

Eksistensi Gubernur Dalam Konteks Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Di Indonesia

M. Syaiful Rachman, SH. MH.

Peneliti Pusat Kajian Konstitusi Lampung
m.rachman@pkkl.org

Ferdy Ferdian, SH. MH.

Program Studi Hukum Universitas Nusa Putra
ferdy.ferdian@nusaputra.ac.id

Abstract

This paper will describe Governor existence as representative of National Government in local region and as implementer of regional autonomy. Analytical tools for this paper is Law of The Republik Indonesia No.22 of 1999 about Local Government and its revision in Law of The Republik Indonesia No. 32 of 2004 and some of Government Regulation which are following of both Law. Focus of this paper are (1) Roles of existence and functions of Local Government Province and Governor as an actor of decentralization, deconcentration and medebewind; (2) Roles and functions Governor as representative of National Government in Local Region. At last, I give some recommendation for strengthening position, role and authority for Governor as representative National government in local region.

Keywords: governor, decentralization, autonomy, role of existence

A. PENDAHULUAN

Konsep desentralisasi yang dalam penggunaannya di Indonesia sering digunakan secara silih berganti dengan konsep otonomi daerah, apabila dikaji berdasarkan sejarah perkembangannya sesungguhnya bukanlah hal baru dalam sistem pemerintahan dan ketatanegaraan Indonesia. Kedua konsep tersebut bahkan telah ada sejak sebelum kemerdekaan, yakni pada masa Pemerintahan Hindia-Belanda ketika diterbitkan *Desentralizatie Wet* 1903.¹ Dalam perkembangannya kebijakan tersebut ditempuh sebagai upaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, serta memenuhi hak-hak demokrasi pada tingkat lokal yang menjadi tuntutan utama masyarakat pasca jatuhnya kekuasaan rezim orde baru.

Masalahnya adalah, sebagai negara kesatuan Indonesia tidak mungkin menerapkan prinsip desentralisasi secara mutlak tanpa adanya perimbangan dengan prinsip sentralisasi.

Desentralisasi ditempuh dengan pertimbangan bahwa luasnya negara Indonesia akan menjadi penghambat bagi pelayanan pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, oleh sebab itu kebijakan otonomi daerah ditempuh sebagai upaya *bringing the state closer to the people*. Akan tetapi di sisi lain bila desentralisasi dan otonomi secara mutlak diberlakukan justru menimbulkan potensi disintegrasi yang mengancam prinsip persatuan dan kesatuan negara Indonesia. Atas dasar pertimbangan yang demikian pula konstitusi (baca: UUD Tahun 1945) telah terlebih dahulu mengamanatkan bahwa desentralisasi yang diberlakukan haruslah dijalankan dengan berdasarkan atas “azas otonomi pembantuan”.² Dengan berpedoman pada azas ini maka dalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut tidak ada urusan atau kewenangan yang bersifat mutlak yang menjadi urusan atau kewenangan daerah, melainkan harus dikerjakan secara bersama-sama dengan Pemerintah Pusat (*concurrent*).

Konsep desentralisasi yang dianut oleh UUD Tahun 1945 pada hakikatnya memiliki empat dimensi penting yang perlu diperhatikan, yaitu meliputi bentuk hubungan kewenangan, bentuk dan eksistensi kelembagaan,

¹ Kebijakan ini menyerahkan sebagian kewenangan pemerintah nasional (Gubernur Jenderal di Batavia) kepada Residen di daerah-daerah. Meski kebijakan politiknya sudah ada sejak masa itu, namun praktik otonomi daerah tidak pernah diimplementasi sepenuh hati hingga hampir 100 tahun kemudian. Lihat dalam Proceeding Seminar Nasional “Menata Ulang Desentralisasi dari Daerah”, Fisipol UGM, Yogyakarta, 25 Januari 2010.

²Lihat Pasal 18 Ayat (2) UUD Tahun 1945 Amandemen kedua yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

perimbangan keuangan, dan bentuk serta mekanisme pengawasan.³ Mengenai masalah kewenangan, hubungan dan pola pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan sangat mempengaruhi terhadap sejauhmana Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan Pemerintahan, karena wilayah kekuasaan Pemerintah Pusat meliputi pula Pemerintah Daerah, maka dalam hal tersebut yang menjadi obyek yang diurus adalah sama, namun dengan kewenangannya yang berbeda. Hubungan dan pola pembagian kewenangan ini membawa implikasi pada keseimbangan keuangan yang harus dilakukan serta mekanisme pengawasan sebagai konsekuensi yang muncul dari pemberian kewenangan, agar terjaga keutuhan negara kesatuan.

Berkenaan dengan itu, Pasal 18 Ayat (1) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi, dan tiap-tiap Provinsi itu dibagi lagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing memiliki pemerintahan daerahnya sendiri-sendiri. Konsekuensi logis sehubungan konfigurasi pembagian wilayah negara dan kebijakan desentralisasi serta otonomi daerah tersebut adalah bahwa eksistensi Gubernur selain sebagai kepala daerah pada pemerintahan daerah otonom, juga berkedudukan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Eksistensi Gubernur sebagai kepala daerah otonom pada gilirannya menimbulkan persoalan terutama jika dikaitkan dengan ketentuan normatif dalam Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa Provinsi bukan merupakan Pemerintahan atasan dari Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan ini secara otomatis memutus hubungan hierarkis antara Daerah Provinsi dengan Kabupaten/Kota yang pada akhirnya menimbulkan persoalan yakni adanya tumpang tindih kewenangan. Meskipun melalui UU No. 32 Tahun 2004 ketentuan tersebut direvisi dengan menguatkan eksistensi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, tetapi dalam tataran implementasinya masih terjadi kekeliruan pemahaman terhadap esensi otonomi daerah

yang akhirnya tetap mengesampingkan eksistensi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah.

Penguatan eksistensi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah berbanding terbalik dengan penguatan eksistensinya sebagai kepala pemerintahan daerah otonom. Hal ini misalnya dibuktikan dengan adanya penguatan pada mekanisme pemilihan kepala daerah Provinsi secara langsung yang semakin menegaskan eksistensi Gubernur sebagai kepala daerah dari suatu daerah otonom. Dari perspektif ini maka hubungan antara pusat dan daerah, khususnya daerah Provinsi menjadi jauh dari azas otonomi pembantuan, melainkan semakin bergeser ke arah otonomi yang mutlak.

Memang secara konstitusional, otonomi diberlakukan seluas-luasnya bahkan daerah otonom diberikan hak untuk mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya. Tetapi dengan adanya kekeliruan pemahaman atas esensi desentralisasi dan otonomi tersebut ditunjang pula dengan politik hukum pembentukan aturan-aturan khusus pada bidang sektoral yang sering tidak sama dalam menempatkan suatu kewenangan, bukan tidak mungkin akan menimbulkan tarik menarik kewenangan antara Pemerintah Pusat dan daerah, serta antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sehingga.⁴

Bertolak dari apa yang telah diuraikan tersebut, maka tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji eksistensi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, serta sebagai kepala Pemerintah Daerah otonom dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah, guna menemukan gambaran mengenai reposisi yang ideal atas eksistensi Gubernur dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. RUMUSAN PERMASALAHAN

⁴Dalam hal tersebut **Bagir Manan** menyatakan bahwa meskipun lingkungan Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan satu kesatuan susunan yang mencerminkan keutuhan bentuk negara kesatuan, tetapi karena adanya ruang lingkup wewenang yang berbeda maka sangat mungkin untuk terjadinya *spanning* hubungan antara keduanya. Periksa Bagir Manan. "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945". Disertasi Doktor Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 1990, hal. 3.

³Lihat dalam Kerangka Acuan Penelitian Studi Hubungan Pusat Dan Daerah Kerjasama DPD RI Dengan Perguruan Tinggi Di Daerah, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Jakarta 2009, hal. 6.

Adapun permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah format desentralisasi dan implikasinya terhadap kedudukan Kepala Daerah di Indonesia?
2. Bagaimanakah eksistensi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, serta sebagai kepala Pemerintah Daerah otonom dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia?

C. PEMBAHASAN

1. Format Desentralisasi Dan Implikasinya Terhadap Eksistensi Kepala Daerah

Persoalan mendasar dalam membentuk sebuah organisasi negara adalah selalu berkaitan erat dengan pilihan mengenai bentuk negara yang kemudian akan menentukan hubungan yang ada di dalam organisasi pemerintahan negara tersebut. Sehubungan dengan itu, Pasal 1 Ayat (1) UUD Tahun 1945 menentukan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik” yang berarti bahwa bagi bangsa Indonesia, bentuk negara kesatuan adalah sesuatu yang diidealkan dan diposisikan sebagai salah satu prinsip utama yang harus dipertahankan. Bahkan pasca amandemen UUD Tahun 1945, dalam Pasal 37 Ayat (5) UUD Tahun 1945 menegaskan “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Artinya bahwa bentuk kesatuan dengan segala resiko dan akibatnya merupakan pilihan yang final dan tidak dapat diganggu gugat.

Dalam perspektif teoritis, **CF Strong** memandang bahwa konsekuensi dari bentuk negara kesatuan adalah bahwa kekuasaan apapun yang dimiliki oleh tiap-tiap wilayah dalam suatu negara dikelola sebagai suatu keseluruhan oleh pemerintah pusat dan harus diselenggarakan menurut kebijakan pemerintah pusat itu.⁵ Bahkan atas pendapat tersebut lebih jauh cenderung ditafsirkan sebagai prinsip *unitarisme* mutlak dimana dalam suatu negara kesatuan kekuasaan pusat adalah kekuasaan tertinggi di atas seluruh wilayah negara, tanpa ada batasan yang ditetapkan oleh hukum yang

memberikan kekuasaan khusus pada bagian-bagian wilayahnya.

Penafsiran tersebut tentu saja sangat menggelisahkan, terutama jika dikaitkan dengan pilihan bentuk negara kesatuan Indonesia yang sudah tidak dapat dirubah lagi. Sejarah bangsa Indonesia sendiri telah mencatat bahwa sifat kesatuan dan kekuasaan yang sentralistik telah memberikan peran yang besar (*omni potent*) serta intervensi yang luas (*omni present*) kepada negara dalam berbagai aspek kehidupan sosial. Struktur dan format penguasaan negara seperti itu pada akhirnya menempatkan pemerintah daerah tidak lebih hanya sebagai instrumen bagi pemerintah pusat dalam mengendalikan kepentingan pemerintah pusat di daerah. Dengan format seperti ini maka tujuan mensejahterakan rakyat menjadi terabaikan dan digantikan dengan upaya-upaya untuk mempertahankan kepentingan penguasa. Selama lebih kurang tiga dekade, negara kesatuan Indonesia dijalankan dengan format yang relevan dengan teori negara kesatuan yang dikemukakan oleh **Apeldoorn**,⁶ yakni di mana kekuasaan negara hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat, dan provinsi-provinsi tersebut tidak mempunyai hak yang mandiri.

Implikasi dari struktur kekuasaan yang sentralistik terhadap pemerintahan di daerah pada masa itu sangatlah besar. Misalnya dilihat dari konsep pemisahan kekuasaan/kewenangan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam pemerintahan daerah, seorang Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) memiliki eksistensi tidak hanya sebagai kepala administratif wilayah tetapi juga merupakan kepanjangan tangan (*derevasi*) pemerintahan pusat yang tidak bertanggungjawab kepada lembaga legislatif (DPRD) melainkan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Demikian juga dengan Bupati/Wali Kota, mereka tidak bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota melainkan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.

Pemikiran untuk melakukan restrukturisasi kekuasaan negara, baru mulai dijadikan sebagai prioritas utama dan terlaksana setelah jatuhnya rezim orde baru pada tahun

⁵C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi di Dunia*, Nusamedia, Bandung, 2008, hal. 87.

⁶Lihat Apeldoorn dalam Tim Penyusun, *Otonomi atau Federalisme, dampaknya terhadap Perekonomian*, Pustaka Sinar Harapan, Harian Suara Pembaharuan, Jakarta, 2000, hal. 14.

1998. Di masa itu tuntutan penyelenggaraan negara secara demokratis demikian tinggi sebagai konsekuensi dari kesadaran masyarakat Indonesia akan hakikat suatu negara hukum. Masyarakat menghendaki agar pemerintahan harus berasal dari rakyat yaitu mereka yang duduk sebagai penyelenggara negara atau pemerintahan harus terdiri dari seluruh rakyat itu sendiri atau yang disetujui dan didukung oleh rakyat. Penyelenggaraan negara atau pemerintahan harus dilakukan sendiri oleh rakyat atau atas nama rakyat yang mewakili, serta pemerintahan harus dijalankan sesuai dengan kehendak rakyat. Konsep penyelenggaraan pemerintahan tersebut tentu tidak akan diperoleh dari struktur pemerintahan yang sentralistik. Tuntutan tersebut hanya mungkin terlaksana jika prinsip negara kesatuan Indonesia dijalankan dengan struktur desentralisasi kekuasaan.

Meskipun ketentuan Pasal 37 Ayat (5) UUD Tahun 1945 menegaskan bahwa “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”, tetapi banyak negara-negara dengan bentuk negara kesatuan (*unitary state*) melakukan pembagian kewenangan/urusan pemerintah dengan format desentralisasi. Hal ini diungkapkan oleh **Nicole Niessen** yang menurutnya bahwa “pembagian kewenangan dalam negara kesatuan (*unitary state*) dapat dipusatkan atau dipencarkan”.⁷ Dalam konteks tersebut, **Bagir Manan** juga menjelaskan bahwa desentralisasi secara umum merupakan “bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan, atau pejabat”, yang dengan demikian menurutnya “desentralisasi bukanlah asas dan bentuk melainkan sebuah proses”.⁸ Artinya pelaksanaan desentralisasi bukan berarti merubah asas dan bentuk negara kesatuan menjadi kumpulan wilayah-wilayah otonom yang disatukan (federasi), melainkan memecahkan atau membagi proses pelaksanaan kekuasaan

dalam negara tersebut. Sementara sifat pemerintahan yang otonom dalam konsep desentralisasi hanyalah meliputi pemencaran kekuasaan dalam bidang-bidang otonom saja.

Sedangkan **Koesoemahatmadja** mengklasifikasikan desentralisasi ke dalam dua kelompok, yaitu *ambtelijke decentralisati/deconsentratie* (dekonsentrasi) dan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan) yang terbagi lagi menjadi desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*) dan desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*).⁹ Lebih lanjut dijelaskan bahwa bahwa desentralisasi teritorial mencakup *autonomie* (otonomi) dan *medebewind* atau *zelfbestuur* (tugas pembantuan).¹⁰ Pemahaman ini mengindikasikan bahwa baik otonomi maupun tugas pembantuan, sebenarnya keduanya masuk di dalam lingkup konsep desentralisasi. Sejalan pula dengan hal itu, **Van Der Port** membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi teritorial yang menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah dengan desentralisasi fungsional yang menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu. Dalam konteks ini **Van Der Port** melihat bahwa pelaksanaan pemerintahan dalam suatu negara yang menerapkan konsep desentralisasi, dilakukan baik oleh Pemerintah Pusat maupun berbagai badan otonom. Badan-badan otonom ini dibedakan antara desentralisasi berdasarkan teritorial (*territorial decentralisatie*) dan desentralisasi fungsional (*functionaele decentralisatie*).¹¹ Dari konsepsi tersebut dapat dipahami bahwa sifat otonom yang merupakan wujud desentralisasi itu adalah berupa kemandirian satuan wilayah-wilayah negara walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan wilayah yang merdeka.

Jadi dari pemahaman teori desentralisasi dan otonomi di atas, terbuka peluang bagi Indonesia agar mengambil langkah alternatif untuk menerapkan konsep desentralisasi guna mengatasi kelemahan-kelemahan prinsip negara kesatuan dan sentralisasi. Langkah antisipatif tersebut telah digariskan oleh UUD Tahun 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia yang sejak awal telah menegaskan dianutnya prinsip

⁷Periksa Nicole Niessen, *Municipal Government In Indonesia Policy, law and Practice of Decentralization and Urban Planning*, Research School CNWS School of Asian, African, and Amerindian Studies, Universiteit Leiden, The Netheralands, 1999, hal. 21. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pad.173/pdf>

⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hal. 10.

⁹RDH Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistim Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1979, hal. 15.

¹⁰*Ibid.*

¹¹Bagir Manan, *Op, Cit.*, hal. 101.

otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip itu tercermin dalam amanat Pasal 18 UUD Tahun 1945 Sebelum Perubahan mengenai pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahan yang ditetapkan dengan undang-undang. Di dalam Penjelasan pasal tersebut dikemukakan adanya daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) dan pada daerah-daerah tersebut akan diadakan badan perwakilan sehingga pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Tuntutan desentralisasi dan pemberian otonomi daerah kemudian menjadi bagian dari agenda demokratisasi di era reformasi hingga lahir UU Nomor 22 Tahun 1999 yang selanjutnya diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. Kembalinya otonomi daerah tidak hanya diwujudkan dalam bentuk hukum undang-undang, tetapi juga ditegaskan kembali dalam UUD Tahun 1945 melalui perubahan yang dilakukan oleh MPR. Ketentuan tentang pemerintahan daerah yang semula hanya diatur dalam satu pasal tanpa ayat (Pasal 18), kemudian diperinci lagi pengaturannya menjadi 3 Pasal (Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B), yang berisi 11 ayat.

Di samping menentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, konstitusi juga menentukan bahwa masing-masing daerah tersebut mempunyai pemerintahan daerah yang mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Untuk melaksanakan otonomi tersebut pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain (misalnya keputusan Gubernur atau keputusan Bupati/Walikota).

Dikaji berdasarkan ruang lingkup serta pola penyerahan kewenangan yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, memperlihatkan adanya perbedaan yang signifikan dengan ruang lingkup dan pola yang diatur dalam UU Nomor 22 tahun 1999. Pola yang dikembangkan UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan daerah ditentukan jelas mengenai apa-apa yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan apa-apa yang menjadi kewenangan Provinsi serta apa yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota.

Kewenangan Kabupaten/Kota adalah kewenangan yang tidak termasuk kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi. Dalam konteks ini undang-undang tidak memberi ruang kepada Pemerintah Pusat untuk mencampuri urusan yang telah menjadi kewenangan Provinsi, Kabupaten dan Kota. Provinsi tidak pula dapat mencampuri urusan-urusan Kabupaten/Kota. Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang diatur adalah pembagian urusan pemerintahan yang dituangkan khusus untuk penyelenggaraan pemerintahan.

Antara pembagian kewenangan dengan pembagian urusan jelas terdapat perbedaan yang mendasar. Secara yuridis kewenangan diartikan sebagai hak dan kekuasaan Pemerintah untuk menentukan atau mengambil kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan urusan pemerintahan diartikan sebagai isi dari kewenangan itu sendiri. Oleh sebab itu maka pola desentralisasi dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah pada desentralisasi kewenangan yang dengan kewenangan itu Pemerintah Daerah otonom dapat menentukan apa-apa yang akan menjadi isi dari kewenangannya.

Sementara itu, jika prioritas desentralisasi itu dilakukan pada pembagian urusan, maka kewenangan daerah hanya sebatas urusan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dan bertambah apabila dilakukan penyerahan oleh Pemerintah Pusat. Oleh sebab itu terlihat bahwa meskipun UU No. 32 Tahun 2004 masih memaknai desentralisasi sebagai penyerahan wewenang, tetapi sesungguhnya desentralisasi yang diberlakukan hanya dalam hal penyerahan urusan. Bahkan atas urusan yang diserahkan kepada daerah itu diberikan aturan-aturan yang ketat sehingga tidak mudah untuk dikelola daerah dengan leluasa sebagai urusan rumah tangga sendiri yang otonom. Pada titik inilah sering timbul persoalan kedudukan antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Secara normatif UU No. 32 Tahun 2004 menyerahkan urusan yang sama baik kepada Pemerintah Daerah Provinsi maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk mengelola daerahnya secara otonom. Tetapi tidak jelas sifat otonom itu diberikan kepada daerah Provinsi atau daerah Kabupaten/Kota. Sehingga meskipun UU No. 32 Tahun 2004 tidak lagi menyatakan bahwa Provinsi bukan merupakan Pemerintahan atasan dari Daerah Kabupaten/Kota, namun karena UU ini tidak tegas menentukan pemberian otonomi

kepada daerah tingkat mana, maka pada gilirannya tarik-menarik kekuasaan pun sering terjadi.

Hal itu terjadi karena pengaturan terhadap tugas dan kewenangan Pemerintah Provinsi yang dipimpin Gubernur dalam UU No. 32 Tahun 2004 diatur lebih luas yang meliputi urusan wajib dan urusan pilihan berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 2007, tetapi tidak eksplisit karena tugas dan kewenangan yang dimiliki Provinsi masih dapat berbagi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota melalui urusan bersama. Kemudian format tugas dan kewenangan Gubernur dalam pelaksanaan otonomi daerah terbagi atas dua peran, yaitu sebagai daerah otonom dan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Dalam kapasitas sebagai daerah otonom, Provinsi memiliki kewenangan mengelola desentralisasi, dekonsentrasi serta tugas pembantuan. Sedangkan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, Provinsi bertugas melakukan koordinasi, pembinaan serta pengawasan terhadap Kabupaten/Kota dalam melaksanakan otonomi daerah di Provinsi bersangkutan.

Namun dalam kapasitasnya sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah itu, eksistensi Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi tidak diatur secara maksimal, bahkan kecenderungannya akan mudah dikesampingkan dengan fokus pengaturan sebagai daerah otonom. Di samping itu, paradigma UU No. 22 Tahun 1999 yang lebih banyak menonjolkan aturan administratif, serta Gubernur dianggap bukan sebagai atasan Bupati/Walikota masih berpengaruh kuat dalam pelaksanaannya. Sehingga Kepala Daerah Kabupaten/Kota cenderung lebih mementingkan untuk melakukan sinergi kepentingan dengan pihak-pihak pelaku politik lokal yang menentukan jalannya pelaksanaan otonomi di tingkat Kabupaten/Kota, dalam hal ini misalnya partai politik dan lain sebagainya. Format desentralisasi dan otonomi dalam UU No. 32 Tahun 2004 pada gilirannya menempatkan partai politik pengusung Kepala Daerah Kabupaten/Kota sebagai 'atasan' Kepala Daerah Kabupaten/Kota daripada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Kondisi ini tentu menyimpang dari semangat desentralisasi dan otonomi daerah itu sendiri sebagaimana yang dicita-citakan oleh UUD Tahun 1945.

2. Eksistensi Gubernur Dalam Konteks Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia

Pada mulanya, terminologi Gubernur merupakan istilah yang digunakan untuk menyebut jabatan kepala pemerintahan negara-negara bagian (*state*) pada lingkungan negara-negara federal seperti di Amerika Serikat yang dikenal dengan '*Governor*'. Sedangkan di lingkungan negara-negara kesatuan (*unitary state*) seperti di Indonesia, Gubernur merupakan jabatan yang dipegang oleh kepala pemerintah daerah yang biasa disebut provinsi (*province*) atau dalam bentuk *prefecture* seperti di Jepang.¹² Di Indonesia, pengaturan mengenai jabatan Gubernur terdapat dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 yang menyatakan "*Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Selanjutnya mengenai tugas dan wewenang serta cara pengisian jabatan Gubernur itu ditentukan kemudian dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah serta dalam beberapa Peraturan Pemerintah yang berkaitan dengan itu.

Pertama-tama perlu dicermati ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Tahun 1945 pada klausul "*...sebagai kepala pemerintah daerah provinsi,...*", artinya bahwa Gubernur merupakan kepala **pemerintah** (dalam arti eksekutif) daerah Provinsi dan bukan sebagai kepala **pemerintahan** daerah Provinsi. Ketentuan ini telah mengindikasikan bahwa Jabatan Gubernur bukan sebagai kepala dari gabungan institusi gubernur (eksekutif) dan DPRD Provinsi (legislative), melainkan hanya sebagai kepala eksekutif atau hanya kepala institusi gubernur saja. Pengaturan seperti itu tentu hendak menunjukkan bahwa Gubernur dalam pengertian sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi adalah pemangku jabatan kepala

¹² Di negara-negara federal seperti Amerika Serikat dan Kanada, eksistensi jabatan Gubernur mutlak sebagai kepala pemerintahan tertinggi pada negara bagian yang otonom dan bukan merupakan kepanjangan tangan dari Pemerintah Pusat. Tetapi seperti di Kanada, diadakan jabatan *Lieutenant Gouvernor* (Wakil Gubernur) yang eksistensinya justru merupakan wakil dari Ratu atau Raja di Provinsi. Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Mahkamah Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal. 286-287.

institusi pelaksana/eksekutif kebijakan Pemerintah Pusat dalam bentuk peraturan perundang-undangan, serta kebijakan pemerintahan daerah itu sendiri dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) yang telah disusun bersama-sama dengan DPRD Provinsi. Dengan demikian, UUD Tahun 1945 sendiri telah menetapkan bahwa Jabatan Gubernur memiliki 2 (dua) dimensi eksistensi, pertama sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, dan kedua sebagai kepala pemerintah (eksekutif) pada suatu daerah otonom. Eksistensi Gubernur yang demikian tentu saja sebagai konsekuensi dari bentuk negara kesatuan dengan menerapkan prinsip desentralisasi yang di anut oleh Indonesia.

Namun demikian, eksistensi Jabatan Gubernur yang demikian itu bukan tidak menimbulkan permasalahan, justru dalam perkembangannya menimbulkan persoalan yang serius bahkan cenderung dapat merubah prinsip-prinsip kesatuan jika salah mengambil langkah dalam penataannya kembali. Hal itu dikarenakan apabila eksistensi Gubernur bergeser dari kepala pemerintah daerah Provinsi menjadi kepala pemerintahan daerah Provinsi, maka Indonesia bukan lagi sebagai negara kesatuan melainkan sebagai negara federal. Tetapi juga bila yang diperkuat adalah eksistensi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah dengan menghilangkan peranannya sebagai kepala daerah otonom, bukan tidak mungkin sentralisasi kekuasaan Pemerintah sebagaimana yang terjadi pada era orde baru akan terjadi lagi.

Sehubungan dengan pengaturan mengenai eksistensi Gubernur dalam menjalankan fungsi dan peran sebagai daerah otonom, daerah Provinsi memiliki tugas dan kewenangan berbeda antara pengaturan dalam UU No. 22 tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004. Sebagai daerah otonom, UU No. 22 Tahun 1999 secara eksplisit mengatur wilayah Provinsi yang tidak diatur oleh UU No. 32 Tahun 2004. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 ditentukan bahwa wilayah daerah Provinsi terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh 12 mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan. Kemudian UU No. 22 Tahun 1999 juga menentukan bahwa Provinsi melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Desentralisasi yang dimaksud merupakan penyerahan kewenangan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Provinsi selaku daerah otonom untuk mengatur dan

mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara dekonsentrasi dimaksudkan sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah dan/atau kepada instansi vertikal tertentu. Kemudian tugas pembantuan yang dimaksud merupakan penugasan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah dan Desa, dan dari daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang memberikan tugas tersebut.

Adapun mengenai kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom yang diatur oleh UU No. 22 Tahun 1999 bersifat lebih terbatas yaitu mencakup kewenangan di bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota, dan kewenangan di bidang pemerintahan tertentu lainnya. Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tersebut, Provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya nasional yang ada di wilayah bersangkutan kemudian bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun yang termasuk ke dalam lingkup kewenangan itu adalah sebagai berikut:

1. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;
2. Pengaturan kepentingan administratif;
3. Pengaturan tata ruang;
4. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah Pusat; serta
5. Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Sedangkan mengenai kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 didasarkan atas urusan wajib dan urusan pilihan yang pengaturannya lebih luas daripada pengaturan dalam UU No. 22 Tahun 1999. Peraturan mengenai hal itu kemudian diatur dalam Pasal 7 PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Di samping urusan wajib dan urusan pilihan, ada pula urusan bersama yang dikelola secara bersama-sama dengan Kabupaten/Kota serta ada urusan sisa yang

dikelola berdasarkan kekhasan daerah wilayah Provinsi yang tidak ditentukan secara eksplisit dalam PP No. 38 Tahun 2007. Sehingga dengan adanya ketentuan tersebut jelas bahwa Pemerintah Provinsi juga merupakan daerah otonom yang dapat mengelola urusan pemerintahannya sendiri.

Kemudian mengenai pengaturan peran dan fungsi Provinsi sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, UU No. 22 Tahun 1999 mengatur peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah cenderung mengarah kepada aktivitas administratif yakni mengenai kewenangan penguasaan wilayah administrasi provinsi yang mencakup kewenangan di bidang pemerintahan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Gubernur yang menjadi wakil pemerintah pusat di daerah. Peran dan fungsi ini sama sekali menghilangkan atau memutus hubungan hierarkis antara Daerah Provinsi dengan Daerah Kabupaten Kota, di mana Gubernur tidak memiliki fungsi eksekutif melainkan hanya sebagai wakil mutlak (kepanjangan tangan) dari Pemerintah Pusat. Gubernur tidak dapat menentukan dan memutuskan atas laporan-laporan atau sesuatu hal yang membutuhkan tindakan eksekusi dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, melainkan hanya sebagai penerima laporan tersebut untuk kemudian disampaikan kepada Pemerintah Pusat.

Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004, pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur lebih banyak bermakna eksekutif sehingga Gubernur pun lebih maksimal menjalankan wewenangnya dalam mewakili Pemerintah Pusat di daerah dari aspek eksekutif ketimbang administratif. Hal tersebut misalnya dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 10 Ayat (5) yang menentukan dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat di luar urusan pemerintahan, Pemerintah Pusat dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah, atau dapat menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa berdasarkan asas tugas pembantuan. Adanya ketentuan demikian merupakan kelanjutan konsep yang sebelumnya telah ditentukan dalam PP No. 39 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi. Menurut penjelasan PP tersebut, penggunaan asas dekonsentrasi dimaksudkan untuk mendapatkan

efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan umum, serta untuk menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah dan Daerah, serta antar Daerah. Akan tetapi ketentuan tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya, sehingga format pelaksanaan pemerintahan di daerah tetap dipengaruhi oleh paradigma desentralisasi dan otonomi yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999. Sehingga kemudian dikeluarkanlah PP No. 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Wilayah Provinsi.

Pada pokoknya, tujuan dikeluarkannya PP tersebut adalah bertujuan untuk memperkuat fungsi dan peran Gubernur sebagai Kepala Daerah sekaligus sebagai wakil Pemerintah Pusat di wilayah provinsi. PP tersebut juga hendak memperkuat hubungan antar tingkatan pemerintahan. Dalam pelaksanaan fungsi dan peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, maka hubungan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota dalam wilayah provinsi bersangkutan bersifat bertingkat atau hierarkis. Gubernur dapat melaksanakan peran dan fungsi pembinaan serta pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Bupati/Walikota di wilayah provinsi yang dipimpin oleh Gubernur tersebut.

Sementara penguatan peran dan fungsi Gubernur sebagai Kepala Daerah dapat dilakukan dengan memperkuat orientasi pengembangan wilayah serta memperkecil dampak kebijakan desentralisasi yang diterapkan oleh Bupati/Walikota yang bersifat menyimpang baik dalam ranah sosial maupun ekonomi lokal. Untuk aspek pembinaan atas penyelenggaraan pemerintah daerah oleh Bupati/Walikota, upaya yang dapat dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah adalah mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Sedangkan untuk aspek pengawasan, tugas Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah adalah menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien, efektif, berkesinambungan serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana yang terungkap dalam paparan tulisan ini, bahwa desentralisasi adalah langkah alternatif untuk mengatasi masalah sentralisasi kekuasaan yang timbul sebagai akibat bentuk negara kesatuan. Dengan adanya desentralisasi, maka terjadi pembentukan dan

implementasi kebijakan yang tersebar diberbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan perkataan lain, desentralisasi berfungsi untuk “mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat”.¹³ Lebih jauh, hakikat otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan dan pemerintahan kepada masyarakat.

Bertolak dari eksistensi Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi, baik dalam tugas dan kedudukannya sebagai wakil Pemerintah Pusat maupun sebagai kepala daerah otonom, serta dengan mempertimbangkan tujuan diadakannya desentralisasi, maka kiranya perlu untuk direnungkan kembali mengenai langkah-langkah yang ditempuh guna menciptakan keseimbangan kepentingan, baik kepentingan nasional maupun lokal. Melihat praktik dwi fungsi Gubernur yang telah berlangsung selama ini ternyata menimbulkan akibat yang justru menyimpang dari tujuan desentralisasi dan otonomi itu sendiri, maka di masa mendatang perlu untuk dipikirkan agar fokus dan titik berat pelaksanaan otonomi daerah menjadi hanya meliputi daerah Kabupaten/Kota saja. Menurut hemat penulis, tumpang tindih kewenangan akibat penguatan eksistensi Gubernur sebagai kepala daerah otonom, perlu segera diatasi dengan ketegasan memilih model desentralisasi yang ideal. Pelaksanaan desentralisasi di masa mendatang harus dititik beratkan pada level Kabupaten/Kota, sementara daerah Provinsi hanya menjalankan fungsi dekonsentrasi saja.

Ketegasan pemilihan model ini akan membawa dampak yang jelas pada pola dan mekanisme pengisian jabatan Gubernur tersebut. Oleh karena titik berat desentralisasi ada pada level Kabupaten/Kota, maka konsep otonomi pun harus sepenuhnya dilaksanakan pada level itu. Pengisian jabatan daerah Kabupaten/Kota harus diselenggarakan dengan melibatkan partisipasi penuh dari masyarakat melalui pemilihan langsung. Sedangkan model pengisian jabatan Gubernur tidak lagi dijalankan dengan konsep pemilihan langsung oleh rakyat.

Hal ini juga dengan pertimbangan bahwa praktik selama ini, masyarakat memilih dua kepala daerah, yakni kepala daerah Kabupaten/Kota serta kepala daerah Provinsi, yang padahal eksistensi kepemimpinan yang paling dirasakan oleh masyarakat adalah eksistensi kepemimpinan kepala daerah Kabupaten/Kota.

D. KESIMPULAN

Format desentralisasi dan otonomi daerah yang diberlakukan di Indonesia sebagai alternatif sentralisasi kekuasaan bentuk negara kesatuan, telah menimbulkan implikasi adanya dwi fungsi dan eksistensi Gubernur, yakni sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah yang menjalankan fungsi dekonsentrasi serta kepala pemerintah daerah otonom provinsi yang menjalankan fungsi desentralisasi. Format demikian menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara daerah provinsi dengan daerah Kabupaten/Kota yang sama-sama memiliki fungsi desentralisasi. Bahkan paradigma desentralisasi dan otonomi dengan format itu telah memutus hubungan hierarkis antara daerah Provinsi dengan daerah Kabupaten/Kota. Eksistensi Gubernur sebagai kepala pemerintah daerah otonom lebih dominan dibandingkan dengan eksistensinya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah sehingga mengakibatkan tidak terjadinya keseimbangan antara kepentingan nasional dan kepentingan lokal.

Permasalahan eksistensi gubernur dalam konteks desentralisasi dan otonomi perlu untuk segera diatasi dengan ketegasan memilih model desentralisasi yang berlakukan. salah satu format yang dapat dipilih misalnya dengan tegas menitik beratkan fungsi desentralisasi pada level Kabupaten/Kota dan fungsi dekonsentrasi dan otonomi pada daerah Provinsi. Dengan ketegasan pemilihan model ini maka tidak akan terjadi lagi tumpang tindih kewenangan serta menjamin terciptanya keseimbangan kepentingan yang bersifat nasional dan lokal, sehingga jalannya pembangunan nasional pun akan berjalan dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

Bagir Manan. 1990. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945”. Disertasi Doktor Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung.

¹³Bhenyamin Hoessein, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, dalam Kumpulan Tulisan pasang surut otonomi Daerah, Yayasan Tifa, Jakarta, 2005, hal. 198.

- _____. 2010. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Bhenyamin Hoessein. 2005. *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, dalam Kumpulan Tulisan pasang surut otonomi Daerah, Yayasan Tifa, Jakarta.
- C.F. Strong. 2008. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi di Dunia*, Nusamedia, Bandung.
- DPR RI. 2001. *Kerangka Acuan Penelitian Studi Hubungan Pusat Dan Daerah Kerjasama DPD RI Dengan Perguruan Tinggi Di Daerah*, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Mahkamah Konstitusi Press, Jakarta.
- Nicole Niessen. 1999. *Municipal Government In Indonesia Policy, law and Practice of Decentralization and Urban Planning*, Research School CNWS School of Asian, African, and Amerindian Studies, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pad.173/pdf>, Universitiet Leiden, The Netheralands.
- Proceeding Seminar Nasional “Menata Ulang Desentralisasi dari Daerah”, Fisipol UGM, Yogyakarta, 25 Januari 2010.
- RDH Koesoemahatmadja. 1979. *Pengantar Ke Arah Sistim Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Binacipta, Bandung.
- Tim Penyusun. 2010. *Otonomi atau Federalisme, dampaknya terhadap Perekonomian*, Pustaka Sinar Harapan, Harian Suara Pembaharuan, Jakarta.