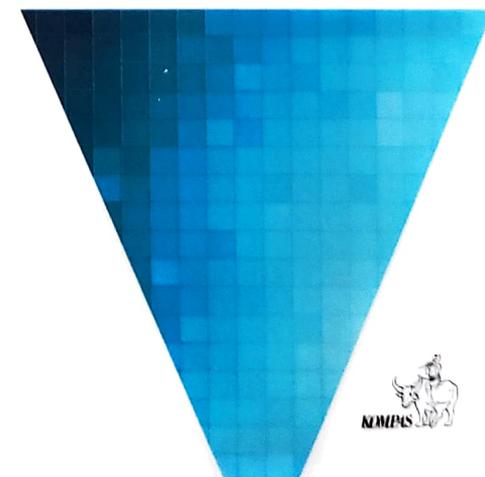
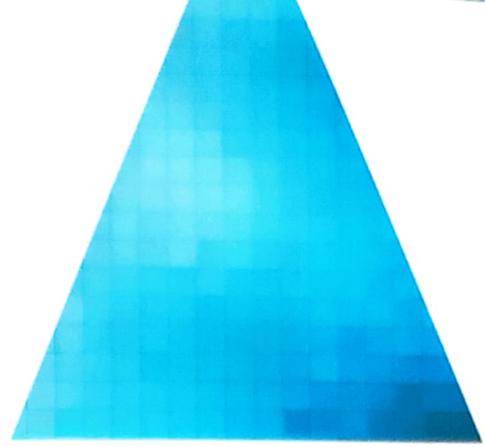


OTONOMI DAERAH:

Gagasan dan Kritik

(Refleksi 20 Tahun KPPOD)



OTONOMI DAERAH:

GAGASAN DAN KRITIK

(REFLEKSI 20 TAHUN KPP0D)

Copyright ©2022, KPP0D

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia
oleh Penerbit Buku Kompas, 2022

PT Kompas Media Nusantara

Jl. Palmerah Selatan 26-28

Jakarta 10270

e-mail: buku@kompas.com

Penulis:

Djisman S. Simandjuntak, Benjamin Abdurahman, Eddy Suratman,
Hefrizal Handra dan Fauzan Misra, Robert A. Simanjuntak & Khoirunnurofik
Khoirunurrofik, J. Kristiadi, Djohermansyah Djohan, Dr. Halilul Khairi

Desain sampul dan tata letak:

Yulius Wahyu Tri Utomo & Tim Penerbit Buku Kompas

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit

xii + 228 (240 hlm.); 15 cm x 23 cm

ISBN 978-623-346-370-6

ISBN 978-623-346-371-3 (PDF)

KMN 582212747

Isi di luar tanggung jawab Percetakan PT Grafika Mardi Yuana, Bogor

| | |
|--|-----|
| DESENTRALISASI POLITIK | 156 |
| • Korupsi dalam Kepemimpinan Lokal (Sekilas Renungan) J. Kristiadi | 157 |
| DESENTRALISASI ADMINISTRASI | 165 |
| • Reformulasi Desentralisasi Administrasi dan Ultimate Goal Otonomi Daerah: Evaluasi dan Rekomendasi Kebijakan Djohermansyah Djohan | 166 |
| • Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Hubungan Pusat dan Daerah Pasca Reformasi Dr. Halilul Khairi | 185 |
| Indeks | 216 |
| Para Penulis | 226 |

PERAN GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT DALAM HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH PASCA REFORMASI

Oleh
Dr. Halilul Khairi

Abstrak

Penelitian ini berujuan untuk melihat peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam memelihara hubungan pusat dan daerah pada negara kesatuan yang berotonomi, serta melihat peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan perspektif hermeneutika, dimana data dikumpulkan dan dianalisis menggunakan dokumen yang relevan baik dokumen kebijakan, laporan pemerintah maupun dokumen lainnya. Analisis data dilakukan dengan melakukan intrepretasi terhadap data untuk menjawab tujuan penelitian dengan menggunakan latar situasi pada saat dokumen tersebut dibuat atau diterbitkan dan diverifikasi dengan kondisi saat ini. Peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah yang diberikan oleh peraturan perundangan sudah cukup kuat, namun efektivitasnya bervariasi yang dipengaruhi oleh kapasitas aparatur unit kerja gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dukungan anggaran dan pemahaman serta tindakan gubernur dalam melaksanakan tugas dan wewenang tersebut. Peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah sudah cukup efektif dalam menjaga keselarasan kebijakan pusat-daerah melalui evaluasi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui koordinasi kegiatan instansi vertikal di daerah masih sangat terbatas, hal ini dikarenakan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan masih belum cukup kuat dan terbatas. Untuk memperkuat peranan wakil pemerintah pusat di daerah, jabatan wakil pemerintah pusat dipisah dengan jabatan gubernur sebagai kepala daerah. Untuk menjamin objektivitas dan independensi wakil pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah, perlu ditetapkan mekanisme pengangkatan dan pemberhentian yang objektif.

Kata Kunci: Dekonsentrasi, Koordinasi instansi vertikal, Otonomi Daerah, Pengawasan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Abstract

This study aims to see the role of the governor as the representative of the central government in maintaining central and regional relations in an autonomous unitary state and seeing the role of the governor as the representative of the central government in encouraging regional economic

growth. This study uses a qualitative method with a hermeneutic perspective, where data is collected and analyzed using relevant documents, both policy documents, government reports and other documents. Data analysis is carried out by interpreting the data to answer the research objectives using the background situation when the document was created or published and verified with current conditions. The role of the governor as the representative of the central government in supervising local governments given by laws and regulations is quite vital. Still, its effectiveness varies, which is influenced by the capacity of the governor's work unit apparatus as representatives of the central government, budget support and the understanding and actions of the governor in carrying out these duties and powers. The role of the governor as the representative of the central government in supervising regional governments is quite effective in maintaining the alignment of central-regional policies through the evaluation of regional regulations and regional head regulations. The role of the governor as the representative of the central government in encouraging regional economic growth through the coordination of the activities of vertical agencies in the regions is still minimal, and this is because the authority given by laws and regulations is still not strong enough and limited. To strengthen the representative of the central government in the regions, the position of representative of the central government was separated from the governor's position as head of the region. To ensure the objectivity and independence of central government representative office in supervising regional governments, it is necessary to establish an objective appointment and dismissal mechanism.

Keywords: Deconcentration; Inter-field office Coordination of Central Government; Local Autonomy; Local Government Control,

1. Pendahuluan

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat merupakan bentuk dekonsentrasi yang banyak digunakan di *Napoleonic country* atau di *Francophone West Africa*. Sebagai negara bekas jajahan belanda, penyelenggaraan pemerintahan Indonesia memang lebih banyak mengadopsi model yang diterapkan di Belanda dan Prancis (Hoessein, 2020) Pada era penjajahan Belanda pemerintahan di Indonesia dibagi 2 yaitu pemerintahan yang berada dibawah kerajaan belanda yang dipimpin oleh seorang Gubernur Jenderal sebagai wakil Ratu Belanda di Indonesia, dan terdapat pula pemerintahan daerah swaparaja atau pemerintahan pribumi yang diselenggarakan oleh kerajaan-kerajaan yang mempunyai perjanjian jangka panjang maupun perjanjian jangka pendek dengan pemerintahan belanda.

Susunan pemerintahan hindia belanda di Indonesia dibentuk berjenjang mulai tingkat nasional sampai tingkat kecamatan. Ditingkat pusat, Pemerintahan Hindia Belanda mempunyai beberapa kementerian yaitu *Binnenlandse Bestuur* (Kementerian Dalam Negeri) dan beberapa kementerian teknis. Kementerian Dalam Negeri membawahi pemerintahan wilayah yang pada tingkat provinsi dipimpin oleh gubernur, di bawah gubernur ditunjuk seorang *resident* yang membawahi kabupaten (*Regentschap*) yang dipimpin oleh *regent*. Setingkat kabupaten juga dibentuk kota (*Stadsgemeente*) yang dipimpin oleh *Burgemeester*, namun kota tidak berada di bawah residen, melainkan langsung dibawah gubernur. Dibawah residen dibentuk kewedanaan yang dipimpin oleh wedana dan dibawah wedana dibentuk kecamatan yang dipimpin oleh camat.

Berdasarkan *Bestuurhervormingswet 1922* dan *Indische staatsregeling 1925*, pada pemerintahan provinsi dibentuk dewan provinsi dan pada pemerintahan kabupaten dan pemerintahan kota dibentuk dewan kabupaten dan dewan kota. Namun pada keresidenan dan kewedanaan tidak dibentuk dewan. Dalam sistem pemerintahan Hindia Belanda ini gubernur, *resident*, *regent*, *burgemeester*, wedana dan camat merupakan kepala wilayah yang berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat. Unit dekonsentrasi kementerian teknis di wilayah berada dan bertanggung jawab kepada kepala wilayah, namun pembinaan teknis tetap berada dibawah kementerian masing-masing. Kepala wilayah juga bertugas untuk mengawasi seluruh pemerintahan daerah swaparaja yang ada di wilayahnya.

Model dekonsentrasi wilayah yang menempatkan kepala wilayah sebagai wakil pemerintah pusat seperti yang digunakan pada pemerintahan Hindia Belanda tersebut pernah ditinggalkan dan tidak digunakan pada awal pemerintahan Indonesia merdeka. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 tidak lagi terdapat wakil pemerintah pusat baik yang dirangkap oleh Kepala daerah maupun ditunjuk terpisah. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, peran pengawasan kepada pemerintah daerah dilakukan oleh gubernur kepala daerah, termasuk melakukan pengawasan kepada keputusan dewan perwakilan rakyat daerah dan pengawasan terhadap pemerintah daerah dibawahnya. Dalam Undang-

Undang Nomor 1 Tahun 1957 Kepala Daerah tidak lagi melakukan pengawasan terhadap keputusan DPRD, akan tetapi masih mempunyai kewenangan melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah di bawahnya. Pada periode Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 ini, pemerintahan Indonesia diwarnai oleh semangat demokrasi yang dianggap sebagai salah satu tujuan dari revolusi saat itu. Pada era ini, kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan daerah berupa kekuasaan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sepenuhnya ada pada DPRD, sedangkan Badan Pemerintahan Daerah merupakan pelaksana dari keputusan-keputusan DPRD. Badan Pemerintahan Daerah yang dipimpin oleh Kepala daerah dan anggotanya dipilih dari dan oleh anggota DPRD serta bertanggung jawab kepada DPRD.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 memberikan kedudukan dan kekuasaan yang sangat kuat kepada daerah otonom dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Pengawasan dan intervensi dari pemerintah pusat sangat rendah dan hampir tidak ada. DPRD dan Badan Pemerintahan Daerah tidak diangkat oleh Pemerintah Pusat. Sementara itu DPRD dapat mewakili daerahnya dalam menggugat Pemerintah Pusat atau menggugat DPR RI untuk mewakili kepentingan daerahnya. Kedudukan demikian menempatkan pemerintah daerah berada di luar kepentingan pemerintah pusat.

Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 wakil pemerintah pusat kembali diadakan, namun dirangkap oleh kepala daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 kepala daerah sebagai wakil pemerintah pusat disebut "alat pemerintah pusat". Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 kepala daerah sebagai wakil pemerintah pusat berstatus "kepala wilayah".

Baik dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 maupun dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 kepala wilayah melaksanakan tugas pemerintahan umum. Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 kepala wilayah mempunyai kekuasaan yang sangat kuat dengan kewenangan sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Pada masa orde baru, pelaksanaan tugas kepala wilayah diatur lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi vertikal di daerah. Dalam Peraturan Pemerintah ini diamanatkan bahwa seluruh kegiatan instansi vertikal secara administratif berada di bawah departemen/lembaga pemerintah non departemen, namun secara teknis operasional berada di bawah kepala wilayah.

Gerakan reformasi tahun 1997 telah membawa perubahan mendasar dalam ketatanegaraan Indonesia, dan bahkan Nordholt (2003) menyebutnya sebagai *silent revolution*. Tuntutan demokratisasi yang menjadi isu utama dalam Gerakan reformasi 1997 telah menjadikan desentralisasi sebagai salah satu agenda dari 9 agenda reformasi. Tuntutan Gerakan reformasi telah berhasil mengakhiri kekuasaan regim orde baru dan merubah berbagai kebijakan negara termasuk amandemen UUD 1945.

Perubahan kebijakan di bidang desentralisasi pasca reformasi diwujudkan melalui pembentukan kebijakan desentralisasi yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hanya berlaku selama 5 tahun yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Setelah berlaku selama 10 tahun, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Selama 20 tahun pasca reformasi telah 3 kali pergantian undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya mengatur pula keberadaan dan peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan bagaimana dampak dari kebijakan penataan peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat selama 20 tahun pasca reformasi, baik dampaknya terhadap relasi pusat dan daerah, maupaun dampaknya terhadap efektivitas penyelenggaraan pembangunan daerah. Penelitian ini juga bertujuan untuk memformulasikan alternatif kebijakan penataan peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang lebih efektif dimasa depan.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan perspektif hermeneutika. Perspektif hermeneutika berasal dari bahasa Yunani "hermeneuein" yang berarti mengerti atau menterjemahkan (Raco, 2010:93). Hermeneutika memfokuskan pada penafsiran untuk menangkap makna atau arti dari suatu informasi terutama informasi dari satu teks.

Perspektif hermeneutika mempunyai beberapa manfaat: Pertama, mampu memberikan arti dari suatu informasi yang terdapat dalam suatu teks atau dokumen. Kedua, mampu memahami pesan yang terkandung di dalam teks atau dokumen tersebut. Ketiga, mampu memahami apa yang diinginkan dari pembuat teks atau dokumen tersebut (Raco, 2010:96). Dalam konteks penelitian ini, perspektif hermeneutika sangat relevan dalam memahami kebijakan mengenai peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan memfokuskan pada pencarian makna atau arti dari setiap dokumen, baik dokumen kebijakan berupa peraturan perundang-undangan, dokumen program dan kegiatan pemerintah atau dokumen lainnya.

Hermeneutika dilakukan dengan berpegang pada empat prinsip dalam melakukan penelitian. Pertama, untuk memahami suatu fenomena, suatu peristiwa atau suatu tindakan manusia harus dilakukan dengan menafsirkan teks atau dokumen yang terkait dengan peristiwa atau tindakan tersebut. Kedua, setiap peristiwa atau tindakan manusia terjadi pada suatu lingkungan budaya tertentu. Ketiga, peneliti tidak membuat interpretasi subjektif dalam menafsirkan suatu teks atau dokumen. Keempat, penafsiran harus dilakukan sesuai dengan situasi dan keadaan pada saat tindakan atau peristiwa itu terjadi. Peneliti tidak dapat menafsirkan suatu peristiwa menggunakan lingkungan yang berbeda dengan lingkungan atau budaya saat peristiwa itu terjadi (Raco, 2010:96).

Pengumpulan data dilakukan dengan teknik studi dokumentasi dan studi literatur. Dokumentasi yang digunakan berupa dokumen kebijakan berupa peraturan perundang-undangan, laporan pemerintah, dokumen lembaga non pemerintah atau dokumen lain yang relevan. Studi literatur dilakukan dengan menelusuri beberapa literatur yang relevan dengan fokus penelitian yaitu peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Analisis data dilakukan dengan memberi arti atau makna dari suatu tindakan atau peristiwa melalui dokumen atau teks yang tersedia. Peneliti akan mendeskripsikan makna setiap tindakan atau isi kebijakan yang terdapat dalam berbagai dokumen yang kemudian dapat diverifikasi dengan berbagai literatur yang relevan dengan dokumen tersebut sebagai upaya untuk menghindari subjektivitas dan menguatkan objektivitas dalam analisis tersebut.

3. Hasil dan Pembahasan

a. Otonomi Dan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Pemberian otonomi kepada masyarakat suatu daerah untuk mengelola kehidupan bersamanya berdasarkan nilai, tradisi, adat, dan kebiasaan setempat ditujukan untuk mencegahnya terjadinya pemusatan kekuasaan yang dapat melahirkan diktator, (Lipson dalam Gie, 1968:15). Desentralisasi atau otonomi daerah juga dapat mencegah disintegrasi bangsa dan menjadi pelindung integrasi negara karena adanya ketidakpuasan masyarakat daerah atas kebijakan kebijakan pusat, Rasyid (2004:16) dan Riker (1964:101). Semakin sentralisasi suatu negara, maka semakin tinggi ketidakpuasan lokal yang nilai-nilai, tradisi dan kondisinya tidak terakomodasi dalam kehidupan sosial, politik dan pemerintahan nasional sehingga dapat memicu perpecahan bangsa. Pengalaman penyelesaian konflik Aceh membuktikan bahwa konflik tidak dapat dituntaskan dengan paham sentralistik, sebaliknya justru selesai dengan pendekatan desentralistik dengan memberikan hak yang lebih besar kepada rakyat lokal untuk mengatur diri sendiri. Kebijakan otonomi khusus kepada Hongkong di China, Mindanau di Philipina, Scotlandia di Inggris dan Catalunya di Prancis merupakan solusi disintegrasi dan bukan sebaliknya dipandang sebagai cikal bakal disintegrasi.

Badan-badan internasional cenderung mendorong adanya desentralisasi untuk menciptakan demokrasi yang lebih baik (Conyer, dalam Muluk (2009:3). Semangat desentralisasi juga menjadi salah satu agenda dalam gerakan reformasi di Indonesia tahun 1997. Perlawanan terhadap

sentralisasi dan otoritarianisme telah mendorong lahirnya desentralisasi yang lebih tinggi dan luas.

Meskipun desentralisasi menjadi kecenderungan pilihan dari seluruh negara di dunia dalam rangka mempromosikan demokrasi dan partisipasi masyarakat dan bentuk dari pengakuan terhadap keragaman karakteristik dan tuntutan masyarakat negara (Smith, 2012:5), namun desentralisasi juga tidak lepas dari kritik. Kritik terhadap desentralisasi karena dianggap bahwa desentralisasi mengandung semangat parokial, separatistis, melawan kehendak umum, sektarian dan anti egalitarian (Smith, 2012:7). Kaum Marxist memandang bahwa akan menciptakan negara pada tingkat lokal yang akan menjadi alat dari kelompok kapitalis karena pada tingkat lokal juga tidak terhindar dari kepentingan ekonomi dan politik (Muluk, 2009:9-10)

R. Fisman & R. Gatti (2002:251-45) merupakan salah satu peneliti yang mengungkapkan kelemahan dan sekaligus menjadi kritik terhadap pelaksanaan desentralisasi yang menurutnya telah melahirkan korupsi dan nepotisme dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal. Penyebab utama gagalnya desentralisasi di berbeberapa negara adalah lemahnya masyarakat sipil pada ranah lokal dalam mengawal penyelenggaraan pemerintahan lokal Fjeldstad (2003) dan Cheema dan Rondinelli (2007: 8). Praktek otonomi luas di Indonesia pada awal reformasi yang memberikan hak kepada DPRD untuk memilih dan memberhentikan kepala daerah telah menimbulkan politik uang dan primordialisme (Norodolt dan Sculte, 2014:15)

Adanya kelemahan dan kritik terhadap desentralisasi selaras dengan munculnya pemikiran untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah lokal. Di Prancis, Pemerintah pusat menunjuk seorang pejabat yang mewakili pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah lokal yang disebut Prefek. Praktik penunjukan pejabat untuk mewakili pemerintah pusat juga diadopsi oleh beberapa *Napoleonic country* atau negara-negara *Francophone West Africa*. Penunjukan Prefek ini di mulai sejak zaman Kekaisaran Romawi, dimana pada masa kekaisaran Romawi Prefek adalah pejabat kerajaan yang ditunjuk oleh seorang magistrat atau kaisar. Padanya mulanya pegangkatan prefek ini diterapkan di kalangan militer dimana seorang prefek bertugas untuk mengawasi pasukan militer di wilayah

tertentu sebagai komandan garnisun. Pada masa kekaisaran, hanya kaisar yang berhak menunjuk prefek dari warga sipil yang berugas untuk mengawasi wilayah tertentu.

Dalam praktek pemerintahan di Indonesia, pejabat yang ditunjuk mewakili pemerintah pusat memiliki sebutan yang berbeda-beda sejak zaman kemerdekaan. Pada zaman orde lama di bawah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 disebut alat pemerintah pusat. Pada zaman orde baru di bawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 disebut kepala wilayah. Pada orde pasca reformasi disebut gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Keberadaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam kebijakan desentralisasi pasca reformasi mengalami dinamika baik pada ranah isi kebijakan maupun pada ranah implementasi kebijakan (Kotzé, 1983). Kehadiran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bersamaan dengan pelaksanaan otonomi luas pasca reformasi menguatkan pemikiran yang menyatakan bahwa dekonsentrasi dan otonomi bukan dikotomi melainkan komplimentari yang dapat berjalan secara bersama-sama (Utomo, 2009:12-14). Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat pasca reformasi mempunyai tugas pokok melakukan pengawasan terhadap kabupaten/kota untuk mencegah dan menangani kemungkinan adanya penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota. Beberapa penyimpangan yang dapat terjadi dalam praktek otonomi daerah luas antara lain: Pertama, kekhawatiran adanya kebijakan daerah yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat yang dapat mengganggu nilai-nilai kolektif bangsa, keharmonisan antarwarga negara, dan pencapaian tujuan nasional. Kedua, kekhawatiran munculnya korupsi dan nepotisme serta adanya bias kepentingan elit lokal yang mengabaikan kepentingan umum dan nilai-nilai universal. Ketiga, kekhawatiran adanya ketimpangan yang tajam antardaerah yang dapat menimbulkan kecemburuan sosial antardaerah. Keempat, kekhawatiran berkurangnya kapasitas pemerintah pusat dalam penanganan situasi kritis yang memerlukan tindak terintegrasi secara cepat dan mendesak dalam skala nasional.

b. Kedudukan dan Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Sebagaimana yang telah disinggung di atas, keberadaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia mengalami pasang surut antar waktu. Dinamika peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di Indonesia sangat ditentukan oleh pandangan politik pemerintah pusat dan kepemimpinan nasional terhadap demokrasi dan otonomi daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tugas kepala daerah sebagai alat pusat yang diatur dalam Pasal 144 meliputi: Pertama, memegang pimpinan kebijaksanaan politik didaerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kedua, menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan Pemerintah Pusat di Daerah antara jawatan-jawatan tersebut dengan Pemerintah Daerah. Ketiga, melakukan pengawasan atas jalannya Pemerintah Daerah. Keempat, menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh Pemerintah Pusat.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tugas Kepala Wilayah sebagai wakil pemerintah pusat di atur dalam Pasal 81 yaitu:

- 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 kordinasi 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 pemerintah;
- f. melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya;

- g. melaksanakan segala tugas pemerintah yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu Instansi lainnya.

Selain melaksanakan tugas kepala wilayah dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I juga diberi wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan dan keputusan pemerintah daerah melalui pengawasan represif. Dalam melakukan pengawasan represif, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dapat membatalkan atau menengguhkan peraturan daerah atau keputusan kepala daerah. Apabila Gubernur Kepala Daerah Tingkat I tidak melaksanakan fungsi pengawasan represif, maka kewenangan itu diambil alih oleh Menteri Dalam Negeri.

Selain diberikan kewenangan melakukan pengawasan represif untuk menengguhkan atau membatalkan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I juga diberi kewenangan melakukan pengawasan umum dan dapat melakukan penyelidikan atas jalannya pemerintahan kabupaten/kota. Dalam melakukan pengawasan umum ini gubernur dapat memberhentikan sementara bupati/walikota kepala daerah tingkat II dan mengusulkan pemberhentian tetap bupati/walikota kepada Menteri Dalam Negeri.

Dalam pengangkatan bupati/walikota, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I diberi wewenang untuk membahas dan menyepakati usul calon kepala daerah yang diajukan oleh fraksi-fraksi DPRD. Pimpinan DPRD dan Gubernur menyepakati 3 orang calon bupati/walikota dari 5 calon yang diajukan oleh fraksi-fraksi DPRD untuk dipilih oleh anggota DPRD.

Kedudukan dan kewenangan Gubernur dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini sangat kuat. Gubernur Kepala Daerah diberikan wewenang yang sangat luas mulai dari pengangkatan bupati/walikota, pembatalan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah serta pemberhentian bupati/walikota.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 meskipun dalam Pasal 9 masih menyatakan gubernur juga merangkap selaku wakil pemerintah pusat, namun wewenang dan mekanisme kerja gubernur selaku

wakil pemerintah pusat tidak diatur. Selama 5 tahun berlakuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mulai tahun 1999 sampai tahun 2004 nyaris tidak ada implementasi tugas gubernur selaku wakil pemerintah pusat.

Lemahnya peranan yang diberikan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini tidak terlepas dari suasa kebatinan politik nasional pada saat itu yang anti sentralistik.

Paham sentralistik orde baru dipandang menjadi salah satu penyebab munculnya krisis multi dimensi pada waktu itu, sehingga otonomi daerah luas menjadi jawaban untuk menghindari terjadinya kembali krisis multidemensi dimasa datang. Otonomi pada awal era reformasi ini menggunakan prinsip otonomi pengakuan (rekognisi), dimana keberadaan daerah otonom merupakan manifestasi dan keberlanjutan dari pemerintahan *Zelfbesturende Landschappen* atau daerah swapraja pada masa kolonial belanda dengan kewenangan yang luas (Kertapradja, 2015).

Dengan suasana kebatinan politik nasional dan prinsip desentralisasi pengakuan yang digunakan pada awal era reformasi, maka kedeberadaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dipandang sebagai ruang untuk munculnya kembali paham sentralistik yang tidak populer pada saat itu. Oleh karena itu, pengaturan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sangat lemah dan sulit diimpelentasikan.

Euforia otonomi daerah pada awal reformasi di bawah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah melahirkan raja-raja kecil di daerah yang tidak dapat dikontrol oleh pemerintah pusat. Berbagai kebijakan daerah dipandang merugikan kepentingan umum, primodial, dan melahirkan ekonomi biaya tinggi (Kertapradja, 2015). Selain itu, konflik antara kepala dan DPRD juga marak terjadi dan pemerintahan daerah menjadi tidak stabil sehingga dipandang dapat mengganggu jalannya pemerintahan dan pembangunan.

Merespon kondisi tersebut, Pemerintah pusat mengoreksi kebijakan otonomi daerah dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Dalam Undang-Undang ini, kontrol pemerintah pusat terhadap daerah diperkuat kembali,

termasuk penguatan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Upaya menguatkan peranan gubernur selaku wakil pemerintah pusat terlihat dengan adanya penegasan kembali tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dalam 38 Pasal mengatur peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang meliputi:

- 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.

Kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah diatur dalam Pasal 37 yang menyatakan bahwa gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berada dan bertanggung jawab kepada Presiden. Anggaran untuk pelaksanaan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dibiayai oleh APBN. Tata cara pelaksanaan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Tindak lanjut dari pengaturan tata cara pelaksanaan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang serta kedudukan keuangan gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah tersebut wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diurai lebih rinci yang meliputi:

- a. mengundang rapat bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal;
- b. meminta kepada bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk menangani permasalahan penting dan/atau 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 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 anggota Dewan Perwakilan kabupaten/kota;
- g. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi; dan

- h. melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah provinsi yang bersangkutan.

Pemberian wewenang tersebut sebagai upaya untuk mengembalikan peran yang kuat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah kabupaten/kota dan instansi vertikal. Peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang paling kuat terlihat dari kewenangan untuk mengevaluasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah serta kewenangan menjatuhkan sanksi kepada bupati/walikota. Terhadap instansi vertikal, penguatan peran gubernur terlihat pada kewenangan melantik kepala instansi vertikal di daerahnya.

Perubahan kebijakan otonomi daerah dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga mengandung upaya untuk menguatkan kembali peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Upaya penguatan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terlihat dari adanya penambahan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, walaupun akhirnya kewenangan membatalkan peraturan daerah tersebut dianulir oleh Mahkamah Konstitusi. Wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diatur lebih rinci dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat yang meliputi:

- a. membatalkan peraturan bupati/wali kota;
- b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antardaerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi;
- d. memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/kota; dan
- e. menyelaraskan perencanaan pembangunan antardaerah kabupaten/kota dan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- a. mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan antardaerah kabupaten/ kota yang ada di wilayahnya;

- b. memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan dana alokasi khusus pada daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- c. melantik bupati/wali kota;
- d. memberikan persetujuan pembentukan instansi vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan instansi vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan instansi vertikal oleh kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- e. 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 nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- f. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Penguatan peran gubernur juga terlihat pada penguatan kelembagaan pada sekretariat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan membentuk lima unit kerja gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Namun untuk efisiensi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 ditetapkan bahwa unit kerja gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak berdiri sendiri, melainkan diinkorporasi atau diintegrasikan ke dalam unit kerja perangkat daerah yang ditetapkan mempunyai peran ganda.

Peranan dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam kebijakan otonomi daerah di Indonesia saat ini cukup kuat, terutama dalam pengendalian kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diberikan kekuasaan untuk melakukan pengawasan preventif melalui evaluasi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah serta dapat membatalkan keputusan bupati/walikota tertentu seperti pembatalan pengangkatan Camat yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Smith (2012:213) kedudukan dan peranan gubernur pada masa kerajaan romawi meliputi:

- a. Wakil negara sebagai *lord lieutenant*
- b. Sebagai komisioner regional bertanggung jawab atas keamanan internal dan eksternal;

- c. Sebagai agen politik bertindak menjadi delegasi pemerintah pusat, bertanggung jawab atas seluruh administrasi pemerintah pusat di daerah.
- d. Sebagai direktur jenderal mengepalai seluruh kantor wilayah pemerintahan pusat di daerah.
- e. Penanggung jawab penegakan hukum, keamanan dan ketertiban bertindak sebagai kepala kepolisian di daerah.
- f. Sebagai tutor bagi pemerintah daerah, melakukan supervisi terhadap pemerintah daerah.
- g. Komisioner perencana yang mengarahkan pembangunan daerah dan pusat mencapai pertumbuhan ekonomi.
- h. *County manager* bertindak sebagai kepala eksekutif atas otoritas lokal terpilih pada tingkat *county*.

Kedudukan dan kewenangan gubernur pada masa kekaisaran romawi tersebut diwarnai oleh sistem politik monarkhi absolut dimana seluruh kekuasaan berada di tangan raja. Peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat merupakan pancaran kekuasaan raja yang dapat mengontrol seluruh aspek pemerintahan di wilayahnya. Peranan gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat dalam sistem monarkhi absolut menjadi sangat kuat dan bersifat otoriter serta tindakan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mencerminkan sifat tindakan dan keputusan kaisar atau raja.

Praktik pengangkatan pejabat untuk mewakili pemerintah pusat yang diterapkan di Prancis ketika masa kekaisaran Napoleon Bonaparte memiliki sifat dan bentuk yang relatif sama dengan praktik yang diterapkan pada masa kekaisaran romawi. Melalui Perubahan Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah pada Februari 1800, Napoleon Bonaparte mengapus pemilihan lokal dan mengangkat seorang prefek untuk mengawasi seluruh pemerintah daerah (Britannic.com). Namun praktek tersebut bergeser menjadi lebih demokratis pada masa Prancis modern. Saat ini di Prancis terdapat 101 *Prefecture*. Prefek dibantu oleh para auditor yang bertugas membantu prefek dalam melaksanakan pengawasan kepada *department*

(kabupaten) dan *commune* (desa/kota) diwilayah kerjanya (Smith, 2012:199).

Pengawasan yang dilakukan oleh Prefek adalah pengawasan represif atau *posterior control*, dimana prefek dibantu oleh para auditor menyelidiki kebijakan yang ditetapkan oleh presiden departemen atau pimpinan *commune*. Jika kebijakan suatu pimpinan departemen atau pimpinan *commune* dipandang illegal (melawan hukum), maka prefek mengajukan pembatalan kebijakan tersebut kepada pengadilan tata usaha negara (Smith, 2012:125).

Prancis menggunakan sistem prefektoral terintegrasi (*Integrated Prefectural system*), dimana seluruh kantor unit kementerian dan lembaga pusat berada dibawah kendali operasional seorang prefek termasuk membawahi kepolisian negara. Menggunakan *Integrated Prefectural system* membuat prefek mempunyai kekuasaan yang luas terhadap departemen-departemen pemerintah pusat (Machin 1977:110). Sementara itu, di Indonesia saat ini sistem prefektoral yang digunakan adalah *unintegrated prefectural system*, dimana kepala perwakilan kementerian dan lembaga tidak berada di bawah kendali operasi dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dengan *unintegrated prefectural system* ini, peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam mengendalikan tugas-tugas kantor perwakilan kementerian dan lembaga di daerah sangat lemah. Peranan koordinasi yang diberikan oleh undang-undang tidak mempunyai kekuasaan memaksa dan hanya bersifat sukarela.

Meskipun gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diberikan kewenangan untuk mengkoordinasikan tugas kementerian dan lembaga di wilayahnya, namun wujud konkrit dari koordinasi tersebut hanya terbatas pada kegiatan rapat-rapat koordinasi. Kepala unit kantor kementerian dan lembaga tidak melaporkan dan tidak memerlukan persetujuan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam menjalankan kegiatannya.

Kepala unit kantor kementerian dan lembaga di daerah tidak mempunyai hubungan hirarki dengan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Seluruh kegiatan operasi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi instansi vertikal di daerah berada di bawah arahan dan pengawasan dari

kementerian dan lembaga masing-masing di pusat. Dengan demikian, peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat saat ini lebih difokuskan dan diarahkan kepada pengawasan terhadap pemerintah kabupaten dan kota di wilayahnya.

c. Pengangkatan dan Pemberhentian Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Pengangkatan dan pemberhentian merupakan salah satu ukuran dalam menilai keterkaitan suatu pejabat dengan pejabat lainnya selain tata kerja dan tata hubungan antar jabatan. Mekanisme pengangkatan dan pemberhentian gubernur sebagai wakil pemerintah pusat akan mempengaruhi hubungan antara gubernur sebagai pemerintah pusat dengan pemerintah pusat serta akan mempengaruhi efektivitas pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, pengangkatan kepala daerah yang sekaligus merangkap sebagai wakil pemerintah pusat melibatkan pemerintah pusat. Pemilihan kepala daerah oleh DPRD dimulai dengan pengajuan calon oleh masing-masing fraksi. Calon yang diajukan oleh seluruh fraksi maksimal 5 orang yang selanjutnya dibahas dan disepakati dengan Menteri Dalam Negeri atau oleh gubernur bagi bupati/walikota untuk menentukan 3 orang yang akan dipilih oleh anggota DPRD. Tahapan selanjutnya adalah DPRD melakukan pemungutan suara terhadap 3 calon yang sudah disetujui oleh Menteri Dalam Negeri atau oleh gubernur tersebut. Pemenang kesatu dan kedua hasil pemungutan suara oleh DPRD tersebut kemudian diajukan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk gubernur dan diajukan kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk bupati atau walikota yang selanjutnya akan ditetapkan salah satunya menjadi kepala daerah oleh Presiden untuk gubernur dan oleh Menteri Dalam Negeri untuk bupati atau walikota.

Mekanisme pengangkatan kepala daerah dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 memberikan ikatan yang kuat antara gubernur sebagai wakil

pemerintah pusat dengan pemerintah pusat yang diwakilinya. Seseorang tidak dapat terpilih menjadi gubernur tanpa ada persetujuan dari pemerintah pusat. Model pemilihan kepala daerah yang melibatkan DPRD dan Pemerintah Pusat merupakan konsekuensi dari peran ganda kepala daerah, yaitu sebagai kepala daerah otonom dan sekaligus sebagai wakil pemerintah pusat. Ketika kepala daerah mempunyai peran ganda sebagai wakil pemerintah pusat, maka model pemilihan kepala daerah yang melibatkan perangkat otonom dan pejabat pusat merupakan pola yang tepat, karena dengan demikian maka ikatan psikologis antara kepala daerah terpilih dengan rakyat daerahnya dan dengan pemerintah pusat menjadi seimbang.

Pasca reformasi, terutama setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat. Calon kepala daerah dapat diajukan oleh partai politik atau melalui calon perseorangan. Pemilihan kepala daerah secara langsung tidak memungkinkan adanya ruang bagi keterlibatan pemerintah pusat dalam pengangkatan kepala daerah. Ketika calon kepala daerah terpilih dalam pemilihan langsung, maka tidak dimungkinkan adanya kewenangan dari pemerintah pusat untuk mengangkat calon yang tidak terpilih.

Ketika gubernur yang dipilih langsung oleh rakyat diberikan kedudukan ganda sebagai kepala daerah dan sekaligus sebagai wakil pemerintah pusat, maka hubungan psikologis antara gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan pemerintah pusat yang diwakilinya menjadi kurang kuat. Disisi lain, pemerintah pusat juga tidak mempunyai kekuatan psikologis yang cukup untuk memaksa gubernur menjalankan tugasnya sebagai wakil pemerintah pusat, karena tidak mempunyai peran apapun dalam menentukan seseorang untuk menjadi gubernur.

Sementara itu, dengan pemilihan kepala daerah secara langsung dan calon kepala daerah diajukan oleh partai politik, maka sangat besar peluang terjadinya perbedaan latar belakang partai politik antara Presiden dengan gubernur. Ketika terjadi perbedaan latar belakang partai politik antara Presiden dan gubernur, maka hubungan Presiden dengan gubernur tidak terlepas dari pengaruh hubungan antara partai politik pendukung Presiden dengan partai politik pendukung gubernur tersebut. Jika partai

pengusung Presiden berada dalam satu koalisi dengan partai politik pengusung gubernur, maka hubungan psikologis antara gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan pemerintah pusat akan semakin akrab. Sementara jika partai politik pengusung Presiden tidak berada dalam koalisi yang sama dengan partai politik pengusung gubernur, maka akan terjadi jarak antara keduanya, meskipun kedudukan sebagai Presiden dan kedudukan sebagai gubernur terlepas dari hubungan dengan partai politik.

Upaya untuk memperkuat hubungan psikologis antara gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan pemerintah pusat yang diwakilinya juga dapat terbangun melalui mekanisme pemberhentian kepala daerah. Meskipun kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, namun jika mekanisme pemberhentiannya memungkinkan adanya subjektivitas dan intervensi pemerintah pusat, maka akan dapat melahirkan keterikatan psikologis antara gubernur dengan pemerintah pusat.

Bila dilihat dari mekanisme pemberhentian kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah pusat dapat melakukan pemberhentian terhadap kepala daerah tanpa persetujuan DPRD sebagaimana diatur dalam pasal 83 yaitu apabila didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat lima tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan dalam pasal 83 tersebut menghendaki adanya persyaratan objektif berupa adanya tindak pidana yang dilakukan oleh kepala daerah, dengan demikian, maka pemerintah pusat tidak dapat melakukan pemberhentian kepada kepala daerah yang tidak menjalankan tugasnya sebagai wakil pemerintah pusat. Ketentuan lain dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk memberhentikan kepala daerah adalah ketentuan yang diatur dalam pasal 68 yang menyatakan kepala daerah kepala daerah dapat diberhentikan oleh Presiden apabila tidak melaksanakan program strategis nasional setelah dilakukan teguran tertulis dan telah dilakukan pemberhentian sementara selama 3 bulan.

Meskipun ketentuan dalam pasal 68 memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk memberhentikan kepala daerah, namun alasan adanya penolakan dari kepala daerah untuk melaksanakan program strategis nasional harus bisa dibuktikan. Dengan demikian, maka pemerintah pusat tidak dapat melakukan pemberhentian terhadap kepala daerah tanpa adanya syarat objektif yang perlu terpenuhi terlebih dahulu sebelum dilakukan pemberhentian kepada kepala daerah.

Ketentuan pemberhentian kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 belum cukup efektif membangun relasi yang kuat antara gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan pemerintah pusat yang diwakilinya. Tidak ada ketentuan yang memberikan mandat kepada Presiden untuk memberhentikan gubernur apabila tidak melaksanakan tugasnya sebagai wakil pemerintah pusat dengan sungguh-sungguh. Ketika pemilihan kepala daerah dilakukan langsung oleh rakyat, membangun hubungan psikologis yang kuat antara pemerintah pusat dengan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat akan sulit dilakukan baik melalui proses pengangkatan maupun dalam proses pemberhentian.

Prefek di Prancis diangkat oleh Presiden dari pegawai negeri sipil senior atas usul Menteri Dalam Negeri. Calon prefek yang diusulkan oleh Menteri Dalam Negeri dibahas dan diputuskan dalam rapat kabinet yang dipimpin oleh Presiden. Prefek tidak merangkap sebagai gubernur (di Prancis disebut *President region*) yang dipilih oleh rakyat. Jumlah prefek di Prancis tidak sama dengan jumlah provinsi (*region*). Dengan jabatan terpisah antara gubernur dengan prefek, maka prefek di Prancis murni menjalankan tugas sebagai wakil pemerintah pusat dan memiliki hubungan yang hirarkhis dengan pemerintah pusat.

d. Anggaran Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Salah satu faktor penting dalam pelaksanaan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat adalah ketersediaan anggaran. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan dikuatkan kembali dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa anggaran untuk membiayai kegiatan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dibebankan dari APBN.

Pendanaan pelaksanaan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dibiayai melalui mekanisme dana dekonsentrasi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Mekanisme pelaksanaan anggaran dekonsentrasi diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Dalam aturan tersebut dinyatakan bahwa penyediaan anggaran dekonsentrasi kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dibebankan pada anggaran kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian pemberi dana dekonsentrasi.

Penyediaan dana dekonsentrasi dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat didahului dengan pelimpahan wewenang dari Menteri/kepala lembaga pemerintah non kementerian kepada gubernur. Penyediaan anggaran berdasarkan pelimpahan kewenangan ini mengakibatkan anggaran yang tersedia adalah anggaran untuk melaksanakan tugas dan fungsi teknis kementerian atau lembaga, sedangkan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang sudah diatributifkan oleh undang-undang relatif tidak teranggarkan. Dalam pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 menyatakan bahwa dana dekonsentrasi digunakan untuk membiayai kegiatan non-fisik. Ketentuan tersebut mengakibatkan tidak dapat disediakan anggaran untuk mengadakan peralatan kerja untuk unit kerja gubernur seperti peralatan kantor dan peralatan lainnya yang merupakan belanja modal.

Ketenguan tentang dana dekonsentrasi tersebut di atas telah mengakibatkan pendanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebagian besar dibebankan kepada APBD. Situasi ini semakin mempersulit pemerintah pusat untuk meminta akuntabilitas kepada gubernur dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai wakil pemerintah pusat. Hal ini disebabkan karena instrumen untuk melaksanakan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat baik organisasi, peralatan dan anggaran sebagian besar disediakan oleh daerah.

Upaya perbaikan mekanisme pendanaan pelaksanaan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dilakukan melalui kehadiran

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Dalam pasal 4 menyatakan bahwa anggaran pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dibebankan pada anggaran Kementerian Dalam Negeri. Dengan ketentuan tersebut, maka anggaran dana dekonsentrasi yang disediakan oleh Kementerian Dalam Negeri adalah untuk membiayai pelaksanaan tugas dan wewenang yang diatribusikan oleh Undang-Undang sehingga tidak lagi untuk melaksanakan tugas teknis kementerian atau lembaga pemerintah non kementerian.

Meskipun anggaran pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang bersifat atributif sudah dapat dibiayai melalui anggaran Kementerian Dalam Negeri, namun jumlah anggaran yang terbatas masih menjadi tantangan. Adapun jumlah anggaran dana dekonsentrasi untuk melaksanakan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dari tahun 2018-2021 dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1
Anggaran Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat 2017-2020

| No | Provinsi | Jumlah Anggaran | | | |
|----|----------------|-----------------|-------------|-------------|------|
| | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1 | Aceh | 297.529.000 | 270.186.000 | 213.382.000 | 0 |
| 2 | Sumatera Utara | 288.684.000 | 278.450.000 | 198.958.000 | 0 |
| 3 | Riau | 272.965.000 | 243.795.000 | 186.650.000 | 0 |
| 4 | Kepulauan Riau | 256.269.000 | 235.428.000 | 190.400.000 | 0 |
| 5 | Jambi | 303.099.000 | 270.951.000 | 194.384.000 | 0 |
| 6 | Sumatera Barat | 259.719.000 | 260.334.000 | 197.509.000 | 0 |

| No | Provinsi | Jumlah Anggaran | | | |
|----|-------------------|-----------------|-------------|-------------|------|
| | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 7 | Sumatera Selatan | 273.098.000 | 248.181.000 | 189.243.000 | 0 |
| 8 | Lampung | 257.100.000 | 228.855.000 | 182.314.000 | 0 |
| 9 | Bengkulu | 274.818.000 | 254.694.000 | 195.306.000 | 0 |
| 10 | Bangka Belitung | 266.115.000 | 237.831.000 | 193.501.000 | 0 |
| 11 | Banten | 229.052.000 | 223.940.000 | 178.060.000 | 0 |
| 12 | Jawa Barat | 268.838.000 | 179.134.000 | 183.294.000 | 0 |
| 13 | DKI Jakarta | 0 | 236.268.000 | 141.686.000 | 0 |
| 14 | Jawa Tengah | 280.193.000 | 265.952.000 | 188.360.000 | 0 |
| 15 | D.I. Yogyakarta | 315.723.000 | 381.268.000 | 182.203.000 | 0 |
| 16 | Jawa Timur | 210.366.000 | 203.590.000 | 208.681.000 | 0 |
| 17 | Bali | 284.490.000 | 308.292.000 | 222.072.000 | 0 |
| 18 | NTB | 289.172.000 | 243.904.000 | 208.311.000 | 0 |
| 19 | NTT | 267.701.000 | 263.900.000 | 218.722.000 | 0 |
| 20 | Kalimantan Barat | 236.380.000 | 225.696.000 | 190.722.000 | 0 |
| 21 | Kalimantan Tengah | 252.876.000 | 264.106.000 | 209.714.000 | 0 |

| No | Provinsi | Jumlah Anggaran | | | |
|-------|--------------------|-----------------|---------------|---------------|------|
| | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 22 | Kalimantan Selatan | 258.755.000 | 250.556.000 | 197.104.000 | 0 |
| 23 | Kalimantan Timur | 247.116.000 | 236.827.000 | 206.770.000 | 0 |
| 24 | Kalimantan Utara | 243.663.000 | 245.012.000 | 200.656.000 | 0 |
| 25 | Sulawesi Utara | 260.470.000 | 279.654.000 | 209.060.000 | 0 |
| 26 | Gorontalo | 270.542.000 | 273.450.000 | 229.794.000 | 0 |
| 27 | Sulawesi Barat | 299.190.000 | 306.633.000 | 211.001.000 | 0 |
| 28 | Sulawesi Selatan | 257.251.000 | 258.130.000 | 226.209.000 | 0 |
| 29 | Sulawesi Tengah | 284.769.000 | 254.383.000 | 218.458.000 | 0 |
| 30 | Sulawesi Tenggara | 274.898.000 | 312.245.000 | 201.352.000 | 0 |
| 31 | Maluku | 302.367.000 | 289.455.000 | 244.532.000 | 0 |
| 32 | Maluku Utara | 293.838.000 | 264.647.000 | 227.596.000 | 0 |
| 33 | Papua | 311.874.000 | 348.723.000 | 271.286.000 | 0 |
| 34 | Papua Barat | 311.080.000 | 355.530.000 | 282.710.000 | 0 |
| TOTAL | | 9.000.000.000 | 9.000.000.000 | 7.000.000.000 | 0 |

Sumber: Direktorat Dekon dan TP Kemendagri.

Berdasarkan dokumen daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) diketahui bahwa anggaran untuk melaksanakan tugas dan wewenang

gubernur tersebut hanya digunakan untuk membiayai kegiatan rapat-rapat dan konsultasi karena jumlahnya yang terbatas, sedangkan biaya operasional seperti listirik, perjalanan dinas, dan belanja pegawai dibiayai oleh Pemerintah daerah. Pada tahun 2020 tidak tersedia sama sekali anggaran untuk membiayai kegiatan dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dilain sisi, baik gubernur sebagai waki pemerintah pusat, sekretaris gubernur, maupun pejabat pada unit kerja gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak mendapat tambahan penghasilan atas tambahan tugas yang dilaksanakan berkaitan dengan tugas dan wewenang gubernur sebagai waki pemerintah pusat. Hal ini dapat mengakibatkan demotivasi dan hambatan yang mengakibatkan rendahnya kinerja pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat karena tidak menjadi prioritas bagi pejabat di daerah.

Penyediaan anggaran oleh pemerintah pusat yang sangat terbatas akan menurunkan pengaruh pemerintah pusat dalam mengarahkan dan mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan sekaligus melemahkan hubungan psikologis antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sesungguhnya anggaran merupakan salah satu instrumen yang dapat dijadikan sebagai kekuatan pemerintah pusat dalam mendorong kepatuhan gubernur dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai wakil pemerintah pusat. Pemerintah federal Amerika Serikat sering menggunakan anggaran untuk memaksa pemerintah negara bagian untuk menjalankan kebijakan dan program yang diarahkan oleh pemerintah federal (Hanif et al., 2020; Xie, 1999). Hal yang sama seyogyanya dapat digunakan oleh pemerintah pusat untuk memaksimalkan kepatuhan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Tidak adanya penyediaan anggaran dari APBN untuk melaksanakan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bukan berarti tugas dan wewenang tersebut tidak dilaksanakan, melainkan dibiayai dari APBD. Pembiayaan dari APBD akan berpotensi melahirkan sikap gubernur untuk bertindak sesuai dengan pilihannya sendiri.

e. Dampak Keberadaan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Memelihara Hubungan Pusat-Daerah.

C.F. Strong (2008:56) menyatakan bahwa daerah otonom dalam negara kesatuan tidak memiliki kedaulatan. Kedaulatan menurut Strong adalah kekuasaan untuk membuat dan menjalankan undang-undang (*law issuing power*). Oleh karena itu, meskipun daerah otonom berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, namun dalam menggunakan hak mengatur tersebut daerah wajib mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pemerintah pusat.

Pembentukan lembaga gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai tujuan utama untuk mengawasi dan memelihara kepatuhan daerah bawahan yaitu kabupaten/kota terhadap kebijakan nasional. Selama 20 tahun pasca reformasi, efektivitas peranan gubernur dalam memelihara kepatuhan kabupaten/kota terhadap kebijakan nasional sangat ditentukan oleh kerangka kebijakan yang mengatur keberadaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tersebut. Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, pada 5 tahun pertama reformasi nyaris tidak ada peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam mengawasi kepatuhan kabupaten/kota terhadap kedaulatan negara dan kebijakan nasional. Pada 15 tahun terakhir, peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mulai terlihat semakin kuat terutama dalam melaksanakan pengawasan represif terhadap kebijakan daerah berupa evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten/kota dan rancangan Peraturan bupati/walikota. Namun efektivitas dari pelaksanaan tugas pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan bupati/walikota tersebut bervariasi antar daerah yang dipengaruhi oleh kualitas aparatur pembantu gubernur dan sikap politik gubernur itu sendiri.

Peranan gubernur dalam melakukan koordinasi kegiatan instansi vertikal di wilayahnya belum terlihat kemajuan yang berarti. Kegiatan masing-masing instansi vertikal baik pada tahap perencanaan maupun pada tahap pelaksanaan tidak memerlukan persetujuan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat (Aritonang, 2016; Utomo, 2009)(Maksum:MIPI). Meskipun koordinasi terhadap instansi vertikal tersebut tidak mempunyai makna yang berarti dalam memelihara integrasi bangsa, namun peranan ini mempunyai

makna yang tinggi dan sangat penting dalam percepatan pembangunan dan kesejahteraan rakyat di daerah. Koordinasi kewilayah akan menciptakan keterpaduan dan saling dukung yang kuat antar sektor di wilayah tersebut (Aritonang, 2016)(Maksum:MIPI).

Selain keterpaduan antar sektor yang menjadi tugas instansi vertikal, juga diperlukan keterpaduan antara instansi vertikal dengan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota (Ridley, 1973). Sinergi antar sektor serta sinergi pusat dan daerah dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan kewilayahan akan menciptakan energi yang kuat dan untuh untuk mencapai sasaran prioritas pembangunan di daerah tersebut. Setiap daerah mempunyai potensi yang berbeda-beda, sehingga memerlukan priortas dan strategi yang berbeda pula. Untuk membangun sinergi antar sektor dan antara instansi vertikal dengan pemerintah daerah pada setiap wilayah diperlukan peranan gubernur sebagai wakil pemerintah yang sangat kuat (Badu & Stephen, 2010; Ridley, 1973). Dengan kebihinnekaan yang sangat tinggi, tidaklah mungkin kementerian/lembaga di tingkat pusat mampu merancang dan mensinergikan pembangunan di setiap wilayah di Indonesia.

Pada sistem pemerintahan yang demokratis, kepatuhan dari pemerintah daerah bukanlah kepatuhan feodalistik yang berorientasi kepada penghormatan dan kepatuhan personal. Kepatuhan daerah kepada pusat bukan ditandai dengan penyambutan terhadap pejabat pemerintah pusat dengan cara yang mewah. Kepatuhan yang diperlukan adalah kepatuhan dalam membuat kebijakan dan keputusan yang wajib selaras dan tidak boleh bertentangan dengan kedaulatan negara.

Pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah harus dilakukan dalam koridor negara hukum, dimana kesalahan yang dilakukan oleh suatu pihak harus diuji oleh pengadilan yang independen. Memberikan kekuasaan kepada pemerintah pusat untuk menyelidiki, mengadili dan memutuskan sendiri atas pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah dapat menimbulkan otoritarianisme.

Efektivitas suatu fungsi pengawasan terhadap kebijakan daerah bukan terlihat dari kepatuhan dan ketaatan pejabat daerah kepada pejabat

pusat, namun harus dilihat dari seberapa banyak kebijakan dan keputusan pemerintah daerah yang bertentangan dengan kedaulatan negara. Ketika terjadi tindakan atau keputusan pemerintah daerah yang bertentangan dengan kedaulatan negara dan kemudian dapat dihentikan atau dapat dikoreksi, maka disitulah hakekat pengawasan terhadap pemerintah daerah mencapai hasilnya secara efektif.

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa peran gubernur dalam memelihara kepatuhan daerah dalam membuat kebijakan yang selaras dengan kebijakan pemerintah pusat telah diberikan dan diatur cukup kuat oleh perauran perundang-undangan. Namun peran untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui tugas koordinasi kegiatan instansi vertikal dengan instansi verikal lainnya serta dengan swasta dan masyarakat belum berjalan dengan baik dan bahkan belum mempunyai peranan yang signifikan dalam membangun keterpaduan antar sektor dan keterpaduan dengan pemerintah daerah (Aritonang, 2016). Terhadap pelaksanaan fungsi koordinasi kegiatan instansi vertikal di daerah, diperlukan rekonstruksi kebijakan yang memberikan kewenangan yang lebih kuat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

f. Hambatan Dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Implementasi peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat masih belum berjalan secara maksimal, hal ini disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut:

a. Kepercayaan Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat belum sepenuhnya memberikan kewenangan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Kewenangan evaluasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah masih memerlukan verifikasi dari kementerian pusat sebelum disetujui oleh gubernur sebagai wakil pemeritah pusat (*Laporan Pelaksanaan 100 Jenis Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan*, 2020). Begitu juga dengan evaluasi laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah masih memerlukan verifikasi ulang dari Kementerian Dalam Negeri (Fahriyadi & Setiyawan, 2013). Adanya

verifikasi ulang atas evaluasi yang dilakukan oleh gubernur menjadi bukti kuat bahwa pemerintah pusat belum sungguh-sungguh memberikan kepercayaan dan kewenangan penuh kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Evaluasi oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan verifikasi oleh kementerian pusat telah memperpanjang dan menimbulkan birokrasi baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pembentukan lembaga gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sesungguhnya bertujuan untuk mempercepat dan mengefisienkan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Adanya verifikasi ulang atas evaluasi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah oleh kementerian pusat juga menunjukkan adanya kenggaran pemerintah pusat untuk kehilangan kekuasaan. Disaat hampir seluruh pekerjaan pelayanan publik sudah diotonomikan, maka tugas kementerian pusat menjadi berkurang sangat signifikan. Tugas terbesar dari kementerian pusat yang tersisa adalah penyusunan pedoman dan pengawasan. Ketika pengawasan terhadap kabupaten/kota dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, maka tugas kementerian pusat yang tersisa sangat kecil. Itulah sebabnya pengawasan terhadap kabupaten/kota tetap dipertahankan agar melibatkan kementerian pusat.

b. Hambatan Teknis

Peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam mengkoordinasikan instansi vertikal dan dalam melakukan pengawasan umum dan pengawasan teknis terhadap pemerintah kabupaten/kota memerlukan pengetahuan teknis dari aparat pada unit kerja sekretariat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat (Tryatmoko, 2016). Pemahaman terhadap kebijakan dan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah pusat tidak merata dipahami oleh seluruh pegawai pada unit kerja gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dalam beberapa kasus, penjelasan yang diberikan oleh pegawai pada perangkat gubernur mengandung bias dan cenderung bertentangan dengan substansi yang diatur dalam pedoman yang diterbitkan oleh pemerintah pusat (Fahriyadi & Setiyawan, 2013). Sementara itu, parameter yang digunakan dalam melakukan evaluasi terhadap peraturan

daerah dan peraturan kepala daerah adalah pedoman (norma, standar, prosedur dan kriteria) yang ditetapkan oleh pemerintah pusat tersebut.

Penguatan pemahaman pegawai pada perangkat gubernur melalui sosialisasi atau bentuk lainnya menjadi sangat penting untuk menghindari adanya perbedaan pemahaman antara aparat pada perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan substansi kebijakan yang diterbikan.

c. Anggaran

Seperti yang sudah dibahas pada bagian sebelumnya, anggaran yang dialokasikan untuk mendanai kegiatan pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat masih sangat kecil (*Laporan Pelaksanaan 100 Jenis Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan*, 2020). Keterbatasan anggaran pula yang menjadi dasar untuk menginkorporasikan lembaga perangkat gubernur ke dalam perangkat daerah (Tryatmoko, 2016). Belanja pegawai seperti tambahan penghasilan bagi pegawai daerah yang menjalankan tugas ganda tidak disediakan. Kondisi ini menjadi faktor penghambat pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, karena pegawai tidak termotivasi untuk melaksanakan tugas tersebut (*Laporan Pelaksanaan 100 Jenis Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan*, 2020).

d. Politik

Hambatan politik muncul ketika pemerintah pusat harus memberikan kewenangan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Perbedaan latar belakang politik antara pemerintah pusat dengan gubernur telah menimbulkan keraguan dari pemerintah pusat untuk memberikan kewenangan penuh kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat (Tryatmoko, 2016). Pemerintah harus memverifikasi ulang kebijakan gubernur dalam mengawasi pemerintah daerah. Kegamangan pemerintah pusat dalam menyerahkan kekuasaan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terlihat pula pada kewenangan untuk menjatuhkan sanksi kepada bupati/walikota yang hanya sampai pada tingkat teguran tertulis, namun sanksi penugasan khusus, pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap dilakukan oleh kementerian pusat.

Pada dasarnya kementerian dan lembaga belum sepenuhnya bersedia untuk menyerahkan tugasnya kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat baik dalam rangka melaksanakan pengawasan kepada pemerintah kabupaten/kota maupun dalam rangka koordinasi pelaksanaan tugas instansi vertikal di daerah. Keengganan kementerian dan lembaga dalam menyerahkan tugas dan wewenang pengawasan teknis terhadap pemerintah kabupaten/kota atau keengganan dalam menyerahkan wewenang koordinasi instansi vertikal tidak terlepas dari pandangan bahwa gubernur sebagai wakil pemerintah pusat adalah aparat Kementerian Dalam Negeri. Menyerahkan wewenang kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dipandang sebagai penyerahan tugas dan wewenang dari kementerian/lembaga kepada Kementerian Dalam Negeri.

Ego sektoral menjadi hambatan politik yang sangat krusial dalam penguatan dan peningkatan efektivitas pelaksanaan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Ego sektoral ini dapat disebabkan oleh kekhawatiran kehilangan kewenangan atau kehilangan anggaran bagi kementerian/lembaga sebagai akibat dari penyerahan tugas dan wewenang kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tersebut.

g. Sebuah Tawaran: Penguatan Peran Wakil Pemerintah Pusat.

Berdasarkan kondisi dan situasi yang telah dibahas pada bagian terdahulu, apabila model dekonsentrasi teritorial atau dekonsentrasi prefektoral ini masih digunakan dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia, maka untuk menjamin efektivitas pelaksanaan tugas dan wewenang pejabat wakil pemerintah pusat diperlukan penataan ulang kebijakan tentang wakil pemerintah pusat di daerah yang meliputi kedudukan, tugas dan wewenang, pengangkatan dan pemberhentian, anggaran, personil, dan perlengkapan.

1) Kedudukan

Untuk menghindari adanya pengaruh politik dalam pelaksanaan tugas wakil pemerintah pusat, maka pemegang jabatan wakil pemerintah pusat dipisah dari jabatan gubernur sebagai kepala daerah. Pejabat yang mewakili pemerintah pusat dapat diberi nama baru agar tidak sama dengan sebutan gubernur kepala daerah provinsi. Wilayah kerja wakil pemerintah

pusat dapat disebut "Wilayah Administrasi Regional". Pimpinan wilayah administrasi regional dapat disebut "Kepala Wilayah" atau "Pimpinan Wilayah" atau nama lain. Wilayah kerja wakil pemerintah pusat dapat lebih dari satu provinsi sebagaimana yang dilakukan di Prancis.

Wakil pemerintah di daerah tersebut merupakan jabatan pimpinan tinggi utama yang berada di bawah Presiden, namun dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah koordinasi Menteri Dalam Negeri. Untuk menjamin objektivitas dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, maka lembaga ini merupakan lembaga semi otonomi. Sebagai lembaga semi otonomi, wakil pemerintah pusat diberi kewenangan untuk mengambil keputusan sendiri tanpa arahan, persetujuan dan intervensi dari Presiden atau Menteri Dalam Negeri, namun setiap tahun wajib menyampaikan laporan pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Presiden dan Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi tahunan atas pelaksanaan tugas dan wewenangan wakil pemerintah pusat tersebut.

2) Tugas Dan Wewenang

Untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan tugas pejabat wakil pemerintah pusat di wilayah kerjanya, maka wakil pemerintah pusat menggunakan model *integrated prefectural system*. Tugas wakil pemerintah pusat meliputi: Pertama, pengawasan terhadap pemerintah daerah. Untuk menjaga otonomi dan hak daerah dalam mengatur diri sendiri sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, maka pengawasan yang dilakukan adalah pengawasan represif (*posterior control*) sebagaimana yang digunakan di Prancis dan Belanda (Smith, 2012:125). Dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah, wakil pemerintah pusat di Prancis dibantu oleh para supervisor/auditor kebijakan yang bertugas menyelidiki/mengaudit tindakan dan kebijaksanaan pemerintah daerah. Yang termasuk kebijakan daerah adalah peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah. Peraturan kepala daerah dimasukkan ke dalam kebijakan daerah karena tidak termasuk ke dalam jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Apabila supervisor/auditor kebijakan menemukan adanya penyimpangan (*illegal decision/illegal action*), maka atas kuasa dari

wakil pemerintah pusat, supervisor/auditor mengajukan pembatalan keputusan tersebut kepada pengadilan tata usaha negara (Smith, 2012:199). Dalam waktu 15 hari pengadilan tata usaha negara sudah harus memutuskan permohonan dari supervisor/auditor wakil pemerintah pusat. Mekanisme pengajuan ke pengadilan ini ditujukan untuk menjaga independensi dan objektivitas tindakan wakil pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah, sehingga terhindar dari bias kepentingan politik atas kepala daerah yang mempunyai latar belakang politik yang berbeda dengan pemerintah pusat. Mekanisme ini juga bertujuan untuk memelihara demokrasi lokal tetap sehat dan sekaligus mencegah munculnya otoritarianisme serta sentralisme penyelenggaraan pemerintahan.

Kedua, koordinasi terhadap kegiatan instansi vertikal. Yang termasuk dalam instansi vertikal adalah seluruh kantor perwakilan kementerian/lembaga sipil termasuk kepolisian di daerah. Wakil pemerintah pusat melakukan koordinasi terhadap kegiatan instansi vertikal baik pada saat perencanaan maupun pelaksanaan. Pada saat perencanaan, wakil pemerintah pusat melakukan pemaduan seluruh kegiatan instansi vertikal agar saling menunjang dan tidak saling bertentangan. Pemaduan kegiatan instansi vertikal dilakukan tetap dengan memperhatikan sasaran nasional masing-masing kementerian/lembaga, namun wakil pemerintah pusat akan menilai kebutuhan di daerah yang bersangkutan dan melakukan sinkronisasi dengan kegiatan instansi vertikal lain serta kegiatan pemerintah daerah yang bersinggungan di wilayah tersebut baik bersinggungan lokasi, waktu maupun penerima manfaat dari kegiatan masing-masing. Untuk memperkuat peranan wakil pemerintah pusat dalam koordinasi perencanaan, maka seluruh usulan rencana kegiatan instansi vertikal wajib mendapat persetujuan dari pejabat wakil pemerintah pusat. Untuk melaksanakan tugas koordinasi perencanaan ini, wakil pemerintah pusat dibantu oleh ahli perencanaan yang dapat ditugaskan dari kementerian/lembaga yang membidangi perencanaan pembangunan nasional dan kementerian/lembaga lainnya.

Pada saat pelaksanaan, seluruh kegiatan instansi vertikal wajib mendapat persetujuan dari pejabat wakil pemerintah pusat sebelum kegiatan dilaksanakan, dan dalam pelaksanaannya wajib dilaporkan kepada wakil

pemerintah pusat secara berkala. Laporan kepada kementerian/lembaga disampaikan oleh wakil pemerintah pusat, bukan disampaikan oleh kepala instansi vertikal yang bersangkutan. Untuk memperkuat peranan wakil pemerintah pusat, maka penilaian sasaran kinerja pegawai (SKP) bagi kepala instansi vertikal dilakukan oleh wakil pemerintah pusat.

3) Pengangkatan dan Pemberhentian

Mekanisme pengangkatan dan pemberhentian wakil pemerintah pusat disesuaikan dengan sifat lembaga semi otonomi untuk menjaga independensi dan objektivitasnya. Pengangkatan wakil pemerintah pusat dilakukan melalui seleksi oleh panitia seleksi independen yang dibentuk oleh Presiden atau oleh Menteri Dalam Negeri. Calon wakil pemerintah pusat berasal dari pegawai negeri sipil senior yang mempunyai pengalaman menjabat minimal jabatan pimpinan tinggi madya atau yang setara. Hasil seleksi oleh Panitia seleksi diajukan oleh Menteri Dalam Negeri pada rapat kabinet paripurna untuk memilih calon wakil pemerintah pusat yang akan ditetapkan oleh Presiden. Untuk menjadi wakil pemerintah pusat ditetapkan beberapa persyaratan antara lain memiliki pengetahuan yang mendalam tentang otonomi daerah dan pembangunan daerah agar pengetahuan yang dimiliki selaras dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Wakil pemerintah pusat memegang jabatan selama 5 tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 kali periode berikutnya.

Pemberhentian pejabat wakil pemerintah pusat dilakukan karena habis masa jabatannya, melakukan tindak pidana atau melakukan penyimpangan dalam melaksanakan tugasnya. Untuk menjaga independensi wakil pemerintah pusat, alasan pemberhentian karena melakukan penyimpangan dalam melaksanakan tugas harus didahului dengan pemeriksaan oleh Tim yang melibatkan pengawas internal pemerintah dan ahli eksternal. Wakil pemerintah pusat diberikan kesempatan membela diri di depan tim pemeriksa.

4) Anggaran

Salah satu syarat mutlak dalam penguatan peran wakil pemerintah pusat adalah ketersediaan anggaran yang cukup. Sebagai wakil pemerintah pusat, biaya pelaksanaan tugas dan wewenang wakil pemerintah pusat

dibiayai sepenuhnya atas beban APBN. Kantor wakil pemerintah pusat harus diberikan kemandirian dalam mengelola anggaran sebagai satuan kerja sendiri. Kantor wakil pemerintah pusat harus mempunyai mata anggaran sendiri yang merupakan bagian dari anggaran Kementerian Dalam Negeri. Tugas dan wewenang wakil pemerintah pusat merupakan tugas atributif yang bersifat tetap, oleh karena itu, kantor wakil pemerintah pusat diberi wewenang untuk menyusun rencana kegiatan sendiri yang dibahas sesuai dengan mekanisme pembahasan APBN.

Pelaksanaan anggaran kantor wakil pemerintah dilakukan sebagaimana pelaksanaan anggaran yang berlaku di kantor wilayah pemerintah pusat dari kementerian/lembaga lain. Pelaksanaan anggaran pada kantor wakil pemerintah pusat tidak memerlukan keputusan pelimpahan wewenang dari menteri sebagaimana yang berlaku saat ini.

5) Personil

Pegawai pada kantor wakil pemerintah pusat merupakan pegawai negeri sipil atau pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja milik pemerintah pusat. Penugasan pegawai pada kantor wakil pemerintah pusat dapat bersifat tetap atau bersifat penugasan dari kementerian/lembaga. Kantor wakil pemerintah pusat tidak memerlukan pegawai administrasi yang banyak, namun perlu didukung oleh pegawai ahli dalam bidang manajemen pemerintahan dan dalam bidang perencanaan pembangunan.

Pegawai kantor wakil pemerintah pusat yang berugas melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah bekerja secara objektif berdasarkan keahlian dan metode ilmiah tertentu sehingga hasil kerjanya dapat dipertanggungjawabkan baik secara secara akademik.

6) Perlengkapan

Kantor wakil pemerintah pusat perlu didukung oleh perlengkapan atau sarana dan parasarana kerja yang cukup dan representatif. Sebagai simbol dari kekuasaan eksekutif pusat, kantor wakil pemerintah pusat harus mampu mencerminkan wibawa pemerintah pusat di wilayah tersebut. Sarana dan prasarana kantor wakil pemerintah pusat disediakan dan dimiliki oleh pemerintah pusat. Namun dalam rangka peran serta dari daerah otonom, pemerintah provinsi dapat memberikan bantuan perlengkapan untuk kantor

wakil pemerintah pusat. Bantuan dari pemerintah kabupaten/kota sebaiknya dihindari untuk menjaga objektivitas wakil pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota.

4. Kesimpulan

- a. Gubernur sebagai wakil pemerintah telah diberi kewenangan yang kuat untuk menjaga keselarasan antara kebijakan daerah dengan kebijakan pusat melalui kewenangan evaluasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah daerah. Namun efektivitas pelaksanaan kewenangan tersebut bervariasi antar daerah yang dipengaruhi oleh kapasitas aparatur unit kerja gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan pemahaman serta sikap politik gubernur dalam menilai setiap kebijakan kabupaten/kota.
- b. Peranan gubernur dalam menyelaraskan program dan kegiatan instansi vertikal untuk mendukung pembangunan ekonomi wilayah sesuai dengan potensi dan arah pembangunan daerah belum berjalan efektif. Lemahnya kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada gubernur dalam menyelaraskan program dan kegiatan instansi vertikal menjadi faktor utama yang menyebabkan belum efektifnya peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui sinergi instansi vertikal dengan pemerintah daerah dan pelaku usaha lokal.
- c. Dinamika kebijakan nasional dalam pengaturan kedudukan dan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dipengaruhi oleh iklim demokrasi dan semangat desentralisasi yang berkembang dari masa ke masa. Semakin tinggi demokrasi dan desentralisasi, semakin rendah peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dan begitu pula sebaliknya.

5. Rekomendasi

- a. Wakil pemerintah pusat yang dirangkap dengan jabatan gubernur kepala daerah memiliki tingkat efisiensi yang lebih baik, namun

tingkat efektivitasnya bervariasi dan dipengaruhi oleh posisi dan sikap politik kepala daerah. Posisi politik kepala daerah dengan politik presiden tidak dapat dilepaskan dengan posisi partai politik pengusung mereka, sehingga hubungan pusat dan daerah juga tidak terlepas dari dinamika hubungan politik dari partai politik pengusung. Untuk memperkuat peranan wakil pemerintah pusat di daerah, jabatan wakil pemerintah pusat harus terpisah dari jabatan gubernur kepala daerah. Pejabat wakil pemerintah pusat diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, lembaga wakil pemerintah pusat bersifat semi otonomi dan melaporkan pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri secara 38eriodic.

- b. Dalam rangka menjamin objektivitas dan independensi pelaksanaan tugas pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota, jabatan wakil pemerintah pusat diangkat untuk periode 5 tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 kali masa periode. Pengangkatan wakil pemerintah pusat dilakukan melalui mekanisme seleksi oleh tim independen yang dibentuk oleh Presiden atau oleh Menteri Dalam Negeri. Pemberhentian pejabat wakil pemerintah pusat hanya dapat dilakukan apabila yang bersangkutan melakukan tindak pidana berat atau menyalahgunakan jabatan.
- c. Sistem atau model yang digunakan untuk memperkuat peranan wakil pemerintah pusat adalah *integrated prefectural system*, dimana seluruh kegiatan instansi vertikal sipil termasuk kepolisian di daerah secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada wakil pemerintah pusat di daerah termasuk penilaian sasaran kinerja pegawai (SKP).

Daftar Pustaka

- Aritonang, D. M. (2016). Politics of Deconcentration for Local Government: The Case of Indonesia. *Journal of Law, Policy and Globalization*, 55(January 2016), 78–86.
- Badu, K., & Stephen, A.-B. (2010). Public administration: Local government and decentralization in Ghana. *Journal of African Studies and Development*, 2(7), 166–175. <http://www.academicjournals.org/jasd>
- Fahriyadi, & Setiyawan, D. (2013). *Pemerintah akan mengkaji peran dan fungsi gubernur*. Kontan.
<https://nasional.kontan.co.id/news/pemerintah-akan-mengkaji-peran-dan-fungsi-gubernur>
- Hanif, I., Wallace, S., & Gago-de-Santos, P. (2020). Economic Growth by Means of Fiscal Decentralization: An Empirical Study for Federal Developing Countries. *SAGE Open*, 10(4).
<https://doi.org/10.1177/2158244020968088>
- Kertapradja, E. K. (2015). *Pemerintahan Daerah: Konfigurasi Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dulu, Kini dan Tantangan Globalisasi*. Inner Publisher.
- Kotzé, D. A. (1983). Trends in African Field Administration. *Journal of Contemporary African Studies*, 2(2), 353–365.
<https://doi.org/10.1080/02589008308729411>
- Laporan Pelaksanaan 100 Jenis Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan*. (2020).
- Ridley, F. F. (1973). Integrated Decentralization: Models of the Prefectoral System. *Political Studies*, 21(1), 13–25.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1973.tb01414.x>
- Tryatmoko, M. W. (2016). Problematika Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus. *Jurnal Penelitian Politik*, 9(2), 15.
- Utomo, T. W. (2009). *Discussion Paper No . 174 Balancing Decentralization and Deconcentration : Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States Tri Widodo W . UTOMO August 2009 Balancing decentralization and deconcentration : emerging need for asymmetric d.*

- Xie, D. (1999). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 45(2), 228–239.
<https://doi.org/10.1006/juec.1998.2095>
- Nordholt, HS & Klinken, Gerry Van (2014). Politik Lokal di Indonesia. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta.
- Fisman, R & Gatti, R (2002). Decentralization and corruption: Evidence Across Country. *Journal of Public Economic*. 83:325-45
- Fjeldstad, OH (2003)., Decentralization and Corruption: Review of The Literature. Michelsen Institute. Bergen, Norway.
- Raco, J.R (2010). Metode Penelitian Kualitatif: Jenis, Karakteristik, Dan Keunggulannya. Grasindo. Jakarta.
- Hoessein, B (2020). Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah. *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*. No 1. Volume 1, Juli.
- Muluk, Khairul, M.R. (2009). Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah. ITS Press. Surabaya.
- Cheema, G.S & Rondinelli, D.A. 2007. *From Government Decentralization to Decentralized Governance in Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practice*. Cheema, GS and Rondinelli, DA (editors). *Brooking Institution Press. Washington DC*.
- Gie, The Liang. 1968. Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia Jilid III. Gunung Agung. Jakarta.
- Smith, Brian. 2012. Desentralisasi Dimensi Teritorial Suatu Negara (Terjemahan Tim MIPI). Penerbit MIPI. Jakarta.
- Strong, C.F. 2008. Konstitusi-Konstitusi Politik Modern : Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia (Terjemahan Cetakan Kedua). *Nusa Media. Bandung*

Nordholt, Henk Schulte, 2003. Perkembangan *Civil Society* Dalam Proses Desentralisasi di Indonesia. Dalam Henk Schulte Nordholt dan Gusti Asnan. *Indonesia in Transition*. Work in Progress. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

<https://www.britannica.com/place/France/The-Napoleonic-era>