabakan sapi yang diintervensi oleh sapi impor, termasuk barang-barang yang masuk ke Jawa Timur yang dapat mengancam komoditas Jawa Timur, maka gubernur harus memiliki sikap dan keberpihakan karena gubernur tahu keunggulan daerahnya. Gubernur Jawa Timur harus berani menghadapi dan tidak bisa menunggu sikap dari pusat, sebab rentang kendalanya terlalu jauh dan pemerintah pusat juga tidak tahu permasalahan di lapangan. Ini dilakukan untuk menjaga bagaimana pertumbuhan ekonomi dapat berjalan berkelanjutan.³²¹

Suyoto sependapat bahwa pejabat publik harus ada sanksinya sebab jika tidak ada sanksinya dapat seenaknya dalam bekerja. Sepanjang normanya jelas, maka sanksi itu menjadi suatu keharusan. Pemerintah pusat pada satu titik tertentu cenderung resentralisasi. Hanya gara-gara norma dan penegakannya yang tidak dijalankan kemudian divonis sebagai kelemahan otonomi daerah. Contoh yang paling gampang adalah isu soal pengangkatan kepala sekolah yang akan ditarik ke diknas ini menurut saya aneh, kemudian yang kedua kewenangan bupati untuk mengangkat kepala dinas akan dihilangkan ini juga aneh sebab sama saja dengan menghilangkan seluruh otonomi, tidak ada kewenangannya. Jadi disuruh mencapai ini-itu tapi tidak diberi wewenang untuk mengelola dan memimpin staf, alasannya karena terjadi penyimpangan. Akan lebih baik jika normanya diperbaiki kemudian etika dan penegakan korektifnya diberikan, ini jauh lebih bagus.³²²

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ *Ibid.*

³²² *Ibid.*

Menurut narasumber dari Unibraw, M.R. Khairul Muluk, gubernur saat ini memegang dua jabatan, satu sebagai kepala daerah dan yang kedua sebagai wakil pemerintah pusat. Sebagai kepala daerah gubernur memiliki anggaran dan bertanggung jawab kepada daerah. Kepala daerah menjalankan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan yang dimiliki oleh provinsi sebagai daerah otonom, pada saat yang bersamaan gubernur juga sebagai wakil pemerintah pusat. Namun kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah dapat dikatakan tidak kuat. Kondisi ini disebabkan oleh beberapa hal seperti: anggaran yang tidak memadai, dukungan personil sangat kurang, dan kelembagaan serta kewenangannya tidak jelas. Muluk menambahkan dalam posisinya sebagai kepala daerah, gubernur adalah aparat desentralisasi. Sedangkan selaku wakil pemerintah pusat, gubernur merupakan aparat dekonsentrasi. Dalam konteks dekonsentrasi ini peran dan fungsi gubernur tidak jalan.³²³

Muluk menambahkan, sebagai kepala wilayah dalam konteks wakil pemerintah pusat peran dan fungsi gubernur mestinya diperkuat untuk menyelesaikan banyak persoalan di wilayah tersebut misalnya koordinasi antar instansi vertikal di wilayah, kemudian melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten/kota. Tugas pemerintah pusat salah satunya adalah pengawasan dan pembinaan terhadap daerah tapi siapa yang melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap lima ratus lebih daerah kabupaten/kota? Jika dilaksanakan Kementerian Dalam Negeri tidak masuk akal karena *span of control* akan terlalu luas, yang masuk akal adalah memainkan peran wakil pemerintah pusat untuk juga mengontrol, mengawasi, dan membina daerah-daerah di wilayah administrasinya.

Gubernur Jawa Timur sebagai wakil pemerintah pusat di Jawa Timur, berarti Gubernur Provinsi Jawa Timur mengawasi seluruh kabupaten/kota yang ada di Jawa Timur mulai dari mengendalikan hingga membina. Kerangka institusi untuk melaksanakan peran dan fungsi tersebut sudah ada tapi tidak didukung dengan aparat dan anggaran yang memadai, maka peran dan fungsi ini tidak dapat dilaksanakan. Jika kemudian daerah kurang terbina dan terawasi dengan baik yang

³²³ Dr. M.R. Khairul Muluk, Pengajar pada Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya Malang, Jawa Timur.

salah bukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, tapi *institutional arrangement*-nya yang tidak kuat.³²⁴

5.2 Relasi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dengan Instansi Vertikal

Teras Narang, gubernur dari PDI Perjuangan menyatakan bahwa dalam konteks koordinasi dengan instansi vertikal, gubernur menghadapi kesulitan terhadap unit balai yang dimiliki oleh kementerian. Seperti Kementerian Kehutanan, Kementerian Pekerjaan Umum contohnya Balai Binamarga dan Balai Sumber Daya Air. Seringkali balai-balai ini melaksanakan proyek dan kegiatan di luar sepengetahuan gubernur dengan anggaran APBN. Misalnya untuk membangun suatu ruas jalan, Balai Binamarga seharusnya berkoordinasi terlebih dahulu dengan gubernur, karena pemerintah provinsi sudah memiliki rencana jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang terhadap pembangunan di daerah baik fisik maupun non fisik. Sehingga membangun jalan itu tidak sembarangan, untuk apa membangun jalan diujung-ujung wilayah yang secara ekonomi tidak meningkatkan produktifitas dan perekonomian daerah.³²⁵

Sementara itu Nazarudin Bunas Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam kesempatan wawancara, menyatakan bahwa saat ini dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah fungsi koordinasi tidak berjalan dan lebih bersifat seremonial saja. Contoh konkritnya adalah sebagai instansi vertikal, Kanwil Kemenkumham sudah mencoba memberikan masukan kepada pemerintah daerah tapi tidak ada realisasi.³²⁶ Kakanwil menambahkan, kasus hukum yang terus meningkat jumlahnya akhir-akhir ini di Provinsi Kalimantan Tengah adalah terkait dengan kasus pertanahan yang melibatkan pemerintah daerah, pengusaha (pertambangan atau perkebunan) dan masyarakat adat. Contoh kasus tersebut adalah pengambilan hak masyarakat dayak oleh pihak perkebunan untuk izin pengelolaan dari pemda yang sangat berpotensi terjadi pelanggaran HAM seperti yang terjadi di Mesuji Lampung.

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ Narang, *Op.Cit.*

³²⁶ Nazaruddin Bunas, Kakanwil Kemenkumham Provinsi Kalimantan Tengah, Wawancara 9 Februari 2012, pukul 10.30WIB ~ 11.30 WIB.

Kanwil sudah seringkali mengingatkan hal ini kepada gubernur maupun jajaran eksekutif di Kalimantan Tengah tapi tidak digubris.

Relasi antara gubernur dengan instansi vertikal berdasarkan keterangan Nazaruddin Bunas juga berjalan standar, bahkan dapat dikatakan tidak berjalan dengan baik. Koordinasi hanya sebatas rapat atau seremonial dan tidak ada aksi nyata setelah itu. Bunas menyatakan, sesungguhnya gubernur dapat memerintahkan asisten untuk membentuk tim atau panitia kerja. Terkait biayanya apakah masing-masing atau ditanggung pemda, ini bukan masalah besar tentunya, yang penting ada motor penggerak. Lebih lanjut Bunas menambahkan, gubernur belum pernah mengeluarkan kebijakan untuk mengefektifkan dan mendukung tugas Kanwil Kemenkumham di wilayah Kalimantan Tengah. Meskipun sudah proaktif, jika pemerintah daerah tidak ikut maka kanwil juga tidak dapat jalan, sebab sangat banyak yang terlibat dalam arti bertanggung jawab sehubungan dengan masalah pertanahan.³²⁷

Bunas menilai komunikasi antara gubernur dengan anggota Forum Koordinasi Pimpinan Daerah cukup baik, sebab bagaimanapun gubernur memiliki “hati” dengan korem, dan polda. Tapi dengan instansi vertikal seperti Badan Pertanahan Negara (BPN), Kemenkumham, Badan Pusat Statistik (BPS), Kanwil Agama, gubernur merasa tidak ada keterkaitan langsung. Gubernur lebih konsern pada masalah yang berkaitan dengan pengelolaan wilayahnya saja, tapi masalah pertanahan menyangkut sertifikat ganda di Kalimantan Tengah sepertinya tidak pernah terselesaikan. Gubernur dapat ikut campur tangan untuk mengatasi masalah ini tapi kenyatannya tidak. Saat ini anggaran otonomi tidak dapat digunakan untuk membiayai kegiatan instansi vertikal. Maka apabila ada lapas, rutan yang rusak parah, gubernur tidak dapat memberikan bantuan, meskipun dana itu ada. Dulu masih dimungkinkan untuk dapat dilaksanakan, di Kalimantan Tengah tidak bisa sama sekali, padahal bisa saja dilakukan melalui mekanisme hibah, misalnya pemda membangun lapas kemudian dihibahkan kepada Kanwil Kumham.³²⁸

Menurut Nazaruddin Bunas di jaman Pak Harto (Presiden Soeharto) peran gubernur dirasakan lebih kuat dan sangat ditentukan oleh pimpinan di Jakarta.

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ *Ibid.*

Kalau Jakarta bilang a sampai ke bawah akan a, diatas a sampai di bawah a. Sekarang a di atas, sampai di tengah jadi b, di bawah bisa jadi c. Kalau saya melihat, katakanlah instansi vertikal, dia akan tunduk pada atasannya saja yaitu pusat, Menkumham, BPN dengan Kepala BPN. Tapi bagaimana dengan gubernur, hanya seremonial saja, instansi vertikal diundang rapat Kominda, rapat koordinasi intelijen daerah, masalah-masalah disampaikan, sudah sampai disitu tidak ada tindak lanjut lagi. Seperti masalah pertanahan dan perkebunan, hak-hak wilayah, saya bicarakan ke Kominda, ini problem yang cukup pelik, disarankan untuk membuat panitia yang memudahkan koordinasi bersama karena tidak ada artinya Kumham turun sendirian ke bawah. Tapi kalau turun dengan pemda, dari tingkat 1 ada kejaksaan, kalau ada sifat kriminalnya menggandeng kepolisian, itu ada giginya ke bawah, tapi ini tidak jalan. Sekiranya gubernur perintahkan anak buahnya, kita siap, tapi di pemda saja tidak bergerak, bagaimana mau jalan?³²⁹

Nazaruddin Bunas menambahkan, bahwa di UU No. 5 Tahun 1974 sangat jelas garis komandonya, wilayah administrasi jelas. Sekarang ini tidak ada sehingga kejelasan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah ini yang harus ditegaskan. PP 19 Tahun 2010 jo PP 23 Tahun 2011 tentang tata cara pelaksanaan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah tidak menjamin efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsi gubernur. Nazaruddin menambahkan, koordinasi seharusnya diatur melalui protokoler dari gubernur. Misalnya ada semacam rapat koordinasi, akan lebih baik jika koordinasi tersebut dibagi dalam kelompok kerja yang kecil-kecil. Atau berdasarkan fungsi masing-masing bidang misalnya rakor instansi vertikal bidang keamanan dan ketertiban, berarti anggotanya adalah Kumham, Polda, Kejati, untuk membahas sekaligus mencari solusi permasalahan yang berkembang di Kalimantan Tengah. Kemudian kelompok kerja dari BPN, Agama, dll, itu akan lebih jelas, tapi sekarang tidak ada, rakor diikuti oleh seluruh instansi, konteksnya apa menjadi tidak jelas, sementara gubernur hanya bercerita saja.³³⁰

Sehubungan dengan koordinasi antara gubernur dengan instansi vertikal, Walter S Penyang, narasumber dari DPRD Provinsi Kalteng menjelaskan memang terkadang gubernur tidak tahu ada proyek dari APBN yang masuk ke daerah mungkin juga bupati tidak tahu. Dewan melalui fungsi pengawasan jika turun ke

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ *Ibid.*

lapangan juga menemui proyek-proyek seperti ini bahkan proyek yang terbengkalai seperti dermaga pelabuhan sampai sekarang tidak kunjung selesai. Balai atau UPT yang ada di daerah kadang membangun sarana fisik tanpa koordinasi dengan gubernur. Tapi sekarang gubernur mulai memperkecil kasus-kasus tersebut, setiap saat jika diperlukan gubernur mengundang balai-balai yang ada. Sebagai contoh jika ada pertemuan empat gubernur se-Kalimantan, kabupaten/kota, dan UPT-balai diundang menyusun perencanaan pembangunan, jangan sampai rencana provinsi tidak sinkron dengan rencana kabupaten/kota.³³¹

Koordinasi antara gubernur sebagai wakil pemerintah dengan instansi vertikal di Jawa Timur saat ini berjalan dengan baik, apalagi dengan diterbitkannya PP No. 19 Tahun 2010 jo. PP No. 23 Tahun 2011. Dalam menghadapi berbagai dinamika dan permasalahan aktual, selalu dilakukan koordinasi dengan instansi vertikal secepatnya sehingga dapat secara responsif dikelola dan diberikan solusi konstruktif dan pada akhirnya eksese negatif kepada masyarakat dapat diminimalisasi. Pada masa yang akan datang diharapkan seluruh kegiatan instansi vertikal di wilayah provinsi dilakukan atas sepengetahuan dan dikoordinasikan seluruhnya oleh gubernur sebagai wakil pemerintah sehingga kedudukan gubernur akan lebih tinggi daripada kedudukan instansi vertikal.³³²

Menurut Muluk, Dosen FIA Unibraw yang menyelesaikan studi doktoralnya di Universitas Indonesia, bahwa keberadaan instansi vertikal di daerah sangat banyak. Hampir semua kementerian ingin membuat kantor-kantor perwakilan entah dalam bentuk UPT atau balai-balai di daerah dan ini berpotensi tidak terkoordinasikan dengan baik, maka tugas untuk mengkoordinasi instansi vertikal di daerah harus ada. Muluk menambahkan institusi yang paling tepat untuk mengkoordinasikan instansi vertikal saat ini adalah gubernur sebagai wakil pemerintah. Muluk menyatakan koordinasi instansi vertikal membutuhkan suatu institusi prefek sebagai wakil pemerintah di daerah atau menjadi satu bagian peran dan fungsi gubernur dalam konteks *integrated system*. Namun demikian menurut muluk, jika pengisian jabatan gubernur maupun prefek dilakukan melalui mekanisme politik murni maka ini juga akan memudahkan adanya intervensi

³³¹ Walter S Penyang, DPRD Provinsi Kalimantan Tengah, Wawancara 10 Februari 2012, pukul 10.30WIB ~ 11.30 WIB.

³³² Soekarwo, *Op.Cit.*

politik terhadap institusi birokrasi. Sementara sekarang, instansi vertikal yang ada di daerah dibangun berdasarkan pendekatan administrasi bukan pendekatan politik kalau digabung maka intervensi politik akan mudah masuk.³³³

5.3 Relasi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dengan Bupati/Walikota

Relasi gubernur dengan bupati/walikota di Provinsi Kalimantan Tengah menurut pengakuan Teras Narang selama ini cukup kondusif, hal ini terlihat dari jaranganya para bupati/walikota yang mangkir pada saat diundang gubernur untuk koordinasi. Jika ada, hanya satu atau dua itupun dengan alasan yang jelas entah karena sakit atau lainnya. Di Provinsi Kalimantan Tengah juga tidak ada istilah bupati/walikota yang “mbalelo” kepada gubernur. Menurut Teras, hal ini pada dasarnya tergantung pada faktor kepemimpinan yang dimiliki oleh seorang gubernur, Teras menambahkan bahwa kepemimpinan yang berkualitas seharusnya dapat dibentuk dan lahir dari sebuah sistem yang baik.³³⁴

Sehubungan dengan adanya sinyalemen atas konflik yang muncul menyangkut relasi antara gubernur dengan bupati/walikota semenjak revisi UU 22/1999, Walikota Palangkaraya Riban Satya menyatakan tidak sependapat, sebab masing-masing sudah memiliki koridor dan payung hukumnya. Riban Satya kembali mencontohkan tentang masalah kepegawaian yang berpotensi menimbulkan konflik, seperti diketahui bahwa gubernur, bupati/walikota adalah pembina kepegawaian di daerahnya masing-masing.³³⁵ Dalam hal ini bupati/walikota adalah pembina kepegawaian di wilayah kota dan kabupaten, gubernur kewenangannya membina kepegawaian di jajaran pemerintah provinsi. Apabila terdapat undang-undang yang mengatur kepegawaian, kalau ada penerimaan, dalam penyusunan formasi dilakukan koordinasi tetapi peran gubernur tidak boleh mengatur, tidak boleh gubernur melarang, intervensi. Misalnya harus kerjasama dengan perguruan tinggi, koordinasi sudah dilakukan tapi masih ada intervensi-intervensi. Jadi kalau ada konflik walaupun tidak dalam koridor otonomi daerah konflik itu terjadi disebabkan oleh multi tafsir.³³⁶

³³³ *Ibid.*

³³⁴ Narang, *Op. Cit.*

³³⁵ Satya, *Op.Cit.*

³³⁶ Satya. *Op.Cit.*

Menjawab tentang perbedaan partai politik antara bupati/walikota pada era pilkada langsung yang dapat mempengaruhi pola relasi antara gubernur dengan bupati/walikota, Riban Satya mengemukakan, hal ini sebagai penyimpangan dalam perilaku organisasi akibat pimpinan organisasi tidak memahami organisasi. Artinya pejabat tersebut tidak dapat membedakan antara peran sebagai pimpinan partai atau anggota partai dan posisi sebagai kepala daerah, kalau seseorang sudah dilantik sebagai pimpinan daerah, pejabat publik, maka kesan sebagai pejabat politik di daerah itu seharusnya tidak ada.³³⁷

Sanijan mengidentifikasi beberapa hal yang perlu dikritisi terkait permasalahan koordinasi gubernur dengan walikota, pertama semua kegiatan pemerintah kota adalah bagian dari pemerintah provinsi, kedua dalam konteks pelaksanaan pembangunan, ada Musrenbang atau rapat koordinasi pengendalian kegiatan Triwulan I, Triwulan II, Triwulan III, baik dalam tingkat kota dilanjutkan sampai ke provinsi, evaluasi terhadap kendala dan masalah apa yang dihadapi. Mengenai koordinasi antara gubernur dengan bupati/walikota, Sanijan menyatakan bahwa bahasa koordinasi itu mudah diucapkan tapi pelaksanaannya tidak terlalu efektif.³³⁸

Sanijan menambahkan, kalau memang konsepnya dari pusat jelas memberikan arahan, itu semua bertanggung jawab kepada gubernur mungkin akan berjalan, misalnya suatu daerah diberi sanksi kemudian pusat langsung sepakat diberikan sanksi. Sekarang orang dapat jalan sendiri-sendiri, menemui kementerian apapun dapat dilakukan, daerah-daerah banyak melakukan hal ini tanpa melalui rekomendasi gubernur, siapa yang gesit maka akan dapat. Sebenarnya kalau terkoordinasi dan terarah dan ada ketentuan jika tidak ada rekomendasi gubernur seharusnya jangan dilayani. Kepegawaian juga seperti itu harusnya ada rekomendasi gubernur sesuai kebutuhan sehingga tidak semauanya, ini kalau kita berpikir bahwa gubernur adalah wakil pemerintah.³³⁹

Sekretaris Daerah Kabupaten Pulang Pisau Muhajirin mengungkapkan desain hubungan koordinasi antara gubernur dengan bupati/walikota yang bagus meskipun latar belakang politik berbeda ditentukan oleh inisiatif dari gubernur.

³³⁷ Satya. *Op.Cit.*

³³⁸ Sanijan. *Op.Cit.*

³³⁹ *Ibid.*

Koordinasi sebaiknya tidak harus selalu formal, jangan seperti atasan dengan bawahan. Tidak ada garis komando karena sama-sama dipilih oleh rakyat, pada saat tertentu boleh formal, tapi ada saatnya tidak formal. Sekali waktu diundang gubernur dan konteks pembicaraan tidak harus formal seperti antar teman, sebab kalau formal terkesan kaku dan cenderung menonjolkan ego masing-masing.³⁴⁰

Salahudin menyatakan adanya sinyalemen bupati/walikota yang membangkang kepada gubernur menurutnya kasus ini hanya sedikit sekali. Sebagai contoh rakor pembangunan untuk tingkat provinsi pesertanya adalah kabupaten/kota bisa jadi kadang-kadang bupati menugaskan pejabat yang memang kompeten dibidangnya karena bupati ada tugas turun ke masyarakat karena ada hal yang lebih penting dan berbenturan dengan jadwal undangan gubernur sehingga tidak dapat hadir. Menurut Salahudin akar permasalahan relasi antara gubernur dengan bupati/walikota terletak pada satu kenyataan bahwa gubernur ini dipilih langsung dan bupati juga dipilih secara langsung oleh rakyat jadi seandainya memang gubernur ini adalah perpanjangan tangan pemerintah pusat, maka susah untuk menghapuskan perbedaan, ini bukan perkara mudah.³⁴¹

Sehubungan dengan kualitas koordinasi antara gubernur dengan bupati/walikota, Slamet Winaryo menyatakan cukup harmonis, hal ini kembali kepada kualitas kepemimpinan gubernur. Selama ini gubernur menekankan untuk selalu melihat dengan cermat semua regulasi yang ada, contoh proyek E-KTP sebenarnya regulasinya ada di kabupaten/kota tapi gubernur tetap minta untuk dikendalikan jangan sampai kebijakan-kebijakan seperti ini tidak berjalan dengan baik sehingga Jakarta memperoleh info yang cukup tentang perkembangan pelaksanaannya di Kalteng.³⁴²

Walter S Penyang mengemukakan gubernur sebagai wakil pemerintah cukup efektif mengkoordinasikan bupati/walikota. Gubernur banyak memberikan arahan, peringatan, mengingatkan kepada kepala daerah kalau ada masalah-masalah yang menyangkut daerah seperti kasus tanah atau lahan gubernur cepat

³⁴⁰ Muhajirin, Sekretaris Daerah Kabupaten Pulang Pisau, Wawancara 11 Februari 2012, 15.00 – 16.00 WIB.

³⁴¹ Salahudin, Asisten Pemerintahan Kabupaten Pulang Pisau, Wawancara 11 Februari 2012, 10.00 – 11.00 WIB.

³⁴² Slamet Winaryo, Kepala Biro Pemerintahan Prov Kalteng Hari Rabu, 15 Februari 2012, 08.30 WIB ~ 09.15 WIB

tanggap. Apabila bukan kewenangannya, maka gubernur hanya sebatas memberikan arahan misalnya menyangkut lahan sengketa karena yang memberi ijin adalah bupati/walikota, gubernur minta bupati menyelesaikan masalahnya. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan besar kepada pemerintah daerah kabupaten/kota sehingga gubernur tidak seperti dulu lagi. Gubernur tugasnya bersifat koordinasi dan tidak dapat memberikan tindakan kepada bupati/walikota karena memang dibatasi, ini satu kelemahan juga.³⁴³

Walter S Penyang menyatakan apabila terdapat bupati/walikota yang “mbalelo” harus ditindaklanjuti dengan teguran. Bupati tidak hadir pada rapat dengan alasan macam-macam dan tidak berdasar dengan ijin yang dibuat-buat padahal penting untuk daerahnya sendiri tapi diwakilkan, sedangkan yang mewakili tidak dapat memberi keputusan. Menurut Penyang, UU No. 32 Tahun 2004 agar ditinjau kembali, perlu ada revisi untuk memberikan ruang kepada provinsi bagaimana supaya bupati patuh dan taat. Seharusnya bupati meskipun dari partai politik yang berbeda dengan gubernur pada saat sudah menjadi bupati, maka sudah milik rakyat, mengabdikan untuk rakyat bukan untuk partainya saja, ini yang kita harapkan dan tentunya hal ini harus dapat diatur dalam kerangka UU.³⁴⁴

Soekarwo menyatakan, terkait pengaturan sanksi atas dilanggarnya peraturan pemerintah oleh bupati/walikota beserta pemerintahan daerah kabupaten/kota terkait penganggaran seharusnya dirumuskan formula sanksi yang lebih menekankan pada pemahaman dan kesadaran bupati/walikota beserta pemerintahan daerah kabupaten/kota terhadap kedudukan gubernur dan kewibawaan yang melekat pada gubernur karena kedudukannya tersebut. Soekarwo menambahkan, hubungan koordinasi antara gubernur dengan seluruh bupati/walikota selalu mengalami dinamika, baik yang segaris dalam partai politik maupun tidak segaris dalam partai politik. Namun dinamika tersebut selalu diarahkan dalam konstruksi yang positif, di mana selalu ditekankan bahwa kebijakan pemerintahan daerah kabupaten/kota harus bersinergi dan tetap mengacu pada kebijakan nasional yang dijabarkan lebih lanjut pada kebijakan pemerintahan daerah provinsi. Pendekatan yang persuasif dan komunikatif selalu

³⁴³ Penyang, *Op.Cit.*

³⁴⁴ Penyang, *Op.Cit.*

diutamakan dengan tidak melupakan nilai-nilai kearifan lokal dalam rangka mengupayakan kesejahteraan rakyat seoptimal mungkin.³⁴⁵

Sampai dengan saat ini, koordinasi antara gubernur dengan bupati/walikota berjalan dengan baik karena masing-masing pihak menyadari bahwa ada kepentingan yang lebih besar yang harus diutamakan dibandingkan kepentingan politik. Kepentingan tersebut yaitu kepentingan masyarakat dengan mengacu pada kebijakan nasional tanpa melupakan diakomodasinya nilai-nilai kearifan lokal. Pendekatan yang persuasif dan komunikatif selalu diutamakan untuk memperoleh solusi terbaik atas berbagai permasalahan yang ada.³⁴⁶

Sehubungan dengan relasi antara gubernur dengan bupati/walikota, Bupati Lumajang, Shahrodjat Masdar berpendapat, bahwa kabupaten/kota saat ini menjalankan otonomi seluas-luasnya, karena gubernur selain berkedudukan sebagai aparat dekonsentrasi juga aparat desentralisasi ini sering menimbulkan konflik dengan bupati/walikota. Seperti bupati yang bandel dan tidak mau menuruti instruksi gubernur di Jawa Timur juga ada, tapi karena Gubernur Soekarwo orangnya “semanak” (komunikatif dan rendah hati), maka hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota berjalan baik-baik saja, meskipun terkadang dalam praktiknya juga panas-dingin. Shahrodjat Masdar menambahkan, PP 19/2010 jo PP 23/2011 yang mengatur tentang pelaksanaan tugas gubernur masih belum jelas terkait dengan sanksi yang akan diberikan kepada bupati/walikota jika melakukan pelanggaran.³⁴⁷

Shahrodjat Masdar menambahkan, ketidakjelasan sanksi bagi bupati/walikota disebabkan karena memang tidak ada cantolannya di undang-undang guna mengatur lebih jauh tentang sanksi tersebut. Lagipula apabila sanksi administratif atau apapun sanksi yang diberikan oleh gubernur kepada bupati/walikota benar-benar diberikan, seandainya bupati/walikota tidak mengindahkan sanksi tersebut seperti juga tidak masalah. Kesimpulannya adalah bahwa menjatuhkan sanksi kepada bupati/walikota ditengah-tengah konstruksi sistem pemerintahan daerah seperti saat ini tidaklah mudah, apalagi

³⁴⁵ Soekarwo, *Op. Cit.*

³⁴⁶ Soekarwo, *Op. Cit.*

³⁴⁷ Masdar, *Op. Cit.*

jika pemberian sanksi tersebut tidak didasarkan pada mekanisme dan aturan yang mendukung.³⁴⁸

Bupati Bojonegoro, Suyoto menyatakan saat ini cukup ada kedewasaan politik di semua kepala daerah di Jawa Timur. Tidak ada hambatan sama sekali untuk koordinasi antara gubernur dengan bupati/walikota, hal ini terjadi karena gubernur cara berkomunikasinya tidak terlalu menonjolkan politik, jadi bahasanya adalah bahasa pembangunan, bahasa kesejahteraan rakyat, bahasa peningkatan *capacity building* sehingga “nyambung” dengan bupati/walikota. Jadi isu-isu yang diangkat bukan isu politik tapi lebih kepada bagaimana membangun tugas-tugas kenegaraan ini bisa berjalan dengan baik.³⁴⁹

Senada dengan Suyoto, Bupati Jombang, Sriyanto, menyatakan bahwa “tidak ada nuansa “mbalelo” pada bupati/walikota di Jawa Timur pada masa Gubernur Imam Utomo maupun Soekarwo, sejak masa Imam Utomo koordinasi antara gubernur dengan bupati/walikota berjalan cukup baik”. Sriyanto menambahkan permasalahan hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota terletak pada rentang kendali yang masih kacau. Adapun mengenai perbedaan garis politik antara gubernur dengan bupati/walikota yang dapat memicu hubungan yang tidak harmonis diantara keduanya, menurut Sriyanto sangat ditentukan oleh pribadi dan kualitas kepemimpinan baik gubernur maupun bupati/walikota. Sriyanto, bupati yang diusung oleh PDI Perjuangan ini bahkan mengaku selama menjabat sebagai bupati, belum pernah sekalipun berkonflik dengan wakil bupati, apalagi dengan gubernur.³⁵⁰

Sehubungan dengan sanksi yang akan dijatuhkan kepada bupati/walikota oleh gubernur, menurut Sriyanto sangat sulit jika diimplementasikan. Seandainya sanksinya berupa skorsing, atau pengurangan besaran DAU apakah pemerintah pusat akan tega jika kesalahan seorang bupati tapi harus menghukum seluruh rakyat di kabupaten tersebut. Sriyanto menyatakan, akan terjadi instabilitas jika sanksi dipaksakan kepada bupati/walikota. Guna mengurangi potensi persoalan yang timbul di lapangan, Sriyanto menyarankan agar pemerintah pusat lebih meningkatkan sosialisasi kebijakan dengan baik sebagai upaya preventif agar

³⁴⁸ Masdar, *Op. Cit.*

³⁴⁹ Suyoto, *Op. Cit.*

³⁵⁰ Sriyanto, *Op. Cit.*

bupati/walikota tidak salah dalam melaksanakan tugas dan mengimplementasikan suatu kebijakan. Pemerintah pusat juga jangan mudah menerbitkan produk-produk kebijakan yang sifatnya reaktif tanpa melalui kajian yang mendalam, ini contohnya banyak sekali. Suatu kebijakan belum dilaksanakan dengan utuh kemudian ada produk kebijakan baru pengganti. “Pemerintah jangan bekerja dengan wacana terus”, tegas Sriyanto.³⁵¹

5.4 Relasi Gubernur dengan DPRD

Relasi antara gubernur dengan DPRD juga mendapat sorotan mengingat garis politik anggota DPRD yang mungkin berbeda dengan gubernur sehingga dapat mengakibatkan buruknya hubungan antara gubernur dengan DPRD. Menanggapi hal ini Teras Narang menyatakan bahwa karena gubernur dengan DPRD Provinsi Kalimantan Tengah memiliki musuh bersama, yaitu kemiskinan, keterisolasian, pendidikan, kesehatan, maka program-program yang telah ditetapkan oleh eksekutif selalu didukung oleh DPRD, untuk itu hubungan kerja antara Gubernur dengan DPRD selama ini berjalan konstruktif.³⁵²

Walter S Penyang, anggota DPRD Provinsi Kalteng dari fraksi Golkar dalam kesempatan wawancara menyatakan, sepanjang program kebijakan gubernur itu memang untuk kepentingan masyarakat dan rakyat Kalteng apapun partainya mayoritas maupun tidak mayoritas di DPRD tidak masalah pasti mendukung. Anggota dewan dipilih tujuannya untuk membangun Kalimantan Tengah dan diharapkan mengkritisi setiap kebijakan yang dirumuskan eksekutif kalau itu berpihak kepada rakyat untuk kesejahteraan rakyat pasti didukung penuh. DPRD dengan gubernur selama ini berjalan bagus, misalnya tepat waktu dalam mengajukan APBD baik yang murni maupun perubahan.³⁵³

Soekarwo menyatakan, dinamika dalam hubungan antara gubernur dengan DPRD Provinsi tidak bisa dihindari akan selalu terjadi namun kesemuanya diarahkan dalam kerangka sebagai mitra kerja dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah mengingat Pemerintah Daerah Provinsi yang dipimpin oleh gubernur dengan DPRD Provinsi merupakan 2 (dua) elemen penyelenggara

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² Narang, *Op.Cit.*

³⁵³ Penyang, *Op.Cit.*

Pemerintahan Daerah. Untuk itu, dalam setiap koordinasi antara gubernur dengan DPRD Provinsi selalu dikembangkan mekanisme “*check and balances*” dalam nuansa yang saling membangun, tidak saling menjatuhkan dengan mengutamakan kepentingan dan kesejahteraan rakyat sebagai prioritas utama. Berbagai permasalahan dan dinamika yang terjadi dalam masyarakat selalu dikoordinasikan melalui musyawarah secara kekeluargaan. Di Jawa Timur, terdapat Forum Lintas Partai Politik yang secara berkala dilakukan silaturahmi antara gubernur bersama wakil gubernur dengan pimpinan partai politik, baik yang memiliki wakil di DPRD Provinsi Jawa Timur maupun yang tidak memiliki wakil di DPRD Provinsi Jawa Timur.³⁵⁴

Kusnadi, salah satu pimpinan Fraksi PDI Perjuangan DPRD Provinsi Jawa Timur menyatakan, hubungan antara gubernur dengan DPRD Provinsi Jawa Timur tidak terkendala oleh perbedaan partai politik dan komposisi fraksi di DPRD yang mendukung maupun tidak mendukung Gubernur Soekarwo. Gubernur Soekarwo selama ini melakukan pendekatan-pendekatan informal untuk membangun komunikasi yang cair antara gubernur dengan partai politik. Gubernur menginisiasi berjalannya forum diskusi antara gubernur maupun wakil gubernur dengan pimpinan-pimpinan partai politik setiap tiga bulan sekali guna menjembatani komunikasi non formal yang diperlukan. Dalam forum itu dibahas berbagai macam persoalan, khususnya isu politik dan pemerintahan, termasuk disini adalah apabila ada kader partai yang menjadi bupati/walikota kemudian kader partai tersebut tidak memiliki hubungan yang harmonis dengan gubernur maka ini dapat menjadi catatan bagi pimpinan partai politik untuk melakukan komunikasi dengan kader-kadernya tersebut.³⁵⁵

5.5 Implementasi PP 19/2010 jo PP 23/2011

Sehubungan dengan diterbitkannya PP 19 Tahun 2010 kemudian direvisi dengan PP 23 Tahun 2011, secara substansial beberapa nara sumber yang diwawancarai menyatakan bahwa, PP tentang tata cara pelaksanaan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah kurang detil dalam mengatur wewenang gubernur, hal ini juga diamini oleh Teras Narang. Narang mengemukakan bahwa

³⁵⁴ Soekarwo, *Op.Cit.*

³⁵⁵ Kusnadi, *Op.Cit.*

gubernur memang diberi tongkat komando untuk membina, mengawasi, dan mengkoordinir bupati/walikota termasuk instansi vertikal. Akan tetapi karena tongkat komando itu dari “karet” jadinya mental, tidak berjalan efektif. Dalam arti, substansi PP tersebut harus diperbaiki, banyak materi PP yang masih “banci”, misalnya terkait peringatan yang dapat dilakukan oleh gubernur kepada bupati/walikota, apabila peringatan 1 dan peringatan 2 sudah dilakukan, peringatan ketiga diserahkan kepada kementerian/lembaga terkait untuk tidak mengalokasikan dana bagi bupati/walikota yang tidak patuh, bagi Narang substansi ini yang mengesankan PP tersebut masih banci.³⁵⁶

Dalam konteks urusan pemerintahan umum pemerintah melalui PP No. 19 Tahun 2010 jo PP Nomor 23 Tahun 2011, mengatur adanya Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (Forkopimda) yang anggotanya terdiri dari gubernur, Kapolda, Pangdam/Korem, Kajati, dan Ketua DPRD Provinsi. Teras Narang menyebutkan forum ini sudah berjalan bagus, dan menjadi forum yang paling efektif dalam rangka koordinasi antar instansi sebab banyak hal yang dapat diselesaikan dengan adanya forum tersebut. Khususnya untuk hal-hal yang terkait dengan keamanan dan ketertiban, jadi tidak benar jika ada yang mengatakan forum tersebut tidak berguna. Suatu misal jika ada masalah di suatu daerah gubernur yang memimpin, koordinasi dengan Korem dan Polda untuk dilakukan pengamanan dan tindakan. Terkait dengan stabilitas politik, gubernur berkoordinasi dengan Kominda (Komunitas Intelegen Daerah) isinya adalah orang dari BIN yang ditempatkan di daerah. Pimpinannya adalah gubernur yang mendapatkan laporan secara rutin tentang apa saja yang diperoleh di lapangan dari hasil analisa intel.³⁵⁷

Nazaruddin Bunas kembali menjelaskan bahwa mungkin PP tentang gubernur sudah bagus. Tapi kalau tidak ada sanksi, jelas tidak ada penekanan dari pusat. Saat ini presiden tidak dapat mengganti seorang kepala daerah, presiden tidak bisa berbuat apa-apa. Kalau dulu bupati tidak disukai, presiden bisa langsung melakukan penggantian, bahkan hari itu di ganti juga bisa. Makanya kalau melihat PP semacam itu, harusnya gubernur sudah membagi kelompok-kelompok kerja sesuai bidangnya. Katakanlah Kumham, Kejaksaan, Pengadilan, dll, duduk bersama. Sekarang tidak ada, kalau sedang rapat koordinasi seolah-olah

³⁵⁶ Narang, *Op.Cit.*

³⁵⁷ Narang, *Op.Cit.*

seperti mendengar ceramah di masjid, tidak menyelesaikan masalah, hanya searah, walaupun ada kesempatan bertanya paling 1 atau 2. Itu fakta di lapangan walaupun PP sudah terbit dan bagus. Namun suasana sudah berubah, bupati sudah tidak ada kaitan lagi dengan gubernur. Seorang gubernur tidak bisa melengserkan bupati, seorang presiden tidak bisa melengserkan gubernur, ada perubahan konteks politik disana, kata Nazarudin Bunas diakhir wawancara.³⁵⁸

Syafiudin Kasim menyatakan, pada saat UU No. 5 Tahun 1974 Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida) betul-betul bermanfaat untuk daerah karena kalau ada masalah di daerah yang muncul Muspida, memberikan input membicarakan masalah yang ada. Sekarang ini karena keberadaanya juga sudah lain namanya forum koordinasi dan mungkin juga di Kalimantan Tengah masalah tidak terlalu banyak maka tidak terlalu rumit sehingga jarang sekali ada masalah yang dibahas dalam forum ini. Forum ini sepertinya hanya untuk memenuhi kebutuhan koordinasi, memenuhi aturan-aturan saja tapi kalau efektifnya belum nampak hanya formalitas semata, manfaatnya tidak signifikan kalau dulu masih bagus sekarang tidak berjalan dengan baik karena protokolernya tidak rapi. Kelihatannya yang masuk forum Muspida hanya empat, gubernur sebagai ketua, Kejaksaan, Polisi, TNI tapi sudah banyak lagi yang masuk bermacam-macam jadi malah tidak menjadi forum koordinasi pimpinan yang sesungguhnya.³⁵⁹

Syafiudin Kasim menyebutkan bahwa untuk kegiatan Forkopimda, kejaksaan tidak punya anggaran sementara disatu sisi gubernur juga tidak dapat memberi anggaran karena BPK melarang. Kasim menambahkan seandainya ada dukungan seperti anggaran maka, akan mendorong adanya keterikatan dan tanggung jawab moral anggota Forkopimda, karena sudah diberi honor misalnya. Perangkatnya sebenarnya ada tapi tidak berjalan efektif. Kasus di Kalimantan Tengah protokoler untuk Forkopimda tidak jelas sehingga membuat anggota Forkopimda lain enggan untuk koordinasi terlalu jauh karena tidak ada protokoler baku yang diterapkan. Sekda sebagai sekretaris Forkopimda seharusnya menyiapkan satu rancangan atau draf kegiatan yang akan dibahas pada setiap bulan dalam forum Forkopimda.³⁶⁰

³⁵⁸ Bunas, *Op.Cit.*

³⁵⁹ Kasim, *Op. Cit.*

³⁶⁰ Kasim, *Op. Cit.*

Menurut Syafiudin Kasim Forkopimda protokolernya harus ditata dengan baik karena kadang-kadang itu yang menjadi masalah. Selanjutnya adalah mengenai persoalan anggaran, terus terang kalau ada rapat yang jauh saya harus keluar biaya sendiri, di instansi saya tidak ada anggaran untuk itu dari Pemda juga tidak ada. Sudah mengeluarkan biaya transportasi, begitu sampai pekerjaan saya hanya duduk mendengarkan sambutan menteri atau sambutan si A begitu selesai tidak ada yang didapat dan tidak ada hasilnya padahal Muspida diundang. Seperti waktu diundang mendengarkan sambutan Menteri Kehutanan pada penanaman 1000 pohon, begitu selesai terus pulang, tidak ada yang didapat. Menurut Syafiudin Kasim, “Muspida dalam hal ini Forkopimda dibubarkan saja karena tidak ada suaranya, secara kedudukan memang kepala kejaksaan dihargai tapi di dalam pelaksanaannya tidak”. Jadi kasihan gubernur karena itu tadi bagaimana koordinasi bisa jalan kalau rokok dengan nasinya tidak ada sehingga koordinasi jadi tidak efektif. Forkopimda harus diperbaiki mekanisme peraturannya kemudian harus ada anggaran biaya yang diperlukan.³⁶¹

Riban Satya menyatakan bahwa PP tentang gubernur saat ini belum berjalan dengan efektif, ini semua tergantung pada niat dari pejabatnya, sebab terkadang sebuah peraturan bisa jadi alat untuk ngancam-ngancam. Peran koordinasi yang dimiliki oleh gubernur sebagai wakil pemerintah menurut Riban Satya sudah berjalan tapi masih belum efektif, sebab PP ini masih baru dan ada hal-hal tertentu yang memang berpengaruh. Seperti adanya diskriminasi pimpinan terhadap subsidi dari pemerintah provinsi karena bukan dari partai yang sama, ada pilih kasih, ada diskriminasi, ini akan menciptakan bola-bola panas yang nanti dapat menjadi titik-titik api untuk menyulut ketidakpercayaan dan menumbuhkan rasa tidak simpati.³⁶²

Slamet Winaryo menyatakan melalui PP 19 Tahun 2010 juncto PP 23 Tahun 2011, Pemda Kalteng sudah berupaya untuk memaksimalkan peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah. Slamet Winaryo menambahkan, dengan adanya PP 19/2010 juncto 23/2011 ini gubernur semakin ada peran yang lebih nyata. Dalam rangka itu, Pemprov Kalteng telah mengundang bupati, bahkan pada tahun ini diundang semua bupati/walikota dengan aparat Forum

³⁶¹ Kasim, *Op. Cit.*

³⁶² Winaryo, *Op. Cit.*

Koordinasi Pimpinan Daerah dengan mendatangkan Dirjen Pemerintahan Umum Dr. Made Suwandi. Kedatangan Dr. Made untuk menjelaskan dan menyampaikan substansi PP 19 juncto 23 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi, bagaimana implementasi di lapangan, bagaimana bupati dengan gubernur itu bersinergi dengan DPRD bersinergi.³⁶³

Menurut Slamet Winaryo PP tentang gubernur dilihat dari semangatnya bagus akan tetapi memang ada beberapa substansi penguatan yang perlu dilakukan khususnya revisinya yaitu PP 23. Sekarang tinggal bagaimana untuk menajamkan saja, menurutnya apapun regulasi itu pasti mempunyai kelemahan tapi sekarang yang paling menentukan adalah bagaimana implementasi di lapangan untuk memberi pemahaman kepada semua pihak sehingga persepsi yang berbeda-beda itu akan menjadi satu. PP ini harus dilengkapi dengan Permendagri dan sebenarnya Permendagri sudah ada tapi implementasi ini nampaknya perlu sosialisasi, perlu masukan dari semua pihak agar ini nanti betul-betul *bottom up*, jadi betul-betul dari bawah walaupun dari atas pun sudah ada panduannya. PP ini baru setahun-dua tahun, sangat bagus jika banyak pihak yang mengkaji sehingga nanti pada saat dilaksanakan tidak ada lagi kendala.³⁶⁴

Gubernur juga punya hak untuk memanggil bupati manakala bupati/walikota tidak taat aturan, ini semua perlu diyakinkan, karena bagi orang yang tidak mau diatur cenderung tidak taat dengan provinsi sebagai mitra bupati/walikota mengatakan kami tidak ada hubungan dengan provinsi. Dalam hal tertentu pihak lain mengatakan UU 32/2004 lebih tinggi daripada PP 19, juncto 23, ini jadi perdebatan bupati/walikota melihatnya seperti itu. Slamet Winaryo menambahkan, saat ini memang sudah ada anggaran untuk dekonsentrasi dari pusat (Kemendagri) ditempatkan di 5 (lima) SKPD yaitu di Bappeda, Biro Pembangunan, Biro Hukum, Biro Keuangan, dan Biro Pemerintahan. Dana ini untuk mendukung peran gubernur tetapi dana yang didesain oleh tim kemendagri ternyata banyak yang masih belum pas dengan kebutuhan gubernur selaku wakil pemerintah pusat. Pola yang digunakan masih *top down* belum *bottom up* murni,

³⁶³ Winaryo, *Op.Cit.*

³⁶⁴ Winaryo, *Op. Cit.*

sehingga perlu ada perbaikan termasuk mengenai juknis-juklaknya dalam mengimplementasikan PP 19 juncto 23 melalui Permendagri.³⁶⁵

Slamet Winaryo menyatakan, PP tersebut memang perlu penguatan maka, dengan adanya pertemuan, diskusi dan pembahasan tujuannya adalah untuk memperjelas mengenai esensi PP. Persoalannya adalah PP tersebut masih sangat umum sehingga persepsi orang masih berbeda-beda, penjabaran dalam Permendagri menjadi penting karena penjelasan teknis PP belum ada. Selama ini gubernur sering mengundang forum koordinasi untuk bicara hal-hal yang sifatnya internal tapi memang perlu amunisi, perlu peluru agar ketika ada persoalan di daerah maka, gubernur, ketua DPRD provinsi, Kejati, Kapolda, Danrem atau Pangdam dapat berkoordinasi dengan cepat. Selain itu mengenai protokoler juga penting, aturannya tidak ada tapi esensinya adalah mengenai PP 19 juncto 23 gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah bagaimana caranya agar dapat membedakan manakala beliau sebagai wakil pemerintah pusat dan bilamana gubernur selaku kepala daerah. Perlu ada garis yang jelas sehingga staf selaku pembantu gubernur memiliki pedoman protokoler.³⁶⁶

Menurut pengamatan Walter S Penyang, Forum Koordinasi Pimpinan Daerah sebagai amanah dalam PP 19 jo 23, sudah berjalan, gubernur kemana-mana selalu bersama kalau ada masalah tidak pernah gubernur jalan sendiri, maka situasi kondisi di Kalimantan Tengah cukup bagus. Hal ini diakibatkan oleh koordinasi yang berjalan bagus karena antara satu dengan yang lain saling komunikasi. Jika dilihat secara kasat mata pada saat acara atas nama Forkopimda selalu kompak, apabila ada yang tidak hadir karena memang ada tugas yang tidak dapat ditinggalkan pasti ada yang mewakili, kemudian wajib harus melaporkan agenda yang dibahas pada pertemuan tersebut.³⁶⁷

Menurut Soekarwo kehadiran PP. No. 19 Tahun 2010 jo. PP. No. 23 Tahun 2011 sangat dibutuhkan dalam rangka mengimplementasikan tugas pokok dan fungsi serta kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah sebagaimana telah diamanatkan Pasal 37-38 UU. No. 32 Tahun 2004. Selama ini di Jawa Timur telah dilakukan upaya-upaya sinkronisasi penyelenggaraan pemerintahan dan

³⁶⁵ Winaryo, *Op. Cit.*

³⁶⁶ Winaryo, *Op. Cit.*

³⁶⁷ Penyang, *Op. Cit.*

pelaksanaan pembangunan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Mulai dari tahap perencanaan sampai dengan tahap pelaksanaan dan evaluasi serta pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota agar selaras dengan program dan kebijakan nasional, termasuk pemeliharaan situasi keamanan dan ketertiban masyarakat. Hal ini diwujudkan melalui rapat-rapat dengan instansi vertikal, pemerintah provinsi serta pemerintah kabupaten/kota; fasilitasi dan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota serta klarifikasi terhadap peraturan daerah kabupaten/kota, penetapan jabatan sekretaris daerah kabupaten/kota serta koordinasi pemeliharaan situasi kamtibmas yang kesemuanya didasarkan pada PP. No. 19 Tahun 2010 jo. PP. No. 23 Tahun 2011.³⁶⁸

Kelebihan dari Peraturan Pemerintah ini menurut Soekarwo diatur kerangka hubungan kerja yang jelas antara pemerintah pusat beserta instansi vertikal di wilayah provinsi, gubernur beserta pemerintahan daerah provinsi dan bupati/walikota beserta pemerintahan daerah kabupaten/kota sehingga tidak lagi terjadi tumpang-tindih dalam implementasi prinsip desentralisasi dan prinsip tugas pembantuan dengan implementasi prinsip dekonsentrasi. Kelemahan dari peraturan pemerintah ini bahwa sanksi atas dilanggarnya peraturan pemerintah oleh bupati/walikota beserta pemerintahan daerah kabupaten/kota hanya terkait penganggaran. Seharusnya, dirumuskan formula sanksi yang lebih menekankan pada pemahaman dan kesadaran bupati/walikota beserta pemerintahan daerah kabupaten/kota terhadap kedudukan gubernur dan kewibawaan yang melekat pada gubernur karena kedudukannya tersebut.³⁶⁹

Pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam PP No. 19 Tahun 2010 jo. PP No. 23 Tahun 2011 terutama kaitannya dengan rapat-rapat dengan instansi vertikal, pemerintah provinsi serta pemerintah kabupaten/kota dalam rangka sinkronisasi penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Mulai dari tahap perencanaan sampai dengan tahap pelaksanaan dan evaluasi serta pembinaan dan pengawasan dalam

³⁶⁸ Soekarwo, *Op. Cit.*

³⁶⁹ Soekarwo, *Op. Cit.*

penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Termasuk klarifikasi dan evaluasi terhadap peraturan daerah kabupaten/kota, penetapan jabatan sekretaris daerah kabupaten/kota serta koordinasi pemeliharaan situasi kamtibmas dengan Forkopimda.³⁷⁰

Dalam aspek koordinasi dilakukan melalui pertemuan-pertemuan, baik yang bersifat rutin maupun yang bersifat insidental. Pertemuan yang bersifat rutin dilakukan setahun sekali pada akhir tahun dengan mengundang camat dan bupati/walikota se-Jawa Timur; Kepala Polsek, Polres Dan Polrestabes Se-Jawa Timur, Komandan Koramil, Kodim Dan Korem se-Jawa Timur dengan narasumber seluruh Anggota Forum Koordinasi Pimpinan Daerah. Narasumber memaparkan situasi dan kondisi Jawa Timur teraktual dari berbagai aspek dan tantangan yang mungkin akan dihadapi pada masa yang akan datang beserta solusi konstruktif yang dapat diaplikasikan. Pertemuan yang bersifat insidental dilakukan sesuai dengan kebutuhan apabila terdapat kejadian-kejadian berskala regional yang mempengaruhi situasi dan kondisi kamtibmas.³⁷¹

Soekarwo menambahkan Forum Koordinasi Pimpinan Daerah tersebut di Jawa Timur sudah berjalan dengan baik bahkan sejak sebelum diterbitkannya PP. No. 19 Tahun 2010 jo. PP. No. 23 Tahun 2011 (sejak Tahun 2009). Yang harus menjadi tugas dan fungsi dari forum koordinasi tersebut adalah menunjang kelancaran pelaksanaan tugas gubernur dalam mewujudkan pembangunan ketentraman dan ketertiban masyarakat serta stabilitas daerah bagi kelancaran pembangunan daerah, khususnya dalam melakukan deteksi dini terhadap potensi gangguan ketentraman dan ketertiban masyarakat serta stabilitas daerah dan secara cepat memberikan respon pencegahan dan penanggulangan potensi gangguan dimaksud.³⁷²

³⁷⁰ Soekarwo, *Op. Cit.*

³⁷¹ Soekarwo, *Op. Cit.*

³⁷² Soekarwo, *Op. Cit.*

5.6 Organisasi, Perangkat dan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Sehubungan dengan perangkat organisasi yang harus dimiliki oleh gubernur sebagai wakil pemerintah, Gubernur Teras Narang berpendapat bahwa tidak perlu ada unit organisasi baru guna mendukung peran dan fungsi gubernur. Struktur yang ada sekarang sudah lebih dari cukup, seperti keberadaan staf ahli gubernur, sekretaris daerah, asisten gubernur, kepala biro serta dinas-dinas dan badan-badan. Tinggal ditingkatkan kapasitas dan kualitasnya.³⁷³

Ketiadaan perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah menurut Sanijan menyebabkan gubernur hanya ditempatkan sebagai simbol saja, kalau memang perangkatnya ada, semua proyek-proyek yang dari pusat seharusnya ditangani gubernur. Gubernur selanjutnya dapat melimpahkan kepada SKPD-SKPD di bawahnya sebab proyek APBN tanggung jawab ada pada gubernur, DIPA masing-masing departemen itu diserahkan lagi kepada gubernur di wilayah masing-masing tapi kenyataannya tidak. Jadi gubernur tidak ada kaki tangannya sebagai wakil pemerintah, peran dan fungsinya masih belum apa-apa, karena gubernur hanya simbol saja. Dalam hal mengkoordinasikan gubernur memiliki wilayah maka, secara *de facto* gubernur dapat memanggil instansi vertikal.³⁷⁴

Nazaruddin Bunas menyatakan terkait dengan perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah intinya adalah bahwa lembaga pemerintah saat ini sudah tak terkendali jumlahnya. Kementeriannya sangat luas, komisi-komisi makin banyak, masing-masing punya kewenangan untuk menyusun perangkat juga. Kalau di tingkat pemerintah provinsi juga akan dibentuk semacam unit organisasi untuk mengatur hubungan vertikalnya ke bawah saya rasa tidak perlu. Tinggal bagaimana gubernur dapat mengkoordinasikan dan membuat kelompok-kelompok kerja yang dibutuhkan. Mungkin tugas dan fungsi asistennya yang perlu ditambah, jadwal dan mekanisme koordinasi dengan instansi vertikal ditata kembali. Gubernur memiliki asisten pemerintahan yang khusus berbicara bagaimana mengkoordinasikan peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah.³⁷⁵

³⁷³ Narang, *Op. Cit.*

³⁷⁴ Sanijan, *Op. Cit.*

³⁷⁵ Bunas, *Op. Cit.*

Untuk mengatasi keterbatasan gubernur sebagai wakil pemerintah yang tidak memiliki perangkat organisasi, selama ini Teras Narang menggunakan perangkat gubernur sebagai kepala daerah yakni perangkat di biro atau dinas dan lainnya. Hal ini tentunya tidak dapat dibenarkan mengingat perangkat gubernur sebagai kepala daerah tidak serta merta dapat digunakan untuk kegiatan gubernur sebagai wakil pemerintah. Lebih runyam lagi jika secara keuangan aktifitas gubernur sebagai wakil pemerintah ternyata menggunakan APBD yang notabene diperuntukkan bagi pembiayaan gubernur selaku kepala daerah. Menanggapi hal ini, Teras Narang menampik dan menyatakan tidak berani jika harus menggunakan anggaran dari dinas-dinas untuk membiayai pelaksanaan peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah.³⁷⁶

Sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Teras Narang tersebut, Kusnadi juga berpendapat bahwa tidak perlu ada perangkat baru bagi gubernur sebagai wakil pemerintah, sebab akan menambah beban APBN. Akan lebih baik jika SKPD-SKPD dioptimalkan tugas dan fungsinya khususnya SKPD yang relevan dengan peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah. Misalnya terkait pelaksanaan Forkopimda yang saat ini sudah berjalan dapat dioptimalkan fungsinya dengan memasukkannya pada institusi pemerintah daerah seperti Bakesbangpol (Badan Kesatuan Bangsa dan Politik), Biro Pemerintahan, dan lainnya sepanjang pelaksanaannya tidak menyimpang dari ketentuan yang ada.³⁷⁷

Menurut Muluk, organisasi gubernur memang harus diperkuat sehingga jelas memisahkan antara institusi pusat yang ada di daerah dengan institusi murni daerah. Untuk itu guna mendukung peran dan fungsinya, gubernur harus didukung dengan sekretariat yang eselonnya sama dengan sekretaris daerah. Apabila daerah-daerah tak terkendali dengan baik, kerjasama antar daerah tidak jalan, penyelenggaraan pemerintahan daerah pembinaannya tidak kuat, maka sebenarnya ini menunjukkan kelembagaan pemerintah pusatnya yang tidak benar atau lemah. Di Indonesia potensi timbulnya pemerintahan *uncoordinated* sangat besar. Apalagi kementerian dan lembaga memiliki kecenderungan untuk selalu menambah kantor-kantor perwakilan di daerah.³⁷⁸

³⁷⁶ Narang, *Op. Cit.*

³⁷⁷ Kusnadi, *Op. Cit.*

³⁷⁸ Muluk, *Op. Cit.*

Nihilnya anggaran keuangan bagi pembiayaan kegiatan gubernur sebagai wakil pemerintah menjadi salah satu faktor ketidakefektifan pelaksanaan peran dan fungsi gubernur. Nazaruddin Bunas menyatakan bahwa tidak setiap koordinasi itu membutuhkan uang, apabila gubernur mempunyai semacam gambaran bahwa saya ini wakil pemerintah pusat di daerah, seharusnya masalah pembiayaan tidak menjadi kendala. Karena secara tidak langsung biaya di setiap SKPD dan setiap instansi sudah dapat digunakan untuk kerjasama. Sekarang tinggal siapa *leading sector*, siapa *supporting sector*, dan kegiatannya apa. Nazaruddin Bunas memberi contoh, katakanlah ada sebuah desa, desa itu mau dimajukan kerajinan rotan misalnya, mungkin yang *leading sector* disitu dinas perdagangan. Lantas *supporting sector* yang lain, Kumham, melindungi hak intelektualnya, didaftarkan di HAKI. Ada kementerian koperasi, bagaimana dia membentuk koperasi untuk menjual, ada Dinas Perhubungan, bagaimana transportasi itu mengirim. Jika menyangkut pembiayaan sekiranya koordinasi berjalan masing-masing instansi vertikal sudah ada anggaran. Tinggal gubernur maunya apa maka anggaran dapat dialokasikan ke kegiatan yang telah ditetapkan oleh gubernur.³⁷⁹

Sinyalemen bahwa anggaran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat menggunakan anggaran APBD diakui oleh Muluk bahwa hal ini memang terjadi melalui penelitian yang pernah dilakukannya. Bahkan personil pendukung juga mengambil dari aparat daerah penyelenggara desentralisasi. Ini jelas tidak boleh terjadi, sebab kegiatan dan program pemerintah pusat seharusnya dibiayai oleh anggaran dekonsentrasi yaitu melalui APBN, kecuali jika menggunakan mekanisme tugas pembantuan. Maka dari itu, Muluk menyatakan bahwa untuk mendukung peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah, institusi, anggaran, dan aparat personilnya harus disiapkan oleh pusat melalui Kementerian Dalam Negeri. Menurut Teras Narang, pembiayaan untuk operasional gubernur sebagai wakil pemerintah dibebankan kepada APBN melalui kementerian dalam negeri, karena gubernur di bawah koordinasi dari kementerian dalam negeri.³⁸⁰

³⁷⁹ Bunas, *Op. Cit.*

³⁸⁰ Bunas, *Op. Cit.*

5.7 Pilkada Gubernur

Salah satu isu yang populer menyangkut gubernur adalah mengenai penyelenggaraan pilkada. Teras Narang mengatakan bahwa gubernur jika mau dipilih oleh DPRD belum tepat. Alasan pertama, saat ini lagi gencar-gencarnya bahwa kepala daerah harus dipilih rakyat, ini akan tererosi jika pemilihan oleh DPRD dijalankan. Kedua, pemilihan oleh DPRD apakah menjamin ongkosnya lebih kecil atau tidak memakai ongkos. Narang memberikan saran jalan tengah, yakni melaksanakan pilkada gubernur berbarengan dengan pemilihan legislatif. Misalnya jika yang menang dalam pemilu legislatif adalah partai A, maka kepala daerah dari partai A, ini konsisten dengan sistem pemerintahan NKRI, jadi nanti partai-partai akan bertarung disitu. Menurut Teras, sebenarnya kalau seorang calon kepala daerah itu memiliki prestasi yang baik, mengikuti pencalonan kepala daerah tidak harus mahal yang penting sekarang pengaturannya. Misalnya untuk pemilihan gubernur, jika KPU membatasi anggaran dapat dilaksanakan dengan memberikan kewenangan kepada KPU melalui undang-undang, akan tetapi yang seringkali terjadi adalah kesenjangan antara pengaturan dan pelaksanaan di lapangan tidak ditangani dengan baik.³⁸¹

Sementara itu menurut Nazaruddin Bunas sehubungan dengan pilkada gubernur ini, memang di dalam UUD hanya MPR, DPR dan DPRD yang dipilih oleh rakyat. Tapi gubernur, bupati dan walikota dipilih secara demokratis. Demokratis tidak harus melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Bisa saja DPRD difungsikan. Nazarudin Bunas melihat, dengan pemilihan langsung kepala daerah, akan berpotensi terjadinya pengkotakan di masyarakat. Seperti kasus Kotawaringin Barat, bagaimana bisa dua kelompok masyarakat berhadap-hadapan sampai membawa parang, yang satu membela ini dan yang satu membela kelompok lain. Atau di Puncak Jaya, 19 orang mati hanya karena pemilihan bupati. Yang bupati A tadinya didukung partai Gerindra, partai Gerindra mencabut dukungannya. Rakyat marah dan terjadi bentrok. Perang hanya untuk memilih bupati. Setelah bupatinya naik, rakyat dapat apa? Kenapa tidak disederhanakan? Karena UUD tidak menyebutkan harus dipilih rakyat. Demokratis bisa saja lewat DPR sebagai wakil rakyat, jadi lebih *simple*. Pemilihan

³⁸¹ Narang, *Op. Cit.*

gubernur, bupati, walikota seringkali mengerahkan seluruh kekuatan masyarakat untuk kepentingan sesaat. Sesudah itu, rakyat yang tadinya tidak mengerti apa-apa menjadi terkotak-kotak. Seperti di Kotawaringin Barat, sampai rumah bupati dibakar oleh pendukung calon Bupati yang kalah.³⁸²

Di jaman Soeharto memang agak otoriter, tapi ke bawah untuk rakyat bagus tidak banyak benturan. Okelah kita buka demokratis untuk DPR/DPRD. Tapi untuk bupati, gubernur cukup di dalam DPR/DPRD, saya lihat kepentingan-kepentingan untuk rakyat pun kadang-kadang tidak nyambung antara kepentingan rakyat, kelompok rakyat yang mendukung gubernur atau mendukung bupati dengan kelompok yang ada di DPRD. Seperti di Kotawaringin Barat sekarang, DPRD-nya mendukung bupati yang kalah. Sehingga bupati yang menang tidak mau tahu. Muncul problem, bagaimana dengan APBD. Jika DPRD tidak menyetujui APBD, maka APBD tahun yang akan datang menggunakan APBD tahun sebelumnya, masalahnya adalah akhirnya APBD tidak mencerminkan kebutuhan riil pada saat itu karena besarnya tidak naik dan tidak turun, sama persis dengan APBD sebelumnya.³⁸³

Beberapa daerah apabila gubernurnya datang, DPRD-nya pergi. Coba pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD, pasti yang menang didukung oleh 50% +1. Kalau begitu, tidak akan bentrok antara DPRD dengan bupati. Pasti yang mendukung hadir terus. Tapi sekarang tidak, pecah. Hal ini terjadi karena tidak ada aturan yang memaksa harus dipilih oleh rakyat, UUD saja pilih DPR/DPRD/DPD secara pemilihan, kenapa pemilihan kepala daerah tidak oleh DPR/DPRD saja? Kembalikan saja kesitu.³⁸⁴

Riban Satya mengemukakan, apakah gubernur harus dipilih oleh rakyat atau tidak perlu dilihat dulu peran dan fungsinya, harus sepakat dulu peran dekon itu sejauh mana tetapi kalau perannya sebagai kepanjangan tangan dan koordinator di daerah, tidak harus dipilih oleh rakyat, karena gubernur orang pusat. Tetapi walaupun dari daerah, pimpinan-pimpinan yang punya kompetensi, punya komitmen, visioner, punya pengalaman dan sebagainya bisa ditunjuk oleh pemerintah pusat berdasarkan dengan kapasitasnya. Kalau bupati/walikota karena

³⁸² Bunas, *Op. Cit.*

³⁸³ Bunas, *Op. Cit.*

³⁸⁴ Bunas, *Op. Cit.*

memang otonomi mempunyai anggaran, wilayah, silakan masyarakat untuk memilih orang terbaik di daerahnya. Tapi kalau gubernur, tupoksi dekon hanya sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat, lebih baik diserahkan kepada pemerintah pusat untuk menentukannya.³⁸⁵

Salahudin mengemukakan gubernur sebagai wakil pemerintah tidak perlu dipilih secara langsung melalui pilkada, artinya pemerintah pusat berwenang menunjuk siapapun dan apapun mekanisme yang ditempuh misalnya melalui persetujuan DPR. Mengenai apakah gubernur dipilih melalui pilkada atau tidak, Slamet Winaryo menyatakan ini ada dilema yang luar biasa, sebab apabila dipilih oleh DPR dengan sistem yang seperti dulu maka sistemnya perlu diperbaiki sehingga jangan sampai gubernur ini kurang kuat dengan bupati/walikota yang dipilih langsung oleh rakyat.³⁸⁶

Soekarwo menyatakan, pengisian jabatan gubernur, bupati dan walikota masih memerlukan mekanisme pemilihan. Namun demikian, untuk pemilihan gubernur mengingat selain berkedudukan sebagai kepala daerah provinsi juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah yang menjalankan urusan pemerintah di wilayah provinsi maka dilakukan oleh DPRD Provinsi dengan melibatkan peran pemerintah. Untuk pemilihan bupati/walikota dilakukan secara langsung oleh rakyat yang memenuhi syarat.³⁸⁷ Sementara itu Shahrodjat Masdar berpendapat, jika memang konsekuen bahwa gubernur adalah aparat dekonsentrasi, maka lebih baik gubernur ditunjuk oleh presiden dan tidak dipilih langsung oleh rakyat.³⁸⁸

Kusnadi menyebutkan, pada saat pilkada Gubernur Jawa Timur pertama kali dilaksanakan pada tahun 2008, hampir 1 triliun APBD Jawa Timur terserap untuk penyelenggaraannya, karena dilaksanakan dua putaran, ongkos yang dikeluarkan sangat besar. Menurut Kusnadi, akan lebih baik jika pilkada gubernur, bupati/walikota diselenggarakan secara serentak. Model pilkada saat ini menyebabkan distorsi dalam banyak aspek, salah satunya adalah terhambatnya proses pematangan demokrasi karena maraknya politik uang. Untuk itu lebih baik sistem pilkada sekarang disempurnakan, dan Kusnadi tidak setuju jika pilkada

³⁸⁵ Satya, *Op. Cit.*

³⁸⁶ Salahudin, *Op. Cit.*

³⁸⁷ Soekarwo, *Op. Cit.*

³⁸⁸ Masdar, *Op. Cit.*

dihilangkan kemudian kembali ke sistem lama, sebab pemilihan kepala daerah melalui DPRD juga sarat dengan permainan uang.³⁸⁹

Bupati Jombang, Sriyanto berpendapat bahwa pengisian jabatan gubernur baik melalui pilkada langsung maupun dipilih oleh DPRD adalah sama saja yang penting adalah, bagaimana masyarakat dapat berdemokrasi secara cerdas, memilih kepala daerah berdasarkan kapasitas, kompetensi, *track record*, dan integritas yang dipersyaratkan. Dengan demikian bagi Sriyanto, pilkada tetap bisa dijalankan yang perlu menjadi perhatian adalah bagaimana mengefektifkan proses maupun hasil dari suatu pemilihan tidak dalam konteks langsung atau tidak langsung. Pekerjaan rumah yang harus diselesaikan menurut Sriyanto adalah bagaimana menemukan terobosan agar pesta demokrasi lokal dapat berjalan efektif, efisien kemudian menjadi Bupati/walikota tidak harus menggunakan biaya yang sangat besar. Sriyanto mengusulkan agar pilkada gubernur, bupati/walikota dijadikan satu pelaksanaannya perprovinsi dan tidak harus serentak secara nasional agar dapat menghemat anggaran dan mengurangi eksese negatif yang lain ataupun potensi konflik yang timbul akibat pilkada.³⁹⁰

Sementara itu menurut Muluk, menanggapi Pilkada langsung yang selama ini menjadi mekanisme pengisian jabatan gubernur, Muluk berpendapat bahwa pemilihan gubernur ataupun bupati/walikota perlu mempertimbangkan cara-cara yang efisien tanpa mengorbankan demokrasi. Membangun pemerintahan yang demokratis itu penting tapi pemilihan kepala daerah dengan biaya yang efisien juga perlu dipikirkan karena Indonesia sedang membangun yang membutuhkan anggaran untuk proses pembangunan dan bukan habis diproses demokrasi. Problemanya adalah, dapatkah menggabungkan antara efektifitas dan efisiensi tersebut dengan sistem pemilihan yang demokratis tadi, yang paling memungkinkan adalah menggunakan sistem demokrasi perwakilan melalui DPRD. Mekanisme ini tidak masalah sebab DPRD adalah wakil rakyat dan ini syah dan demokratis sebab tidak ditunjuk oleh pusat. Muluk tidak setuju jika gubernur sebagai kepala daerah ditunjuk oleh pusat karena jelas tidak demokratis, sementara itu kalau prefek harus ditunjuk oleh pemerintah pusat.³⁹¹

³⁸⁹ Kusnadi, *Op. Cit.*

³⁹⁰ Sriyanto, *Op. Cit.*

³⁹¹ Muluk, *Op. Cit.*

5.8 Desain Sistem Pemerintahan Daerah ke Depan

Selaras dengan kedudukan gubernur baik sebagai wakil pemerintah maupun kepala daerah, maka sangat erat hubungannya dengan desain pemerintahan daerah yang ada. Teras Narang mengemukakan bahwa konstruksi pemerintahan daerah pada masa yang akan datang seharusnya disusun dengan memperkuat tugas dan fungsi camat. Karena camat adalah sebagai perpanjangan tangan dari kabupaten/kota sedangkan tantangan pelaksanaan program pembangunan ada di desa. Camat adalah orang yang menguasai desa, sebagai pejabat yang ditugaskan oleh Bupati/walikota untuk membina, mengawasi, dan mengatur. Dengan kemampuan kades-kades yang belum memenuhi standar maka kades didampingi oleh sekretaris desa yang PNS dengan harapan administrasi desa menjadi lebih baik. Pertimbangan lain, apabila pendistribusian kewenangan terutama untuk pelayanan publik itu didistribusikan melalui camat yang kuat, maka administrasi pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di tingkat desa akan terkontrol dengan baik.³⁹²

Teras Narang menambahkan, sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan apabila Presiden menginstruksikan A maka sampai ke tingkat paling bawah juga harus A. Presiden dibantu oleh wakil presiden dan menteri bilang a, turun ke gubernur, gubernur membina dan mengawasi kabupaten/kota tetap A. Selanjutnya untuk implementasi di desa, bupati/walikota dibantu oleh camat. Sekarang kondisinya tidak demikian, karena ada sistem yang bocor, pemerintah nasional ke gubernur kendalanya tidak ada PP yang memberikan kewenangan sepenuhnya kepada gubernur, kemudian 6 (enam) kewenangan pusat ternyata masih ditambah lagi dengan kewenangan tetap di tangan pusat. Kondisi selanjutnya adalah gubernur tidak mampu membina, mengawasi karena masalah uang untuk membina dan mengawasi itu tidak ada. Gubernur juga tidak bisa memberikan *punishment*, sementara itu Bupati tidak mampu untuk mendelegasikan dan mendistribusikan pelayanan yang bersifat pelayanan publik kepada camat dengan baik, akhirnya pembangunan di desa tidak sebagaimana instruksi yang A tadi.

³⁹² Narang, *Op. Cit.*

Selaras dengan hal tersebut di atas Teras Narang menyatakan sistem pemerintahan daerah harus diperkuat, desentralisasi diperkuat dekonsentrasi juga diperkuat, pelimpahan dan pendistribusian kewenangan harus konkrit dan lengkap dengan anggaran biaya, dan program yang detil. Terkait titik berat desentralisasi, Teras memberi contoh tentang jalan, ada jalan negara dengan anggaran APBN, seperti jalan provinsi yang menghubungkan satu kabupaten dengan kabupaten lain ini biaya dari APBD provinsi. Apabila provinsi tidak ada desentralisasi, otomatis tidak ada dinas-dinas teknis, nanti yang urus jalan provinsi siapa? Kemudian juga terkait irigasi dari 1000 hektar sampai 3000 hektar menjadi kewenangan provinsi, 0-1000 hektar kewenangan kabupaten untuk pemeliharaan, 3000 hektar ke atas pusat. Kalau kemudian provinsi hanya dilaksanakan asas dekonsentrasi terus siapa yang mengurus? Kalau sifatnya lintas kabupaten bagaimana yang akan mengurus? Desain sistem pemerintahan daerah saat ini sudah cukup ideal, meskipun tetap harus ada penguatan di titik-titik tertentu.³⁹³

Sehubungan dengan desain pemerintahan daerah seperti apa ke depan bagi Indonesia, Kusnadi berpendapat bahwa, UU No. 5 Tahun 1974 adalah model sistem pemerintahan daerah yang paling tepat dalam kerangka NKRI. Ini disebabkan karena UU No. 5 Tahun 1974 memiliki sistem pertanggungjawaban berjenjang sehingga efektifitas pemerintahan berjalan dengan baik. Kelemahan mencolok dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah tidak ada hierarki khususnya antara provinsi dengan kabupaten/kota, fungsi provinsi tidak sepenuhnya jelas. PP 19 jo 23 berusaha untuk mengeliminasi kekurangan-kekurangan peran gubernur tapi ternyata tidak berhasil, dalam konteks ini jika Soekarwo berhasil memimpin Jawa Timur dengan baik, menurut Kusnadi ini semata disebabkan oleh kepemimpinan Soekarwo yang bagus.³⁹⁴

Sehubungan dengan desain pemerintahan daerah ke depan, Surodjat Masdar menyatakan, bahwa UU Nomor 32 Tahun 2004 terlalu luas cakupannya, dan selaras dengan kedudukan gubernur, seharusnya undang-undang tegas dalam mengatur peran dan fungsi aparat dekonsentrasi serta peran juga fungsi aparat desentralisasi. Shahrodjat menambahkan, saat ini dekonsentrasi hanya ada di provinsi, sementara kabupaten/kota tidak ada dekonsentrasi, mengapa ini menjadi

³⁹³ Narang, *Op. Cit.*

³⁹⁴ Kusnadi, *Op. Cit.*

demikian? Revisi UU 32/2004 yang sedang dirumuskan oleh pemerintah dan DPR dan akan memasukkan kembali dekonsentrasi di kabupaten/kota, menurut Surodjat Masdar merupakan langkah yang tepat. Apabila di kabupaten/kota diberlakukan dekonsentrasi maka akan terwujud hierarki antara gubernur dengan bupati/walikota dan gubernur akan memiliki rentang kendali yang jelas.³⁹⁵

5.9 Konstruksi Peran dan Fungsi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat ke Depan

Teras Narang menyatakan konstruksi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebenarnya sudah cukup, tinggal memberikan penguatan saja, sebab peran dan fungsi apalagi yang harus dikasih ke gubernur, semua sudah ada. Di peraturan pemerintah sudah ada di undang-undang juga sudah ada, sehubungan dengan dana dekon dan dana tugas pembantuan hanya perlu konsistensi saja dari undang-undang yang ada. Teras Narang menambahkan, kalau kewenangan sudah cukup, kembali kepada tataran pelaksanaan di lapangan karena tidak ada aturan-aturan yang jelas yang memberikan kewenangan kepada gubernur untuk melaksanakan tugasnya. Dengan perkataan lain bahwa peraturan pelaksana, peraturan pemerintah yang terkait dengan kewenangan gubernur tidak diatur secara jelas terkait dengan masalah *punishment*, dan sebagainya. Kedua anggaran, ketiga pendistribusian. Dari kementerian, dari presiden kepada gubernur itu tidak jelas. Malahan dilompati, seperti yang dilakukan oleh balai-balai yang sudah ada. Semestinya, tidak perlu, ini kan kayak orang yang kita disuruh pergi tapi dipake *remote*, jadi kita ga bisa kemana-mana.³⁹⁶

Menurut Nazaruddin Bunas, sehubungan dengan konstruksi gubernur yang akan datang menyatakan seharusnya memang peran gubernur diperjelas sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Cuma sekarang ada PP dan UU yang jelas, cuma tinggal itikad baik, itikad dari gubernur apakah dia akan mengadakan koordinasi secara berkala atau mungkin akan membentuk kelompok-kelompok kerja di daerah dengan instansi vertikal. Itu akan lebih efektif. Sekarang tidak ada pemikiran seperti itu. Dia hanya berpikir kita ini lebih kuat di pemdanya, ada DPRDnya, muspidanya, dan itu lebih terfokus. Daripada dia menggaet Kumham,

³⁹⁵ Masdar, *Op. Cit.*

³⁹⁶ Narang, *Op. Cit.*

BPN, Kanwil Agama. Hanya kadang-kadang apabila terjadi permasalahan tertentu saja itu kanwil yang diundang, sesuai dengan permasalahannya, karena ada kepentingan disitu. Tapi yang secara rutin, kita duduk berkelompok berdasarkan fungsi tidak ada. Kalau ada masalah yang perlu didiskusikan dengan instansi vertikal lebih baik diadakan kelompok-kelompok semacam itu. Jelas pembicaraannya seperti apa, jumlah orangnya berapa banyak, lantas apa yang bisa disumbang disitu. Apa tanggung jawab masing-masing instansi. Itu mungkin lebih efektif. gubernur perlu menyusun SOP yang jelas misalnya katakanlah perlu dibentuk kelompok-kelompok kerja instansi vertikal sesuai dengan tugas dan fungsinya. Walaupun itu masuk tataran pemerintah daerah tapi dalam konteks pemerintah secara keseluruhan mungkin instansi lain perlu duduk disitu.³⁹⁷

Mengenai perangkat yang tidak dimiliki oleh gubernur sebagai wakil pemerintah, Riban Satya menyatakan, perangkat-perangkat teknis menurutnya jangan ada di pemerintah provinsi, karena memang secara tupoksi tidak memerlukan orang-orang teknis, yang dibutuhkan sebenarnya orang-orang pemikir. Perjalanan otonomi daerah ini dekonnya tidak lengkap, artinya tidak sesuai dengan apa yang dibutuhkan dekonsentrasi seolah-olah tidak ada, yang ada malah yang dimiliki kabupaten/kota (dinas-dinas) padahal tidak harus ada di situ. Mereka tugasnya sebagai *think tank*, orang-orang pemikir, apakah pejabat fungsional, ataukah pejabat ahlinya. Makanya gubernur sebagai wakil pusat tidak ada anggarannya, bagaimana mau dikasih anggaran sementara perangkatnya tidak ada, lembaganya tidak dibuat, strukturnya tidak ada. Seharusnya perangkat dekonnya diperkuat, bahkan dianalisa dengan baik, yang teknis-teknis di drop. itu harus dibuat aturan yang mempertajam, atau direvisi Undang-Undang 32 atau dibuat khusus undang-undang baru yang mengatur tentang dekon dan perangkat-perangkatnya, lembaga-lembaganya.³⁹⁸

Riban Satya sepakat bahwa tanpa perangkat yang jelas dan anggaran yang memadai menyebabkan peran gubernur sebagai wakil pemerintah tidak berjalan efektif. Dekonsentrasi memang undang-undangnya sudah ada tapi mau tidak mau, suka tidak suka harus dibenahi struktur yang ada selama ini baik di tingkat gubernuran, provinsi maupun kabupaten/kota. Tugas provinsi sebenarnya,

³⁹⁷ Bunas, *Op. Cit.*

³⁹⁸ Satya, *Op. Cit.*

mengatur, mengelola, memperbaiki, menegur, kalau ada salah-salah anda disemprit seperti wasit perannya, jadi tidak terlalu besar tapi strategis, makanya ada masukan ada pemikiran dari tokoh-tokoh, untuk gubernur karena dia utusan pemerintah pusat tidak perlu dipilih oleh masyarakat tapi dipilih seperti menteri saja jadi dia koordinator kepala daerah kabupaten/kota.

Sehubungan dengan peran dan fungsi gubernur ke depan Riban Satya menyatakan bahwa kalau menurut tupoksinya dekon itu di provinsi, di kabupaten/kota itu teknis tapi hal-hal yang sifatnya kepentingan langsung untuk pelayanan publik itu tidak ada masalah, misalnya ada bencana tidak mesti harus lewat provinsi dulu ini langsung pusat menurunkan dana itu artinya pada peran itu sama saja peran pemerintah itu langsung diberi kewenangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota, daerah yang terkena bencana fungsi dekonnya juga diturunkan disitu. Seperti dana BOS, dana BOS langsung masuk ke rekening sekolah, kemarin berubah lagi masuk ke kas daerah dulu baru disalurkan ke dinas. Kemudian yang terakhir lagi 2012 ini, saya belum belajar mendalam, diserahkan ke provinsi ke dinas provinsi, jadi pemerintah ini tidak konsisten juga, problemnya dulu banyak kepala sekolah yang terkena kasus misalnya tidak mempertanggungjawabkan keuangan sekolah yaitu dana BOS.³⁹⁹

Sanijan berpendapat, peran dan fungsi yang harus dimiliki gubernur sebagai wakil pemerintah sehubungan dengan pola relasi dengan kabupaten/kota menurutnya memang seharusnya hubungan tersebut baik, semua arah kebijakan sama, kalau arah kebijakan itu sama tujuannya visi misi sama, berarti sejalan. Akan tetapi kalau satunya ke hilir satunya ke hulu nah hal ini yang dapat menghambat karena ini dipengaruhi oleh warna politik yang berbeda-beda. Antara gubernur, walikota, bupati, seharusnya tidak ada perbedaan politik lagi, karena ketiganya sudah milik rakyat jadi harus sama pikirannya, semua RPJM maupun visi misi itu disampaikan kepada gubernur searah meskipun dalam prakteknya kadang-kadang berbeda.⁴⁰⁰

Menyangkut desain perangkat daerah akan seperti apa, Sanijan menyatakan perlu untuk fokus pada pegawai. Kuncinya pada pegawai, kalau aparat ini disatupadukan dan siapapun tidak merasa hebat, di provinsi tidak

³⁹⁹ Satya, *Op. Cit.*

⁴⁰⁰ Sanijan, *Op. Cit.*

merasa hebat dengan yang di kota atau kabupaten, atau sebaliknya. Penempatan personil harus ada koordinasi yang baik, seringkali pengguna lebih mengutamakan keinginannya daripada kompetensi. Dari sini terlihat kebijakan yang berbeda-beda, artinya dalam rangka penempatan orang/personil dapat berbaur KKN. Jika organisasi memiliki visi misi bagaimana memajukan dunia pendidikan maka seorang kepala dinas pendidikan harus begini, kepala dinas kesehatan harus begini jadi selaras tapi yang terjadi justru sebaliknya sehingga timbulah penyimpangan.⁴⁰¹

Menurut Sanijan, untuk anggaran gubernur sebagai wakil pemerintah yang saat ini belum ada anggarannya, karena gubernur di bawah menteri dalam negeri, di bawah presiden dengan atasan langsung menteri dalam negeri, harus menteri dalam negeri yang memberi peluang anggaran untuk gubernur dari APBN. Sanijan menambahkan tugas, peran maupun fungsi yang cocok untuk gubernur dalam mewakili pusat di daerah baik terhadap bupati/walikota maupun instansi vertikal secara umum adalah dapat memberi pemahaman kepada instansi vertikal, bupati/walikota, bahwa tugasnya begini, kewenangannya begini, dengan begitu nanti penjabaran kewenangan dan tugasnya akan sejalan dan koordinatif.⁴⁰²

Muhajirin setuju jika gubernur cukup sebagai wakil pemerintah saja di provinsi, tidak perlu ada desentralisasi, dekonsentrasi saja, untuk mengurangi pemborosan. Saat ini otonomi ada di tingkat dua maka otonomi di tingkat dua ini yang harus betul-betul diperkuat, kemudian bagaimana pengawasannya ada di provinsi menurut sedangkan pusat menyiapkan desain makronya. Dalam beberapa hal pusat masih terlalu berlebihan, misalnya banyak urusan teknis yang seharusnya diserahkan ke daerah ternyata masih ditangani oleh Pusat. Misalnya munculnya dana-dana infrastuktur yang kemudian menjadi dana stimulan.⁴⁰³

Ruang lingkup peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah ke depan menurut Sanijan adalah sulitnya gubernur untuk berkoordinasi sebab antara bupati dan wakil bupati seringkali belum sampai setahun sudah tidak serasi, tidak sejalan, disini juga terjadi, sehingga mempengaruhi apa yang diinginkan gubernur. Begitu juga antara gubernur dengan wakil gubernur. Tapi di Palangkaraya tidak,

⁴⁰¹ Sanijan, *Op. Cit.*

⁴⁰² Sanijan, *Op. Cit.*

⁴⁰³ Muhajirin, *Op. Cit.*

di Kalimantan Tengah tidak, kenapa demikian karena mereka sekarang sudah dua kali periode. Jadi mereka ini serasi, harmonis. Kalau ada banyak daerah lain sebelum setahun ada yang mengundurkan diri, jadi itu yang menyulitkan gubernur dalam rangka pemerintahan daerah, disitu yang terjadi, sehingga tidak maksimal, pemerintahan di bawah kadang tidak solid, gimana di atasnya, kalau di bawah solid perangkat di bawah solid, RPJM jalan. Tidak merasa khawatir soal kedudukannya, khawatir untuk di mutasi, sekarang orang berlomba-lomba ingin jadi pejabat sehingga melakukan perbuatan yang tidak benar.⁴⁰⁴

Sehubungan dengan peran dan fungsinya gubernur sebagai wakil pemerintah, Muhajirin menyatakan belum tahu persis polanya. Paling tidak inginnya para bupati itu bagaimana, harus didengar dulu, memang harus ada pola sebab para bupati memiliki latar belakang berbeda-beda, ada yg memang dibekali dengan pengetahuan pengalaman, ada juga yang tidak mengerti karena maju hanya didukung uang dan partainya. Muhajirin menyatakan, ke depan agar peran dan fungsinya berjalan efektif, gubernur, bupati, atau siapapun sejauh tidak memiliki kepentingan pribadi, harus didukung. Tapi jujur saja, para pejabat tersebut tidak mungkin lepas dari kepentingan politik, seperti: takut kalah untuk pilkada berikutnya, atau takut keluarganya tidak dapat yang melanjutkan. Pada umumnya seorang gubernur, bupati, disetiap akhir masa jabatannya baik yang sekali maupun yang dua kali, pasti dihantui oleh bagaimana kelanjutannya. Apakah dia takut nanti persoalannya terbongkar, atau siapa yang akan meneruskan.⁴⁰⁵

Walter S Penyang berpendapat ke depan peran dan fungsi gubernur harus jelas di aturan mainnya di UU atau di ketentuan itu harus diberikan ruang kepada gubernur selaku koordinator daerah hal ini mewakili pemerintah pusat. Menurutnya UU 32 perlu direvisi, seperti yang pernah disampaikan kepada teman-teman di DPD, gubernur seharusnya diberikan ruang sehingga mempermudah koordinasi dengan efektif.⁴⁰⁶

Menurut Soekarwo, organisasi perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah yang tepat sebaiknya terdiri dari unsur pelaksana yang terdiri dari

⁴⁰⁴ Sanijan, *Op. Cit.*

⁴⁰⁵ Muhajirin, *Op. Cit.*

⁴⁰⁶ Penyang, *Op. Cit.*

instansi vertikal dan unsur administrasi yang secara keseluruhan dikoordinasikan oleh gubernur dengan dibantu oleh sekretaris daerah provinsi yang secara *ex officio* berkedudukan sebagai Sekretaris Gubernur. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah, gubernur menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat sehingga seharusnya biaya untuk pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut dialokasikan melalui Dana Alokasi Khusus yang dikoordinasikan oleh gubernur. Konstruksi kedudukan, ruang lingkup peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pada masa yang akan datang diharapkan gubernur memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada kedudukan instansi vertikal. Diharapkan kebutuhan sumberdaya manusia bagi perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah diisi oleh tenaga profesional di bidangnya.⁴⁰⁷

Soekarwo menyatakan, gubernur harus memiliki peran dan fungsi sepenuhnya mewakili pemerintah pusat dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan urusan pemerintah di wilayah provinsi yang antara lain dilaksanakan oleh instansi vertikal, pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah dalam mekanisme yang bersifat atributif sebaiknya diarahkan pada kewenangan yang bersifat perumusan dan pengambilan kebijakan yang menjadi standar pelaksanaan urusan pemerintahan oleh instansi vertikal di wilayah provinsi, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Peran dan fungsi yang harus dimiliki gubernur secara delegatif berkaitan dengan pelaksanaan/operasionalisasi urusan pemerintahan dan pembangunan yang dapat dilimpahkan lebih lanjut kepada instansi vertikal di wilayah provinsi dan perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah.⁴⁰⁸

Kusnadi berpendapat sehubungan dengan konstruksi peran dan fungsi gubernur ke depan, bahwa jika pemerintah pusat ingin meletakkan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat maka gubernur harus diberi wewenang, peran dan fungsi yang tegas, apapun itu. Misalnya, apakah di bidang pembangunan, pemerintahan, sehingga bisa sepenuhnya mewakili pemerintah pusat. PP 19 jo 23,

⁴⁰⁷ Soekarwo, *Op. Cit.*

⁴⁰⁸ Soekarwo, *Op. Cit.*

harus dapat memberikan panduan dan pedoman bagi gubernur untuk dapat melaksanakan peran dan fungsinya dengan efektif, ini belum terwujud.⁴⁰⁹

Terhadap peran dan fungsi Gubernur ke depan, ada beberapa harapan yang disampaikan Shahrodjat Masdar, yaitu: 1) gubernur harus dipilih presiden, 2) gubernur harus mau dan mampu mewakili pemerintah pusat, artinya gubernur harus memiliki wibawa, berpendidikan, intinya memenuhi kriteria gubernur sebagai wakil pemerintah sebuah jabatan yang semestinya tidak bisa dipegang oleh sembarang orang, 3) Bupati/walikota seharusnya aparat dekonsentrasi sehingga ada keterkaitan/hierarki dengan gubernur.⁴¹⁰ Sedangkan Bupati Jombang Sriyanto, berpendapat konstruksi peran dan fungsi gubernur ke depan adalah gubernur harus didukung dengan peraturan perundang-undangan yang betul-betul memiliki sinkronisasi dengan tugas pokok dan fungsi gubernur sebagai representasi pemerintah pusat. Aturan-aturan jangan saling tumpang tindih yang tidak jelas tapi seharusnya saling memperkuat, tidak saling melemahkan dan kontradiktif dengan aturan perundangan yang lain.⁴¹¹

Muluk berpendapat, sehubungan dengan peran dan fungsi gubernur ke depan ini sangat tergantung pada desain sistem pemerintahan daerah yang akan dikembangkan. Tapi setidaknya ada dua opsi terkait dengan peran gubernur ini, apakah akan menggunakan *integrated system* atau *unintegrated system*. *Integrated system* berarti, gubernur memiliki kedudukan ganda, yakni sebagai kepala daerah dan selaku wakil pemerintah, sama seperti saat ini berjalan. Kedudukan ganda tersebut dipegang oleh satu orang artinya tugas pokok dan fungsi gubernur sangat kuat atau sentral. Kelebihannya menurut Muluk, institusi dalam konteks desentralisasi maupun dekonsentrasi dapat dikoordinir dengan baik. Kelemahannya peran gubernur menjadi terlalu besar, seolah-olah ada Presiden di daerah. Peran dan fungsinya mengkoordinir instansi vertikal dan mengawasi dan membina daerah-daerah di wilayah yang terintegrasi.⁴¹²

Desain kedua adalah dengan *unintegrated system*, gubernur tetap sebagai kepala daerah tetapi pemerintah menempatkan prefek/kepala wilayah di daerah

⁴⁰⁹ Kusnadi, *Op. Cit.*

⁴¹⁰ Masdar, *Op. Cit.*

⁴¹¹ Sriyanto, *Op. Cit.*

⁴¹² Muluk, *Op. Cit.*

khususnya provinsi. Model ini bisa diterapkan di provinsi-provinsi di Indonesia yang luar biasa besar bebannya dilihat dari jumlah penduduk, jumlah kabupaten/kota, serta kompleksitas persoalan yang ada. Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, kemudia Sumatera Utara bisa saja diterapkan model perwakilan pemerintah dalam konteks prefek sebagai kepala wilayah administrasi. Untuk provinsi di luar pulau Jawa dapat digabung (*integrated system*), dengan pertimbangan beban tugas dan lain sebagainya tidak sama dengan provinsi-provinsi yang memiliki beban besar, keberadaan prefek tidak berlaku disemua provinsi. Dalam konteks *unintegrated system*, peran gubernur sebagai kepala daerah dan selaku wakil pemerintah pusat dipisah, pemerintah pusat bisa menunjuk wakil di daerah sebagai prefek, sehingga pemerintah pusat memiliki orang, memiliki tangan di daerah.⁴¹³

Muluk menambahkan dalam konteks *unintegrated*, pemerintah pusat punya wakil di daerah, punya tangan di daerah. Prefek dalam konteks ini loyal kepada pemerintah pusat, sedangkan gubernur selaku kepala daerah loyal kepada daerah. Ini untuk mengeliminir kekhawatiran jika gubernur maupun prefek akan mendua. Pilihan selanjutnya adalah kombinasi antara *integrated system* dan *unintegrated system* dengan menggunakan sudut pandang asimetrik desentralisasi. Dimana provinsi di Indonesia tidak diperlakukan sama tapi berdasarkan kebutuhan serta situasi dan kondisi masing-masing provinsi. Seperti provinsi di pulau Jawa dapat dilakukan dengan pendekatan kombinasi *integrated* dan *unintegrated system* dengan sudut pandang asimetrik.⁴¹⁴

Menurut Muluk, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat seharusnya tidak hanya mengawasi dan membina daerah kabupaten/kota saja tapi juga daerah provinsi. Lebih daripada itu Muluk juga mengungkapkan kekhawatiran terkait dengan gubernur sebagai wakil pemerintah, yakni menyangkut program yang akan dilakukan gubernur selaku wakil pusat. Alasannya adalah bahwa pelaksanaan tugas gubernur sebagai kepala daerah saja sudah berat apalagi dengan peran dan fungsi ganda tersebut. Dalam konteks ini, ke depan sangat mungkin konsep *unintegrated system* akan dijalankan seperti di Prancis misalnya. Prancis kompleksitas pemerintahan daerahnya tidak seperti di Indonesia tapi di sana ada

⁴¹³ Muluk, *Op. Cit.*

⁴¹⁴ Muluk, *Op. Cit.*

department. Namun demikian akan muncul problem yang rumit jika provinsi murni desentralisasi, yakni desain sistem pemerintahan daerah yang termaktub di dalam UUD 1945 yang salah satu klausulnya menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah salah satunya adalah di provinsi yang berarti harus menganut asas desentralisasi, kecuali jika konstitusi diamandemen yang tentunya ini akan melalui jalan berliku.⁴¹⁵

Dalam riset disertasi ini peneliti juga menggali data dari beberapa pakar dan praktisi yang selama ini berkecimpung menjadi pemerhati maupun pelaksana penyelenggaraan pemerintahan daerah. Koswara Kertapraja, mantan praktisi di Kementerian Dalam Negeri yang saat ini aktif sebagai dosen pemerintahan daerah, mengenai peran dan fungsi gubernur menyatakan bahwa peran dan fungsi gubernur memang harus diperkuat. Agar peran dan fungsi gubernur kuat, menurut Koswara provinsi harus murni desentralisasi sedangkan kabupaten/kota diberi mandat desentralisasi dan desentralisasi. Sedangkan negara mutlak mengurus urusan-urusan strategis di dunia internasional. Konsekuensinya adalah perlu dilakukan perubahan undang-undang dasar karena sumber penyelenggaraan pemerintahan adalah ada di UUD 1945 Pasal 18, dan apabila direvisi, maka revisi harus dilakukan secara total jangan setengah-setengah. Selama ini penyusunan UU pemerintahan daerah terlalu banyak kepentingan sehingga hasilnya tidak maksimal.⁴¹⁶

Koswara menambahkan, gubernur tidak perlu dipilih langsung, sebab dengan biaya pilkada yang sedemikian besar, gubernur masih dilecehkan oleh bupati/walikota. Gubernur lebih baik dipilih oleh presiden dari orang-orang terpilih kemudian diberi wewenang yang kuat dan diberi anggaran yang memadai serta dilengkapi dengan perangkat kelembagaan setingkat direktorat untuk mengefektifkan peran dan fungsinya. Koswara meyakini bahwa peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak akan pernah berjalan efektif karena bagaimana mungkin bisa efektif sebab Pasal 37 UU 32 Tahun 2004 tidak memiliki kekuatan apa-apa bagi gubernur, apalagi selama ini pembagian

⁴¹⁵ Muluk, *Op. Cit.*

⁴¹⁶ Prof. Dr. E. Koswara Kertapraja, Wawancara Rabu, 10 April 2013, 18.30 WIB 19.30 WIB, di Bogor.

wewenang pemerintah pusat dan daerah tidak pernah *clear cut*. Belum lagi dengan peran gubernur sebagai kepala daerah bagaimana bisa berjalan efektif, sementara pemerintah provinsi juga punya urusan di kabupaten/kota.⁴¹⁷

Sementara itu Djohermansyah Djohan, Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri menyatakan *power* gubernur selama ini memang lemah dengan tiadanya perangkat dan anggaran, sehingga kewenangan juga tidak kuat akhirnya peran dan fungsi gubernur menjadi tidak efektif. Untuk itu pada RUU Pemerintahan Daerah yang baru, wewenang, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah akan diperkuat. Gubernur akan diberi perangkat, sekda provinsi akan merangkap sebagai sekretaris gubernur, diberi anggaran dan personil melalui penambahan tugas dan fungsi SDM yang ada di Biro Pemerintahan. Dan salah satu faktor yang membuat peran dan fungsi Gubernur tidak berjalan optimal adalah pembagian urusan pemerintahan antara provinsi, kabupaten/kota tidak pernah *clear cut* sebagai sumber masalah.⁴¹⁸

Menurut Djohermansyah Djohan desain pemerintahan daerah yang saat ini ada, susunan pemerintahan daerah dan lain sebagainya perlu terus dikembangkan dengan tetap menganut dua tingkatan pemerintahan daerah, yakni pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Sehubungan dengan usulan bahwa provinsi seharusnya menganut asas dekonsentrasi saja, Djohan menyatakan bahwa, meskipun secara teori benar jika provinsi murni dekonsentrasi dan desentralisasi hanya ada di kabupaten/kota, namun harus hati-hati sebab desain alternatif ini belum tentu akan berjalan dengan mudah. Dan yang dikhawatirkan adalah desain ini justru akan merusak sistem yang sudah susah payah dibangun selama ini. Perlu diingat pula faktor kesejarahan sebelum Indonesia merdeka dimana semua daerah adalah negara-negara yang merdeka yang kemudian bergabung dengan NKRI, jika desentralisasi dihapus di level provinsi maka sama saja dengan mengkhianati kesepakatan sejarah.⁴¹⁹

Sebagai upaya untuk mengeliminir bahwa bupati/walikota nanti tidak taat kepada gubernur dalam desain revisi UU No 32/2004, dekonsentrasi akan sampai

⁴¹⁷ *Ibid.*

⁴¹⁸ Prof. Dr. Djohermansyah Djohan, Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, Wawancara Senin, 06 Mei 2013, Pukul 10.30 WIB – 11.30 WIB.

⁴¹⁹ *Ibid.*

pada daerah kabupaten/kota guna menjamin terciptanya hierarki antara gubernur dengan bupati/walikota. Bahkan bupati/walikota akan diberi sanksi jika tidak taat atau patuh pada gubernur. Sehubungan dengan pilkada sebagai mekanisme pengisian jabatan bagi gubernur, Djohan menyatakan gubernur tetap dipilih langsung sebab apabila tidak akan lebih dilecehkan lagi oleh bupati/walikota karena merasa bupati/walikota yang dipilih rakyat. Kondisi sebaliknya terjadi dimana pada saat ini sedang digodok kemungkinan untuk bupati/walikota yang tidak dipilih langsung tapi dipilih DPRD sebab potensi masalah dan pemborosan lebih banyak terjadi di pilkada bupati dan walikota.⁴²⁰

Kedepan terkait dengan desain pemerintahan daerah, desentralisasi akan diperkuat di kabupaten/kota. Provinsi akan diperkuat dekonsentrasi tanpa menghilangkan desentralisasi. Forkopimda sangat penting dan harus diefektifkan kembali. Kabupaten/kota juga akan diberi jalur dekonsentrasi. Kewenangan-kewenangan ekologis akan menjadi urusan provinsi misalnya: kehutanan, kelautan, lingkungan hidup, air, dll. Sedangkan kabupaten/kota mengurus kewenangan-kewenangan yang mendasar misal pendidikan, kesehatan, dll.⁴²¹

Prof. Dr. Agus Dwiyanto, Kepala Lembaga Administrasi Negara, menyatakan sehubungan dengan peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah yang belum optimal, berpendapat bahwa sebenarnya ini tergantung pada konsepsi kita terhadap NKRI itu seperti apa, sepanjang konsep NKRI dalam tata pemerintahan daerah itu tidak jelas, maka kedudukan, peran dan fungsi gubernur juga tidak jelas. Apakah provinsi murni sebagai daerah otonom atau dua-duanya berarti juga sebagai wakil pemerintah ini harus jelas. Seperti PP 38 dalam kolom provinsi dijelaskan peran provinsi terhadap kabupaten/kota, sementara PP 19 jo 23 mengatur juga seperti yang ada di PP 38, ini adalah bukti kerancuan yang sering muncul sehingga bagaimana mau efektif peran dan fungsi gubernur sementara basis legalnya tidak jelas, karena konsep NKRI belum jelas, peran daerah ada dimana tidak jelas termasuk provinsi yang juga tidak jelas.⁴²²

⁴²⁰ *Ibid.*

⁴²¹ *Ibid.*

⁴²² Prof. Dr. Agus Dwiyanto, Kepala Lembaga Administrasi Negara, Wawancara, 24 Mei 2013, 17.00 WIB ~ 18.00 WIB

Dalam konteks peran gubernur, Agus Dwiyanto menyatakan bahwa adalah pilihan kita apakah gubernur sebagai kepala daerah murni atau gubernur akan memiliki kedudukan sebagai kepala daerah atau selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Sepanjang aturan pendukungnya jelas maka tidak masalah dimana kedudukan gubernur akan diletakkan tentunya dengan konsekuensi baik berupa *cost* maupun *benefit* yang ada. Untuk itu yang diperlukan adalah kejelasan visi, keberanian untuk mengambil pilihan yang tepat dan konsisten melakukannya. Sekarang yang dilakukan menjadi jelas, konsepsi tentang provinsi di PP 8 tidak pernah dikaji kembali, muncul PP 19 jo 23 yang memperkuat posisi Gubernur sebagai wakil pemerintah yang ternyata juga *overlapping* dengan PP 38. Sementara kalau menggunakan konstruksi yang ada sekarang ini berarti pemerintah provinsi mensubsidi pemerintah pusat, dalam rangka melaksanakan fungsi pusat, karena gubernur sebagai wakil pemerintah pusat menggunakan personil daerah provinsi, menggunakan kelembagaan provinsi, termasuk anggaran provinsi meskipun ada anggaran dekonsentrasi dari Kementerian Dalam Negeri tapi ini tidak memadai, nah disini ada kerancuan banyak hal. Penggunaan sumber daya provinsi untuk pelaksanaan fungsi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak bisa dibenarkan.⁴²³

Agus Dwiyanto menyatakan, bahwa pemerintah pusat sesungguhnya memiliki pilihan untuk menjalankan urusan-urusan yang menjadi kewenangannya, yaitu melalui mekanisme desentralisasi, dekonsentrasi, ataukah tugas pembantuan. Untuk itu pemerintah perlu menimbang-nimbang urusan-urusan apa saja yang akan didesentralisasikan, didekonsentrasikan ataukah melalui tugas pembantuan. Kacaunya, pemerintah pernah menerbitkan PP No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan yang salah satu Pasalnya menyatakan bahwa urusan-urusan yang akan dikelola dengan mekanisme dekonsentrasi adalah urusan-urusan yang sifatnya non fisik, sedangkan tugas pembantuan adalah untuk urusan yang sifatnya fisik, ini jelas salah. Ini mempersulit pemerintah sendiri karena dibatasi dengan aturan-aturan yang sebenarnya tidak perlu.⁴²⁴

Terkait dengan wacana jika provinsi menganut asas dekonsentrasi, Agus Dwiyanto menyatakan, ini tidak *visible* dalam konteks politik karena akan terjadi

⁴²³ *Ibid.*

⁴²⁴ *Ibid.*

banyak pertentangan, khususnya partai-partai politik sebab nanti tidak akan ada DPRD juga tidak ada pemilihan gubernur. Ini juga akan membangkitkan trauma banyak pihak tentang sentralisasi, kemudian nanti juga akan mempersulit pemerintahan sendiri. Dikhawatirkan pula nanti urusan-urusan yang sudah didesentralisasikan kepada kabupaten/kota akan ditarik kembali, akhirnya kita justru akan kehilangan kesempatan untuk memainkan peran provinsi. Sehingga akhirnya keberadaan provinsi yang murni dekonsentrasi tadi malah tidak efektif, sementara provinsi menguasai sumber daya yang besar juga untuk ikut berperan dalam pembangunan, dari pendapatan pajak dan lain-lain. Agus Dwiyanto menyatakan, lebih baik provinsi, kabupaten/kota menjadi daerah otonom hanya peran provinsi lebih diperkuat.⁴²⁵

Provinsi harus diperkuat, urusan-urusan yang secara lebih tepat diserahkan kepada provinsi diserahkan kepada provinsi, begitu juga untuk kabupaten/kota. Provinsi dapat dijadikan instrumen untuk mendisiplinkan daerah, mengkoordinasikan dan mengintegrasikan kegiatan-kegiatan baik provinsi, kabupaten/kota, nasional. Ini lebih masuk akal, dan secara politis kendalanya juga tidak terlalu banyak. Desentralisasi dan dekonsentrasi sama-sama diperkuat atau lebih baik desentralisasi saja diperkuat, ketakutan-ketakutan masa lalu seperti provinsi nanti akan memberontak harus mulai dihilangkan. Yang perlu diperhatikan juga menurut akademisi dari Universitas Gajah Mada ini adalah tentang perlunya kekuasaan presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi untuk mendisiplinkan gubernur, ini belum pernah diatur. Jika ada gubernur yang menolak kebijakan presiden atau kebijakan nasional apa yang harus dilakukan presiden. Presiden harus memiliki instrumen untuk kepentingan itu, dimana Presiden dapat memiliki kekuasaan yang efektif kepada gubernur.⁴²⁶

Terkait dengan konstruksi peran dan fungsi gubernur ke depan, Agus Dwiyanto menyatakan, sangat tergantung pada konsep NKRI, karena gubernur sebagai wakil pemerintah sesungguhnya adalah instrumen untuk mencapai apa yang ada dalam konsep NKRI. Apapun yang pilihan yang diambil pemerintah, provinsi apakah dekonsentrasi atau desentralisasi atau dua-duanya masing-masing ada *cost* dan *benefit* yang ditimbulkannya. Termasuk tentang

⁴²⁵ *Ibid.*

⁴²⁶ *Ibid.*

kementerian/lembaga yang ada di daerah seringkali suka-suka karena memang konsepnya tidak jelas. Untuk itu, Agus Dwiyanto mengusulkan perlunya undang-undang yang mengatur tentang kegiatan kementerian/lembaga di daerah. Karena tidak ada instrumen undang-undangnya maka seringkali kacau, dimana posisi gubernur sesungguhnya, karena ada kesan pula bahwa gubernur merupakan milik Kementerian Dalam Negeri.⁴²⁷

Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, ahli pemerintahan daerah Universitas Indonesia menyatakan, bahwa desain pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia seharusnya seperti yang pernah dianut dalam UU No. 5 Tahun 1974. Dan berdasarkan RUU pemerintahan daerah revisi yang saat ini masih terus dibahas oleh pemerintah dan DPR, tampaknya akan mengerucut pada desain yang salah satunya adalah nanti dekonsentrasi tidak hanya ada di level provinsi tapi juga kabupaten/kota. Menurut Hoessein secara teoritis mengacu pada Robert C Fried, terdapat tiga sistem pemerintahan daerah yaitu sistem pemerintahan daerah *Continental* dan *Anglo Saxon*. Sistem pemerintahan daerah *Continental* terdapat dua model, yakni *integrated prefectoral system* dan *unintegrated prefectoral system*. Model pertama ini berasal dari Romawi kemudian dianut oleh negara-negara seperti Prancis, Belanda, Belgia. Sedangkan *unintegrated prefectoral system* dianut oleh Italia.⁴²⁸

Di dalam sistem *Continental* desentralisasi menciptakan *local government*/daerah otonom yang memiliki unsur keterpisahan dengan pemerintah pusat. Daerah otonom lepas dan tidak ada kaitannya dengan pusat. Sistem *Anglo Saxon* berpendapat, bagaimana daerah otonom yang lepas tersebut dapat terintegrasi dan menyatu kembali menjadi bagian dari negara bangsa, caranya adalah batas-batas daerah otonom mengikuti batas-batas wilayah administrasi, memiliki peran ganda (*dual role*). Indonesia cocok jika menggunakan asas ini. Hoessein, menyebutkan *integrated system* tepat dilaksanakan di negara dengan derajat konsensus rendah, sedangkan sistem Eropa *Continental*, tidak tepat bagi Indonesia.⁴²⁹

⁴²⁷ *Ibid.*

⁴²⁸ Prof. Dr. Bhenyamien Hoessein, FISIP, Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Wawancara, 27 Mei 2013, 11.00 WIB ~ 13.00 WIB.

⁴²⁹ *Ibid.*

Hoessein menjelaskan, sehubungan dengan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah, sistem Eropa *Continental* tidak pernah menghendaki pemilihan langsung kepala daerah, sebab *local government* pada dasarnya adalah bagian dari pemerintah pusat, tidak mungkin ada manusia menyelenggarakan pemerintahan di tingkat lokal tanpa sepengetahuan dan tidak diarahkan oleh pimpinan nasional dalam hal ini pemerintah pusat. Indonesia tidak cocok jika menggunakan sistem *Continental*. Berbagai opsi terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah ini menurut Hoessein yaitu calon-calon kepala daerah diberikan oleh pemerintah pusat kepada DPRD kemudian DPRD memilih lalu disampaikan ke pusat, pusat nanti akan menentukan. Atau calon-calonnya dari daerah, gubernur sebaiknya pusat yang memilih, calonnya daerah yang menyampaikan, jadi nanti ada unsur pertemuan antara *acceptability* dari bawah (masyarakat lokal) dan *capability* dari atas dalam hal ini dari Presiden, demikian juga untuk kabupaten/kota.⁴³⁰

Pemilihan langsung kepala daerah di Indonesia harus ditinjau kembali sebab konstitusi tidak pernah menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah harus dipilih langsung, tapi dipilih secara demokratis. Di samping itu dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah pertimbangan tidak hanya didasarkan pada variabel demokrasi tapi variabel-variabel lain juga diperhitungkan. Sistem kepartaian saat ini ikut mempengaruhi efektifitas peran dan fungsi gubernur dalam mengemban jabatannya. Dalam arti karena kepala daerah berasal dari latar belakang partai politik yang berbeda-beda ini dapat mengganggu kinerja kepala daerah termasuk gubernur. Untuk itu Bhenyamien Hoessein berpendapat bahwa ketika seorang kader partai terpilih menjadi kepala daerah maka harus berhenti menjadi anggota partai politik.⁴³¹

Bhenyamien Hoessein, menyatakan sistem pemerintahan daerah ke depan mengalami banyak tantangan. Harus ada orang kuat yang mempertahankan dan menjelaskan untuk mengacu UUD 1945, bahwa kewenangan untuk memberikan desentralisasi kepada suatu daerah adalah Presiden bukan DPR. Pemekaran daerah baru akan terjadi jika ada usul dari Presiden, karena desentralisasi penyerahan wewenang pemerintahan adalah dari Presiden kepada daerah otonom, tidak bisa dilakukan oleh inisiatif DPR. Terkait dengan desain pemerintahan daerah untuk

⁴³⁰ *Ibid.*

⁴³¹ *Ibid.*

menempatkan provinsi dengan asas dekonsentrasi semata, menurut Bhenyamien Hoessein sulit dilakukan sebab undang-undang dasar tidak mengatur tentang status dekonsentrasi murni untuk provinsi. Hoessein menambahkan, sanksi yang dapat dilakukan kepada bupati/walikota yang tidak taat dan patuh kepada gubernur sebagai wakil pemerintah adalah dengan melakukan penggeseran entah diturunkan atau dicopot dari jabatan bupati/walikota sepanjang klausul terhadap sanksi itu diatur di dalam undang-undang. Selama ini pemberian sanksi kepada bupati/walikota tidak dapat berjalan sebab di UU No. 32 Tahun 2004 tidak diatur mengenai sanksi tersebut.

Matrik 5.1
Temuan Penelitian Lapangan

No.	Dimensi Substansi Penelitian	Prov KalTeng, Kota Palangkaraya, Kab Pulang Pisau, Kab Kapuas	Prov Jawa Timur, Kab Lumajang, Kab Jombang, Kab Bojonegoro
1	Efektifitas Peran dan Fungsi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak berjalan efektif • Tidak ada anggaran bagi gubernur WPP untuk korbinwas • Efektifitas peran & fungsi gubernur WPP tergantung komunikasi antar gubernur-bupati/walikota • Pusat ikut menentukan efektif tidaknya peran dan fungsi gubernur WPP • Struktur pemerintahan dapat mempengaruhi efektifitas gubernur WPP • Efektifitas gubernur WPP perlu ditingkatkan • Perlu penyempurnaan regulasi, alokasi anggaran, pengisian perangkat gubernur 	<ul style="list-style-type: none"> • Optimalisasi & efektifitas peran dan fungsi gubernur WPP perlu ditingkatkan • Perlu penyempurnaan regulasi, pengisian perangkat gubernur WPP, alokasi APBN untuk Gubernur WPP • Efektifitas peran & fungsi gubernur WPP ditentukan <i>political will</i> gubernur • Desain pemda ikut berperan, kab/kota tidak lagi memandang gubernur • Kewenangan gubernur masih lemah sehingga peran dan fungsi tidak berjalan • Peran & Fungsi Gubernur WPP efektif • Kedudukan Gubernur WPP tidak cukup kuat, tidak ada anggaran, personil, kelembagaan, kewenangan tidak jelas
2	Relasi Gubernur WPP dengan Instansi Vertikal	<ul style="list-style-type: none"> • Kesulitan koordinasi dengan instansi vertikal • Instansi vertikal melaksanakan proyek APBN di wilayah provinsi tanpa sepengetahuan gubernur • Koordinasi tidak berjalan, hanya seremonial belaka • Koordinasi gubernur dengan Forkopimda berjalan baik • Koordinasi gubernur dengan instansi vertikal lain belum berjalan baik 	<ul style="list-style-type: none"> • Semenjak PP 192010 terbit koordinasi gubernur WPP dan instansi vertikal berjalan baik • Kedepan seluruh kegiatan instansi vertikal dilakukan atas sepengetahuan dan dikoordinasikan gubernur WPP • Semua Kementerian/Lembaga pusat ingin membuat kantor perwakilan • Institusi yang tepat untuk mengkoordinasikan instansi vertikal adalah gubernur WPP
3	Relasi gubernur WPP dengan bupati/walikota	<ul style="list-style-type: none"> • Relasi gubernur-bupati/walikota cukup baik dan kondusif • Di Kalteng Tidak ada istilah bupati/walikota “mbalelo” • Relasi gubernur – bupati/walikota cukup harmoni • Kualitas kepemimpinan gubernur ikut menentukan kualitas relasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Relasi gubernur – bupati/walikota selalu berjalan dinamis • Relasi gubernur – bupati/walikota berjalan baik meskipun sering “panas dingin” • Kedewasaan politik terbangun cukup baik dalam diri kepala daerah di Jawa Timur

No.	Dimensi Substansi Penelitian	Prov KalTeng, Kota Palangkaraya, Kab Pulang Pisau, Kab Kapuas	Prov Jawa Timur, Kab Lumajang, Kab Jombang, Kab Bojonegoro
		<ul style="list-style-type: none"> • Bupati/walikota yang “mbalelo” tidak disiplin perlu ada teguran 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada nuansa “mbalelo” dalam relasi antara gubernur-bupati/walikota, kualitas kepemimpinan menentukan • Sanksi bagi bupati/walikota sulit diimplementasikan
4	Relasi Gubernur WPP dengan DPRD Provinsi	<ul style="list-style-type: none"> • Gubernur – DPRD memiliki hubungan konstruktif sebab keduanya memiliki musuh bersama, yaitu: kemiskinan, kebodohan, pengangguran, dll • Sepanjang program/kegiatan untuk masyarakat tidak ada alasan DPRD tidak mendukung meskipun berbeda garis politik dengan gubernur 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengembangkan mekanisme <i>check and balances</i> antara gubernur – DPRD • Di Jatim, terdapat forum lintas partai sebagai forum silaturahmi antara gubernur – partai politik 3 bulan sekali • Tidak terdapat kendala dalam relasi antara gubernur – DPRD
5	Implementasi PP 19/2010 jo. PP 23/2011	<ul style="list-style-type: none"> • Banyak substansi PP yang kurang berbobot • PP belum berjalan efektif • Forkopimda sudah berjalan tapi tidak efektif • Perlu ada sanksi bagi bupati/walikota jika tidak tertib • Forkopimda masih sebatas seremonial • Anggaran Forkopimda minim • Forkopimda lebih baik dibubarkan karena kehilangan esensinya • Masih diperlukan penguatan terhadap substansi PP • Mekanisme, manajemen Forkopimda harus direvitalisasi 	<ul style="list-style-type: none"> • PP 19/2010 jo. PP 23/2011 sangat penting • Forkopimda di Jatim sudah berjalan baik bahkan sebelum PP terbit • Sanksi kepada bupati/walikota harus jelas • Sanksi jangan hanya menyangkut masalah anggaran • Implementasi PP sudah dilaksanakan melalui rapat sinkronisasi penyelenggaraan pemda, dengan instansi vertikal, pemda kab/kota • Koordinasi, pertemuan-pertemuan juga dilaksanakan, rutin maupun insidental
6	Organisasi, perangkat, keuangan gubernur WPP	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak perlu ada unit organisasi baru guna mendukung gubernur WPP • Ketiadaan perangkat gubernur WPP, seolah-olah gubernur hanya sekedar simbol • Tidak perlu ada organisasi baru, beban tugas asisten ditambah • Anggaran keuangan gubernur WPP harus jelas besaran dan mekanisme pembiayaannya 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak perlu ada unit organisasi baru sebab akan menambah beban APBN • SKPD dioptimalkan guna membantu gubernur WPP • Organisasi gubernur WPP harus diperkuat • Perlu sekretariat gubernur WPP selevel sekda (eselon II) • Terdapat sinyal gubernur WPP menggunakan anggaran APBD ini tidak dapat dibenarkan

No.	Dimensi Substansi Penelitian	Prov KalTeng, Kota Palangkaraya, Kab Pulang Pisau, Kab Kapuas	Prov Jawa Timur, Kab Lumajang, Kab Jombang, Kab Bojonegoro
7	Pilkada gubernur	<ul style="list-style-type: none"> • Pilkada oleh DPRD belum tepat dilaksanakan • Pilkada oleh DPRD tidak menjamin ongkos lebih kecil • Pilkada langsung menimbulkan potensi konflik di level masyarakat tinggi • Dipilih langsung atau tidak, perlu dilihat peran gubernur • Sebagai wakil pemerintah pusat gubernur tidak harus dipilih langsung • Apabila di pilih DPRD, sistemnya harus disiapkan terlebih dulu 	<ul style="list-style-type: none"> • Pilkada gubernur dengan kedudukan ganda, pilkada dilakuakn oleh DPRD dengan melibatkan pemerintah • Pilkada gubernur, bupati/walikota dilakukan serentak untuk menekan biaya • Sistem pilkada sekaramg harus disempurkan • Pilkada langsung atau tidka langsung sama saja • Kualitas rekrutmen kepala daerah yang utama • Pilkada perlu mempertimbangkan cara-cara efisien tanpa mengorbankan demokrasi
8	Desain sistem pemerintahan daerah ke depan	<ul style="list-style-type: none"> • Tugas dan fungsi camat perlu diperkuat • Camat adalah perpanjangan tangan kab/kota dan tantangan pelaksanaan pembangunan ada di desa • Desentralisasi dan dekonsentrasi harus sama-sama diperkuat 	<ul style="list-style-type: none"> • UU 32/2004 terlalu luas cakupannya • Hierarki antara provinsi-kabupaten/kota harus jelas • Dekonsentrasi perlu dikembalikan ke kabupaten/kota • Bupati/walikota seharusnya aparat dekonsentrasi

No.	Dimensi Substansi Penelitian	Prov KalTeng, Kota Palangkaraya, Kab Pulang Pisau, Kab Kapuas	Prov Jawa Timur, Kab Lumajang, Kab Jombang, Kab Bojonegoro
9	Konstruksi peran dan fungsi gubernur WPP ke depan	<ul style="list-style-type: none"> • Konstruksi gubernur WPP sudah bagus tinggal penguatan • Instrumen kebijakan gubernur WPP harus jelas • Kualitas kepemimpinan gubernur menentukan implementasi di lapangan • Tugas, wewenang gubernur WPP terhadap instansi vertikal, bupati/walikota harus tegas dan jelas • Gubernur cukup sebagai wakil pemerintah saja • Gubernur WPP harus jelas aturan mainnya di UU 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisasi perangkat gubernur WPP sebaiknya dari unsur pelaksana yaitu instansi vertikal • Anggaran dari Dana Alokasi Khusus • Kedudukan gubernur WPP diharapkan lebih tinggi dibanding instansi vertikal • Gubernur WPP harus sepenuhnya mewakili pemerintah pusat • Gubernur WPP memiliki kewenangan atributif perumus kebijakan dan delegatif berkaitan operasional pemerintahan dan pembangunan • Gubernur WPP harus diberi wewenang, peran dan fungsi yang tegas • Gubernur WPP harus dipilih presiden • Gubernur WPP harus mau dan mampu mewakili pusat • Peran dan fungsi gubernur WPP tergantung pada desain pemerintahan daerah yang akan dikembangkan • Terdapat dua opsi: integrated system atau unintegrated system atau jika perlu kombinasi keduanya • Gubernur WPP tidak hanya mengawasi dan membina kabupaten/kota tapi termasuk provinsi

BAB 6
KONSTRUKSI KEDUDUKAN
PERAN DAN FUNGSI GUBERNUR SEBAGAI
WAKIL PEMERINTAH PUSAT KE DEPAN

Pasang surut kedudukan, peran dan fungsi gubernur dalam sistem pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia terjadi semenjak republik ini berdiri. Pergulatan politik kebangsaan dan pemerintahan pasca proklamasi kemerdekaan menyebabkan dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah berlangsung sangat tinggi. Secara otomatis hal ini mempengaruhi kedudukan, tugas, wewenang dan fungsi gubernur dalam sistem pemerintahan daerah. Peran dan fungsi gubernur berevolusi mengikuti gerak perubahan penyelenggaraan pemerintahan nasional. Pembahasan dalam Bab 4 Perkembangan Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur di Indonesia, menunjukkan kondisi tersebut. Dalam perkembangannya gubernur di Indonesia pernah menduduki jabatan sebagai kepala eksekutif maupun legislatif, gubernur pernah menjadi alat bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah, selain itu gubernur juga pernah menduduki jabatan sebagai pimpinan kebijaksanaan politik polisionel di daerah. Pada tiga undang-undang pemerintahan daerah terakhir pada saat penelitian dilakukan yaitu UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 gubernur berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi dan juga selaku kepala daerah.

Kedudukan ganda gubernur pada masa UU No. 5 Tahun 1974 berjalan efektif, bahkan posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat selaku koordinator penyelenggaraan dekonsentrasi sangat kuat. Gubernur sebagai wakil pemerintah, efektif menjadi corong bagi kebijakan-kebijakan pemerintah. Hal ini disebabkan pada masa UU No. 5 Tahun 1974 gubernur memiliki perangkat kelembagaan yang memadai di samping karakteristik rezim pemerintahan dan sistem politik ikut berperan menciptakan kondisi tersebut. Situasi sebaliknya terjadi ketika UU No. 22 Tahun 1999 dan dilanjutkan dengan UU No. 32 Tahun 2004 dijalankan. Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah tidak dapat menjalankan tugas dan wewenang sesuai dengan yang diharapkan. Ketegangan bahkan seringkali muncul

antara gubernur dengan bupati/walikota, gubernur dengan DPRD, bahkan gubernur dengan pemerintah pusat.

Ketika Orde Baru lahir dan arsitektur pemerintahan daerah direkonstruksi kembali melalui UU No. 5 Tahun 1974, kedudukan, peran dan fungsi gubernur mengalami perubahan frontal. Sentralisme yang dianut Orde Baru menempatkan dekonsentrasi sebagai asas utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dibandingkan desentralisasi. *Integrated Prefectoral System* diimplementasikan secara dominan melalui peran ganda gubernur dan bupati/walikota baik sebagai kepala daerah maupun selaku wakil pemerintah pusat. Provinsi, kabupaten/kota tidak hanya sebagai daerah otonom tapi juga berstatus wilayah administrasi. Maka pada masa implementasi UU No 5 Tahun 1974, kedudukan, tugas dan wewenang gubernur berjalan sangat efektif. Orde Baru sukses menempatkan gubernur sebagai patron utama bagi birokrasi pemerintah daerah. Gubernur menjadi mata, telinga, dan mulut pemerintah dalam menjalin komunikasi dan relasi antara pusat dan daerah. Hierarki bahwa daerah provinsi, kabupaten/kota adalah subordinat pusat terwujud secara nyata. Hal ini menjadi salah satu faktor penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di daerah terorganisir dan terkoordinasi secara efektif.

Ketika Orde Baru runtuh, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi babak baru dalam tata kelola sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Niat untuk menerapkan desentralisasi seutuhnya menjadi tidak terkendali, gubernur tidak lagi dominan bagi bupati/walikota mengingat hubungan hierarkis yang selama ini terjalin diputus oleh UU No. 22 Tahun 1999. Dekonsentrasi dijalankan di provinsi dan gubernur menjalankan peran ganda sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah. Sementara itu bupati/walikota hanya berkedudukan sebagai kepala daerah semata, sebab kabupaten/kota berstatus hanya daerah otonom. UU No. 32 Tahun 2004 hasil revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 dalam konteks pengaturan kedudukan, tugas dan wewenang gubernur tidak mengalami banyak perubahan. Ketidakefektifan peran dan fungsi gubernur menjadi semakin nyata manakala relasi antara gubernur dengan bupati/walikota, gubernur dengan DPRD, dan gubernur

dengan instansi vertikal seringkali terdistorsi. Konstruksi tugas, wewenang dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah dengan institusi-institusi tersebut perlu ditinjau kembali.

Berdasarkan kajian dan telaah literatur, peraturan perundang-undangan, serta analisis data hasil wawancara jelas menunjukkan bahwa posisi gubernur tidak berada pada ruang hampa. Konstruksi terhadap kedudukan, peran dan fungsi gubernur sangat dipengaruhi oleh desain pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah. Pembahasan pada Bab 6 ini merupakan jawaban atas tujuan penelitian disertasi yang kedua yaitu “bagaimana konstruksi kedudukan, peran dan fungsi gubernur pada masa yang akan datang” yang selanjutnya dalam pemaparannya akan dikemukakan melalui beberapa sub bab sebagai berikut: 1) faktor-faktor determinan yang berpengaruh terhadap efektifitas tugas, wewenang dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, 2) desain pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, 3) konstruksi kedudukan gubernur dalam kerangka desentralisasi dan dekonsentrasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia, 4) konstruksi tugas, wewenang dan fungsi gubernur dengan bupati/walikota, 5) konstruksi tugas, wewenang dan fungsi gubernur dengan instansi vertikal, 6) konstruksi tugas, wewenang dan fungsi gubernur dengan DPRD provinsi, dan 7) pilkada gubernur dalam sistem pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

6.1 Faktor Determinan yang Berpengaruh Terhadap Efektifitas Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Berdasarkan penelitian lapangan di dua daerah penelitian seperti yang dikemukakan pada Bab 5, terdapat sejumlah faktor determinan yang menyebabkan mengapa tugas, wewenang dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi tidak berjalan seperti yang diharapkan. Faktor-faktor determinan tersebut dipaparkan pada penjelasan sebagai berikut:

6.1.1 Instrumen Kebijakan

Salah satu karakteristik birokrasi Indonesia adalah menempatkan segala aktifitas pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pada semua lini pemerintahan *legal standing* atas keberadaan institusi maupun jabatan adalah pegangan mutlak bagi kedudukan dan pelaksanaan tugas, wewenang dan fungsi suatu organisasi maupun jabatan. Gubernur dalam kapasitasnya sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 37 dan Pasal 38. UU No. 32 Tahun 2004 tidak banyak membahas substansi tentang gubernur sebagai wakil pemerintah. Pengaturan gubernur sebagai wakil pemerintah dalam undang-undang tersebut sangat miskin. Pasal 37 dan Pasal 38 tidak berbicara banyak tentang ruang lingkup tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah, sehingga dapat dikatakan pada tataran implementasi gubernur sebagai wakil pemerintah tidak memiliki peran dan fungsi yang kuat.

Di samping itu tugas, wewenang dan fungsi gubernur tidak dapat langsung dilaksanakan mengingat peraturan pemerintah sebagai dasar operasional di lapangan atas kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi belum disusun. Peraturan pemerintah yang memperjelas kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah baru diterbitkan 6 (enam) tahun setelah undang-undang terbit melalui PP No. 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi. Selama enam tahun tersebut wewenang dan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah *vacuum*, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah mandul.

Pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur belum segera dapat diimplementasikan mengingat pemerintah merevisi peraturan pemerintah bersangkutan melalui PP No. 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. Secara otomatis perubahan tersebut juga mempengaruhi efektifitas peran dan fungsi gubernur yang seharusnya segera diimplementasikan untuk mengkoordinir, membina, dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah

kabupaten/kota. Dalam konteks yang lebih operasional lagi, PP tersebut juga harus didukung oleh petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis sebab terdapat pasal-pasal pengaturan yang memang memerlukan pedoman teknis untuk menjalankannya.

Kondisi di atas dapat diambil contoh terkait dengan pembentukan sekretariat gubernur sebagai wakil pemerintah yang memerlukan aturan yang jelas. Pemerintah menindaklanjuti kebutuhan tersebut melalui Permendagri No. 66 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan 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. Secara keseluruhan, waktu yang dibutuhkan untuk menyusun peraturan pemerintah dan permendagri bagi pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat adalah hampir 8 (delapan) tahun. Waktu yang terlalu lama jika mengingat klausul yang mengatur tentang kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sudah diterbitkan pada tahun 2004 melalui UU No. 32 Tahun 2004.

6.1.2 Kelembagaan

Semenjak UU No. 32 Tahun 2004 diterbitkan dan memposisikan gubernur sebagai wakil pemerintah selain selaku kepala daerah, faktor kelembagaan menjadi persoalan krusial bagi pelaksanaan peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Berlarut-larutnya peraturan pemerintah yang mengatur tentang kedudukan keuangan dan tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah serta ketidakjelasan struktur kelembagaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat menyebabkan gubernur tidak dapat menjalankan peran dan fungsinya secara optimal. Baru pada tahun 2012 melalui Permendagri No. 66 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan 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, kantor sekretariat gubernur sebagai wakil pemerintah dapat mulai dibentuk.

Namun demikian keberadaan permendagri tersebut berpotensi untuk direvisi kembali, sebab hasil perubahan terhadap UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menunjukkan bahwa pengaturan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mengalami perubahan yang signifikan seperti yang tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Kedudukan dan kejelasan institusi/lembaga bagi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat ini sangat penting sebab melalui keberadaan lembaga inilah perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah meliputi personil, ruang lingkup tugas dan wewenang serta kedudukan keuangan sebagai sumber daya pendukung bagi gubernur selaku wakil pemerintah dapat diberikan. Ketiadaan struktur kelembagaan tersebut menyebabkan peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mandul.

6.1.3 Personil Aparatur

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak dapat menjalankan tugas dan wewenangnya secara personal, dalam arti gubernur membutuhkan personil pendukung untuk menjalankan peran dan fungsinya secara optimal. Tugas dan wewenang gubernur sebagai kepala daerah sudah sangat menyita energi dan perhatian, jika ditambah dengan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah maka dapat dibayangkan bagaimana kesibukan dan beban kerja gubernur dalam menjalankan tugas dan wewenang serta fungsinya sehari-hari. Gubernur pada dasarnya tidak diperbolehkan menggunakan personil dari aparatur perangkat daerah sebab tidak terdapat undang-undang yang mengatur dan membolehkan gubernur menggunakan perangkat daerah (dalam konteks desentralisasi) untuk menjalankan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Apabila hal tersebut dilakukan, dikhawatirkan dapat mengganggu kinerja dan produktifitas perangkat daerah otonom yang seharusnya menjalankan tugas dan wewenang gubernur selaku kepala daerah. Pada sisi yang lain pemanfaatan personil dan perangkat daerah untuk menjalankan peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah dapat mengurangi akuntabilitas gubernur.

Personil sebagai salah satu perangkat gubernur keberadaannya sangat penting dan strategis. Idealnya antara personil gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan aparatur gubernur selaku kepala daerah adalah terpisah berdasarkan kompetensi serta ruang lingkup tugas dan fungsi masing-masing. Hal ini untuk menghindari potensi munculnya duplikasi tugas dan wewenang serta konflik kepentingan yang dapat terjadi jika perangkat gubernur selaku kepala daerah memiliki tugas dan fungsi ganda, kecuali jika undang-undang mengatur tentang hal tersebut. Saat ini berdasarkan Permendagri No. 66 Tahun 2012, sekretariat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dijabat secara *ex-officio* oleh sekretaris daerah yang membawahi beberapa kelompok kerja.

6.1.4 Pembiayaan/Anggaran Keuangan

Berdasarkan analisis data diketahui bahwa gubernur sebagai wakil pemerintah tidak memiliki anggaran yang memadai untuk membiayai dan menunjang pelaksanaan tugas dan wewenang yang diembannya, setidaknya hingga PP No. 19 Tahun 2010 belum dikeluarkan. Sejak UU No. 32 Tahun 2004 diterbitkan dan mengatur kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah melalui Pasal 37 dan Pasal 38 baru pada tahun 2011 pembiayaan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur selaku wakil pemerintah dilakukan sebagai bagian dari implementasi dari PP No. 19 Tahun 2010. Bahkan dapat dikatakan sebelum peraturan pemerintah tersebut diterbitkan, anggaran keuangan bagi gubernur sebagai wakil pemerintah belum disediakan. Berlarut-larutnya pembiayaan yang seharusnya dimiliki oleh gubernur sebagai wakil pemerintah disebabkan oleh realitas dimana gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak memiliki struktur organisasi dan perangkat kelembagaannya. Bagaimana mungkin pemerintah akan memberikan anggaran keuangan jika institusi kelembagaan dan perangkat pendukungnya tidak ada?

Anggaran keuangan adalah urat nadi bagi pelaksanaan tugas, wewenang dan fungsi suatu jabatan atau institusi publik disamping elemen-elemen penting lainnya, tidak terkecuali institusi gubernur sebagai wakil pemerintah. Sepanjang mekanisme pembiayaan dan anggaran keuangan tidak menjadi *concern* pemerintah untuk

mendukung tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat maka, dapat dipastikan bahwa tugas dan wewenang gubernur selaku wakil pemerintah tidak akan berjalan secara efektif. Selama ini tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah otomatis tidak dapat berjalan seperti yang diharapkan sebab pembiayaannya tidak tersedia. Ke depan, pengaturan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat harus disertai dengan desain dan kedudukan keuangan yang jelas, baik besaran maupun pemanfaatan anggaran serta format pelaporan dan pertanggungjawaban atas anggaran keuangan sehingga kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah tidak terkesan hanya pemanis semata bagi gubernur kepala daerah.

6.1.5 Kepemimpinan Gubernur

Lima faktor determinan yang dikemukakan di atas merupakan faktor-faktor mutlak untuk mendorong gubernur dapat menjalankan tugas, wewenang dan fungsinya secara efektif. Namun demikian berdasarkan analisis yang dilakukan terhadap data lapangan diketahui bahwa faktor kepemimpinan juga menjadi salah satu determinan faktor yang tidak kalah penting bagi efektifitas kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Faktor kepemimpinan gubernur dalam konteks ini meliputi kepemimpinan politik dan kepemimpinan birokrasi. Kepemimpinan politik menyangkut bagaimana kapasitas dan kompetensi seorang gubernur dalam membangun komunikasi dan meraih dukungan politik dari partai-partai politik, elemen dan kelompok organisasi masyarakat. Kepemimpinan politik berkait paut dengan kapasitas dan kapabilitas gubernur dalam membangun hubungan yang dinamis dan harmonis dengan semua elemen politik pada level provinsi, kabupaten/kota bahkan pusat. Elemen politik tersebut dapat terdiri dari partai-partai politik, organisasi sosial kemasyarakatan, LSM, dan entitas kemahasiswaan.

Kepemimpinan birokrasi berhubungan dengan kapabilitas gubernur dalam memimpin birokrasi pemerintahan daerah provinsi. Seorang gubernur harus memiliki integritas dan mampu mengelola sumber daya birokrasi, mulai dari keuangan, sumber daya manusia aparatur dan organisasi/SKPD untuk memberikan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Gubernur juga diharapkan

memiliki sikap dan mental sebagai seorang negarawan, mampu membela kepentingan masyarakat, berusaha semaksimal mungkin menumbuhkan ekonomi masyarakat. Mampu bersinergi dengan bupati/walikota di wilayahnya dan bersama-sama membangun daerah provinsi dengan sumber daya yang dimilikinya.

6.1.6 *Political Will* Pemerintah

Dari kelima faktor determinan yang disebutkan di atas, terdapat satu faktor lain yang tampaknya dapat menjadi akar persoalan dari ketidakefektifan kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Faktor tersebut adalah terkait dengan *political will* pemerintah terhadap kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Analisis ini menyangkut fakta bahwa jika dirunut kebelakang semenjak UU No. 22 Tahun 1999 kemudian dilanjutkan dengan UU No. 32 Tahun 2004, kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berjalan statis dan stagnan. Pemerintah terkesan tidak serius dan setengah hati dalam memberikan mandat atas kedudukan ganda gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah. Sinyalemen ini dapat dijelaskan dalam beberapa argumentasi, seperti lemahnya dukungan instrumen kebijakan, perangkat organisasi, ruang lingkup tugas dan wewenang serta kedudukan keuangan yang tidak jelas.

Mengapa penyusunan peraturan pemerintah tentang gubernur sebagai wakil pemerintah membutuhkan waktu demikian lama? Termasuk revisinya dari PP 19 Tahun 2010 menjadi PP 23 Tahun 2011 kemudian diterbitkan Permendagri No. 66 Tahun 2012 sebagai turunan undang-undang. Dibutuhkan waktu 8 (delapan) tahun untuk menerbitkan peraturan pemerintah dan permendagri tersebut dan selama itu pula kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terkatung-katung. Demikian pula dengan dukungan anggaran keuangan, karena status kelembagaan dan perangkatnya tidak jelas, mekanisme pembiayaan bagi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat juga tidak jelas. Persoalan-persoalan tersebut seolah-olah sepele tapi sesungguhnya apa yang saat ini terjadi adalah problem mendasar bagi sebuah institusi pemerintah.

Pertanyaan yang perlu dikemukakan terkait dengan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat adalah bagaimana sesungguhnya sudut pandang pemerintah bahkan DPR dengan kedudukan ganda gubernur? Apakah gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki nilai strategis atau sekedar pemanis? Apakah gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sekedar simbol? Semata tugas tambahan bagi gubernur agar tampak lebih gagah atautkah memang sistem pemerintahan daerah Indonesia membutuhkan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pertanyaan-pertanyaan ini harus dijawab oleh pemerintah maupun DPR sebab klarifikasi ini penting agar kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah jelas.

Keenam faktor determinan di atas menjadi syarat mutlak bagi efektifitas kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Sehebat apapun konstruksi kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah, apabila empat faktor determinan (di luar faktor politik dan faktor kepemimpinan) tidak dipenuhi dan disiapkan dengan baik maka, sampai kapanpun kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat akan kesulitan menjalankan tugas dan wewenang secara efektif. Dua faktor determinan lainnya yaitu kepemimpinan dan *political will* pemerintah dapat menjadi penentu efektif tidaknya kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Belajar dari pengalaman implementasi UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 dapat dikatakan bahwa kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat seolah-olah hanya status pemanis semata.

6.2 Desain Pemerintahan Daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Pernyataan ini secara tegas menunjukkan bahwa para pendiri bangsa ketika merumuskan UUD 1945 menyadari sepenuhnya jika negeri kepulauan Nusantara harus direkatkan dan disatukan dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pilihan atas bentuk negara kesatuan yang dianut Indonesia tersebut membawa konsekuensi bagi konstruksi sistem pemerintahan secara keseluruhan, baik

pemerintahan nasional maupun daerah. Dalam konteks pengaturan pemerintahan daerah, UUD 1945 Pasal 18 (sebelum amandemen) menyatakan: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Berdasarkan Pasal di atas Indonesia dibagi menjadi beberapa tingkatan pemerintahan. Dalam perkembangannya, Indonesia pernah memiliki 3 (tiga) susunan pemerintahan daerah seperti tertuang dalam UU No. 22 Tahun 1948 Pasal 1 ayat (1), UU No. 1 Tahun 1957 Pasal 2 ayat (1), dan UU No. 18 Tahun 1965 Pasal 2 ayat (1). Semenjak UU No. 5 Tahun 1974 hingga sekarang, susunan pemerintahan daerah terdiri dari 2 (dua) tingkatan, yaitu: pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Di samping itu Indonesia juga tetap mempertahankan wilayah administrasi dan daerah-daerah yang bersifat istimewa dan asli sebagai penjabaran dari Pasal tersebut dalam bingkai NKRI. Dalam perubahan kedua UUD 1945, mempertimbangkan kondisi dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mengubah dan/atau menambah Pasal 18 menjadi Pasal 18A dan Pasal 18B. Pasal-Pasal tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.

- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Penambahan Pasal 18 dengan dua Pasal baru yaitu Pasal 18A dan Pasal 18B di atas semakin memperjelas kedudukan daerah provinsi, kabupaten/kota termasuk daerah istimewa dan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya dalam kerangka NKRI. Daerah-daerah tersebut dalam konteks negara kesatuan yang terdesentralisasi adalah subordinat dari pemerintah pusat dan bersifat hierarkis. UUD 1945 sebagai dasar filosofi penyelenggaraan negara, telah melahirkan 5 (lima) undang-undang tentang pemerintahan daerah, yakni: UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, dan UU No. 22 Tahun 1999, termasuk menerbitkan Penpres No. 6 Tahun 1959. Sedangkan pada masa UUDS 1950 melahirkan UU No. 32 Tahun 1956 dan UU No. 1 Tahun 1957. Ketika UUD 1945 diamandemen untuk kedua kalinya lahir UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014 yang disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada tanggal 30 September 2014, sekitar 20 hari menjelang berakhirnya periode pemerintahan SBY.

Berbagai undang-undang pemerintahan daerah yang dilahirkan oleh konstitusi tersebut jelas menunjukkan keberagaman pola, bentuk, dan tekanan terkait dengan sistem pemerintahan daerah. Kondisi sosio politik, karakteristik rezim yang berkuasa, serta suasana kebatinan ketika undang-undang disusun sangat mempengaruhi keluasan dan kedalaman substansi desain pemerintahan daerah pada setiap undang-undang. Namun demikian meskipun berbagai corak dan warna lahir pada setiap pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah, satu hal mendasar dan sangat penting untuk digarisbawahi adalah konsistensi untuk tetap memegang teguh prinsip negara kesatuan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah jelas tergambar dalam setiap peraturan perundang-undangan yang diterbitkan.

Analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah menunjukkan bahwa konsep *Prefectoral System* diadopsi di hampir seluruh undang-undang pemerintahan daerah yang ada sebagai fondasi desain negara kesatuan terdesentralisasi di Indonesia. Implementasi *Integrated Prefectoral System* dalam sistem pemerintahan daerah di NKRI, teridentifikasi melalui fakta-fakta sebagai berikut:

- Konstruksi kewilayahan NKRI dibagi ke dalam daerah-daerah, yaitu: provinsi, kabupaten/kota;
- Posisi provinsi sebagai daerah otonom sekaligus wilayah administrasi (*fused model*), bahkan di UU No. 5 Tahun 1974 daerah kabupaten/kota ditempatkan juga sebagai daerah otonom dan wilayah administrasi;
- Posisi ganda provinsi tersebut kemudian diikuti dengan *dual function* kedudukan gubernur yaitu sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah. Demikian pula pada saat pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 bupati/ walikota juga menduduki jabatan sebagai kepala daerah dan kepala wilayah administrasi;
- Gubernur, bupati/walikota sebagai wakil pemerintah menjalankan tugas dan wewenang pemerintahan umum;
- Dibentuknya kantor-kantor perwakilan kementerian pusat di daerah yang berada di bawah koordinasi oleh kepala wilayah administrasi.

Adopsi konsep *Integrated Prefectoral System* dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia selaras untuk dilakukan mengingat sistem prefektur terintegrasi sangat kondusif bagi bangsa yang memiliki derajat konsensus rendah, kerap kali mengalami ketidakstabilan sosial dan politik serta tingginya ketimpangan sumber daya alam antar wilayah, seperti yang dikemukakan oleh Fried (1967). Pernyataan Fried tersebut merepresentasikan kondisi Indonesia dimana konsensus, stabilitas sosial, politik, dan ekonomi belum terbangun secara kokoh.

Berdasarkan telaah teori dan dokumen serta wawancara mendalam dengan berbagai narasumber, dirumuskan konstruksi sistem pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai berikut:

a. Pemerintah Pusat adalah Pemerintahan Tunggal

Negara kesatuan adalah satu negara yang diselenggarakan di bawah satu pemerintah pusat yang tunggal dengan hakikat bahwa kedaulatannya tidak terbagi dan kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain badan legislatif pusat. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah adanya kewenangan bagi daerah untuk membuat peraturan sendiri tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Kewenangan untuk menyusun dan mengesahkan Perda adalah bagian dari instrumen pendukung pelaksanaan tugas dan wewenang bagi pemerintah daerah atas sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.

Kekuasaan apapun yang dimiliki oleh daerah diatur oleh pemerintah pusat, diselenggarakan dengan kebijaksanaan pemerintah pusat. Disamping itu kekuasaan pusat adalah yang tertinggi di atas semuanya tanpa ada pembatasan oleh hukum apapun yang memberikan kewenangan khusus pada bagian wilayahnya. Otonomi daerah di negara kesatuan tidak memiliki status kedaulatan disebabkan daerah otonom tidak memiliki undang-undang dan tidak memiliki konstitusi sendiri. Apabila setiap daerah memiliki konstitusi sendiri, maka tidak akan ditemui format negara kesatuan, sebab seolah-olah daerah-daerah tersebut memiliki kedaulatan sedangkan

dalam konsep negara kesatuan tidak boleh terdapat negara dalam negara. Otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh dan Papua merupakan model desentralisasi asimetris di Indonesia, posisi Aceh dan Papua tetap merupakan daerah otonom di bawah hierarki dan subordinasi pemerintah nasional Indonesia.

b. Pemerintahan Daerah Dibentuk Oleh Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat melalui undang-undang membentuk pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota dalam kerangka negara kesatuan terdesentralisasi dalam hal ini adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsekuensinya karena pemerintahan daerah merupakan bentukan dari pusat, maka menjadi hak mutlak bagi pemerintah pusat untuk membentuk, memekarkan, menggabungkan, bahkan menghapus suatu daerah otonom jika pemerintah pusat menghendaki. Pemerintah pusat merumuskan, menyusun dan menetapkan kebijakan desentralisasi sedangkan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota melaksanakan kebijakan desentralisasi dengan status sebagai daerah otonom. Dalam konteks Indonesia selain asas desentralisasi juga dilaksanakan asas dekonsentrasi dan kebijakan *medebewind* atau tugas pembantuan.

Asas dekonsentrasi di Indonesia oleh banyak pakar dimaknai sebagai penghalusan sentralisasi. Implementasi dekonsentrasi memiliki esensi agar kepentingan-kepentingan pusat dapat terakomodasi di daerah melalui pelaksanaan urusan pemerintahan yang notabene menjadi domain bagi pemerintah pusat. Dalam rangka dekonsentrasi, pemerintah menetapkan wilayah administrasi sebagai wilayah operasional kepala daerah yang berkedudukan pula sebagai wakil pemerintah pusat. Konstruksi ini mulai dibangun pada masa UU No. 5 Tahun 1974 dan dipertahankan melalui UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan modifikasi bahwa daerah kabupaten/kota di kedua undang-undang tersebut tidak lagi berkedudukan sebagai wilayah administrasi dan bupati/walikota bukan wakil pemerintah pusat lagi.

Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota menjalankan kebijakan desentralisasi berdasarkan undang-undang. Undang-undang tersebut mengatur

tentang berbagai substansi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah, seperti: pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi, kabupaten/kota, tugas dan wewenang kepala daerah, substansi tentang DPRD, keuangan daerah, dan lain sebagainya. Dalam rangka efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, implementasi undang-undang pemerintahan daerah dalam praktiknya didukung oleh peraturan perundang-undangan lain seperti peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri hingga petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis guna mendukung implementasi kebijakan tentang pemerintahan daerah.

c. Konstruksi Hubungan Pusat dan Daerah adalah Subordinat

Pemerintah pusat sebagai pemerintahan tunggal memiliki kedaulatan dengan kewenangan yang mutlak dan absolut terhadap penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan tidak terkecuali pemerintahan daerah yang dibentuknya. Berdasarkan asas ketunggalan tersebut maka konstruksi hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah adalah subordinat. Sebagai subordinasi pemerintah pusat, maka derajat intervensi pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sangat besar. Intervensi ini dilakukan melalui pembentukan instrumen kebijakan yang tentunya mengandung substansi pengaturan sejalan dengan cita-cita dan tujuan nasional, misalnya pembagian urusan pemerintah daerah otonom di negara kesatuan pada dasarnya bersifat terbatas meskipun pemerintah secara umum menyatakan bahwa otonomi daerah dilakukan secara seluas-luasnya.

Hubungan antara pemerintah daerah otonom dengan pemerintah nasional (Pusat) bersifat tergantung (*dependent*) dan hirarkhis (*sub-ordinate*). Model hubungan tersebut berbeda dengan hubungan antara negara bagian dengan pemerintah federal yang menganut prinsip federalisme dan bersifat independen koordinatif. Ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah nasional tersebut dapat dikatakan meliputi hampir seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan, seperti: keuangan, sumber daya manusia aparatur, desain kelembagaan daerah, model dan sistem perencanaan, aspek kepegawaian, dan sumber daya pendukung lainnya.

Pemerintah pusat dalam hal ini memegang hak secara mutlak mengendalikan pemerintahan daerah secara nasional.

6.3 Konstruksi Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia

Kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tertuang pada Pasal 37 dan 38 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan penelusuran data, selain UU No. 32 Tahun 2004, regulasi lainnya yang mengatur peran gubernur sebagai wakil pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, mengatur peran gubernur dengan menetapkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi;
2. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, menerangkan bahwa Pemerintah Pusat dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada kepala instansi vertikal atau kepada gubernur selaku wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi;
3. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 156/PMK.07/ tentang Pedoman Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan, dalam Pasal 47 disebutkan bahwa gubernur selaku wakil pemerintah melaksanakan tugas sinkronisasi dan koordinasi terhadap aspek pembinaan, pengawasan, pengendalian dan pelaporan dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan di wilayah kerjanya.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi.
5. 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.

6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan 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.

Tiga dari keenam peraturan perundang-undangan tersebut tidak memberikan pengaruh yang signifikan bagi efektifitas pelaksanaan tugas, wewenang dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Semenjak UU No. 32 Tahun 2004 diberlakukan, disharmoni relasi antara gubernur dengan bupati/walikota dan koordinasi yang lemah antara gubernur dengan instansi vertikal masih terjadi. Sinergi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota belum berjalan dengan baik dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pemerintah menyadari hal ini, maka untuk menindaklanjuti amanat Pasal 38 ayat (3) dan ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi. Dibutuhkan waktu hingga 6 (enam) tahun untuk menerbitkan peraturan pemerintah tersebut, sementara kebutuhan pengaturan kedudukan keuangan dan tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah seharusnya dilakukan sesegera mungkin ketika undang-undang sudah mengaturnya.

Efektifitas diberlakukannya PP 19 Tahun 2010 belum dapat dirasakan oleh para pemangku kepentingan di daerah, hasil diskusi dengan para narasumber penelitian menunjukkan bahwa PP 19 belum banyak memberikan kontribusi nyata dalam mendukung tugas, wewenang dan fungsi gubernur karena PP tersebut belum sepenuhnya dilaksanakan. Hal ini disebabkan oleh karena PP tersebut tidak dibarengi dengan dibentuknya struktur organisasi dan perangkatnya mulai dari personil dan kedudukan keuangan bagi gubernur sebagai wakil pemerintah. Sehubungan dengan

mekanisme pembiayaan, Kemendagri pada tahun 2011 memang sudah mulai memberikan anggaran bagi operasional gubernur selaku wakil pemerintah, namun desain pembiayaan yang ada ternyata kurang akomodatif bagi pihak-pihak lain seperti anggota Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (Forkopimda) yang terdiri dari gubernur, Kapolda, Kajati, Ketua DPRD, dan Pangdam. Misalnya ketika ada kegiatan yang melibatkan anggota Forkopimda dan perlu difasilitasi baik berupa transportasi maupun akomodasi lainnya, biaya-biaya tersebut tidak diatur di mata anggarannya. Di samping itu PP 19 juga belum disertai petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan sehingga menyulitkan bagi daerah untuk mengoperasionalkannya di lapangan.

Pasal 37 dan Pasal 38 UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah sangat tidak memadai bagi gubernur guna dapat menjalankan tugas dan wewenangnya secara optimal. Klausul yang mengatur gubernur sebagai wakil pemerintah di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak memberi harapan cerah bagi gubernur dalam menjalankan tugas dan wewenang secara optimal untuk menghadapi dinamika relasi antara gubernur dengan DPRD, gubernur dengan bupati/walikota dan gubernur dengan instansi vertikal. Tidak menunggu lama PP 19 Tahun 2010 kemudian direvisi dengan PP 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. Untuk memberikan daya dukung terhadap pelaksanaan PP tersebut, Kemendagri menerbitkan Permendagri Nomor 66 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan 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.

Apabila dicermati secara seksama perkembangan paradigma penyelenggaraan desentralisasi yang lebih menitikberatkan pada kabupaten/kota melalui prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab maka, menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah pusat agar desentralisasi tidak menjadi kebablasan. Dalam konteks ini kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah menemukan titik

relevansinya bahwa gubernur sebagai wakil pemerintah dapat berperan sentral selaku wakil pemerintah pusat dalam melakukan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Di samping itu perkembangan pemekaran daerah di Indonesia menunjukkan meningkatnya jumlah daerah provinsi, kabupaten/kota secara signifikan yakni, provinsi: 34, kabupaten: 410, kota: 98 (data Mei 2013). Artinya, bahwa pemerintah pusat perlu meningkatkan kapasitas untuk melakukan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan terhadap 542 pemerintahan daerah yang terbentang dari Sabang sampai Merauke dan tersebar dari Sangir Talaud hingga Pulau Rote mengharuskan pemerintah mencari metode yang tepat guna mengkoordinasikan, membina, dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah agar berjalan sesuai harapan dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat memainkan peran dan fungsi sentral guna membantu pemerintah pusat untuk memonitoring dan mengendalikan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Memperhatikan kondisi di atas, maka langkah penting dan harus dilakukan bagi pemerintah adalah dengan memperkuat kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Penguatan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah ini mutlak dilakukan mengingat keterbatasan pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan dan monitoring serta fungsi-fungsi lainnya berkaitan dengan semakin kompleksnya tantangan dan problematika penyelenggaraan otonomi daerah. Realitas ini sampai kapanpun akan terus dihadapi oleh pemerintah pusat yang disebabkan oleh tiga hal pokok sebagai berikut:

1. Masih belum kokohnya konstruksi desentralisasi di Indonesia. Pertanyaan tentang dimana otonomi daerah harus diletakkan, dititikberatkan atau akan diseimbangkan derajatnya baik pada pemerintahan daerah provinsi maupun kabupaten/kota merupakan pertanyaan yang belum terjawab hingga kini. Apakah desentralisasi dilaksanakan di provinsi dan kabupaten/kota saja? Bagaimana dengan dekonsentrasi? perlukah provinsi, kabupaten/kota memperoleh mandat dekonsentrasi bersamaan dengan desentralisasi atau provinsi saja yang mutlak

menjalankan dekonsentrasi tanpa desentralisasi? Pertanyaan-pertanyaan ini akan terus muncul sebab apabila diamati, konstruksi dan pendulum desentralisasi di Indonesia sepenuhnya dipengaruhi oleh karakteristik rezim yang berkuasa.

2. Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, pemerintah pusat dengan kabupaten/kota, pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota serta keberadaan instansi vertikal belum menuju titik ideal. Tantangan dan persoalan penyelenggaraan pemerintahan daerah semakin besar, untuk itu dibutuhkan sinergi, koordinasi, dan konsolidasi yang harmonis dan dinamis antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota, dan instansi vertikal untuk menyelenggarakan kebijakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pada tataran yang lebih operasional relasi antar daerah otonom juga membutuhkan mekanisme penanganan yang lebih baik terhadap persoalan-persoalan yang terus muncul. Selaras dengan kondisi ini, maka hubungan antar daerah otonom baik provinsi dengan kabupaten/kota, antar provinsi, antar kabupaten, antara kabupaten dengan kota masih menyimpan banyak persoalan dan kendala bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah.
3. Distribusi urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota yang hingga saat ini masih belum *clear cut*. Apa saja sebenarnya tugas, wewenang, hak dan kewajiban bagi pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam desain sistem pemerintahan daerah secara nasional. Bagaimana konstruksi ideal Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdesentralisasi dalam konteks pembagian urusan pemerintahan? Bagaimana distribusi urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sesuai dengan kedudukan, tugas dan wewenang masing-masing tingkatan pemerintahan? Masih dibutuhkan diskusi yang panjang untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut dan hal ini masih akan terus dialami Indonesia selama menyelenggarakan pemerintahan.
4. Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah belum menemukan desain ideal. Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah merupakan isu strategis yang

memberikan pengaruh besar pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketegangan antara pusat dan daerah sedikit banyak juga dipengaruhi oleh konstruksi perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Isu-isu yang seringkali mencuat seperti dana bagi hasil pertambangan, pengelolaan dan perolehan prosentase pajak daerah, besaran transfer daerah, termasuk isu ketidakadilan penerimaan DAU dan DAK antar daerah seringkali muncul ke permukaan. Bahkan beberapa daerah yang secara ekonomi sangat potensial seperti Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Bali mengajukan wacana otonomi khusus bagi daerahnya agar memperoleh anggaran lebih besar dan dapat mengelola daerah berdasarkan keunggulan komparatif yang dimilikinya.

Keempat hal pokok di atas merupakan satu-kesatuan, sehingga pada level mana otonomi daerah harus diletakkan dan bagaimana hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota, bagaimana distribusi urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah kabupaten/kota, serta bagaimana perimbangan keuangan antara pusat dan daerah merupakan aspek-aspek yang kontinum dalam konstruksi sistem pemerintahan daerah. Dalam konteks kedudukan gubernur, keempat hal tersebut di atas juga mempengaruhi konstruksi kedudukan gubernur baik sebagai wakil pemerintah pusat maupun selaku kepala daerah. Apabila gubernur selama ini belum menjalankan tugas dan wewenang secara efektif, maka dapat diidentifikasi bahwa ada yang belum *clear* terkait dengan desain sistem pemerintahan daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2014 menempatkan provinsi dalam posisi "*Fused Model*". Dalam teori yang dikemukakan di Bab II, *Fused Model* mendudukan daerah provinsi sebagai daerah otonom dan wilayah administrasi, konsekuensinya gubernur memiliki kedudukan ganda dan secara otomatis mengemban dua peran (*dual position-dual role*), yaitu sebagai kepala daerah otonom dan kepala wilayah administrasi di provinsi yang menjalankan amanat sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi. Konstruksi demikian oleh Bhenyamien Hoessein disebut sebagai *Integrated Prefectoral System*. Jika daerah provinsi berkedudukan sebagai *Fused Model*, sebaliknya desain pemerintahan daerah

kabupaten/kota berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 menggunakan “*Split Model*” dengan mendudukkan daerah kabupaten/kota sebagai daerah otonom belaka dan semata-mata menganut asas desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam konteks ini bupati/walikota memiliki kedudukan tunggal, yakni sebagai kepala daerah.

Hakikat Indonesia sebagai negara kesatuan terdesentralisasi adalah terwujudnya level pemerintahan daerah. Semenjak UU No. 5 Tahun 1974 sampai dengan UU No. 32 Tahun 2004 pemerintahan daerah terdiri dari dua tingkatan daerah otonom dalam satu wilayah yakni daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten/kota. Konstruksi demikian adalah desain ideal sesuai dengan konsep negara kesatuan yang dianut Indonesia. Keberadaan wilayah administrasi khususnya di level provinsi yang diikuti dengan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memperkuat konstruksi sistem pemerintahan daerah dalam kerangka NKRI. Namun demikian hal ini bukan tanpa persoalan jika ditinjau dari efektifitas penyelenggaraan urusan pemerintahan. Dalam konteks ini pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota atau antar tingkatan daerah yang belum *firm* dapat menjadi pemicu ketegangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar tingkatan daerah otonom.

Pemerintah pusat dan daerah otonom memiliki kepentingan masing-masing dalam menjalankan pemerintahan. Tidak jarang kepentingan-kepentingan tersebut menimbulkan *conflict of interest* antara pusat dan daerah. Desain pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan nasional sangat menentukan berjalannya efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Konstruksi kedudukan, tugas dan wewenang gubernur dalam sistem pemerintahan daerah merupakan bagian dari sistem pemerintahan daerah yang perlu ditinjau kembali efektifitasnya mengingat peran dan fungsinya yang strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan nasional. Dalam konteks legal normatif kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat maupun selaku kepala daerah otonom provinsi sulit ditiadakan, sebab desain tersebut eksplisit disebutkan dalam undang-

undang. Sementara apabila ditinjau dari aspek kebutuhan, kedudukan ganda gubernur sesungguhnya tidak dapat saling menafikkan karena konstruksi sistem pemerintahan daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada dasarnya membutuhkan peran dan fungsi gubernur baik sebagai wakil pemerintah pusat maupun selaku kepala daerah.

Permasalahan muncul ketika kedudukan ganda gubernur tidak memiliki garis demarkasi yang jelas. Tidak hanya itu, konstruksi antara gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan gubernur selaku kepala daerah secara administratif tidak didukung dengan sumber daya yang setara guna mendukung pelaksanaan tugas dan wewenang masing-masing. Gubernur sebagai kepala daerah memiliki sumber daya yang memadai yakni perangkat gubernur seperti struktur organisasi, anggaran (APBD), personil dan perangkat lainnya. Sementara itu sumber daya gubernur selaku wakil pemerintah pusat sangat minim. Ketiadaan perangkat organisasi, ruang lingkup kewenangan, dan anggaran menjadi faktor determinan efektifitas pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

E. Koswara Kertapraja (2012) menyebutkan 3 (tiga) alternatif sistem desentralisasi dan otonomi daerah pada saat berdiskusi dengan peneliti dan dijelaskan secara detil dalam bukunya yang memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien. Pokok-pokok pikiran alternatif tersebut secara ringkas dikemukakan sebagai berikut:

- a. Provinsi diberi kewenangan otonomi berdasarkan asas desentralisasi dalam arti provinsi berkedudukan sebagai daerah otonom, disamping itu provinsi sekaligus juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi. Sementara kabupaten/kota diberikan dua alternatif kedudukan, yakni murni sebagai wilayah administrasi atau murni sebagai daerah otonom. Dalam hal ini gubernur berkedudukan rangkap sebagai kepala daerah otonom dan selaku wakil pemerintah pusat.
- b. Daerah-daerah provinsi yang wilayahnya relatif besar fokus otonomi daerah diletakkan pada kabupaten/kota, sedangkan provinsi hanya semata berkedudukan sebagai wilayah administrasi semata. Kedudukan gubernur murni sebagai “alat pemerintah pusat” diangkat dari tenaga profesional dan memiliki garis komando langsung dengan presiden.

- c. Daerah provinsi diberikan status daerah otonom terbatas dengan kewenangan-kewenangan yang terbatas berdasarkan model *ultra vires*. Namun demikian provinsi tetap berkedudukan sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom dan gubernur berkedudukan ganda, dengan titik berat terletak pada gubernur sebagai kepala wilayah dalam hal ini selaku wakil pemerintah.⁴³²

Hasil ekstraksi terhadap alternatif desentralisasi yang ditawarkan oleh Koswara dan analisis terhadap teori, hasil wawancara dan telaah dokumen yang dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, maka disertasi ini merumuskan pokok-pokok pemikiran konstruksi pemerintahan daerah berkaitan dengan kedudukan provinsi, kabupaten/kota dan kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konstruksi tersebut terdiri dari 2 (dua) desain yang masing-masing membahas tentang dimana letak desentralisasi dan/atau dekonsentrasi serta pembahasan aspek-aspek penyelenggaraan otonomi daerah untuk merumuskan konstruksi ideal bagi kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam sistem pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peneliti mengajukan satu desain yang menempatkan provinsi murni sebagai wilayah administrasi dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom dan wilayah administratif. Namun karena ditinjau dari sisi visibilitasnya tidak memiliki harapan untuk diterapkan dalam konteks NKRI maka, desain tersebut tidak dikemukakan dalam pembahasan.

6.3.1 Desain I, Provinsi: Wilayah Administrasi dan Daerah Otonom - Kabupaten/Kota: Daerah Otonom

Desain pertama menempatkan provinsi sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom, dalam arti provinsi menjalankan sepenuhnya asas dekonsentrasi dan desentralisasi, sedangkan kabupaten/kota melaksanakan desentralisasi serta berkedudukan sebagai daerah otonom. Pada level provinsi desain tersebut mengacu

⁴³² E. Koswara Kertapraja, *Pemerintahan Daerah: Konfigurasi Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Dulu, Kini dan Tantangan Globalisasi*, Inner bekerja sama dengan Universitas Satyagama, Jakarta, 2012.

Fused Model dimana terjadi penyatuan wilayah otonom dengan wilayah administrasi. Menurut Leemans (1970), *Fused* atau *Single Hierarchy Model* mewujudkan penyatuan wilayah administrasi lapangan/instansi vertikal pemerintah pusat dengan institusi perwakilan lokal. Dalam pola seperti ini hanya satu organisasi yang terintegrasi untuk pemerintah dan administrasi yang ada pada setiap tingkat, terdiri dari para pejabat pusat dan daerah.

Karakteristik *Fused Model* secara teori sangat identik dengan *Integrated Field Administration* yang juga dikemukakan oleh Leemans sebagai turunan dari *Field Administration*. Menurut Leemans pola *Integrated Field Administration* memiliki basis teritorial yang secara fundamental dilakukan melalui pengintegrasian wilayah pelayanan oleh institusi pemerintah pusat.⁴³³ Kementerian pusat memiliki kantor perwakilan di daerah, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat adalah kepala wilayah administrasi, tugasnya mengkoordinasikan dan mengintegrasikan pembuatan kebijakan dan tindakan dalam berbagai bidang.

Bhenyamin Hoessein (2005) menyatakan model *Integrated Field Administration* mengharuskan terdapatnya keseragaman batas-batas wilayah kerja (yurisdiksi) dari berbagai instansi vertikal atas daerah (wilayah) administrasi beserta wakil pemerintah. Sedangkan dalam konteks desentralisasi model ini mewujudkan berimpitnya daerah otonom dengan wilayah administrasi dan terjadinya perangkapan jabatan antara kepala daerah dan wakil pemerintah. Hoessein selanjutnya menyatakan bahwa pemerintahan lokal dengan karakteristik tersebut merupakan model *Integrated Prefectoral System* dengan salah satu konsekuensi yang ditimbulkannya adalah terdapatnya hierarki daerah otonom.⁴³⁴

Berdasarkan uraian di atas maka jelas bahwa pada tingkatan provinsi teori yang diadopsi adalah *Integrated Prefectoral System*. Teori tersebut apabila dianalisis lebih jauh memiliki karakteristik substansi yang relevan untuk diterapkan Indonesia sebagai negara kesatuan terdesentralisasi dengan beragam karakter daerah, kondisi sosial, ekonomi, dan politik baik lokal maupun nasional, relevan untuk mengadaptasi

⁴³³ Leemans., *Op.Cit.*

⁴³⁴ Hoessein., *Op.Cit.*

konsep dan teori tersebut di atas. Hal ini seperti yang pernah dikemukakan Fried khususnya terkait *Integrated Prefectoral System*, bahwa sistem prefektur terintegrasi sangat kondusif bagi bangsa yang memiliki derajat konsensus rendah, ketidakstabilan sosial dan terjadinya ketimpangan sumber daya alam antar daerah. Deskripsi tersebut merepresentasikan Indonesia yang tergambar melalui kondisi geografis dan demografis serta dinamika penyelenggaraan pemerintahan baik lokal maupun nasional.

Desain pertama meletakkan provinsi sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom dan memposisikan daerah kabupaten/kota hanya sebagai daerah otonom. Desain ini merupakan model yang diberlakukan pada UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004. Pada level provinsi dianut *Fused Model*, kedudukan daerah otonom provinsi dengan wilayah administrasi berimpit. Provinsi menjalankan kebijakan desentralisasi dan dekonsentrasi konsekuensinya gubernur memiliki wewenang dan tugas ganda, yakni: sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah. Dalam desain ini daerah kabupaten dan kota hanya berkedudukan sebagai daerah otonom dan posisi bupati/walikota adalah murni sebagai kepala daerah. UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004 merupakan undang-undang pengganti dari UU No. 5 Tahun 1974. Dalam konteks desain pemerintahan daerah, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 secara frontal mengubah UU No. 5 Tahun 1974 sesuai dengan kebutuhan jaman, yaitu jaman reformasi.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di bawah UU No. 32 Tahun 2004 berjalan cukup efektif meskipun masih terdapat sejumlah persoalan krusial yang memerlukan penanganan. Persoalan-persoalan tersebut diantaranya adalah: pembagian urusan pemerintahan yang belum *clear cut* antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, pemekaran daerah otonom yang tidak terkontrol, maraknya korupsi di daerah, tumbuhnya dinasti politik sehingga memicu praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di samping itu, kesejahteraan masyarakat selama otonomi daerah belum tercapai secara memuaskan. Kualitas kepemimpinan kepala daerah secara umum masih memprihatinkan dan belum mampu memperkuat daya saing dan pertumbuhan

ekonomi daerah agar daerah dapat mengatasi kemiskinan, pengangguran dan menyediakan pelayanan publik yang berkualitas.

UU No. 32 Tahun 2004 secara eksplisit mengatur kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah dalam Pasal 37 dan Pasal 38. Terkait dengan efektifitas pelaksanaan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah telah dipaparkan melalui Bab 5 yang mendeskripsikan temuan data lapangan berdasarkan riset yang dilakukan peneliti. Berdasarkan hasil penelitian tersebut, dapat dikemukakan bahwa kedudukan, peran dan fungsi gubernur selaku wakil pemerintah tidak berjalan efektif. Terdapat 6 (enam) faktor determinan yang menyebabkan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak berjalan efektif, yaitu faktor instrumen kebijakan, kelembagaan, personil pendukung, anggaran keuangan, politik, dan kepemimpinan gubernur. Meskipun demikian kedudukan ganda gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah relevan untuk dipertahankan dengan pertimbangan bahwa desain tersebut ideal bagi sistem pemerintahan daerah bagi NKRI.

Konstruksi desentralisasi dan dekonsentrasi yang diimplementasikan pada provinsi dan desentralisasi pada kabupaten/kota dalam UU No. 32 Tahun 2004 menurut peneliti merupakan konstruksi ideal dan paling kompatibel untuk dijalankan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah dalam kerangka NKRI. Pertimbangan paling utama adalah perkembangan paradigma pelaksanaan desentralisasi yang pada dasarnya diletakkan pada daerah otonom yang paling dekat dengan masyarakat yaitu kabupaten/kota dan meminimalkan peran pusat dalam penyelenggaraannya. Desain ini dapat diterapkan jika pusat tidak memiliki *bargaining position* untuk ikut “bermain” dalam implementasi desentralisasi di kabupaten/kota jika secara legal normatif keberadaan pusat ditiadakan dalam konstruksi undang-undang pemerintahan daerah. Ditiadakan dalam arti bahwa peran dan fungsi pusat dalam konteks penyelenggaraan desentralisasi di daerah otonom kabupaten/kota diminimalisir sekecil mungkin. Desain ini dapat terwujud jika kabupaten/kota melaksanakan desentralisasi semata dan nirdeksentrasi.

Berdasarkan argumentasi tersebut, peneliti merekomendasikan bahwa konstruksi pemerintahan daerah yang menempatkan provinsi sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom – kabupaten/kota murni daerah otonom perlu dipertahankan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah di NKRI. Selaras dengan hal tersebut, kedudukan ganda gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah relevan untuk dipertahankan dan diperkuat melalui penyempurnaan instrumen kebijakan serta penguatan terhadap komitmen pemerintah dalam mewujudkan efektifitas kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Dalam desain ini baik provinsi maupun kabupaten/kota menjalankan otonomi daerah dengan prinsip utuh, luas dan terukur. Utuh dalam arti otonomi daerah dilaksanakan sebenar-benarnya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan diberikan secara penuh sepanjang kewenangan itu adalah hak bagi pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota. Pemerintah pusat tidak boleh setengah-setengah menyerahkan urusan pemerintahan yang memang menjadi domain pemerintah provinsi, kabupaten/kota. Begitu juga dengan pemerintah provinsi tidak boleh ikut campur jika memang kewenangan itu adalah mutlak harus dimiliki oleh daerah otonom kabupaten/kota. Tugas pemerintah adalah mengkoordinir, membina, dan mengawasi, menyusun instrumen-instrumen kebijakan pendukung bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom kabupaten/kota. Tugas pemerintah tersebut dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah melalui mekanisme dekonsentrasi yang diperkuat dengan keberadaan perangkat gubernur yang mantap, anggaran yang kuat serta ruang lingkup kewenangan yang tepat.

Prinsip otonomi daerah yang luas memiliki arti bahwa otonomi daerah diselenggarakan melalui penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan karakteristik dan kemampuan masing-masing daerah. Konsep seluas-luasnya dimaknai bukan dalam konteks penyerahan urusan pemerintahan sebanyak-banyaknya, akan tetapi lebih kepada terbukanya ruang diskresi bagi pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah secara luas, mandiri dan

akuntabel. Sementara terkait dengan prinsip otonomi yang terukur memiliki substansi bahwa penyerahan urusan pemerintahan dengan memperhatikan kemampuan dan kapasitas pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam konteks ini jumlah urusan pemerintahan yang diserahkan tidak sama antara satu daerah dengan daerah yang lain tergantung pada kapasitas dan kemampuan pemerintah daerah yang diukur melalui berbagai variabel, seperti: kondisi geografis dan demografis, kapasitas APBD, jumlah PAD, daya dukung aparatur pemerintah daerah, dan aspek lainnya.

6.3.1.1 Struktur Organisasi Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota

Konsep *Prefectoral System* membagi wilayah nasional suatu negara menjadi provinsi-provinsi dan membagi provinsi, *prefecture*, *department* menjadi daerah-daerah kecil seperti: kabupaten, kota, *city*, *commune*, dan istilah lainnya sesuai sistem di negara masing-masing. Indonesia sudah lama menerapkan konsep tersebut dan diintroduksi ke dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Salah satunya direpresentasikan melalui terbentuknya tingkatan pemerintahan daerah. Mengacu pada Pasal 18 UUD 1945 ayat (1) yang menyebutkan NKRI dibagi atas provinsi dan provinsi dibagi atas kabupaten/kota yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah maka, susunan pemerintahan daerah dalam desain pertama disertai ini terdiri dari dua tingkatan, yaitu pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Provinsi menganut asas dekonsentrasi dan desentralisasi sedangkan kabupaten/kota menerapkan desentralisasi.

Struktur organisasi pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota dalam desain ini menempatkan gubernur sebagai kepala wilayah administrasi dan kepala daerah otonom, sementara bupati/walikota sebagai kepala daerah. Sebagai kepala wilayah administrasi gubernur menjalankan tugas dan wewenang dekonsentrasi. Seperti yang dikemukakan di depan, dalam posisi gubernur sebagai kepala wilayah administrasi, gubernur merupakan wakil pemerintah pusat. Dalam konteks desentralisasi, gubernur memimpin pelaksanaan tugas dan wewenang urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom

provinsi. Demikian pula dengan bupati/walikota, sebagai kepala daerah otonom kabupaten/kota, bupati/walikota memimpin pelaksanaan tugas dan wewenang desentralisasi yang menjadi urusan pemerintah daerah kabupaten/kota.

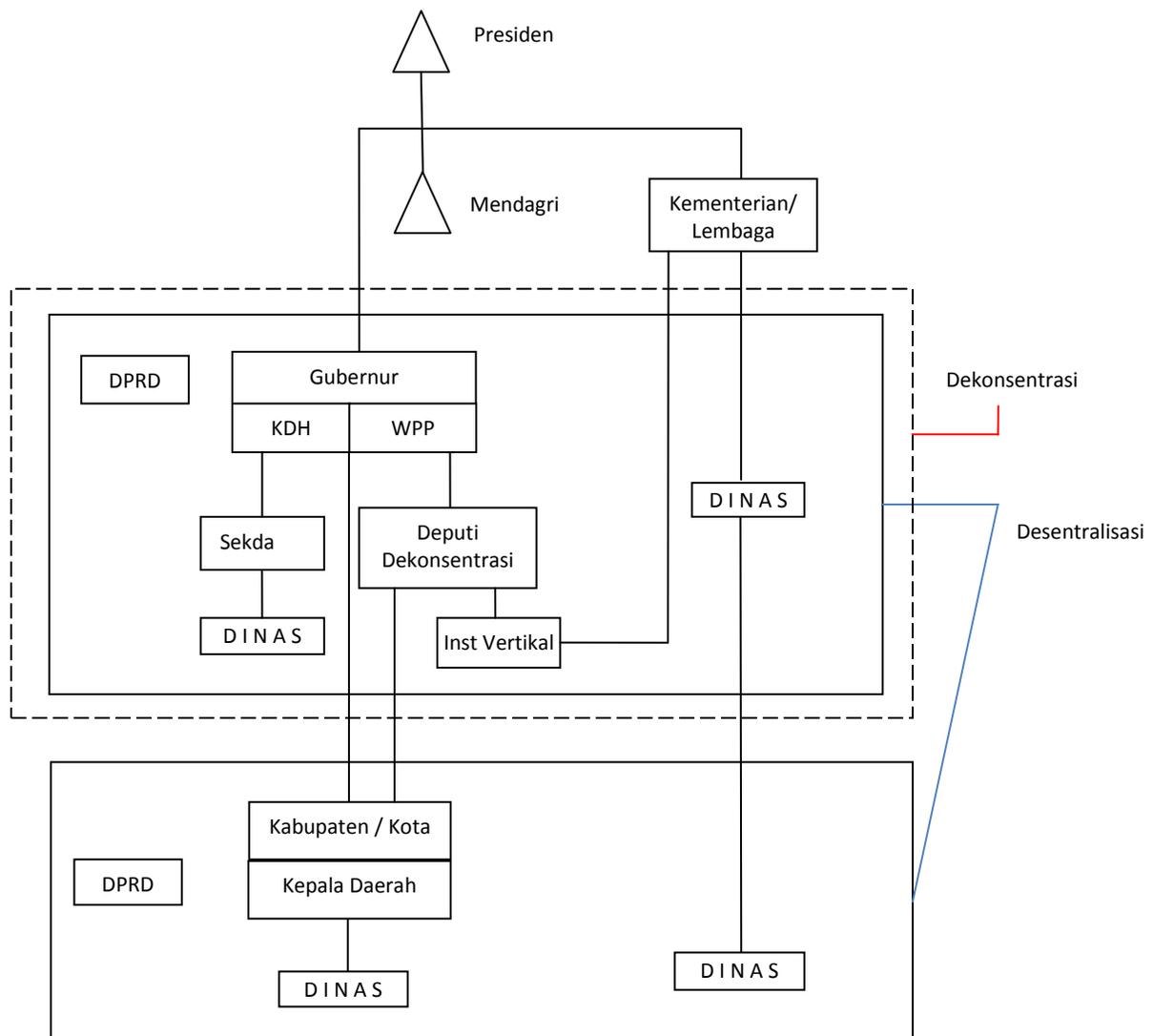
Desain pertama dengan dasar teori *Integrated Prefectoral System* mewujudkan penyatuan wilayah pemerintahan, yakni wilayah administrasi dengan daerah otonom pada level provinsi. Otomatis gubernur memiliki *dual role*, sebagai kepala wilayah administrasi/wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah. Tugas dan wewenang ganda melalui implementasi dua asas pemerintahan tersebut membutuhkan organisasi dengan ruang lingkup tugas, wewenang, dan fungsi masing-masing. Tugas dan wewenang desentralisasi di serahkan kepada gubernur, bupati/walikota sebagai kepala daerah otonom. Adapun tugas dan wewenang dekonsentrasi dilimpahkan kepada gubernur sebagai kepala wilayah administrasi yang berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat.

Struktur organisasi pemerintahan provinsi dalam konteks desentralisasi mendudukan gubernur sebagai kepala daerah otonom. Dalam posisi tersebut, gubernur adalah kepala pemerintahan daerah otonom provinsi yang melaksanakan dan memimpin sebagian urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah provinsi. Dalam menjalankan tugas, wewenang dan fungsi desentralisasi gubernur didukung oleh perangkat organisasi pemerintahan daerah provinsi, serta personil (PNS) dan anggaran yang berasal dari APBD. Struktur organisasi pemerintahan provinsi dalam kerangka desentralisasi terdiri dari institusi gubernur sebagai kepala daerah otonom dibantu oleh wakil gubernur yang dibawahnya terdapat sekretariat daerah, unit inspektorat, biro-biro di lingkungan sekretariat dan jajaran dinas yang membidangi urusan sektoral dalam lingkup provinsi.

Struktur organisasi desain pertama ini, mempertahankan sekretaris daerah (Sekda) dengan tugas dan fungsinya sebagai manajer operasional sekretariat daerah provinsi. Sekda didukung oleh unit-unit biro seperti perencanaan, keuangan, sumber daya manusia aparatur, dan lainnya yang bertugas mengatur, mengelola, merencanakan program internal sekretariat pemerintah daerah provinsi. Selain itu sekretariat daerah provinsi juga bertugas memfasilitasi kebutuhan administratif

institusi gubernur sebagai kepala daerah dan dinas-dinas daerah serta unit lain yang ada dalam struktur organisasi pemerintah daerah provinsi. Dinas-dinas daerah menjalankan tugas dan fungsi sektoral terhadap urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan pemerintah pusat kepada daerah provinsi. Pada tataran kabupaten/kota konstruksi demikian juga berlaku. Gambar struktur organisasi yang meletakkan dekonsentrasi dan desentralisasi pada provinsi dan desentralisasi pada kabupaten/kota adalah sebagai berikut:

Gambar 6.1
Desain I, Provinsi Wilayah Administrasi dan Daerah Otonom –
Kabupaten/Kota Daerah Otonom



6.3.1.2 Konstruksi Kelembagaan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat/Deputi Dekonsentrasi

Provinsi dalam UU No. 32 Tahun 2004 memiliki kedudukan sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom. Sebagai wilayah administrasi, provinsi adalah wilayah operasional asas dekonsentrasi dan gubernur mengemban amanat sebagai wakil pemerintah pusat. Provinsi dengan status daerah otonom merupakan wilayah operasional asas desentralisasi yang dipimpin oleh gubernur sebagai kepala daerah otonom provinsi. Gubernur sebagai kepala daerah secara faktual telah didukung oleh sumber daya yang sangat memadai. Sumber daya tersebut meliputi anggaran keuangan melalui APBD, struktur kelembagaan meliputi: sekretariat daerah, dinas, badan, dan institusi lainnya, berikut ruang lingkup tugas dan wewenang yang jelas serta dukungan personil aparatur pelaksana pembangunan dan pemerintahan daerah. Sebaliknya gubernur sebagai wakil pemerintah dapat dikatakan hampir tidak memiliki daya dukung apapun untuk menindaklanjuti tugas dan wewenang seperti yang tertuang dalam Pasal 38, UU No. 32 Tahun 2004

Kondisi ini berlangsung hingga tahun 2010 ketika pemerintah mengeluarkan instrumen kebijakan berupa Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi. Pada tahun 2011 PP tersebut mengalami perubahan yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 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.

Melalui PP tersebut pemerintah memperjelas tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah, termasuk kedudukan keuangan, dan struktur kelembagaannya. Dalam konteks kelembagaan, Pasal 17 PP tersebut memuat klausul bahwa gubernur sebagai wakil pemerintah dibantu oleh sekretaris gubernur yang secara *ex officio* dijabat oleh sekretaris daerah provinsi. Sekretaris gubernur dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh sekretariat dan tenaga ahli. Menindaklanjuti Pasal 18 yang menyebutkan akan dibentuk susunan organisasi dan tata kerja

kelompok jabatan fungsional melalui peraturan menteri dalam negeri, maka mendagri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan 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.

Penerbitan peraturan pemerintah dan peraturan menteri dalam negeri tersebut dapat dikatakan agak terlambat karena begitu lamanya kebijakan pendukung bagi gubernur sebagai wakil pemerintah baru keluar pada tahun 2010 dan 2012. Dibutuhkan waktu hingga 8 tahun (2004 -2012) untuk menerbitkan PP dan Permendagri sebagai instrumen kebijakan pendukung kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Hasil analisis menunjukkan bahwa PP 23 Tahun 2011 belum efektif berjalan. Kondisi ini disebabkan oleh belum adanya komitmen dari pemerintah terkait dengan anggaran dan mekanisme pembiayaan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Pada saat pengumpulan data lapangan dilakukan, Permendagri No. 66 Tahun 2012 belum diterbitkan sehingga implementasi PP No. 19 Tahun 2010 jo PP No. 23 Tahun 2011 terhambat sebab pemerintah daerah membutuhkan juklak dan juknis yang lebih operasional. Tidak mengherankan jika kemudian daerah masih kebingungan untuk mengimplementasikan PP 19 Tahun 2010 jo PP 23 Tahun 2011 tersebut, karena kelembagaan, anggaran dan personil aparatur belum terpenuhi. Di samping itu masih terdapat keengganan bagi pemerintah daerah dalam hal ini gubernur untuk membentuk unit organisasi seperti yang tercantum dalam amanat PP dalam rangka memfasilitasi tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pemerintah provinsi dalam konteks ini gubernur, lebih memilih mengoptimalkan struktur organisasi dan personil aparatur yang sudah ada. Gubernur berpendapat bahwa urgensi pembentukan organisasi tersebut belum mendesak dan dikhawatirkan akan menambah beban anggaran melalui pemenuhan fasilitas pendukung perangkat kelembagaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Permendagri No. 66 Tahun 2012 mengamanatkan pembentukan sekretariat gubernur sebagai wakil pemerintah yang dikepalai oleh sekretaris gubernur. Sekretaris gubernur secara *ex officio* dijabat oleh sekretaris daerah provinsi dengan dibantu oleh kelompok kerja (Pokja) dalam pelaksanaan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah. Pokja-pokja tersebut selanjutnya dipimpin oleh seorang Koordinator Pokja yang secara *ex-officio* dijabat oleh Staf Ahli Gubernur. Konstruksi demikian bukan tanpa kelemahan sehingga desain tersebut perlu dianalisis dan ditinjau kembali. Dalam konteks gubernur sebagai kepala wilayah administrasi provinsi yang mengemban tugas dan wewenang selaku wakil pemerintah pusat memang harus didukung oleh institusi kelembagaan yang selama ini terkesan tidak ditangani secara serius oleh pemerintah pusat.

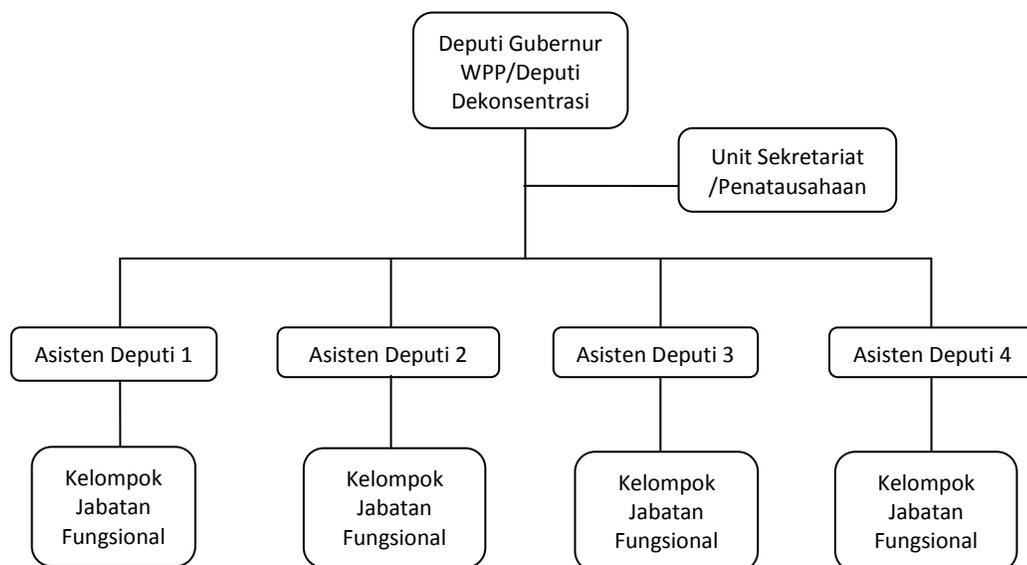
Institusi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat seharusnya bersifat operasional, taktis dan memiliki tugas dan fungsi menyelesaikan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Institusi tersebut diisi oleh personil dengan kualitas yang memadai, mekanisme pembiayaan/anggaran keuangan yang mantap bagi pelaksanaan kegiatan dan program gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Apabila tidak demikian, maka peran dan fungsi gubernur selaku wakil pemerintah pusat tidak berjalan. Berdasarkan analisis data, peneliti merumuskan desain kelembagaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam bentuk unit kedeputian yang berada di bawah gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Gubernur sebagai kepala wilayah administrasi membawahi unit kedeputian yang menjalankan tugas dan fungsi dekonsentrasi dan dipimpin oleh seorang deputy gubernur. Titelatur deputy gubernur tersebut oleh penulis disebut deputy dekonsentrasi yang memiliki level jabatan eselon I, setara dengan sekretaris daerah provinsi. Sementara unit eselon II di bawah deputy dekonsentrasi diisi oleh asisten deputy yang selevel dengan kepala badan, kepala dinas, kepala biro, dan lainnya. Deputy dekonsentrasi mengepalai institusi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan kedudukan di bawah gubernur. Pengisian jabatan deputy dekonsentrasi dilakukan secara terbuka melalui mekanisme *open recruitment* yang dapat diikuti PNS baik

pusat maupun daerah. Demikian pula dengan asisten deputy, direkrut melalui seleksi terbuka untuk mendapatkan orang-orang dengan kompetensi andal dan meyakinkan.

Asisten deputy menaungi kelompok jabatan fungsional seperti yang tercantum dalam undang-undang Aparatur Sipil Negara (ASN) yaitu fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Konstruksi tugas dan fungsi deputy dekonsentrasi berorientasi pada pelaksanaan dan penyelesaian tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Selaras dengan misi tersebut maka personil dalam unit deputy gubernur tersebut adalah pegawai dengan kapasitas dan kompetensi yang tinggi di bidangnya masing-masing sehingga dapat membantu peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat secara optimal. Apabila di dalam ketentuan Permendagri No. 66 Tahun 2012 pimpinan institusi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dijabat secara *ex-officio* oleh sekretaris daerah yang merangkap sekretaris gubernur, maka dalam konstruksi deputy dekonsentrasi, jabatan tersebut diemban deputy gubernur. Bagan organisasi deputy dekonsentrasi digambarkan sebagai berikut:

Gambar 6.2
Struktur Kelembagaan Deputy Gubernur Sebagai
Wakil Pemerintah Pusat/ Deputy Dekonsentrasi



Keterangan :

- Asisten 1 : Asisten Deputy Bidang Perencanaan dan Program
- Asisten 2 : Asisten Deputy Urusan Pemerintahan Umum
- Asisten 3 : Asisten Deputy Bidang Koordinasi, Pembinaan, dan Pengawasan
Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota
- Asisten 4 : Asisten Deputy Bidang Koordinasi Instansi Vertikal
- Gubernur WPP : Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Asisten Deputy Bidang Perencanaan dan Program secara garis besar memiliki tugas dan wewenang merumuskan dan menyusun perencanaan dan program yang akan dilaksanakan oleh kedeputian dekonsentrasi. Membangun komunikasi dan koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota serta instansi vertikal untuk melakukan sinergi terhadap kegiatan dan program yang akan dijalankan. Asisten Deputy Urusan Pemerintahan Umum memiliki tugas dan fungsi melaksanakan program dan kegiatan berkaitan dengan urusan pemerintahan umum yang menjadi salah satu tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Asisten Deputy Urusan Pemerintahan Umum bertanggung jawab penuh terhadap berjalannya Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (Forkopimda) untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan umum yang terdiri dari gubernur, kapolda, pangdam, kepala kejaksaan tinggi, dan ketua DPRD.

Terkait dengan Forkopimda, peneliti berpendapat bahwa forum komunikasi antar pimpinan daerah tersebut seharusnya tidak hanya dibentuk di tingkat provinsi, namun juga di kabupaten/kota. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa forum tersebut sangat penting dan strategis untuk menciptakan sinergi dan koordinasi antara pusat, provinsi, dan kabupaten kota dalam menghadapi berbagai persoalan keamanan, ketertiban, dan potensi konflik yang muncul di daerah. Struktur hierarki Forkopimda memungkinkan pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota melakukan koordinasi dan sinergi hierarkis karena anggota Forkopimda terdiri dari instansi vertikal yang menangani permasalahan ketertiban, keamanan, politik dan hukum. Mencermati persoalan dan tantangan kebangsaan yang semakin besar, baik lokal, nasional maupun global maka, Forkopimda dapat menjadi solusi efektif dalam

mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat. Contoh kasus di bawah ini dapat menjadi bahan diskusi bahwa relasi antara gubernur dengan bupati/walikota bukan persoalan yang sepele.

Kasus #1

Gubernur Sulut Kecewa Bupati - Walikota Banyak Tak Hadir

Tribun Manado, Kamis, 7 Mei 2015 01:59

Gubernur Sulawesi Utara, Sinyo Harry Sarundajang sepertinya tak mampu lagi menyembunyikan perasaan kekecewaannya atas ketidakhadiran sejumlah kepala daerah, Bupati dan Walikota maupun Wakilnya dalam kegiatan Silaturahmi dengan seluruh komponen Anggota Mapalus Kantibmas se-Sulut yang dilaksanakan di Auditorium Mapalus Kantor Gubernur, Rabu (6/5/2015) siang. Dihadapan Ribuan peserta kegiatan silaturahmi anggota Mapalus Kantibmas se-Sulut, yakni para kepala desa, camat, Kapolsek, Danramil serta Babinkantibmas, Gubernur secara terbuka mengungkapkan kekecewaannya atas ketidakhadiran sebagian besar kepala daerah. Dari 15 kabupaten/kota hanya dua kepala daerah yang hadir yakni Bupati Minahasa dan Bupati Minut, serta Wawali Manado dan Wabup Bolmut. "Saya sangat sayangkan banyak bupati/walikota yang tidak hadir, padahal acara ini sangat penting guna menyamakan persepsi terkait kiat dan cara serta langkah apa yang bisa dilakukan dalam rangka menjamin stabilitas kantibmas di daerahnya masing-masing. Sebab berbicara tentang pemerintahan umum, para bupati/walikota bertanggungjawab kepada masyarakat yang dipimpinnya, termasuk memberikan rasa aman bagi warganya," kata SHS.

Selain permasalahan kantibmas itu, Gubernur juga sebetulnya merencanakan kesempatan tersebut untuk penyerahan Permendagri tentang penyelesaian batas antar beberapa daerah, yakni Minahasa dan Mitra, Boltim dan Kotamobagu, Boltim dan Bolsel, serta Minsel dan Bolmong. Namun karena hanya Bupati Minahasa yang hadir maka SHS hanya menyerahkan Permendagri batas antar daerah Minahasa dan Mitra. "Acara ini sangat penting, apalagi berbicara tentang pemerintahan umum, dimana Bupati/walikota lebih bertanggungjawab kepada masyarakat yang dipimpinnya, karena berbagai isu dan permasalahan kantibmas yang terjadi dewasa ini dinilai sudah sangat meresahkan masyarakat, termasuk penyelesaian batas antar daerah di Provinsi Sulut juga dinilai sangat penting dan urgen karena terkait dengan beberapa hal, terutama pelayanan administrasi publik kepada masyarakat serta mencegah terjadinya konflik," ujarnya.

Menurut Gubernur, tanpa keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas) pembangunan di Sulut tidak akan berjalan. Untuk itu pihaknya mengajak semua pihak agar bersinergi dalam menciptakan suasana aman demi kesejahteraan rakyat. Sebab tanpa Kamtibmas pembangunan di Sulut tidak akan berjalan dengan lancar. "Suatu daerah akan dinilai berhasil jika seluruh stakeholdernya mampu pro aktif menjaga stabilitas," katanya. Gubernur ikut mengingatkan semua pihak agar menjaga kamtibmas di daerahnya masing - masing, sebab masalah kantibmas di Sulut masih tergolong tinggi. "Kedepan bagi pihak yang berhasil menjaga Kamtibmas di daerahnya akan mendapatkan reward dari pemerintah," ungkapnya sembari meminta dukungan seluruh stakeholders untuk bersama mendukung program pembangunan Sulut yang diselenggarakan guna keberhasilan daerah ini.

Sumber:

<http://manado.tribunnews.com/2015/05/07/gubernur-sulut-kecewa-bupati-wali-kota-banyak-tak-hadir?page=2>

Kasus-kasus di atas akan sering terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Apabila dicermati dari agenda pertemuan antara Gubernur Sarundajang dengan bupati/walikota yang akan membahas tentang urusan pemerintahan umum, maka dapat dikatakan bahwa agenda pertemuan tersebut sangat penting. Yang menjadi pertanyaan adalah mengapa bupati/walikota banyak yang tidak menghadiri acara strategis tersebut? Apakah karena bupati/walikota tidak paham tentang urusan pemerintahan umum sehingga tidak memandang penting? Atau karena kesibukan lain dan kebetulan berbenturan dengan acara gubernur tersebut? Ataukah memang ini salah satu bentuk pembangkangan bupati/walikota terhadap gubernur sebagai wakil pemerintah pusat? Banyak pertanyaan yang dapat diajukan terhadap kasus tersebut.

Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota memiliki tugas dan fungsi mengkoordinasikan, membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota. Gubernur memang bukan atasan bupati/walikota, dan bupati/walikota bukan bawahan gubernur karena gubernur, bupati/walikota masing-masing mengepalai daerah otonom. Namun dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah di negara kesatuan, pemerintahan daerah adalah subordinasi dari pusat. Pusat memiliki hak veto terhadap pemerintah daerah mencakup semua kebijakan yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan daerah. Gubernur dengan kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat memiliki wewenang untuk melakukan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Asisten Deputi Bidang Koordinasi Instansi Vertikal, melaksanakan tugas dan fungsi menyelesaikan persoalan-persoalan yang berhubungan dengan integrasi dan sinergi antara pemerintah provinsi, kabupaten/kota dengan instansi vertikal. Dalam konstruksi tersebut segala aktivitas instansi vertikal di daerah harus sepengetahuan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Instansi vertikal tidak diperkenankan melaksanakan kegiatan secara sembunyi-sembunyi demikian juga apabila provinsi, kabupaten/kota membutuhkan fasilitasi, pengajuan program/kegiatan kepada instansi vertikal harus berkoordinasi terlebih dahulu dengan unit deputi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Terkait dengan dana dekonsentrasi baik dari kementerian

sektoral maupun dari kementerian dalam negeri harus melalui kedeputian dekonsentrasi untuk mendukung program dan kegiatan deputy dekonsentrasi serta mengelola dana dekonsentrasi tersebut sesuai dengan peruntukannya masing-masing.

Alasan mengapa jabatan pimpinan sekretariat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak dijabat secara *ex-officio* oleh sekretaris daerah tapi oleh deputy dekonsentrasi sebab perangkapan jabatan pada pemerintahan seringkali tidak berjalan secara efektif. Di samping itu penulis juga berpendapat bahwa apabila jabatan deputy dekonsentrasi dijabat secara *ex-officio* oleh sekretaris daerah maka akan mudah terjadi *conflict of interest* karena satu orang mengemban dua jabatan pada tugas dan fungsi dengan karakteristik yang berbeda tipis. Di samping itu jabatan sekretaris daerah provinsi adalah bukan jabatan yang ringan, beban kerjanya sangat tinggi, jika tugas dan fungsi sekretaris daerah diberi tambahan lagi dengan memimpin institusi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat muncul pertanyaan, dapatkah kedua jabatan tersebut berjalan efektif?

Tugas dan fungsi deputy dekonsentrasi secara umum adalah implementasi dari tugas, wewenang dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yaitu pelaksanaan pemerintahan umum, mengkoordinasikan, membina, dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota, serta koordinasi dan integrasi instansi vertikal. Muara dari unit deputy dekonsentrasi dalam hal ini adalah sebagai *intermediate government* antara pusat dengan provinsi, pusat dengan kabupaten/kota, provinsi dengan kabupaten/kota, dan provinsi, kabupaten/kota dengan instansi vertikal. Berdasarkan konstruksi tersebut maka, unit deputy dekonsentrasi adalah struktur perantara (*mediating structure*) untuk mendukung peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

6.3.1.3 Konstruksi Peran dan Fungsi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Desain yang meletakkan dekonsentrasi dan desentralisasi di provinsi sementara kabupaten/kota menyelenggarakan desentralisasi berbasiskan pada konsep *Fused Model*, *Integrated Field Administration*, dan *Integrated Prefectoral System*.

Teori tersebut memiliki karakteristik substansi yang identik dalam aspek kewilayahan, wewenang dan fungsi yang melekat kepada kepala daerah otonom maupun kepala wilayah administrasi atau wakil pemerintah pusat. La Bakry mengemukakan, dalam pengaturan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah, ruang lingkup tugas dan wewenang hendaknya dikonstruksi ke dalam dua bentuk. Pertama, kewenangan yang melekat pada jabatannya sebagai kepala wilayah (*gewestelijke bestuurshoofden*), atau bentuk kewenangan *integrated field administration* yang seharusnya dimaknai sebagai tugas-tugas pemerintahan umum. Kedua, kewenangan atas urusan-urusan departemen teknis yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah (*delegative authority*), atau disebut juga “*fragmented field administration*” seperti yang dikemukakan Leemans (1971).⁴³⁵

Berdasarkan pendapat La Bakry di atas serta analisis terhadap teori, telaah dokumen dan hasil diskusi, maka peneliti mengembangkan konstruksi peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam dua bentuk, yaitu: kewenangan atributif dan kewenangan delegatif. Kewenangan atributif merupakan kewenangan yang melekat pada jabatan gubernur sebagai kepala wilayah administrasi. Kewenangan atributif dalam konteks ini mengacu pada konsep *Integrated Field Administration* dan *Integrated Prefectoral System*. Sementara kewenangan delegatif mengacu pada konsep *fragmented field administration* merupakan kewenangan yang berkaitan dengan pelimpahan wewenang oleh kementerian teknis kepada gubernur dalam kapasitasnya sebagai wakil pemerintah pusat dalam konteks dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam kontek. Konstruksi peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dikemukakan sebagai berikut:

⁴³⁵ La Bakry, *Pengaturan Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Daerah, Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta, 2009.

1. Kewenangan Atributif

Merupakan kewenangan yang melekat pada gubernur sebagai kepala wilayah administrasi. Dalam kewenangan atributif tersebut terdapat sejumlah peran dan fungsi, meliputi:

a. Melaksanakan Urusan Pemerintahan Umum.

Mengacu pada konsep yang dikemukakan pada bab 2 urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh kepala wilayah menurut garis hierarkhi presiden, menteri dalam negeri - gubernur - bupati/walikota. Kepala wilayah dalam konteks ini adalah kepala pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi koordinasi, integrasi sektor-sektor dan pemeliharaan ketentraman umum dalam kerangka asas dekonsentrasi. Berdasarkan analisis, konstruksi peran dan fungsi urusan pemerintahan umum bagi gubernur sebagai kepala wilayah administrasi meliputi dimensi-dimensi sebagai berikut:

- Menjaga dan menjamin keamanan dan ketertiban umum;
- Memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa;
- Menjaga stabilitas politik, keamanan dan penyelenggaraan pemerintahan umum;
- Menjalankan kebijakan yang sudah digariskan oleh pusat;
- Mewakili kekuasaan dan menegakkan kewibawaan pemerintah pusat;
- Melaksanakan kebijakan politik pemerintah pusat;
- Menguasai lingkungan daerah hukumnya dan kekayaan milik negara;
- Memegang kendali atas penduduk;
- Memelihara dan memajukan kemakmuran dan kesejahteraan daerah.

Gubernur sebagai kepala wilayah memiliki kewenangan *tutelage power*, salah satunya adalah kewenangan untuk membatalkan kebijakan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Gubernur sebagai kepala wilayah dalam konteks *Integrated Prefectoral System* mempunyai kewenangan untuk mengkoordinir, mengawasi, melakukan supervisi dan memfasilitasi agar daerah otonom mampu menjalankan otonominya secara optimal.

b. Menjalankan Fungsi Koordinasi, Pembinaan, dan Pengawasan

Gubernur sebagai kepala wilayah dalam kewenangan atributif selain menjalankan peran dan fungsi urusan pemerintahan umum juga memiliki kewenangan dalam koordinasi, pembinaan, dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota. Kewenangan koordinasi dimaksudkan untuk mewujudkan sinergi dan sinkronisasi terhadap perencanaan pembangunan, pelaksanaan program dan kegiatan antara pusat dan daerah provinsi, kabupaten/kota. Kewenangan untuk melakukan koordinasi, membina, dan melakukan pengawasan terhadap provinsi, kabupaten/kota dimaksudkan agar tidak terjadi rantai komando yang terputus antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sejalan dengan prinsip *unbroken change of command*.

Dalam konteks fungsi koordinasi tersebut gubernur dapat mengambil peran sebagai *intermediate government* bagi kepentingan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, kabupaten/kota. Sebagai *mediating structure* dalam hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, maka kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat menjadi sentral dan strategis. Jumlah daerah otonom yang terus meningkat membutuhkan pengawasan dan kontrol yang memadai. Terlalu sulit bagi pemerintah pusat untuk membina dan mengawasi sendiri provinsi, kabupaten/kota di seluruh Indonesia. *Span of control* terlalu panjang dan jauh jika hal ini diserahkan sepenuhnya kepada Kementerian Dalam Negeri. Maka, dibutuhkan gubernur sebagai struktur perantara (*mediating structure*) agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan secara efektif dan efisien melalui institusi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam bentuk deputy dekonsentrasi seperti yang dikemukakan di atas.

Terkait fungsi pembinaan, gubernur memiliki peran dan fungsi membina pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Bupati/walikota tidak dapat melakukan aktifitas pemerintahan diluar peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Pembinaan dilakukan melalui supervisi, fasilitasi, monitoring dan evaluasi, dan kegiatan-kegiatan lain yang relevan. Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi bagian dari peran dan fungsi gubernur

sebagai wakil pemerintah dalam konteks kewenangan atributif. Pengawasan dalam hal ini dilakukan baik preventif maupun represif terhadap seluruh produk hukum daerah kabupaten/kota bahkan provinsi.

Berdasarkan konstruksi kedudukan tersebut dan paparan tentang kewenangan atributif gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, maka dimensi substansi peran dan fungsi koordinasi, pembinaan, dan pengawasan meliputi:

- Gubernur mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota;
- Gubernur melakukan sinkronisasi dan integrasi perencanaan pembangunan daerah kabupaten/kota dengan perencanaan pembangunan daerah provinsi dan pusat;
- Gubernur melakukan sinkronisasi program dan kegiatan pemerintah kabupaten/kota dengan provinsi dan pemerintah pusat;
- Gubernur melakukan pengawasan terhadap bupati/walikota dalam memelihara ketertiban dan keamanan daerah;
- Gubernur memiliki wewenang meminta keterangan kepada bupati/walikota sehubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- Gubernur melakukan supervisi, monitoring, dan evaluasi program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- Gubernur melakukan pembinaan terhadap urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota;
- Gubernur memiliki wewenang membatalkan peraturan daerah yang diterbitkan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota jika peraturan daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan masyarakat, bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi baik di tingkat provinsi maupun pemerintah pusat.

c. Menjalankan Fungsi Koordinator dan Integrator Instansi Vertikal

Wakil pemerintah dalam *Integrated Prefectoral System* memiliki tugas mengkoordinir dan mengintegrasikan seluruh instansi vertikal yang ada di wilayah administrasinya. Selama ini tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terhadap instansi vertikal belum mendapat tempat secara memadai. Peran dan

fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terhadap instansi vertikal tidak banyak dibahas di hampir seluruh peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Konstruksi kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat adalah lebih tinggi dibandingkan instansi vertikal dengan pola relasi bersifat koordinatif.

Relasi antara gubernur sebagai kepala wilayah dengan instansi vertikal dibangun dengan koordinasi dan konsolidasi antara pusat (kementerian/lembaga) dengan gubernur sebagai kepala wilayah/wakil pemerintah pusat dan/atau deputy dekonsentrasi. Gubernur sebagai koordinator dan integrator instansi vertikal mengkoordinasikan dan mensinkronkan pelaksanaan tugas dan fungsi instansi vertikal, antar instansi vertikal, dan antara instansi vertikal dengan pemerintah daerah provinsi yang terdapat di wilayah provinsi, kabupaten/kota. Dalam konstruksi demikian kegiatan dan program instansi vertikal di wilayah administrasi provinsi berada dibawah koordinasi dan supervisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mencegah duplikasi program dan kegiatan.

Berdasarkan analisis, secara substansial dalam kedudukannya sebagai kepala wilayah/wakil pemerintah pusat terhadap instansi vertikal, gubernur memiliki dimensi peran dan fungsi, meliputi:

- Gubernur memiliki wewenang mengkoordinasikan instansi vertikal yang ada di wilayahnya;
- Gubernur mengkoordinasikan instansi vertikal dengan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota;
- Gubernur mengintegrasikan pelaksanaan tugas dan fungsi instansi vertikal, di wilayah provinsi, kabupaten/kota;
- Gubernur berwenang meminta keterangan dan/atau informasi kepada kepala instansi vertikal bila diperlukan;
- Gubernur berkewajiban memberi keterangan dan/atau informasi yang diminta oleh kepala instansi vertikal dan organ pusat lain bila diperlukan;
- Gubernur melantik kepala instansi vertikal yang akan mengepalai instansi vertikal di wilayah provinsi;

- Gubernur memiliki wewenang memberi ijin atau menolak pendirian kantor wilayah instansi vertikal di wilayah provinsi dengan alasan tertentu;
- Gubernur memiliki hak memperoleh informasi program dan kegiatan yang akan dilakukan oleh instansi vertikal pada tahun berjalan di wilayah masing-masing;
- Gubernur memiliki wewenang membatalkan dan/atau menganulir program dan kegiatan yang akan dilakukan instansi vertikal apabila program dan kegiatan tersebut berpotensi tumpang tindih dan duplikatif terhadap program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota;
- Gubernur memiliki wewenang memperoleh laporan pelaksanaan program dan kegiatan yang telah dilaksanakan oleh instansi vertikal di wilayah provinsi setiap tahun.

2. Kewenangan Delegatif

Kewenangan delegatif, merupakan kewenangan yang berkaitan dengan pelimpahan wewenang urusan-urusan kementerian teknis kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Kementerian sektoral dan lembaga pusat selama ini melimpahkan sebagian tugas dan fungsinya kepada pemerintah daerah provinsi, dalam bentuk dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Praktiknya urusan kementerian sektoral yang “didekonsentrasikan” dan “ditugaspembantuankan” seringkali tidak terkelola dengan baik. Koordinasi dan sinkronisasi yang lemah antara pusat, instansi sektoral di daerah dengan pemerintah provinsi menyebabkan urusan-urusan yang dilimpahkan berjalan tidak optimal.

Gubernur dengan kewenangan delegatif sebagai wakil pemerintah pusat dapat mendorong terwujudnya pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan yang dilimpahkan dalam bentuk dekonsentrasi maupun tugas pembantuan melalui sejumlah tugas dan kewenangan sebagai berikut:

- Melakukan koordinasi dengan kementerian sektoral, instansi vertikal, pemerintah daerah dalam pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan;
- Melakukan sinkronisasi dan integrasi program kegiatan dekonsentrasi maupun tugas pembantuan yang dilaksanakan pemerintah provinsi;

- Melaksanakan program dan kegiatan dalam konteks dekonsentrasi dan tugas pembantuan;
- Membatalkan atau menganulir program dan kegiatan dekonsentrasi atau tugas pembantuan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah provinsi, jika program kegiatan tersebut berpotensi tumpang tindih terhadap program kegiatan pemerintah provinsi.

Contoh kasus di bawah ini dapat menjadi pelajaran bagi pemerintah pusat bahwa konsolidasi dan koordinasi antar level pemerintahan di lapangan memiliki kendala yang tidak ringan.

Kasus #2

Gubernur Kaltim Stop Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan

Senin, 16/03/2015

SAMARINDA – Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur akan menganulir izin pinjam pakai kawasan hutan yang dikeluarkan Kementerian Kehutanan, jika areal tersebut merupakan kawasan strategis, hutan primer dan hutan lindung. Gubernur Kaltim Awang Faroek Ishak mengatakan sudah menginstruksikan jajaran kepala daerah yang ada di Kaltim untuk tidak menyetujui pengajuan izin pinjam pakai kawasan hutan, meskipun izin tersebut sudah mendapat rekomendasi dari Kementerian Kehutanan (Kemenhut).

“Kalau ada izin pinjam pakai hutan yang dikeluarkan oleh Kemenhut akan kami tolak habis-habisan. Selama ini, izin yang dikeluarkan Kemenhut selalu merepotkan kami yang ada di daerah,” katanya, Senin (16/3/2015). Dia mengatakan tidak sedikit izin-izin yang dikeluarkan Kemenhut itu justru berada di kawasan hutan strategis, hutan primer dan hutan lindung. Padahal seharusnya kawasan ini harus bebas dari eksploitasi. Awang mengungkapkan kawasan-kawasan tersebut seharusnya dijaga dan dilestarikan. Oleh karena itu, pihaknya mempertanyakan keseriusan Kementerian itu dalam menjaga dan melestarikan kawasan hutan lindung yang ada di Kaltim. “Jadi yang merusak hutan Kaltim itu ya izin pinjam pakai yang dikeluarkan Kemenhut sendiri, mau bukti, mari kita sama-sama kelapangan,” sebutnya.

Lebih jauh, Awang membeberkan hambatan yang terjadi dalam pembangunan proyek jalan tol Samarinda-Balikpapan. Dia menyebutkan Kemenhut melarang pembangunan jalan itu lantaran melalui kawasan hutan lindung, yakni Kawasan Hutan Bukit Soeharto. Namun, setelah ditelisik lebih jauh, ternyata di kawasan itu ada 16 ijin alih fungsi lahan hutan ke kawasan pertambangan batu bara. Setelah fakta ini terungkap, baru pemerintah menerbitkan keputusan yang mengubah status kawasan itu menjadi APL (areal penggunaan lain). “Jadi ya pantas saja kemarin dilarang, ada kepentingan lain,” pungkasnya.

Sumber:

<http://industri.bisnis.com/read/20150316/99/412369/gubernur-kaltim-stop-izin-pijam-pakai-kawasan-hutan>

Kasus di atas pada dasarnya banyak terjadi dibelahan bumi Indonesia dan tidak hanya terjadi pada sektor kehutanan. Keberadaan deputy dekonsentrasi sebagai unit gubernur sebagai wakil pemerintah pusat adalah untuk mengatasi kasus-kasus seperti di atas. Fungsi sebagai *intermediate government*, struktur perantara antara pusat dengan daerah dapat “dimainkan” oleh pemerintah melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam mengeliminasi distorsi relasi antara pusat dan daerah. Kasus-kasus seperti contoh di atas harus dieliminir karena pada sangat merugikan pemerintah daerah dan masyarakat daerah.

6.3.1.4 Distribusi Urusan Pemerintahan

Dalam konteks distribusi urusan pemerintahan terdapat dua metode yang lazim digunakan, yakni *ultra vires doctrine* dan *general competence*, atau *open end arrangement*. Hoessein (2005) menyatakan melalui metode *ultra vires doctrine*, daerah otonom hanya dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan secara konkrit oleh pemerintah berdasarkan hukum, sehingga tindakan daerah otonom tergolong *intra vires*. Namun, apabila tindakan daerah otonom tersebut di luar dari urusan pemerintahan yang dimiliki, tindakannya tergolong *ultra vires*. Metode *general competence* atau *open end arrangement* atau *universal powers* adalah metode dimana daerah otonom dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang secara khusus tidak dilarang oleh undang-undang atau tidak termasuk kompetensi pemerintah atau daerah otonom lain. Hoessein selanjutnya menambahkan dalam pustaka pemerintahan di Indonesia, *ultra vires doctrine* melahirkan otonomi materiil, sedangkan *general competence* melahirkan otonomi formal.⁴³⁶

Organisasi negara dalam menjalankan peran dan fungsinya selalu terdapat sejumlah urusan yang diselenggarakan secara sentralistis dan diperhalus melalui dekonsentrasi. Pada sisi lain tidak pernah ada suatu urusan pemerintahan yang mutlak diserahkan sepenuhnya kepada daerah melalui desentralisasi. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya

⁴³⁶ Bhenyamin Hoessein, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, Pasang Surut Otonomi Daerah, Jakarta 2005

menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Pemerintah pusat secara absolut memegang 6 (enam) urusan pemerintahan meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. Sedangkan di luar urusan absolut di atas adalah 31 (tiga puluh satu) urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan, seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, dan seterusnya. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mengedepankan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.

UU No. 32 Tahun 2004 menggunakan metode *general competence* dalam membagi urusan pemerintahan antara pusat dan daerah dimana urusan-urusan yang dikelola oleh pemerintah pusat bersifat limitatif berupa urusan pemerintahan absolut dan sisanya (urusan residu) menjadi kewenangan pemerintah daerah. Begitu juga untuk desain pertama disertasi ini yang meletakkan dekonsentrasi dan desentralisasi pada level provinsi lebih tepat menggunakan metode *general competence* dalam rangka distribusi urusan pemerintahan. Dalam konteks ini pemerintah tetap memegang 6 (enam) urusan yang mutlak dikelola oleh pemerintah pusat. Sedangkan urusan pemerintahan yang lain dikelola secara bersama-sama baik oleh pusat maupun daerah secara progresif. Dalam arti distribusi urusan pemerintahan dilakukan secara terukur berdasarkan kondisi dan kemampuan masing-masing daerah otonom. Misalnya antara daerah otonom yang sudah mapan dengan daerah otonom baru tidak dapat diberikan urusan pemerintahan dengan jumlah yang sama mengingat daerah otonom baru memiliki berbagai keterbatasan dalam mengelola urusan-urusan pemerintahan.

Urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan masyarakat lokal mekanisme pelaksanaannya diatur dalam kerangka desentralisasi. Urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah otonom diserahkan sepenuhnya kepada daerah otonom baik provinsi maupun kabupaten/kota. Pelaksanaan urusan pemerintah pusat yang ada di daerah dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah otonom dalam rangka dekonsentrasi. Urusan

pemerintahan dalam konteks desentralisasi dikelola oleh dinas-dinas daerah sedangkan urusan-urusan dekonsentrasi yang menjalankan pelimpahan wewenang dari pusat dilakukan oleh kantor-kantor perwakilan kementerian/lembaga pusat di daerah. Dalam desain ini urusan dekonsentrasi adalah menyangkut urusan pemerintahan umum serta urusan-urusan yang oleh kementerian/lembaga pusat dilimpahkan kepada daerah atau kepada kantor-kantor perwakilan pusat di daerah. Dalam konstruksi ini dimungkinkan distribusi urusan pemerintahan dilakukan secara konkuren antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

6.3.1.5 Anggaran Keuangan

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, terdapat tiga mekanisme pembiayaan atau asas yang dianut oleh pemerintah, yakni asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Gubernur dalam posisinya sebagai wakil pemerintah pusat mekanisme pembiayaan yang digunakan untuk operasional maupun anggaran terhadap program kegiatan adalah asas dekonsentrasi. Anggaran dekonsentrasi bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) seperti yang disebutkan dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 156/PMK.07/ tentang Pedoman Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan memberi panduan lebih rinci mengenai dana dekonsentrasi bagi gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah otonom.

Mekanisme pembiayaan melalui asas desentralisasi diberikan kepada pemerintah daerah untuk membiayai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, seperti: belanja pegawai, pembiayaan program dan proyek-proyek pembangunan, biaya operasional pemerintahan daerah yang dibiayai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Adapun asas tugas pembantuan merupakan mekanisme pembiayaan dari pemerintah bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas dari pusat bersumber dari APBN, sedangkan apabila pemerintah daerah memberi tugas pembantuan kepada pemerintah daerah yang ada di bawahnya

anggarannya bersumber dari APBD. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 156/PMK.07 juga memberi panduan dalam rangka pengelolaan dana tugas pembantuan.

Asas pembiayaan desentralisasi selama ini dapat dikatakan tidak mengalami permasalahan yang berarti, demikian juga dengan asas tugas pembantuan baik dilihat dari aspek besaran maupun mekanisme pencairannya. Sangat berbeda dengan dana dekonsentrasi, dimana terdapat beberapa aspek yang hingga saat ini belum jelas kedudukannya. Ketidakjelasan tersebut terkait dengan jumlah besaran dana dekonsentrasi yang diterimakan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat, mekanisme pencairan anggaran dan peruntukan dan pemanfaatan dana dekonsentrasi yang selama ini belum memiliki standar yang jelas. Salah satu faktor penyebab ketidakefektifan peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah adalah tidak jelasnya anggaran bagi gubernur selaku wakil pemerintah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Hal ini terjadi pada masa UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004.

Besaran anggaran keuangan dekonsentrasi bagi gubernur di suatu wilayah administrasi menurut peneliti ditentukan berdasarkan beberapa variabel, yaitu: besar kecilnya wilayah administrasi provinsi, besar kecilnya beban tugas gubernur yang diukur berdasarkan kompleksitas dan dinamika permasalahan dimasing-masing provinsi. Besaran anggaran dekonsentrasi harus mampu memberi peluang bagi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk melakukan program dan kegiatan secara nyata. Besaran anggaran bukan hanya untuk kegiatan rapat koordinasi dan kegiatan-kegiatan yang bersifat seremonial. Aspek kecukupan anggaran harus menjadi pertimbangan utama dalam mengukur besar kecilnya anggaran dekonsentrasi yang akan diterimakan gubernur selaku wakil pemerintah. Anggaran dekonsentrasi harus dapat digunakan untuk membiayai program-program kegiatan termasuk proyek-proyek dekonsentrasi yang mampu memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Selama ini dana dekonsentrasi yang baru diberikan mulai tahun 2011 hanya cukup untuk membiayai kegiatan rapat dan koordinasi dengan jumlah peserta terbatas khususnya anggota Forkopimda (Forum Koordinasi Pimpinan Daerah).

Bahkan desain anggaran tidak dapat memberikan kebutuhan akomodasi seperti biaya transportasi dan honorarium bagi peserta dari luar sekretariat daerah.

Permasalahan krusial lain terkait dengan dana dekonsentrasi ini adalah sehubungan dengan mekanisme pencairan anggaran yang silang sengkabut antara pusat, provinsi, instansi vertikal dan SKPD provinsi, kabupaten/kota. Sudah menjadi rahasia umum bahwa selama ini kementerian/lembaga pemerintah pusat dapat melakukan transfer anggaran secara langsung kepada instansi vertikal dan unit SKPD provinsi, kabupaten/kota. Di lain pihak, SKPD provinsi, kabupaten/kota juga dapat mengajukan langsung ke kementerian/lembaga pusat tanpa sepengetahuan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk memperoleh dana dekonsentrasi. Cara-cara seperti ini tidak dapat lagi dilakukan mengingat keberadaan gubernur selaku wakil pemerintah adalah intermedator atas kepentingan pusat dan kepentingan daerah otonom provinsi, kabupaten/kota tidak terkecuali dengan dana dekonsentrasi. Mekanisme pencairan anggaran harus ditata ulang, bahwa setiap transfer anggaran dekonsentrasi dari pusat ke daerah harus melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, termasuk pengajuan usulan kegiatan dan anggaran dekonsentrasi dari daerah provinsi, kabupaten/kota kepada kementerian/lembaga.

6.3.1.6 Mekanisme Pengisian Jabatan Gubernur

Desain pemerintahan daerah dengan menempatkan provinsi, kabupaten/kota sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom secara berimpitan membawa konsekuensi terhadap mekanisme pengisian jabatan gubernur, bupati/walikota. Dalam hal ini terdapat dua titik ekstrim menyangkut mekanisme pengisian jabatan ketiga pemimpin daerah tersebut, yakni: pertama, sebagai wakil pemerintah pusat semestinya gubernur, bupati/walikota dipilih oleh presiden. Kedua, selaku kepala daerah untuk kasus Indonesia saat ini, gubernur, bupati/walikota dipilih langsung oleh rakyat melalui pilkada. Khusus dalam pembahasan gubernur, apabila semata-mata dipilih oleh presiden, berbagai pihak menyatakan hal tersebut sebagai langkah yang tidak demokratis. Apalagi pada kenyataannya selain sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur juga adalah kepala daerah otonom. Sedangkan apabila dipilih melalui

pilkada, isu yang terus menguat seputar pelaksanaan pilkada adalah maraknya *money politics*, sumber persoalan korupsi di daerah, pemicu konflik di daerah, biaya yang besar dan lain sebagainya menjadi alasan mengapa pilkada harus ditinjau ulang.

Tarik ulur tentang mekanisme pengisian jabatan gubernur, bupati, dan walikota apakah dipilih presiden dan/atau DPRD atau melalui pilkada terjadi karena lemahnya konsep yang digunakan dalam pengisian kepala daerah. Pilihan yang paling memungkinkan dan *visible* untuk digunakan adalah dengan melakukan tahapan seleksi pemimpin daerah melalui metode campuran, misalnya seleksi oleh presiden dan dipilih oleh DPRD atau seleksi calon oleh presiden dan dipilih langsung oleh rakyat melalui pilkada. Metode ini dapat menjadi alternatif solusi bagi polemik penyelenggaraan pilkada yang tidak berkesudahan, meskipun mekanisme ini juga belum tentu memberikan pilihan terbaik atas proses pengisian jabatan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah. Dalam metode ini setiap pasangan calon gubernur diajukan kepada presiden dalam jumlah pasangan tertentu misalnya minimal empat pasangan dan maksimal tujuh pasangan. Presiden selanjutnya memilih pasangan yang akan dipilih oleh DPRD atau melalui pilkada minimal tiga pasangan dan maksimal empat pasangan. Kemudian pasangan-pasangan tersebut dipilih oleh DPRD atau pilkada melalui tahapan yang telah ditentukan.

6.3.1.7 Kelebihan dan Kekurangan Desain I

Desain pemerintahan daerah yang menempatkan provinsi sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom serta memposisikan kabupaten/kota sebagai daerah otonom memiliki beberapa kelebihan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu:

- a. Dalam konteks kekinian berkaitan dengan isu demokrasi dan desentralisasi, desain I paling dapat diterima oleh semua pihak baik pemerintah maupun DPR, sebab desain tersebut secara struktur dan substansial tidak bertentangan dengan konstitusi;
- b. Gubernur baik sebagai wakil pemerintah pusat maupun selaku kepala daerah dapat menjalankan tugas, wewenang dan fungsinya secara optimal;

- c. Pemerintah daerah kabupaten/kota dengan kedudukan bupati/walikota sebagai kepala daerah dapat lebih fokus dalam melaksanakan tugas, wewenang dan fungsinya memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Adapun kekurangan dari desain I, antara lain adalah:

- a. Potensi distorsi penyelenggaraan pemerintahan daerah cukup besar;
- b. Desain I membuka peluang dan kesempatan yang luas terhadap potensi lemahnya koordinasi, pembinaan, dan pengawasan bagi pemerintah daerah kabupaten/kota;
- c. Apabila dukungan kebijakan pusat lemah terhadap gubernur sebagai wakil pemerintah pusat termasuk *political will* dari pemerintah yang seringkali tidak jelas, desain I tidak memberi banyak harapan bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

6.3.2 Desain II, Provinsi Sebagai Wilayah Administrasi dan Daerah Otonom - Kabupaten/Kota Sebagai Wilayah Administrasi dan Daerah Otonom

Desain yang menempatkan provinsi, kabupaten/kota sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom pernah diterapkan dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Pada masa UU No. 5 Tahun 1974 dijalankan, provinsi, kabupaten/kota berkedudukan sebagai wilayah administrasi sekaligus daerah otonom. Desentralisasi dilaksanakan di provinsi dan kabupaten/kota demikian juga dekonsentrasi diselenggarakan di provinsi, kabupaten/kota bahkan hingga kecamatan. Gubernur, bupati/walikota memiliki kedudukan ganda sebagai kepala wilayah administrasi dan selaku kepala daerah otonom. Implementasi UU No. 5 Tahun 1974 berjalan efektif. Desain yang menempatkan provinsi, kabupaten/kota sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom relevan untuk diimplementasikan kembali melalui pengembangan sistem pemerintahan daerah sesuai dengan kebutuhan aktual penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki spektrum tugas dan wewenang yang luas untuk mentransfer peran dan fungsi negara dalam memberikan pelayanan kepada rakyatnya. Gubernur merupakan alat bagi pemerintah pusat dan

berperan sebagai intermediasor antara pusat dan daerah sehingga apa yang diinginkan oleh pemerintah kepada daerah dan daerah kepada pemerintah pusat dapat terkomunikasikan dengan baik. Gubernur dalam peran dan fungsinya sebagai wakil pemerintah pusat memiliki wewenang untuk melakukan pengendalian dan kontrol terhadap unit pemerintah di daerah. Pengertian unit pemerintah tersebut dapat menjadi luas, yakni terdiri dari unit-unit kementerian pusat yang terdapat di wilayah baik di provinsi maupun di daerah kabupaten/kota dan instansi pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah provinsi, kabupaten/kota.

Dalam desain kedua kedudukan kabupaten/kota sama dengan provinsi yaitu sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom. Pada posisi ini daerah kabupaten/kota menganut *Fused Model*. Seperti yang dikemukakan Leemans (1970) *Fused Model* mengakomodasi terciptanya penyatuan antara unit administrasi lapangan dari pusat dengan pemerintahan lokal. Konsekuensinya kepala daerah kabupaten/kota memiliki peran ganda sebagai kepala daerah otonom kabupaten/kota dan selaku kepala wilayah administrasi kabupaten/kota. *Fused Model* identik dengan *Integrated Prefectoral System* yang dikemukakan oleh Fried (1963) dalam konteks kesatuan kewilayahan antara daerah otonom dan wilayah administrasi serta peran ganda yang dipegang oleh kepala wilayah administrasi dan kepala daerah. Sebagai kepala wilayah administrasi bupati/walikota berperan sebagai wakil pemerintah pusat dan menjalankan asas dekonsentrasi, sedangkan selaku kepala daerah bupati/walikota melaksanakan asas desentralisasi.

Kedudukan kabupaten/kota sebagai wilayah administrasi dalam desain kedua dimaksudkan untuk menjamin terwujudnya *unbroken chain of command* antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Dalam arti hierarki antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota tidak terputus. Posisi pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota adalah subordinat bagi pemerintah pusat, sebab garis hierarki wilayah administrasi melalui kedudukan gubernur, bupati/walikota sebagai wakil pemerintah pusat menjamin terciptanya garis komando oleh pusat bagi wilayah administrasi di bawahnya yaitu provinsi dan kabupaten/kota. Hierarki pemerintah pusat, pemerintah

provinsi dan pemerintah kabupaten/kota tidak terputus dan pada tataran penyelenggaraan pembangunan terwujud kesinambungan program antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi, kabupaten/kota.

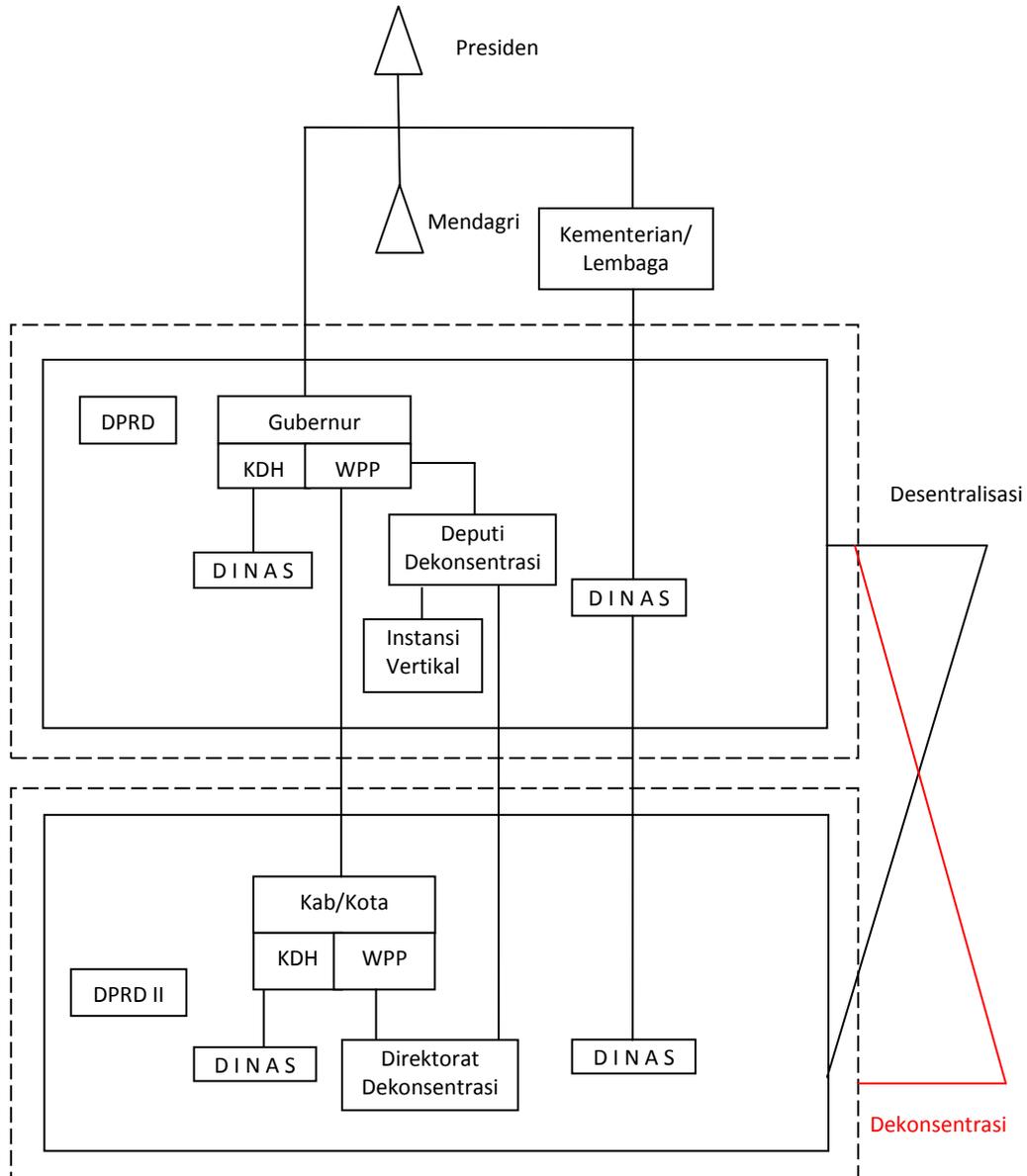
Desain pemerintahan daerah dengan mengadopsi *Integrated Prefectoral System* pada dua tingkatan pemerintahan daerah dianut Indonesia melalui implementasi UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah. Ketika UU No. 5 Tahun 1974 dilaksanakan, pemerintah membentuk kantor-kantor wilayah di provinsi dan kantor departemen di kabupaten/kota sebagai implementasi dekonsentrasi melalui kementerian pusat dan unit perwakilannya di daerah. Disamping itu juga dibentuk dinas-dinas daerah untuk menyelenggarakan fungsi desentralisasi. Kantor wilayah (kanwil) dan kantor departemen (kandep) serta dinas-dinas daerah adalah struktur organisasi sektoral sebagai pengejawantahan dekonsentrasi dan desentralisasi. Unit-unit organisasi di bawah kementerian tersebut pada saat itu memiliki perangkat organisasi yang lengkap seperti ruang lingkup tugas dan fungsi, personil aparatur, dan mekanisme pembiayaan yang jelas.

Dalam desain kedua disertai ini, struktur organisasi dekonsentrasi dan desentralisasi pada level provinsi dipisahkan berdasarkan tugas dan fungsinya dan untuk kelembagaan dekonsentrasi tidak mengikuti konstruksi kelembagaan seperti pada masa UU No. 5 Tahun 1974 namun diwakili oleh keberadaan deputy dekonsentrasi seperti pada desain pertama. Tugas dan fungsi deputy dekonsentrasi yaitu melakukan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, melaksanakan urusan pemerintahan umum dan koordinasi dan integrasi instansi vertikal. Sementara itu kelembagaan desentralisasi adalah tetap seperti konstruksi desentralisasi yang selama ini berjalan dengan ruang lingkup tugas dan fungsi melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pusat kepada daerah otonom dan secara fungsional dilaksanakan oleh dinas-dinas daerah. Struktur organisasi unit dekonsentrasi dalam konteks wilayah administrasi provinsi dikepalai deputy dekonsentrasi di bawah koordinasi langsung oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Desain kedua memiliki substansi bahasan yang sama dengan desain pertama khususnya pada level provinsi karena konstruksinya sama yakni provinsi menjalankan dekonsentrasi dan desentralisasi serta kedudukan ganda gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah. Berdasarkan hal tersebut maka, struktur organisasi provinsi, konstruksi kelembagaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, konstruksi peran dan fungsi gubernur, distribusi urusan pemerintahan, personil gubernur, anggaran keuangan serta mekanisme pengisian jabatan gubernur memiliki substansi yang sama dengan desain pertama. Beberapa perbedaan yang terdapat pada desain pertama dan kedua yaitu: pertama, pada desain pertama hanya menjalankan desentralisasi dan kedudukan bupati/walikota murni sebagai kepala daerah. Sementara pada desain kedua kabupaten/kota menjalankan dekonsentrasi dan desentralisasi sama halnya provinsi dan kedudukan bupati/walikota ganda sama seperti gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah. Kedua, apabila pada desain pertama kabupaten/kota tidak terdapat unit dekonsentrasi, maka pada desain kedua terdapat unit dekonsentrasi yakni direktorat dekonsentrasi yang berada di bawah koordinasi langsung bupati/walikota sebagai wakil pemerintah pusat. Apabila digambarkan, maka konstruksi organisasi yang menempatkan provinsi, kabupaten/kota sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom adalah sebagai berikut:

Gambar 6.3

Desain 2, Provinsi Wilayah Administrasi dan Daerah Otonom – Kabupaten/Kota
Wilayah Administrasi dan Daerah Otonom

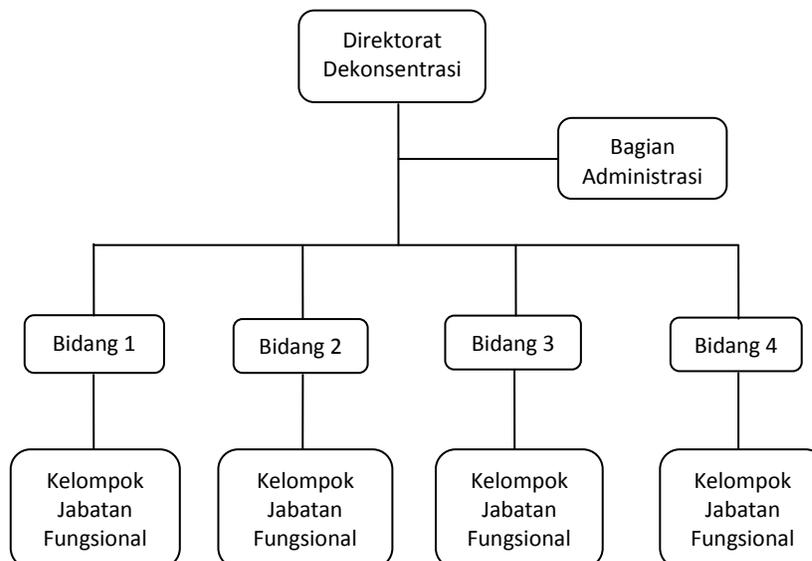


Untuk menghindari pengulangan dalam pembahasan atau repetisi, maka dimensi-dimensi yang sama tersebut di atas tidak dibahas lagi dalam desain kedua kecuali aspek-aspek yang berbeda dan perlu penguatan dibahas peneliti secara tersendiri. Aspek-aspek tersebut adalah sebagai berikut:

6.3.2.1 Konstruksi Kelembagaan Bupati/Walikota Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Pada desain pertama telah dikemukakan konstruksi kelembagaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dimana dalam konstruksi tersebut dibentuk unit dekonsentrasi yang dipimpin oleh deputy dekonsentrasi. Seperti yang dituangkan dalam gambar 6.2 di atas tampak bahwa dalam konstruksi pemerintahan daerah kabupaten/kota terdapat unit dekonsentrasi yang oleh peneliti secara titelatur disebut direktorat dekonsentrasi. Direktorat dekonsentrasi di kabupaten/kota dijabat oleh direktur dekonsentrasi yang secara hierarkhis berada di bawah kendali langsung bupati/walikota sebagai wakil pemerintah pusat dan memiliki hubungan koordinasi dengan deputy dekonsentrasi pada level provinsi. Tugas dan fungsi direktorat dekonsentrasi adalah untuk mencapai dan melaksanakan tugas dan wewenang bupati/walikota sebagai wakil pemerintah pusat. Secara struktur direktorat dekonsentrasi membawahi bidang-bidang tertentu selaras dengan deputy dekonsentrasi. Gambar direktorat dekonsentrasi pada kabupaten/kota dikemukakan sebagai berikut:

Gambar 6.4
Direktorat Dekonsentrasi Pada Kabupaten/Kota



Keterangan:

- Bidang 1 : Bidang Perencanaan dan Program
- Bidang 2 : Bidang Urusan Pemerintahan Umum
- Bidang 3 : Bidang Koordinasi Instansi Vertikal
- Bidang 4 : Bidang Urusan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Posisi direktur dekonsentrasi diisi oleh Pegawai Negeri Sipil karier, yang direkrut melalui mekanisme seleksi terbuka yang dapat diikuti oleh PNS baik dari kabupaten/kota maupun provinsi dan pusat. Bidang Perencanaan dan Program memiliki tugas dan fungsi menyusun program dan rencana kegiatan yang akan dilakukan direktorat dekonsentrasi setiap tahun. Sumber dari program dan rencana tersebut berasal dari bidang-bidang yang lain. Adapun Bidang Urusan Pemerintahan Umum melaksanakan tugas dan fungsi menyelenggarakan urusan pemerintahan umum, menghidupkan Forkopimda tingkat kabupaten. Sementara Bidang Koordinasi Instansi Vertikal menjalankan tugas dan fungsi mengkoordinasikan dan mengintegrasikan program dan kegiatan yang dilakukan instansi vertikal dengan program dan kegiatan pemerintah kabupaten/kota. Bidang Urusan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan melaksanakan tugas dan fungsi mengkoordinasikan dan memfasilitasi program dan kegiatan dekonsentrasi dan tugas pembantuan di kabupaten dan kota.

Sama halnya dengan deputy dekonsentrasi pada provinsi yang tidak dijabat secara *ex-officio* oleh sekretaris daerah provinsi, direktur dekonsentrasi juga tidak dijabat oleh *ex-officio* sekretaris daerah kabupaten/kota, tetapi diisi oleh PNS karier melalui mekanisme rekrutmen terbuka. Jabatan-jabatan yang dijabat secara *ex-officio* seringkali tidak berjalan secara optimal. *Conflict of interest* serta kapasitas dan kapabilitas yang terbatas ketika seseorang merangkap jabatan juga menjadi alasan mengapa jabatan deputy dekonsentrasi maupun direktur dekonsentrasi tidak dijabat secara *ex-officio* oleh sekretaris daerah baik di provinsi maupun kabupaten/kota. Direktur dekonsentrasi membawahi bidang-bidang yang secara tugas dan fungsi seperti yang dikemukakan di atas dan dijabat oleh kepala bidang. Kepala bidang

selanjutnya mengkoordinir dan mensinergikan kelompok jabatan fungsional yang memiliki keahlian dan keterampilan sesuai dengan bidang masing-masing.

6.3.2.2 Konstruksi Peran dan Fungsi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Sebagai wakil pemerintah, gubernur memiliki konstruksi peran dan fungsi yang sama dengan desain pertama, sebab basisnya adalah pada teori *Integrated Prefectoral System*, *Fused Model*, maupun *Integrated Field Administration*. Demikian juga dengan peran dan fungsi gubernur sebagai kepala daerah tugas dan fungsi utamanya adalah menyelenggarakan pemerintahan daerah otonom dengan berbagai urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah dalam konteks desentralisasi. Problem yang muncul pada kedudukan ganda gubernur adalah pada posisi mana peran dan fungsi gubernur akan dititikberatkan, apakah gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atau gubernur selaku kepala daerah dan/atau akan dilaksanakan secara seimbang.

Apabila dititikberatkan pada posisi gubernur sebagai wakil pemerintah, dikhawatirkan pengalaman implementasi UU No. 5 Tahun 1974 akan terulang kembali dimana dekonsentrasi sangat kuat dan desentralisasi terpinggirkan. Sementara jika dititikberatkan pada kedudukan gubernur selaku kepala daerah, kecenderungan kepala daerah untuk menjadi raja-raja kecil di daerah menjadi tidak terkontrol seperti yang terjadi pada masa UU No. 22 Tahun 1999 dan penggantinya UU No. 32 Tahun 2004, sebab kendali dan pengawasan pemerintah menjadi lemah. Jalan tengah yang diambil adalah kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan gubernur selaku kepala daerah harus sama-sama diperkuat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Memperhatikan kondisi tersebut, maka desain kedua disertai ini merekomendasikan agar pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi terus disempurnakan dan dijalankan secara paralel sehingga baik kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat maupun selaku kepala daerah dapat berjalan secara efektif dan optimal.

Konstruksi peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat baik dalam konteks kewenangan atributif maupun delegatif seharusnya sejajar dengan tugas, wewenang, dan fungsi gubernur selaku kepala daerah. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat perlu diberikan ruang dan diskresi kebijakan untuk menjalankan tugas, wewenang, dan fungsi yang diembannya. Komitmen pemerintah dalam mendukung gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum, menjalankan fungsi koordinasi, pembinaan, dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan melakukan fungsi koordinasi dan integrasi instansi vertikal menjadi faktor mutlak terwujudnya efektifitas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Begitu juga dengan kewenangan delegatif, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat seharusnya memiliki peran untuk ikut sinkronisasi, mengawasi, dan membina urusan pemerintahan lingkup dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat merupakan intermediasor bagi pemerintah pusat dengan daerah otonom provinsi, kabupaten/kota. Gubernur menjadi jembatan penghubung bagi gubernur kepala daerah dan bupati/walikota kepala daerah. Dengan desain seperti ini, derajat otonomi daerah tidak berkurang bagi pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota. Pemerintah tetap dapat melaksanakan peran dan fungsinya menjalankan koordinasi, membina, dan mengawasi serta memfasilitasi peran dan fungsi pemerintah pusat di daerah otonom dengan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebagai aktornya. Konsep ini sesungguhnya telah tertuang dalam peran dan fungsi *Prefek* dalam *Integrated Prefectoral System* dimana gubernur adalah mata, telinga, dan mulut pemerintah.

Pemerintah pusat dapat mendelegasikan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan program pembangunan kepada gubernur dan gubernur menyampaikan ke bupati/walikota termasuk kepada instansi vertikal. Demikian pula sebaliknya gubernur selaku kepala daerah adalah institusi penghubung bagi kepentingan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota dalam konteks daerah otonom. Melalui peran *intermediary government* ini keberadaan pemerintah pusat tetap dapat dirasakan oleh pemerintah daerah dan rakyat di daerah. Peran dan fungsi

pemerintah secara nyata dikawal oleh gubernur, bupati/walikota dengan kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Presiden sebagai representasi dari pemerintah tetap terjaga kewibawaannya melalui peran dan fungsi yang ditugaskan kepada gubernur, bupati/walikota sebagai wakil pemerintah pusat di daerah otonom.

6.3.2.3 Kelebihan dan Kekurangan Desain II

Desain II yang menempatkan provinsi, kabupaten/kota sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom memiliki kelebihan dan kekurangan, yaitu:

- a. Gubernur baik sebagai wakil pemerintah pusat maupun selaku kepala daerah dapat mengoptimalkan peran dan fungsinya;
- b. Pemerintah pusat melalui kedudukan ganda gubernur, bupati/walikota sebagai wakil pemerintah pusat maupun selaku kepala daerah dapat lebih memastikan bahwa kebijakan-kebijakan dari pusat dapat diimplementasikan oleh pemerintah provinsi, kabupaten/kota;
- c. Memperpendek rentang kendali (*span of control*) pemerintah pusat terhadap daerah melalui peran dan fungsi gubernur, bupati/walikota sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah untuk melakukan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan terhadap daerah provinsi, kabupaten/kota;
- d. Struktur pemerintahan daerah hierarkhis, koordinatif, tapi bukan dalam konteks penyeragaman dan sentralistis;
- e. Mengurangi potensi timbulnya distorsi kebijakan pusat, memperkuat NKRI dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Namun demikian, sejumlah kekurangan dan kelemahan desain II juga ditemukan, diantaranya adalah:

- a. Desain ini belum dapat menjamin efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya pada level daerah otonom kabupaten/kota, kekhawatiran kembali ke era Orde Baru yang cenderung sentralistis akan menguat;
- b. Daerah dapat memaknai desain tersebut sebagai suatu kemunduran dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;

- c. Desain 2 berpotensi menambah unit organisasi khususnya unit dekonsentrasi di daerah, konstruksi tersebut akan berkonsekuensi pada beban anggaran;
- d. Desain 2, dalam konteks desentralisasi pemerintahan tidak populer, ditengah-tengah paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

6.4 Konstruksi Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam UU No. 32 Tahun 2004 eksplisit disebutkan dalam pasal 37 sebagai berikut:

- (1) Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan.
- (2) Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

Terkait kedudukannya tersebut, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dituangkan dalam pasal 38, sebagai berikut:

- (1) Gubernur dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 memiliki tugas dan wewenang:
 - a. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
 - b. koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsidan kabupaten/kota;
 - c. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.
- (2) Pendanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada APBN.
- (3) Kedudukan keuangan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- (4) Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Menindaklanjuti klausul Pasal 38 tersebut di atas, pemerintah menerbitkan PP No. 19 Tahun 2010 yang kemudian direvisi dengan PP No. 23 Tahun 2011 sebagai perubahan atas PP No. 19 Tahun 2010 dapat dikatakan bahwa secara substansial PP tersebut sudah cukup memadai dalam mendukung peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Materi tugas dan wewenang gubernur yang tertuang dalam peraturan pemerintah tersebut sudah memenuhi kebutuhan atas substansi yang lebih

operasional terhadap tugas, wewenang dan fungsi gubernur dalam menjalankan perannya sebagai wakil pemerintah pusat. Dalam Pasal 3 PP 23 Tahun 2011 tugas gubernur sebagai wakil pemerintah disebutkan sebagai berikut:

Pasal 3

- (1) Gubernur sebagai wakil Pemerintah memiliki tugas melaksanakan urusan pemerintahan meliputi:
- a. koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan instansi vertikal, dan antar instansi vertikal di wilayah provinsi yang bersangkutan;
 - b. koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan;
 - c. koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antar pemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan;
 - d. koordinasi dalam penyusunan, pelaksanaan dan pengendalian serta evaluasi dalam rangka sinkronisasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) kabupaten dan kota agar mengacu pada RPJPD, RPJMD, dan RKPD provinsi serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) serta kebijakan pembangunan nasional yang ditetapkan oleh Pemerintah;
 - e. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota;
 - f. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
 - g. menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - h. menjaga dan mengamalkan ideologi Pancasila dan kehidupan demokrasi;
 - i. memelihara stabilitas politik; dan
 - j. menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
- (2) Selain melaksanakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur sebagai wakil pemerintah juga melaksanakan urusan pemerintahan di wilayah provinsi yang menjadi kewenangan pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas gubernur sebagai wakil pemerintah tersebut di atas selanjutnya ditambah bobotnya melalui Pasal 3 A yang berisikan substansi sebagai berikut:

Pasal 3A

- (1) Dalam melaksanakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2), gubernur melakukan koordinasi dengan kementerian/lembaga terkait dalam rangka penyusunan program/kegiatan yang akan dilimpahkan kepada gubernur dan/atau ditugaspembantuankan kepada provinsi dan kabupaten/kota.
- (2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui rapat kerja gubernur.
- (3) Rapat kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan paling sedikit 2 (dua) kali dalam setahun.
- (4) Pengaturan lebih lanjut tentang tata cara pelaksanaan rapat kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Dalam rangka menjalankan tugas sebagaimana diatur dalam pasal 3 dan 3A di atas, dalam PP No. 23 Tahun 2011, gubernur sebagai wakil pemerintah memiliki wewenang sebagai berikut:

Pasal 4

- (1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1), gubernur sebagai wakil Pemerintah memiliki wewenang meliputi:
 - a. mengundang rapat bupati/walikota beserta perangkat daerah kabupaten/kota dan pimpinan instansi vertikal;
 - b. meminta kepada bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting dan/atau mendesak yang memerlukan penyelesaian cepat;
 - c. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji;
 - d. menetapkan sekretaris daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - e. mengevaluasi rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
 - f. memberikan persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota;
 - g. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi;
 - h. melantik bupati/walikota;
 - i. melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah provinsi yang bersangkutan; dan
 - j. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3A, gubernur memiliki wewenang meliputi:

- a. mengundang rapat kementerian/lembaga terkait dalam rangka koordinasi penyusunan program/kegiatan yang akan dilimpahkan kepada gubernur dan ditugaspembantuankan kepada kabupaten/kota di wilayah provinsi;
- b. mengundang rapat bupati/walikota beserta pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam rangka sinergi penyusunan program/ kegiatan yang akan ditugaspembantuankan oleh kementerian/lembaga kepada kabupaten/kota; dan
- c. memberikan sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan pelaksanaan koordinasi sebagaimana dimaksud dalam huruf b.

Tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah seperti yang dikemukakan di atas sangat detil, namun demikian secara realitas keberhasilan implementasi terhadap tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tersebut masih menjadi tanya besar. Persoalannya adalah dengan sedemikian besarnya tugas dan wewenang gubernur seperti tersebut di atas dibutuhkan sumber daya pendukung yang besar dan komitmen dari pemerintah serta kepiawaian gubernur dalam memilah tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah. Namun demikian secara substansial rincian tugas dan wewenang dalam PP tersebut sejalan dengan konstruksi tugas, wewenang dan fungsi yang peneliti kemukakan dalam disertasi ini.

Menindaklanjuti peraturan pemerintah yang mengatur tentang gubernur sebagai wakil pemerintah, Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Permendagri No. 66 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan 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. Dalam konteks operasionalisasi tugas dan wewenangnya gubernur sebagai wakil pemerintah dibantu oleh sekretaris gubernur yang secara *ex officio* dijabat oleh sekretaris daerah provinsi dan membawahi kelompok kerja (Pokja). Mencermati substansi Permendagri No. 66 Tahun 2012 dapat dikatakan wewenang dan fungsi sekretaris gubernur cukup memadai dalam membantu tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah sebagaimana tertuang dalam Pasal-Pasal Permendagri sebagai berikut:

Pasal 3

Sekretaris Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) melaksanakan tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. fasilitasi koordinasi dengan dan antar instansi vertikal, dengan pemerintah daerah kabupaten/kota, dan antar pemerintah kabupaten/kota di wilayahnya;
- b. fasilitasi pembinaan, pengawasan, dan pengendalian penyelenggaraan dekonsentrasi, tugas pembantuan, dan urusan bersama di provinsi dan tugas pembantuan dan urusan bersama di kabupaten/kota di wilayahnya;
- c. fasilitasi koordinasi dan sinkronisasi penyusunan, pelaksanaan dan pengendalian serta evaluasi RPJPD, RPJMD dan RKPD Kabupaten/Kota;
- d. fasilitasi menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia termasuk pengamalan ideologi Pancasila dan kehidupan demokrasi; dan
- e. fasilitasi menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintahan dan stabilitas politik di daerah.

Pasal 4

Sekretaris Gubernur, dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, menyelenggarakan fungsi:

- a. penyiapan penyusunan rencana dan program kerja pelaksanaan koordinasi;
- b. penyiapan pelaksanaan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan dan antar instansi vertikal di wilayahnya;
- c. koordinasi antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota dan antar kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. koordinasi dan sinkronisasi penyusunan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi RPJPD, RPJMD, dan RKPD kabupaten/kota agar mengacu pada RPJPD, RPJMD, dan RKPD provinsi serta RPJPN, RPJMN, dan RKP serta kebijakan pembangunan nasional yang ditetapkan oleh pemerintah;
- e. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- f. menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengamalkan ideologi Pancasila dan kehidupan demokrasi;
- g. memelihara stabilitas politik dan menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintahan di daerah;
- h. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan dekonsentrasi, tugas pembantuan dan urusan bersama di daerah provinsi dan tugas pembantuan dan urusan bersama di kabupaten/kota di wilayahnya;
- i. koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintahan di wilayah provinsi yang menjadi kewenangan pemerintah;

- j. pelaksanaan rapat bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal;
- k. memerintahkan bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting dan/atau mendesak yang memerlukan penyelesaian cepat;
- l. pemberian penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji;
- m. menetapkan sekretaris daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- n. pelaksanaan evaluasi rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang wilayah kabupaten/kota di wilayahnya;
- o. pemberian persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- p. penyelesaian perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota di wilayahnya;
- q. pelaksanaan pelantikan bupati/walikota di wilayahnya;
- r. pelaksanaan pelantikan kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian yang ditugaskan di wilayahnya;
- s. pelaksanaan kerjasama daerah di wilayahnya; dan
- t. pelaksanaan forum koordinasi pimpinan daerah.

Tugas dan wewenang serta fungsi yang diemban oleh sekretaris gubernur sangat strategis dalam membantu gubernur selaku wakil pemerintah. Namun demikian dari sekian banyak tugas, wewenang serta fungsi tersebut akankah dapat direalisasikan dengan baik mengingat sedemikian begitu banyaknya tugas, wewenang tersebut. Disamping itu perlu diingat bahwa sekretaris gubernur adalah menjabat juga sebagai sekretaris daerah sehingga tugas, wewenang dan fungsi yang diembannya juga sangat tidak ringan. Dalam konteks ini jelas bahwa sekretaris gubernur harus mampu mengkoordinasikan tugas, wewenang dan fungsinya secara efektif kepada Pokja-Pokja yang ada sebagai perangkat kelembagaan gubernur selaku wakil pemerintah pusat.

6.5 Konstruksi Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat dan Urusan Pemerintahan Umum Dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak berumur panjang, hanya 1 dekade semenjak undang-undang tersebut diterbitkan 10 tahun lalu undang-undang tersebut diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Berbagai kebijakan turunan terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah lahir dari undang-undang tersebut. Dalam konteks gubernur sebagai wakil pemerintah, lahir Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi. Tidak lama setelah PP tersebut lahir PP revisi dan penggantinya terbit melalui 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.

Untuk mengefektifkan peraturan pemerintah tersebut dan menjamin agar tugas, wewenang dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah berjalan seperti yang diharapkan, Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan 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. Permendagri tersebut diharapkan dapat menjadi petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan bagi daerah dalam mengimplementasikan peraturan perundang-undangan terkait.

Pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pada masa UU No. 32 Tahun 2004 tidak berjalan efektif. Problematika mengapa gubernur sebagai wakil pemerintah belum mampu menunjukkan kinerja optimal dengan tugas dan wewenangnya tersebut sudah dibahas dalam bagian-bagian sebelumnya. Secara garis besar terdapat 6 (enam) faktor determinan yang menyebabkan performa gubernur sebagai wakil pemerintah lemah, yaitu: dukungan kebijakan, ketiadaan

struktur kelembagaan, personil pendukung, kejelasan kedudukan keuangan, faktor politik, dan faktor kepemimpinan. Meskipun telah didukung dengan instrumen kebijakan seperti PP No. 19 Tahun 2010 jo. PP 23 Tahun 2011 dan Permendagri No. 66 Tahun 2012, tugas, wewenang dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah belum dapat berjalan secara optimal.

Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat telah sepakat untuk merevisi dan melakukan perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian melahirkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Desain kewilayahan dalam UU No. 23 Tahun 2014 menempatkan provinsi dan kabupaten/kota baik sebagai daerah otonom maupun wilayah administrasi seperti yang tertuang dalam Pasal 4 sebagai berikut:

- (1) Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi.
- (2) Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Konstruksi kewilayahan provinsi seperti yang disebutkan pada ayat (1) di atas mempertegas desain pemerintahan daerah yang menempatkan desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah pada level provinsi. Sebagai daerah otonom maka diselenggarakanlah desentralisasi dan sebagai wilayah administratif, provinsi menjalankan dekonsentrasi. Provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi adalah wilayah operasional gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan wilayah operasional bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum. Ayat (1) mempertegas kembali kedudukan ganda gubernur yakni sebagai kepala daerah dan selaku wakil pemerintah pusat. Sementara pada ayat (2) desain kewilayahan kabupaten/kota juga mendudukan kabupaten/kota sebagai wilayah administratif selain daerah otonom. Dalam kedudukannya sebagai

wilayah administratif kabupaten/kota menjadi wilayah operasional bagi bupati/walikota untuk menyelenggarakan pemerintahan umum. Namun demikian meskipun bupati/walikota menyelenggarakan urusan pemerintahan umum, kedudukan bupati/walikota tidak ganda alias hanya sebagai kepala daerah dan tidak memiliki status sebagai wakil pemerintah pusat. Hal ini sesungguhnya agak rancu, sebab penyelenggaraan pemerintahan umum seharusnya menjadi domain bagi wakil pemerintah pusat. Pemerintah tampaknya memberi tambahan tugas bagi bupati/walikota sebagai kepala daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan umum selain urusan-urusan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam konteks pengaturan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, terdapat sejumlah substansi perubahan yang cukup signifikan sehubungan dengan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Secara tegas dalam UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 91 ayat (1), disebutkan 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”. Klausul ayat tersebut secara eksplisit menyatakan bahwa gubernur sebagai wakil pemerintah pusat membantu presiden dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap urusan pemerintahan dan tugas pembantuan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota sehingga secara tidak langsung klausul tersebut memperkuat kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Tidak hanya sampai disitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 secara detil mengatur tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Seperti yang tertuang dalam Pasal 91 ayat (2) sebagai berikut:

“Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas:

- a. mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota;
- b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;

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

Selanjutnya untuk menambah bobot tugas yang telah diberikan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di atas, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki wewenang yang cukup lengkap seperti tertuang dalam ayat (3) sebagai berikut:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (2), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang:

- a. membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota;
- b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- d. memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota; dan
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah yang relatif detil di dalam undang-undang pemerintahan daerah baru sekali ini terjadi. Jika merujuk pada undang-undang pemerintahan daerah terdahulu mulai dari UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 22 Tahun 1999, UU No 5 Tahun 1974 hingga undang-undang pemerintahan daerah sebelum ketiga undang-undang tersebut, tidak pernah didapatkan konstruksi tugas dan wewenang selengkap dan sedetil UU No 23 Tahun 2014. Ruang lingkup tugas gubernur sebagai wakil pemerintah dalam UU No. 23 Tahun 2014 memberi harapan cerah terhadap efektifitas kedudukan gubernur selaku wakil pemerintah pusat. Substansi tugas yang sangat strategis seperti: melakukan

evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota mulai dari RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah termasuk tugas pengawasan terhadap Perda kabupaten/kota. Disamping itu juga terdapat tugas-tugas yang tidak kalah pentingnya seperti yang tercantum dalam huruf a,b,c Pasal 91 ayat (2) di atas.

Dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tersebut gubernur dibekali wewenang yang cukup berbobot. Undang-undang pemerintahan terdahulu tidak pernah menyebut secara eksplisit wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sedemikian rupa. Terobosan penting ini diharapkan dapat menjadi bekal bagi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat agar dapat bekerja, menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif dan efisien. Wewenang-wewenang strategis gubernur selaku wakil pemerintah pusat seperti: membatalkan perda kabupaten/kota, memberikan sanksi kepada bupati/walikota, penyelesaian perselisihan antar kabupaten/kota di wilayah provinsi, serta memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang perangkat daerah, serta wewenang lainnya adalah kemajuan yang sangat berarti dalam pengaturan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Wewenang tersebut pada undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya tidak pernah disentuh sama sekali. Dua wewenang strategis seperti wewenang pembatalan perda dan pemberian sanksi kepada bupati yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 merupakan substansi penting dalam membina penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Selama ini muncul sinyalemen bahwa perda-perda yang disusun oleh pemerintah kabupaten/kota banyak bertentangan dengan kaidah-kaidah yang ada. Pada sisi yang lain wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk memberikan sanksi kepada bupati/walikota dapat dimaknai sebagai respon pemerintah untuk memberikan tekanan kepada bupati/walikota agar tidak berlagak seenaknya sendiri pada saat menjadi sebagai bupati/walikota. Namun demikian wewenang memberikan sanksi kepada bupati/walikota harus dipahami sebagai cara untuk menertibkan bupati/walikota agar penyelenggaraan pemerintahan

daerah sesuai dengan harapan pemerintah pusat dan tidak dimaknai sebagai upaya sentralisasi.

Selain tugas dan wewenang seperti yang dikemukakan di atas, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat juga diberikan tugas dan wewenang lain seperti tertuang dalam ayat (4), “Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas dan wewenang”:

- a. menyelaraskan perencanaan pembangunan antar-Daerah kabupaten/kota dan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- b. mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar-Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. melantik bupati/walikota;
- e. memberikan persetujuan pembentukan Instansi Vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- f. melantik kepala Instansi Vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah Daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala Instansi Vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala Instansi Vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Konstruksi tugas dan wewenang tersebut di atas relevan diamanatkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mengingat kedudukannya yang strategis dalam desain sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Misalnya terkait dengan

penyelarasan perencanaan pembangunan dan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan pembangunan. Tugas dan wewenang ini sangat penting untuk menjamin agar perencanaan pembangunan daerah dapat selaras dan sejalan dengan perencanaan pembangunan dari pusat yang selama ini seringkali terjadi ketidaksinkronan antara daerah dengan pusat. Kemudian gubernur sebagai wakil pemerintah pusat juga mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota dan antar daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi masing-masing. Tugas dan wewenang ini perlu dilakukan untuk menjaga kohesifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan antar level pemerintahan di provinsi.

Disamping kedua tugas dan wewenang tersebut, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat juga memiliki tugas dan wewenang melantik bupati/walikota, melantik kepala instansi vertikal (dengan pengecualian), memberikan persetujuan pembentukan instansi vertikal (dengan pengecualian), serta memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada Daerah kabupaten/kota di wilayahnya. Semua tugas dan wewenang tersebut memperkuat dan mempertegas kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Namun demikian, masih ada yang kurang dieksplorasi yaitu sehubungan dengan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terhadap instansi vertikal.

Seharusnya ada klausul yang jelas di dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang bagaimana mekanisme koordinasi, pola relasi kerja antara gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan instansi vertikal. Gubernur dalam hal ini tidak semata hanya memiliki tugas dan wewenang memberikan persetujuan pembentukan instansi vertikal dan melantik kepala instansi vertikal di wilayahnya saja. Akan tetapi terdapat klausul yang jelas mengenai sinergi dan koordinasi pelaksanaan tugas dan fungsi instansi vertikal di wilayah provinsi dengan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sehingga problem tentang terjadinya tumpang tindih dan potensi *over lapping* antara program kegiatan gubernur dengan instansi vertikal di wilayah tidak terjadi.

Pemerintah melalui UU No. 23 Tahun 2014 tampaknya tidak ingin mengulang kembali kesalahan pada undang-undang pemerintahan daerah terdahulu karena

kurang cermat dalam mengatur kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Jika pada undang-undang terdahulu gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terkesan tidak berwibawa dan tidak memiliki peran dan fungsi yang jelas, maka di dalam UU No. 23 Tahun 2014 pemerintah dan DPR berusaha menghapus kesan tersebut. Spirit baru tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang dituangkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 akan menjadi tidak efektif apabila tidak didukung dengan sumber daya yang memadai, seperti kelembagaan dan kedudukan keuangan guna mendukung tugas dan wewenang tersebut. Maka, terkait dengan pendanaan terhadap gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dan ketentuan lain-lain UU No. 23 Tahun 2014 mengaturnya pada Pasal 91 dan ayat (5) hingga ayat (8) sebagai berikut:

- (5) Pendanaan pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (4) dibebankan pada APBN.
- (6) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kepada penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.
- (7) Tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat didelegasikan kepada wakil gubernur.
- (8) Ketentuan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak keuangan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat diatur dengan peraturan pemerintah.

Dalam konteks pendanaan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, desain anggaran yang tepat memang dibebankan kepada APBN. Pada masa UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2010 yang mengatur tentang tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah dan kedudukan keuangannya yang kemudian di revisi dengan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2011 dan ditindaklanjuti dengan Permendagri No. 66 Tahun 2012. Pendanaan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diberikan melalui dana dekonsentrasi, anggaran kementerian dalam negeri dan anggaran kementerian atau non kementerian.

Di samping mengatur tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat secara komprehensif, UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan pengaturan terhadap kelembagaan perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah dalam Pasal sebagai berikut:

Pasal 93

- (1) Gubernur dalam menyelenggarakan tugas sebagai wakil Pemerintah Pusat dibantu oleh perangkat gubernur.
- (2) Perangkat gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas sekretariat dan paling banyak 5 (lima) unit kerja.
- (3) Sekretariat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipimpin oleh sekretaris gubernur.
- (4) Sekretaris daerah provinsi karena jabatannya ditetapkan sebagai sekretaris gubernur.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan organisasi, tugas, dan fungsi perangkat gubernur diatur dalam peraturan pemerintah.

Keberadaan perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sangat *urgent*, sebab berdasarkan penelitian di lapangan ketiadaan perangkat gubernur berdampak sangat besar bagi efektifitas pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pengaturan dalam ayat-ayat tersebut di atas relevan dengan peraturan pemerintah dan peraturan menteri dalam negeri seperti yang tertuang dalam Permendagri No. 66 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan 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. Seperti sekretaris daerah provinsi yang mengemban tugas menjadi sekretaris gubernur dan memimpin sekretariat gubernur sebagai wakil pemerintah yang terdiri dari 5 (lima) unit kerja.

Dalam konteks urusan pemerintahan umum, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur urusan pemerintahan umum dengan sangat detil. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya yaitu UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32

Tahun 2004 yang sama sekali tidak memasukkan substansi pemerintahan umum dalam undang-undang pemerintahan daerah yang diterbitkan pasca reformasi tersebut. Urusan pemerintahan umum pertama kali diperkenalkan dan masuk pada klausul undang-undang pada UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah sebagai domain tugas bagi kepala wilayah administrasi yang berkedudukan sebagai wakil pemerintah. UU No. 5 Tahun 1974 Pasal 1 huruf j memberikan pengertian urusan pemerintahan umum sebagai berikut: Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang meliputi bidang-bidang ketenteraman dan ketertiban, politik, koordinasi, pengawasan dan urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu Instansi dan tidak termasuk urusan rumah tangga Daerah.

Dalam UU No. 5 Tahun 1974 disebutkan bahwa penyelenggara pemerintahan umum adalah kepala wilayah seperti yang dikemukakan pada penjelasan undang-undang sebagai berikut: Dalam diri Kepala Daerah terdapat dua fungsi, yaitu fungsi sebagai Kepala Daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah dan fungsi sebagai Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah. Dari uraian ini jelaslah kiranya, betapa penting dan luasnya tugas seorang Kepala Daerah; dalam pengangkatan seorang Kepala Daerah, haruslah dipertimbangkan dengan seksama, sehingga memenuhi persyaratan untuk kedua fungsi itu. Sebagai Kepala Wilayah, maka ia harus mempunyai kecakapan di bidang pemerintahan dan dipercaya sepenuhnya oleh Pemerintah. Dan sebagai Kepala Daerah Otonom, maka ia perlu mendapat dukungan dari rakyat yang dipimpinnya.

Urusan pemerintahan umum di dalam UU No. 5 Tahun 1974 merupakan domain operasional bagi wilayah administratif seperti tertuang dalam penjelasan undang-undang sebagai berikut: Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi disebut Daerah Otonom yang selanjutnya disebut “Daerah”, yang dalam Undang-undang ini dikenal adanya Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Sedang Wilayah yang dibentuk berdasar asas dekonsentrasi disebut Wilayah Administratif yang dalam Undang-undang ini selanjutnya disebut “Wilayah”. Wilayah-wilayah

disusun secara vertikal dan merupakan lingkungan kerja perangkat Pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di daerah. Pembentukan Wilayah-wilayah dalam susunan vertikal adalah untuk meningkatkan pengendalian dalam rangka menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan. Wilayah administratif di dalam UU No. 5 Tahun 1974 yang selanjutnya disebut Wilayah adalah lingkungan kerja perangkat Pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 sama sekali tidak mengatur tentang urusan pemerintahan umum dan aspek-aspek lain yang terkait urusan pemerintahan umum. Tidak terdapat alasan yang jelas dengan ketiadaan substansi urusan pemerintahan umum di kedua undang-undang tersebut. Pada UU No. 23 Tahun 2014 urusan pemerintahan umum diatur kembali bahkan dengan substansi yang lebih tegas dan konkrit. Substansi dan ruang lingkup urusan pemerintahan umum dalam UU No. 23 Tahun 2014 relatif lebih luas jika dibandingkan dengan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya. Hal ini tercermin dari klausul pada Pasal 25, yang memuat materi urusan pemerintahan umum sebagai berikut:

- (1) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (5) meliputi:
 - a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
 - c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
 - d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - e. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan

permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
 - g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.
- (2) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja masing-masing.
 - (3) Untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2), gubernur dan bupati/walikota dibantu oleh Instansi Vertikal.
 - (4) Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/walikota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
 - (5) Gubernur dan bupati/walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum dibiayai dari APBN.
 - (6) Bupati/walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pada tingkat Kecamatan melimpahkan pelaksanaannya kepada camat.
 - (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.

Apabila dicermati substansi ayat-ayat yang terdapat dalam Pasal 25 di atas maka, dapat disimpulkan bahwa tidak ada satupun ayat yang secara eksplisit menyebutkan bahwasannya urusan pemerintahan umum merupakan tugas dan wewenang yang mutlak dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Namun demikian bukan berarti gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak memiliki kepentingan, tugas dan wewenang terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan umum. Setidaknya klausul ayat (2) dapat diberikan interpretasi bahwa

pelaksana urusan pemerintahan umum di wilayah provinsi adalah gubernur baik sebagai wakil pemerintah pusat maupun selaku kepala daerah.

Substansi krusial lain yang perlu dicermati adalah pada ayat (3) Pasal 25 di atas yang menyatakan instansi vertikal membantu gubernur, bupati/walikota dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum. Kemudian yang menjadi pertanyaan adalah instansi vertikal mana yang harus membantu apakah instansi vertikal penyelenggara urusan pemerintahan absolut, ataukah semua instansi vertikal harus membantu gubernur, bupati, walikota dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum. Dalam ketentuan umum disebutkan bahwa Instansi Vertikal adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang mengurus Urusan Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka Dekonsentrasi. Merujuk pada terminologi yang digunakan dalam ketentuan tersebut dan mengaitkannya dengan pembahasan di depan, maka masih banyak pembahasan yang diperlukan untuk menemukan klarifikasi atas pengaturan urusan pemerintahan umum.

Berdasarkan uraian ringkas di atas, terdapat beberapa catatan yang menurut hemat peneliti dapat menjadi bahan diskusi terkait konstruksi kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan urusan pemerintahan umum dalam UU No. 23 Tahun 2014, yakni:

- a. Pengaturan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat serta keberadaan substansi urusan pemerintahan umum dalam UU No. 23 Tahun 2014 merupakan kemajuan yang berarti, pengaturan tersebut dapat mempertegas, dan memperkuat kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat serta memperjelas ruang lingkup urusan pemerintahan umum;
- b. Substansi tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di dalam undang-undang tersebut membuat gubernur memiliki cakupan tugas dan wewenang sangat luas, yang menjadi pertanyaan adalah apakah gubernur memiliki kapasitas yang memadai dalam menjalankan peran ganda sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah;

- c. Peran ganda (*dual role*) yang diemban oleh gubernur membutuhkan keterampilan, pengetahuan, dan kapabilitas seorang gubernur dalam menjalankan tugas dan wewenang masing-masing. Dalam praktik di lapangan apakah seorang gubernur dapat membedakan bilamana gubernur sedang bertugas dan berperan sebagai wakil pemerintah pusat dan atau sedang menjalankan tugas dan wewenang selaku kepala daerah, hal ini masih menjadi pertanyaan, sebab potensi terhadap keaburan pelaksanaan tugas dan wewenang ganda tersebut sangat mungkin terjadi.
- d. Konsistensi pemerintah untuk mendukung tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat perlu mendapatkan perhatian, sebab dari pengalaman implementasi UU No. 32 Tahun 2004, pemerintah tidak memberikan dukungan serius terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
- e. Pemerintah perlu segera menerbitkan peraturan pemerintah, peraturan menteri dalam negeri atau lainnya dalam rangka mendukung implementasi kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, jangan sampai pengalaman pada masa UU No. 32 tahun 2004 terulang kembali dimana instrument kebijakan pendukung kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah baru diterbitkan dalam rentang waktu 8-12 tahun pasca undang-undang diterbitkan.

BAB 7

PENUTUP

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki kedudukan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan penelitian disertasi dengan judul “Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia”, peneliti mengemukakan kesimpulan serta implikasi akademis dan praktis sebagai berikut:

7.1 Kesimpulan

1. Berdasarkan analisis, terdapat 6 (enam) faktor determinan yang menyebabkan peran dan fungsi gubernur berjalan tidak efektif, yaitu:
 - a. Instrumen kebijakan, pemerintah sangat lamban dalam menyiapkan dan menerbitkan kebijakan pendukung kedudukan, tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
 - b. Ketiadaan kelembagaan, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak memiliki konstruksi kelembagaan yang jelas.
 - c. Personil aparatur, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak memiliki dukungan personil aparatur.
 - d. Anggaran keuangan, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak didukung oleh desain anggaran keuangan yang jelas guna mendukung pelaksanaan peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
 - e. Kepemimpinan, kapabilitas kepemimpinan gubernur berpengaruh terhadap efektifitas pelaksanaan tugas, wewenang dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
 - f. *Political will* pemerintah, berupa dukungan nyata dari pemerintah terhadap gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memberi pengaruh besar terhadap efektifitas pelaksanaan tugas, wewenang dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

2. Kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat ditentukan oleh desain sistem pemerintahan daerah. Berdasarkan analisis, desain kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di Negara Kesatuan Republik Indonesia ke depan dikonstruksikan, sebagai berikut:
 - a. Terdapat 2 (dua) konstruksi kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, yaitu:
 - 1) Provinsi, kabupaten/kota berkedudukan sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom – kabupaten/kota berkedudukan sebagai daerah otonom. Dalam arti, dekonsentrasi dan desentralisasi diimplementasikan di provinsi - kabupaten/kota menyelenggarakan desentralisasi. Konstruksi demikian menempatkan gubernur pada kedudukan ganda, sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah, sedangkan bupati/walikota sebagai kepala daerah.
 - 2) Provinsi berkedudukan sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom – kabupaten/kota berkedudukan sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom. Provinsi, kabupaten/kota menyelenggarakan dekonsentrasi dan desentralisasi. Kedudukan gubernur, bupati/walikota adalah ganda sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah.
 - b. Konstruksi peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat meliputi:
 - 1) Wewenang atributif yang menjalankan 3 (tiga) tugas, wewenang, dan fungsi pokok, meliputi:
 - Melaksanakan urusan pemerintahan umum;
 - Menjalankan fungsi koordinasi, pembinaan, dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
 - Menjalankan fungsi koordinator dan integrator instansi vertikal
 - 2) Wewenang delegatif, berhubungan dengan wewenang, tugas dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk membina dan mengendalikan urusan-urusan pemerintahan dalam konteks dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

- 3) Ketiadaan institusi kelembagaan mempengaruhi efektifitas pelaksanaan tugas, wewenang dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Hasil analisis data menunjukkan bahwa gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memerlukan institusi kelembagaan. Titelatur kelembagaan tersebut pada level provinsi dalam bentuk deputi dekonsentrasi, sedangkan pada level kabupaten/kota adalah direktorat dekonsentrasi untuk mendukung peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
- 4) Konstruksi sistem pemerintahan daerah secara teori dan konseptual menganut *Integrated Prefectoral System* yang ditunjukkan melalui pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi provinsi, kabupaten, dan kota yang menjalankan dekonsentrasi dan/atau desentralisasi secara paralel serta terwujudnya kedudukan dan peran ganda gubernur, bupati/walikota sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah.
- 5) Indonesia sebagai negara kesatuan terdesentralisasi telah memiliki konstruksi ideal penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah seperti yang saat ini berjalan. Desain pemerintahan daerah yang menempatkan dekonsentrasi dan desentralisasi pada provinsi dan desentralisasi pada kabupaten/kota yang mewujudkan kedudukan gubernur baik sebagai wakil pemerintah pusat maupun selaku kepala daerah dan kedudukan bupati/walikota sebagai kepala daerah relevan dipertahankan, diperkuat dan disempurnakan.

7.2 Rekomendasi dan Implikasi Akademis dan Praktis

Berdasarkan analisis yang dilakukan, peneliti merumuskan rekomendasi serta implikasi akademis dan praktis sebagai berikut:

1. Pemerintah perlu merumuskan strategi untuk mengatasi permasalahan dan isu-isu strategis terkait dengan kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, meliputi:

- a. Memperjelas kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melalui penguatan instrumen kebijakan baik pada level undang-undang maupun peraturan perundang-undangan lainnya.
 - b. Memperkuat kedudukan, peran dan fungsi kelembagaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pada level provinsi dibentuk unit deputy dekonsentrasi (atau nomenklatur lain yang relevan dan sederajat) sebagai *intermediate government* (struktur perantara) bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan instansi vertikal.
 - c. Memperkuat peran dan fungsi personil aparatur pendukung bagi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Kedudukan deputy dekonsentrasi (atau titelatur lain yang sesuai dan sederajat) bukan diisi secara *ex-officio* oleh sekretaris daerah provinsi akan tetapi posisi tersebut diisi oleh PNS karier yang direkrut secara terbuka. Demikian pula pada posisi asisten deputy tidak diberikan secara *ex-officio* kepada staf ahli gubernur tapi melalui seleksi terbuka dan staf personil diisi oleh kelompok jabatan fungsional yang memiliki kompetensi andal di bidang masing-masing.
 - d. Kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat perlu didukung dengan anggaran keuangan yang kuat. Gubernur dapat berperan sebagai *budget optimizer* sehingga dapat melaksanakan program dan kegiatan yang signifikan bagi pemerintah daerah dan tidak sekedar anggaran untuk kegiatan rapat, koordinasi, dan seremonial semata.
 - e. *Political will* pemerintah terhadap kedudukan ganda gubernur sangat diperlukan melalui dukungan nyata terhadap perangkat kelembagaan, anggaran keuangan, dan aspek lainnya sehingga kedudukan ganda gubernur memiliki kontribusi optimal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Konstruksi kedudukan, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam sistem pemerintahan daerah bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu disempurnakan melalui strategi sebagai berikut:
- a. Memperkuat dekonsentrasi dan desentralisasi di provinsi dan desentralisasi pada level kabupaten/kota;

- b. Mempertahankan dan memperkuat kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan selaku kepala daerah serta didukung dengan perangkat kelembagaan, peran dan fungsi, personil aparatur, dan kedudukan keuangan yang jelas;
- c. Teori *Integrated Prefectoral System* perlu terus dikembangkan dan diselaraskan sesuai dengan karakteristik dan tantangan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat perlu menginisiasi dan menerbitkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kedudukan, tugas dan fungsi instansi vertikal di daerah sebagai dasar bagi instansi vertikal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya termasuk keberadaannya dalam sistem pemerintahan daerah secara nasional.

Daftar Referensi

Buku:

- Albertini, Jean-Benoit, *La Deconcentration, L'Administration Territoriale La Reforme De L'Etat*, Economica, Paris, 1997.
- Alderfer Harold .F: *Local Government in Developing Countries*, McGraw-Hill Series in International Development, 1964.
- Bakry La, *Pengaturan Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Daerah, Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta, 2009.
- Budiarjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Busyroh, Abu Daud, *Ilmu Negara*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2010.
- Cavana .Y Robet dan Kambiz E. Maani, *System Thingking and Modelling Understanding Change and Complexity*, New Zealand, Pearson Education, 2000.
- Cheema, G. Shabbir dan Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development. Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, London, 1983.
- Cheema, G. Shabbir dan Dennis A. Rondinelli, *Decentralizing Governance, Emerging Concepts and Practice*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Cohen, John M. dan Stephen B. Peterson, *Administrative Decentralization, Strategies for Developing Countries*, Kumarian Pers, Connecticut, USA, 1999.
- Corbin, Juliet dan Anselm Staruss, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif: Tatalangkah dan Teknik-Teknik Teoritisasi Data*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, (2003).
- Creswell .W John., *Research Design: Qualitative & Qunatitative Approach*, Sage Publications, Inc, California, 1994.
- Egon G. Guba dan Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qulitative Research*, Norman K. Denzin , Yvonna S. Lincoln, Edisi Bahasa Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.

- Fried .C Robert, *The Italian Prefects, A Study in Administrative Politics*, New Haven and London, Yale university Press, 1963.
- Fayol, Henry, *Industrial and General Administration*, Terjemahan dari Bahasa Perancis oleh J.A. Coubrough, International Institute, Jenewa, 1929.
- Handayani, Soewarno, *Administrasi Pemerintahan dan Pembangunan Nasional*, Gunung Agung, Jakarta, 1986.
- Hendratno, Edie Toet, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Universitas Pancasila, Jakarta, 2009.
- Hoessein, Bhenyamin, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, "Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi"*, Depok: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2009.
- Hoessein, Bhenyamin, et al, *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Depok: PKPADK FISIP Universitas Indonesia, 2005.
- Huda, Ni'matul, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Huberman. A. Michael dan Matthew B. Miles, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru*. Universitas Indonesia, Jakarta, 1992.
- Kaloh, Johannis, *Konsep Koordinasi Dalam Proses Administrasi*, Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta, 1986.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, The Lawbook Exchange, Ltd, New Jersey, 2009.
- Khairuddin, Ahmad, *Fenomena Keadilan Dalam Otonomi Daerah: Otonomi Daerah, Etnonasionalisme dan Masa Depan Indonesia*, Editor: Bungaran Antonius Simnajuntak, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2010.
- Koswara, E Kertapraja, *Pemerintahan Daerah: Konfigurasi Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Dulu, Kini dan Tantangan Globalisasi*, Inner bekerja sama dengan Universitas Satyagama, Jakarta, 2012.
- Leemans, A.F.: *Changing Patterns of Local Governemnt*, IULA, The Hague, Netherlands, 1970.

- Machin, Howard, *The Prefect in French Public Administration*, Croom Helm Ltd, London, 1977.
- Maksum, Irvan Ridwan, *Seluk Beluk Pemerintahan Daerah, Mencari Alternatif Memperkuat Negara Bangsa*, Fisip UI Press, Depok, 2008.
- Mawhood, Phillip, *Decentralization: The Concept and The Practice, Local Government in The Third World, The Experience of Tropical Africa*, edited by Philip Mawhood, John Wiley and Sons, 1983.
- Oentarto, I Made Suwandi, dan Dodi Riyadmadji: *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta, 2004.
- Prasojo, Eko, *Reformasi Kedua, Melanjutkan Estafet Reformasi*, Salemba Humanika, Jakarta, 2009.
- Prasojo, Eko, et al, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, Depok: Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2006.
- Prasojo, Eko, *Federalisme dan Negara Federal: Sebuah Pengantar*, Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, Depok, 2005.
- Ramses, Andy M dan La Bakry, *Politik & Pemerintahan Indonesia*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta, 2009.
- Sanit, Arbi, *Partai Politik dan Pemilihan Langsung Kepala Daerah : Parsialisasi Atau Konprehensifiasi Demokrasi?*, Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta, 2009.
- Silicani, Jean-Ludovic, Jean-Benoît Albertini: *La Déconcentration: l'administration territoriale dans la reforme de l'État*. Paris : Economica, 1997.
- Smith, B.C., *Field Administration: An Aspect of Decentralization*. Routhledge and Kegan Paul, London, 1967.
- Smith, B,C, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, George Allen & Unwin (publishers) Ltd, London, 1985.
- Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1980.
- Soejito, Irawan, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jilid I, Pradnya Paramita, Jakarta 1984.

Strong .C.F., *A History of Modern Political Constitution, An Introduction To The Comparative Study Of Their History and Existing Form*, G. P. Putnam's Sons, New York, 1963.

Stoner, A. F James, *Management*, Edisi Kkedua, Prentice Hall of India, New Delhi, 1982.

Suganda, Daan, *Koordinasi: Alat Pemersatu Gerak Administrasi*, Intermedia, Jakarta, 1988.

Jurnal:

Diana Conyers, *Decentralization and Development: a Review of the Literature*, dalam *Public Administration and Development*, Vol. 4, 1984.

Hilde Bjorna dan Synnone Jenssen: *Prefectoral System and Central-Local Government Relations in Scandinavia*, Wiley Online Library, Volume 29, Issue 4 (December 2006).

G.W. Jones: *Local Government and Field Administration: Some Models*, London School of Economic, 1985.

Syarif Hidayat, *Mengurai Peristiwa Merentas Karsa, Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Prisma Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi: *Otonomi Daerah Untuk Siapa*, Vol. 29, LP3ES, Juli 2010.

Ridley F.F., *Integrated Decentralization: Models of The Prefectoral System*, Wiley Online Library, Volume 21, Issue 1, Political Studies, Published Online: 22 December 2006.

Ramses, Andi, *Dekonsentrasi dan Pemerintahan Umum Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2014, Jakarta.

Wasistiono, Sadu, *Perkembangan Pemikiran Mengenai Urusan Pemerintahan Umum* Jurnal Ilmu Pemerintahan, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2014, Jakarta.

Makalah:

Hoessein, Bhenyamin, *Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, makalah disampaikan dalam “Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang”, diselenggarakan oleh Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, Bappenas, 27 November 2002.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.

Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

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

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.

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 Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Permendagri No. 66 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan 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.

Lampiran 1

Pedoman Wawancara

“Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Narasumber: Dirjen Otonomi Daerah, Dirjen Pemerintahan Umum

1. Kondisi penyelenggaraan pemerintah daerah saat ini.
2. Masalah-masalah hubungan gubernur dengan bupati/walikota.
3. Masalah-masalah hubungan gubernur dengan kepala dinas/instansi vertikal.
4. Kedudukan gubernur saat ini dalam UU No. 32 Tahun 2004.
5. Kedudukan Walikota saat ini dalam UU No. 32 Tahun 2004.
6. Kedudukan Bupati saat ini dalam UU No. 32 Tahun 2004.
7. Konsep dekonsentrasi dalam sistem pemerintah daerah saat ini.
8. Konsep dekonsentrasi sebagai kebijakan nasional.
9. Konsep desentralisasi saat ini sebagai kebijakan nasional.
10. Konsep desentralisasi pada masa yang akan datang.
11. Konsep dekonsentrasi pada masa yang akan datang (provinsi, kabupaten, kota)
12. Faktor-faktor penyebab ketidak efektifan peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah.
13. Kedudukan, peran dan fungsi gubernur pada masa yang akan datang.
14. Desain organisasi perangkat gubernur (kepala daerah dan wakil pemerintah).
15. Ruang lingkup peran, fungsi dan wewenang gubernur seharusnya.
16. Desain keuangan gubernur wakil pemerintah.
17. Desain personil gubernur wakil pemerintah.
18. Pilkada gubernur.

Pedoman Wawancara

“Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Narasumber: Gubernur/Wakil Gubernur

1. Kedudukan gubernur saat ini dalam UU No. 32 Tahun 2004.
2. Efektifitas kedudukan gubernur tersebut (kepala daerah/wakil pemerintah).
3. Efektifitas perbandingan fungsi Gubernur dalam UU 32/2004 (kepala daerah/wakil pemerintah).
4. Efektifitas perbandingan fungsi Gubernur dalam UU 32/2004 dibandingkan dengan UU Pemdasebelumnya (kepala daerah/wakil pemerintah).
5. Problematika hubungan gubernur dengan bupati/walikota.
6. Problematika hubungan gubernur dengan instansi vertikal.
7. Problematika hubungan gubernur dengan DPRD.
8. Penyebab munculnya problematika tersebut (5, 6, & 7).
9. Hubungan gubernur dengan bupati/walikota pada masa yang akan datang.
10. Hubungan gubernur dengan instansi vertikal pada masa yang akan datang.
11. Hubungan gubernur dengan DPRD pada masa yang akan datang.
12. Desain organisasi perangkat gubernur (kepala daerah/wakil pemerintah).
13. Desain keuangan/anggaran yang tepat.
14. Desain kedudukan, ruang lingkup perbandingan fungsi gubernur pada masa yang akan datang.
15. Pilkada gubernur (perluahpilkada/dipilihpresiden).
16. Terkait PP 19/2010 jo PP 23/2011.

Pedoman Wawancara

“Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Narasumber: Sekretaris Daerah Provinsi

1. Efektifitas kedudukan, perandan fungsi gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
2. Efektifitas kedudukan, perandan fungsi gubernur sebagai kepala daerah.
3. Efektifitas kedudukan, perandan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah.
4. Permasalahan hubungan gubernur dengan bupati/walikota.
5. Permasalahan hubungan gubernur dengan DPRD.
6. Permasalahan hubungan gubernur dengan instansi vertikal (wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi).
7. Hubungan gubernur dengan bupati/walikota pada masa yang akan datang.
8. Hubungan gubernur dengan instansi vertikal pada masa yang akan datang.
9. Hubungan gubernur dengan DPRD pada masa yang akan datang.
10. Desain organisasi perangkat gubernur (kepala daerah/wakil pemerintah).
11. Desain keuangan/anggaran yang tepat.
12. Desain kedudukan, ruang lingkup perandan fungsi gubernur pada masa yang akan datang.
13. Pilkada gubernur (pilkada/dipilih presiden).
14. Terkait PP 19/2010 jo PP 23/2011.

Pedoman Wawancara

“Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Narasumber: Bupati/Walikota

1. Efektifitas kedudukan, perandan fungsi gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
2. Efektifitas kedudukan, perandan fungsi gubernur sebagai kepala daerah.
3. Efektifitas kedudukan, perandan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah.
4. Permasalahan hubungan gubernur dengan bupati/walikota.
5. Permasalahan hubungan gubernur dengan DPRD.
6. Permasalahan hubungan gubernur dengan instansi vertikal (wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi).
7. Hubungan gubernur dengan bupati/walikota pada masa yang akan datang.
8. Hubungan gubernur dengan DPRD pada masa yang akan datang.
9. Desain organisasi perangkat gubernur (kepala daerah/wakil pemerintah).
10. Desain keuangan/anggaran yang tepat.
11. Desain kedudukan, ruang lingkup perandan fungsi gubernur pada masa yang akan datang.
12. Pilkada gubernur (pilkada/dipilih presiden).
13. Terkait PP 19/2010 jo PP 23/2011.

Pedoman Wawancara

“Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Narasumber: Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota

1. Efektifitas kedudukan, perandafungsigubernurdalampenyelenggaraanpemerintahan di daerah.
2. Efektifitas kedudukan, perandafungsigubernursebagaikepaladaerah.
3. Efektifitas kedudukan, perandafungsigubernursebagaiwakilpemerintah.
4. Permasalahanhubungangubernurdengan bupati/walikota.
5. Permasalahanhubungangubernurdengan DPRD.
6. Permasalahanhubungangubernurdenganinstansivertikal (wakilpemerintahdalamrangkadekonsentrasi).
7. Hubungangubernurdengan bupati/walikota padamasayang akandatang.
8. Hubungangubernurdengan DPRD padamasayang akandatang.
9. Desainorganisasi perangkat gubernur (kepaladaerah/wakilpemerintah).
10. Desain keuangan/anggaran yang tepat.
11. Desain kedudukan, ruanglingkup perandafungsigubernur padamasayang akandatang.
12. Pilkada gubernur (pilkada/dipilihpresiden).
13. Terkait PP 19/2010 jo PP 23/2011.

Pedoman Wawancara

“Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Narasumber: Instansi Vertikal

1. Efektifitas kedudukan, perandan fungsi gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
2. Efektifitas kedudukan, perandan fungsi gubernur sebagai kepala daerah.
3. Efektifitas kedudukan, perandan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah.
4. Kulaita koordinasi gubernur dengan instansi vertikal.
5. Permasalahan hubungan gubernur dengan instansi vertikal (wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi).
6. Faktor-faktor penyebab timbulnya permasalahan.
7. Hubungan gubernur dan instansi vertikal pada masa yang akan datang.
8. Desain organisasi perangkat gubernur (kepala daerah/wakil pemerintah).
9. Desain keuangan/anggaran yang tepat.
10. Desain kedudukan, ruang lingkup perandan fungsi gubernur pada masa yang akan datang.
11. Pilkada gubernur (pilkada/dipilih presiden).
12. Terkait PP 19/2010 jo PP 23/2011.

Pedoman Wawancara

“Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Narasumber: DPRD

1. Efektifitas kedudukan, peranda fungsi gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
2. Efektifitas kedudukan, peranda fungsi gubernur sebagai kepala daerah.
3. Efektifitas kedudukan, peranda fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah.
4. Permasalahan hubungan gubernur dengan bupati/walikota.
5. Permasalahan hubungan gubernur dengan DPRD.
6. Permasalahan hubungan gubernur dengan instansi vertikal (wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi).
7. Hubungan gubernur dengan bupati/walikota pada masa yang akan datang.
8. Hubungan gubernur dengan instansi vertikal pada masa yang akan datang.
9. Hubungan gubernur dengan DPRD pada masa yang akan datang.
10. Desain organisasi perangkat gubernur (kepala daerah/wakil pemerintah).
11. Desain keuangan/anggaran yang tepat.
12. Desain kedudukan, ruang lingkup peranda fungsi gubernur pada masa yang akan datang.
13. Pilkada gubernur (pilkada/dipilih presiden).
14. Terkait PP 19/2010 jo PP 23/2011.

Pedoman Wawancara

“Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Narasumber: Pakar/Akademisi

1. Efektifitas kedudukan, perandan fungsi gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
2. Efektifitas kedudukan, perandan fungsi gubernur sebagai kepala daerah.
3. Efektifitas kedudukan, perandan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah.
4. Permasalahan hubungan gubernur dengan bupati/walikota.
5. Permasalahan hubungan gubernur dengan DPRD.
6. Permasalahan hubungan gubernur dengan instansi vertikal (wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi).
7. Hubungan gubernur dengan bupati/walikota pada masa yang akan datang.
8. Hubungan gubernur dengan instansi vertikal pada masa yang akan datang.
9. Hubungan gubernur dengan DPRD pada masa yang akan datang.
10. Desain organisasi perangkat gubernur (kepala daerah/wakil pemerintah).
11. Desain keuangan/anggaran yang tepat.
12. Desain kedudukan, ruang lingkup perandan fungsi gubernur pada masa yang akan datang.
13. Pilkada gubernur (pilkada/dipilih presiden).
14. Terkait PP 19/2010 jo PP 23/2011.



PEMERINTAH PROVINSI JAWA TIMUR
BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK
JALAN PUTAT INDAH NO.1 TELP. (031) - 5677935, 5681297, 5675493
SURABAYA - (60189)

Surabaya, 11 Juni 2012

Nomor : 072/ 5886/203/2012
Sifat : Biasa
Lampiran : -
Perihal : Penelitian/Survey/Research

Kepada
Yth. 1. Bupati Lumajang di Lumajang
2. Bupati Jombang di Jombang
3. Bupati Bojonegoro di Bojonegoro
4. Walikota Malang di Malang
5. Walikota Madiun di Madiun
Cq. Kepala Bakesbangpol dan Linmas

Menunjuk surat : Dirjen Kesatuan Bangsa dan Politik Kemendagri RI
Tanggal : 23 Mei 2012
Nomor : 070 / 1672.D.I
Perihal : Rekomendasi Penelitian

Bersama ini diberitahukan bahwa :

Nama : EDY SUTRISNO
Alamat : Jl. Vila Mutiara Cinere Blok D6 No. 15 RT3/11 Grogol Depok
Pekerjaan : Pegawai Negeri
Kebangsaan : Indonesia

bermaksud mengadakan penelitian/survey/research :

Judul : "GUBERNUR DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI
NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA"

Penanggung Jawab/ : 1. Prof. Dr. Eko Prasajo
Pembimbing : 2. Dr. Roy V Salomo
Peserta : -
Waktu : 6 (enam) bulan
Lokasi : Kab. Lumajang, Jombang, Bojonegoro dan Kota Malang, Madiun

Sehubungan dengan hal tersebut, diharapkan dukungan dan kerjasama pihak terkait untuk memberikan bantuan yang diperlukan. Adapun kepada peneliti agar memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Berkewajiban menghormati dan mentaati peraturan dan tata tertib yang berlaku di daerah setempat ;
2. Pelaksanaan penelitian/survey/research agar tidak disalahgunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu kestabilan keamanan dan ketertiban di daerah setempat ;
3. Melaporkan hasil penelitian dan sejenisnya kepada Bakesbangpol Provinsi Jawa Timur dalam kesempatan pertama.

Demikian untuk menjadi maklum.

a.n. KEPALA BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK
PROVINSI JAWA TIMUR



EDDY SUPRIYANTO, S.STP., M.PSDM.

Pem bina

NIP. 19750319 199511 1 002

Tembusan :

1. Dirjen Kesatuan Bangsa dan Politik
Kemendagri RI di Jakarta.

PEMERINTAH PROVINSI JAWA TIMUR
SEKRETARIAT DAERAH

124

LEMBAR DISPOSISI

Surat dari : Program Pasca Sarjana FISIP UI, Departemen Ilmu Administrasi	Diterima tanggal : 02 Maret 2012
Tanggal surat : 27 Februari 2012	Nomor Agenda : S. 2678
Nomor surat : 342/H2.F9.03.PPs.S3/PDP.04.02/2012	Diteruskan kepada :
Perihal : Permohonan Melakukan Penelitian untuk Penulisan Disertasi an. Edy Sutrisno	<ol style="list-style-type: none"> 1. Yth. Bp. Sekretaris Daerah 2. 342/578/04/2012 3.

ISI DISPOSISI

Perihal + PO Permohonan
TL 2
Yth. Ka Po Perm-
Konrad. H. Po Permohonan + TL
3.5/12
3

BIRO ADMINISTRASI PEMERINTAHAN UMUM	
Sdr. Kepala Bagian Pemerintahan Umum	
Sdr. Kepala Bagian Aparatur Pemerintah dan Otoda	
Sdr. Kepala Bagian Pemerintahan Desa / Kelurahan	
Sdr. Kepala Bagian Kependudukan	✓

7 (m) = 4/6

Kadubag TU



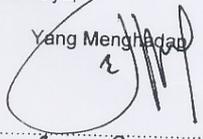
GUBERNUR KALIMANTAN TENGAH

KARTU TAMU

Nama	:	EDY SUTRISNO
Pekerjaan	:	PNS
Ktr/Instansi/Daerah	:	LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA / UI
Tujuan Bertamu	:	WAWANCARA DISERTASI
Lama Bertamu	:	<input type="checkbox"/> 5 Menit <input type="checkbox"/> 7 Menit <input checked="" type="checkbox"/> 10 Menit
Diarahkan Kepada	:	Disposisi :
Wagub	<input type="checkbox"/>	A 7/2 - 2012
Sekda	<input checked="" type="checkbox"/>	
Asisten Pemerintahan & Kesra	<input type="checkbox"/>	
Asisten Perekonomian & Pembangunan	<input type="checkbox"/>	
Asisten Administrasi Umum	<input type="checkbox"/>	
Kaban/Kadis/Kanwil	<input type="checkbox"/>	

Palangka Raya,

Yang Menghadapi


Edy Sutrisno



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA

Gedung Mardjono Reksodiputro Lt. 1, Jl. Salemba Raya No. 4 Jakarta 10430
Telp. (021) 3913606, 3913607, Fax (021) 3921088
Gedung Mochtar Lt. 3, Jl. Pegangsaan Timur No. 16 Jakarta 10320
Telp/Fax: (021) 3141831
<http://www.ui.ac.id>, www.admsci.ui.ac.id

No. : 392/H2.F9.03.PPs.S3/PDP.04.02/2012
Lamp. : 1 (satu) berkas proposal disertasi
Hal. : Permohonan melakukan penelitian

Jakarta, 27 Februari 2012

Kepada Yth.
Bapak Gubernur Jawa Timur
Di Surabaya

Sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan studi di Program Doktor Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, mahasiswa diwajibkan untuk melakukan penulisan disertasi. Terkait dengan hal tersebut, maka mahasiswa berikut ini :

Nama : **Edy Sutrisno**
NPM : **0806402401**
Judul Disertasi : **Gubernur Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia**
Promotor : **Prof. Dr. Eko Prasajo**
Ko-Promotor : **Dr. Roy V. Salomo, MSoc.Sc.**

akan melakukan penelitian di instansi yang Bapak pimpin. Melalui surat ini dimohon dengan hormat kiranya Bapak dapat memberikan izin kepada yang bersangkutan untuk mengumpulkan data yang diperlukan guna penulisan disertasi tersebut. Nomor telepon yang dapat dihubungi mahasiswa dimaksud adalah 08176001002.

Demikian surat ini disampaikan. Atas perhatian dan kerjasama yang diberikan, diucapkan terima kasih.

Ketua Program,

Dr. Roy V. Salomo, MSoc.Sc.
NIP. 195703021988071001



KEMENTERIAN DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA

REKOMENDASI PENELITIAN
NOMOR 070/1672.D.I

- a. Dasar : 1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 316), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 168);
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2011 tentang Pedoman Penerbitan Rekomendasi Penelitian.
- b. Menimbang : Surat Ketua Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia Nomor 342/H2.F9.03.PPs.S3/PDP.04.02/2012 Tanggal 27 Februari 2012 Perihal Permohonan Melakukan Penelitian.

MENTERI DALAM NEGERI, memberikan rekomendasi kepada:

- a. Nama/Obyek : Edy Sutrisno
- b. Jabatan/Tempat/
Identitas : Mahasiswa/ Gedung Mardjono Reksodiputro Lt. 1, Jl. Salemba Raya No. 4 Jakarta 10430/ No. SIM 740512212037, Telp. 021-3913606, 08176001002;
- c. Untuk : 1) Melakukan penelitian, dengan proposal berjudul Gubernur Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) Lokasi penelitian: Provinsi Jawa Timur (1 provinsi);
- 3) Waktu/Lama penelitian: Mei s.d. Oktober 2012 (6 bulan);
- 4) Anggota tim peneliti: -

Demikian rekomendasi ini dibuat untuk digunakan seperlunya.

Jakarta, 23 Mei 2012

MENTERI DALAM NEGERI
DIREKTUR JENDERAL
KESATUAN BANGSA DAN POLITIK



Jano
A. TANRIBALI L.



KEMENTERIAN DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA

DIREKTORAT JENDERAL KESATUAN BANGSA DAN POLITIK

Jalan Medan Merdeka Utara No. 7 Telp.(021) 3450038, Fax (021) 3454270, Jakarta, 10110

Jakarta, 30 Mei 2012

Nomor : 070/1738.D.I
Lampiran : 1 (satu) berkas
Perihal : Rekomendasi Penelitian

Kepada
Yth. Gubernur Jawa Timur
u.p. Kepala Badan Kesbangpol dan Linmas.

Dalam rangka memperlancar pelaksanaan kegiatan penelitian, bersama ini terlampir disampaikan Rekomendasi Penelitian Nomor 070/1672.D.I Tanggal 23 Mei 2012 atas nama Edy Sutrisno, dengan judul proposal Gubernur Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia di Provinsi Jawa Timur, untuk dapat ditindaklanjuti.

Demikian untuk menjadi maklum dan terima kasih.

a.n. DIREKTUR JENDERAL
KESATUAN BANGSA DAN POLITIK
SEKRETARIS DITJEN,



[Handwritten Signature]
H. A. RACHMAN, M.Sc., M.Si.
Pembina Utama Madya (IV/d)
NIP. 19520918 198003 1 001

Tembusan:

Yth. Bapak Dirjen Kesbangpol, sebagai laporan.



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA

Gd. Mardjono Reksodiputro Lt. 1, Jl. Salemba Raya No. 4 Jakarta 10430
Telp. (021) 3913606, 3913607, Fax. (021) 3921088
Gd. Mochtar Lt.3, Jl. Pegangsaan Timur No. 16 Jakarta 10320
Telp. / Fax. (021) 3141831
www.ui.ac.id ; www.admsci.ui.ac.id

No. : /H2.F9.03. PPs S2/PDP.04.02/2011
Lamp. : -
Hal. : Permohonan melakukan penelitian

Jakarta, 3 Februari 2012

Yang terhormat

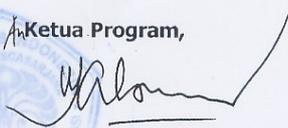
Bapak Sekretaris Daerah Kabupaten Pulang Pisau
Di Pulang Pisau, Kalimantan Tengah

Sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan studi di Program Doktor Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, mahasiswa diwajibkan untuk melakukan penulisan disertasi. Terkait dengan hal tersebut, maka mahasiswa berikut ini :

Nama : Edy Sutrisno
NPM : 0806402401
Judul Disertasi : Gubernur dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia
Promotor : Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ.
Ko-Promotor : Dr. Roy V. Salomo, M.Soc., Sc.

akan melakukan penelitian di instansi yang Bapak pimpin. Melalui surat ini dimohon dengan hormat kiranya Bapak/Ibu dapat memberikan izin kepada yang bersangkutan untuk mengumpulkan data yang diperlukan guna penulisan disertasi tersebut.

Demikian surat ini disampaikan. Atas perhatian dan kerjasama yang diberikan, diucapkan terima kasih.


Ketua Program,
Dr. Roy V. Salomo, M.Soc., Sc.
NIP. 195703021988071001



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA

Gd. Mardjono Reksodiputro Lt. 1, Jl. Salemba Raya No. 4 Jakarta 10430
Telp. (021) 3913606, 3913607, Fax. (021) 3921088
Gd. Mochtar Lt.3, Jl. Pegangsaan Timur No. 16 Jakarta 10320
Telp. / Fax. (021) 3141831
www.ui.ac.id ; www.admsci.ui.ac.id

No. : /H2.F9.03. PPs S2/PDP.04.02/2011
Lamp. : -
Hal. : Permohonan melakukan penelitian

Jakarta, 3 Februari 2012

Yang terhormat

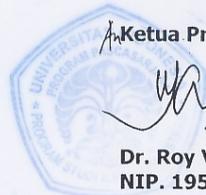
Bapak Wakil Bupati Kapuas
Di Kapuas, Kalimantan Tengah

Sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan studi di Program Doktor Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, mahasiswa diwajibkan untuk melakukan penulisan disertasi. Terkait dengan hal tersebut, maka mahasiswa berikut ini :

Nama : Edy Sutrisno
NPM : 0806402401
Judul Disertasi : Gubernur dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia
Promotor : Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ.
Ko-Promotor : Dr. Roy V. Salomo, M.Soc., Sc.

akan melakukan penelitian di instansi yang Bapak pimpin. Melalui surat ini dimohon dengan hormat kiranya Bapak/Ibu dapat memberikan izin kepada yang bersangkutan untuk mengumpulkan data yang diperlukan guna penulisan disertasi tersebut.

Demikian surat ini disampaikan. Atas perhatian dan kerjasama yang diberikan, diucapkan terima kasih.



Ketua Program,

Dr. Roy V. Salomo, M.Soc., Sc.
NIP. 195703021988071001

wkup 968



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA

Gd. Mardjono Reksodiputro Lt. 1, Jl. Salemba Raya No. 4 Jakarta 10430
Telp. (021) 3913606, 3913607, Fax. (021) 3921088
Gd. Mochtar Lt.3, Jl. Pegangsaan Timur No. 16 Jakarta 10320
Telp. / Fax. (021) 3141831
www.ui.ac.id ; www.admsci.ui.ac.id

No. : /H2.F9.03. PPs S2/PDP.04.02/2011

Jakarta, 3 Februari 2012

Lamp. : -

Hal. : Permohonan melakukan penelitian

Al. Sekeloa
Tanjung, kepd
SKPD
teknis.
Dmp

Yang terhormat
Bapak Walikota Palangkaraya
Di Palangkaraya, Kalimantan Tengah

Al. Sekeloa
Sdr. Laksana
Dmp

WK,
8/12
II

Yth. Bapak Walikota
Mohon kesediaan
Nawakan cara dgn
Bapak Walikota

selesai

WK,
8/12
II

Sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan studi di Program Doktor Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, mahasiswa diwajibkan untuk melakukan penulisan disertasi. Terkait dengan hal tersebut, maka mahasiswa berikut ini :

8/12
II

Nama : Edy Sutrisno
NPM : 0806402401
Judul Disertasi : Gubernur dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia
Promotor : Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ.
Ko-Promotor : Dr. Roy V. Salomo, M.Soc., Sc.

akan melakukan penelitian di instansi yang Bapak pimpin. Melalui surat ini dimohon dengan hormat kiranya Bapak/Ibu dapat memberikan izin kepada yang bersangkutan untuk mengumpulkan data yang diperlukan guna penulisan disertasi tersebut.

Demikian surat ini disampaikan. Atas perhatian dan kerjasama yang diberikan, diucapkan terima kasih.

AnKetua Program,

Dr. Roy V. Salomo, M.Soc., Sc.
NIP. 195703021988071001



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA

Gedung Mardjono Reksodiputro Lt. 1, Jl. Salemba Raya No. 4 Jakarta 10430
Telp. (021) 3913606, 3913607, Fax (021) 3921088
Gedung Mochtar Lt. 3, Jl. Pegangsaan Timur No. 16 Jakarta 10320
Telp/Fax: (021) 3141831
<http://www.ui.ac.id>, www.admsci.ui.ac.id

No. : 342 /H2.F9.03.PPs.S3/PDP.04.02/2012 Jakarta, 27 Februari 2012
Lamp. : 1 (satu) berkas proposal disertasi
Hal. : Permohonan melakukan penelitian

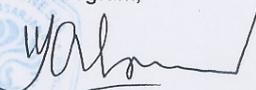
Kepada Yth.
Bapak Bupati Bojonegoro
Di Bojonegoro

Sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan studi di Program Doktor Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, mahasiswa diwajibkan untuk melakukan penulisan disertasi. Terkait dengan hal tersebut, maka mahasiswa berikut ini :

Nama : **Edy Sutrisno**
NPM : **0806402401**
Judul Disertasi : **Gubernur Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia**
Promotor : **Prof. Dr. Eko Prasajo**
Ko-Promotor : **Dr. Roy V. Salomo, MSoc.Sc.**

akan melakukan penelitian di instansi yang Bapak pimpin. Melalui surat ini dimohon dengan hormat kiranya Bapak dapat memberikan izin kepada yang bersangkutan untuk mengumpulkan data yang diperlukan guna penulisan disertasi tersebut. Nomor telepon yang dapat dihubungi mahasiswa dimaksud adalah 08176001002.

Demikian surat ini disampaikan. Atas perhatian dan kerjasama yang diberikan, diucapkan terima kasih.

Ketua Program,

Dr. Roy V. Salomo, MSoc.Sc.
NIP. 195703021988071001