

GUBERNUR

KEDUDUKAN, PERAN DAN KEWENANGANNYA



GRAHA ILMU

GUBERNUR

KEDUDUKAN, PERAN DAN KEWENANGANNYA

Suryo Sakti Hadiwijoyo

GUBERNUR

Kedudukan, Peran dan Kewenangannya

Oleh : Suryo Sakti Hadiwijoyo

Edisi Pertama

Cetakan Pertama, 2011

Hak Cipta © 2011 pada penulis,

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.



GRAHA ILMU

Ruko Jambusari No. 7A

Yogyakarta 55283

Telp. : 0274-889836; 0274-889398

Fax. : 0274-889057

E-mail : info@grahailmu.co.id

Hadiwijoyo, Suryo Sakti

GUBERNUR; Kedudukan, Peran dan Kewenangannya/Suryo
Sakti Hadiwijoyo

-Edisi Pertama - Yogyakarta; Graha Ilmu, 2011
xviii + 262 hlm, 1 Jil. : 23 cm.

ISBN: 978-979-756-767-5

1. Politik

I. Judul

KATA PENGANTAR



*T*ahun 2011 ini, sudah hampir satu dasawarsa implementasi desentralisasi dan perubahan paradigma otonomi daerah,¹ yang secara legal formal ditandai dengan terbitnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan kemudian diperbaharui melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004.

Namun demikian, sebagaimana sebuah produk hukum yang pada proses penyusunan sarat dengan nuansa politik, implementasi desentralisasi pasca reformasi baik yang mengacu pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun setelah diperbaharui melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 masih menyisakan berbagai polemik yang cukup hangat untuk menjadi bahan kajian, antara lain berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah, pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah, pembentukan daerah otonom baru (pemekaran daerah), penetapan batas daerah, penyusunan peraturan daerah yang seringkali bertentangan dengan undang-undang, kualitas

pelayanan publik yang belum optimal dan lain sebagainya yang apabila tidak segera dilakukan evaluasi maupun pembaharuan sikap akan dapat mengakibatkan terjadinya konflik yang lebih besar dalam masyarakat.²

Apabila dilihat substansi dan spirit yang terkandung di dalamnya, kebijakan otonomi daerah merupakan salah satu instrument yang digunakan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, maupun mengembangkan budaya demokrasi di tingkat lokal. Hal tersebut didasari argumentasi bahwa pada saat kesejahteraan masyarakat dan proses kehidupan demokrasi di tingkat lokal sudah mencapai tahapan yang lebih maju, maka secara akumulatif diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Lebih lanjut, apabila dirunut jauh ke belakang, desentralisasi dan otonomi daerah telah diperkenalkan di Indonesia sejak sebelum kemerdekaan, yaitu pada tahun 1903 saat Pemerintah Hindia Belanda menerbitkan *Desentralizatie Wet 1903*. Namun demikian hingga kini masih terdapat perbedaan persepsi dan pemahaman terhadap makna yang terkandung dalam desentralisasi, di mana persepsi tersebut dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan sesaat dari segelintir elit politik di negeri ini.

Secara empirik, di Indonesia telah terjadi 8 (delapan) kali perubahan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun saat ini masih terjadi multi interpretasi baik di tingkat lokal/daerah maupun di tingkat pusat/antardepartemen. Hal tersebut dapat dilihat melalui berbagai permasalahan yang timbul akibat perbedaan penafsiran terhadap undang-undang tentang pemerintahan daerah, maupun terbitnya peraturan perundangan yang bertentangan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbasis pada asas desentralisasi dan otonomi yang nyata, luas dan bertanggungjawab.

Sesaat setelah kemerdekaan, Pemerintah menerbitkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 sebagai undang-undang pertama yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah, meskipun secara formal undang-undang tersebut bukan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Selanjutnya silih berganti terbitlah undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Setiap undang-undang tersebut mengatur otonomi daerah, namun cenderung berbeda-beda sesuai dengan kondisi sosial politik yang terjadi pada saat penyusunan undang-undang tersebut.

Perbedaan penafsiran terhadap esensi dari otonomi daerah yang saat ini terjadi di Indonesia, mengakibatkan negara kita tertinggal jauh dengan negara-negara lain yang sudah mengaktualisasikan kebijakan desentralisasi dalam upaya menciptakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang bersih serta bebas dari KKN (*clean government*). Sehingga sebagai akibatnya implementasi dari perubahan paradigma otonomi daerah dirasakan masih tersendat-sendat sebagaimana telah diuraikan di atas.

Salah satu persoalan (dari beberapa persoalan sebagaimana disebutkan di atas) yang saat ini masih mengganjal adalah berkaitan dengan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Pada Undang-undang No. 22 Tahun 1999 terdapat klausul yang menyatakan bahwa Provinsi bukan merupakan Pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten/Daerah Kota, dan hubungan antara Provinsi dengan Daerah Kabupaten/Daerah Kota bukan merupakan hubungan hierarkis.³ Pemutusan hierarki antara provinsi dan kabupaten/kota dalam kapasitasnya sebagai daerah otonom bukan tanpa masalah karena pada implementasinya para

bupati/walikota tidak dapat memisahkan antara fungsi gubernur sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil pemerintah pusat.

Hal ini mendorong munculnya euphoria pada Daerah Kabupaten/Daerah Kota terhadap kewenangan yang dimilikinya, sehingga seringkali mengabaikan dan menafikan eksistensi lembaga Provinsi maupun Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Kecenderungan semacam ini pada gilirannya akan membawa dampak yang kurang baik dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai subsistem pemerintahan negara. Pemahaman yang salah inilah yang merupakan sumber kontroversi kedudukan dan kewenangan Gubernur.

Melalui Undang-undang No. 32 Tahun 2004 sebagai revisi terhadap Undang-undang No. 22 Tahun 1999 telah dilakukan penguatan terhadap fungsi dan peranan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.⁴ Namun demikian pada kenyataannya masih terdapat Bupati/Walikota yang menafikan peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pemahaman yang keliru terhadap esensi Otonomi Daerah maupun adanya keinginan untuk kembali kepada Undang-undang No. 22 tahun 1999.

Persoalan tersebut muncul bukan karena tanpa sebab, karena sampai hampir satu dasawarsa era desentralisasi dan otonomi daerah, Pemerintah Pusat belum menerbitkan satupun peraturan pelaksana yang menjadi payung hukum bagi pengaturan kewenangan dan tugas Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, maka diperlukan upaya untuk melakukan reposisi terhadap kewenangan Gubernur melalui penerbitan regulasi yang mengatur tentang kedudukan dan peran Gubernur maupun kedudukan keuangan Gubernur dan Pemerintah Provinsi sebagai pejabat dan institusi kepanjangan tangan Pemerintah Pusat di Daerah.

Upaya Pemerintahan Pusat untuk mereposisi peran dan kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat akhirnya ter-

jawab dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010. Terbitnya peraturan ini laksana sebuah hadiah di awal tahun yang diharapkan akan membawa kemajuan dalam pelaksanaan otonomi daerah yang berbingkai negara kesatuan. Namun demikian, peraturan ini bukan merupakan akhir dari sebuah penantian, namun justru merupakan langkah awal dari sebuah perjalanan panjang dalam mewujudkan penguatan kedudukan dan kewenangan Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah agar semangat otonomi dan desentralisasi tetap berada dalam koridor negara kesatuan.

Meski demikian, penguatan kedudukan dan kewenangan Gubernur harus dilakukan dengan tujuan penguatan lokal, bukan sebaliknya bertujuan resentralisasi kekuasaan. Karena hakikat otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan dan pemerintahan kepada masyarakat. Harus dibuka keseimbangan antara kepentingan yang bersifat nasional serta regional dan kepentingan yang bersifat lokal. Di sini dianut gabungan antara prinsip uniformitas dan subsidiaritas, di mana kewenangan pelayanan dan pemerintahan seharusnya memperhatikan kepentingan nasional dan lokal. Hal tersebut disebabkan karena kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak dapat dipisahkan dari konsepsi dasar pemerintahan sebagai sebuah sistem. Bahkan dalam negara federal sekalipun, hubungan antar-tingkat pemerintahan tidaklah putus. Provinsi sebagai intermediate government merupakan penyambung dan penghubung kepentingan serta kewenangan yang bersifat nasional dengan yang bersifat lokal.

Berkaitan dengan hal tersebut, melalui buku ini penulis akan mengulas tentang mekanisme hubungan pusat-daerah terutama terkait dengan kedudukan dan peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Selain itu, penulis akan mencoba pula untuk mengulas tentang konsep dekonsentrasi, implementasinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dalam kurun waktu masa orde baru sampai era reformasi serta permasalahan yang menyertainya.

Penulis menyadari telah banyak buku, tulisan, artikel, maupun karya ilmiah dari para pakar yang mengupas tentang konsep, teori maupun implementasi dari desentralisasi dan otonomi daerah, namun demikian penulis mencoba untuk menambah khasanah tulisan maupun kajian tersebut, sehingga setidaknya melalui buku sederhana ini diharapkan terciptanya pemahaman yang komprehensif terhadap perkembangan otonomi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun mekanisme hubungan pusat-daerah dan kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, sehingga akan tercipta kesepahaman dalam memandang permasalahan yang timbul dalam implementasi otonomi daerah yang pada gilirannya akan dapat menjadi solusi bagi terwujudnya otonomi daerah yang berbingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Lebih lanjut Penulis juga menyadari sepenuhnya bahwa tiada karya yang pasti sempurna karena setiap manusia memiliki keterbatasan. Oleh karena itu dengan kelapangan hati dan kesadaran pikiran, penulis membuka pintu kritik secara penuh kepada siapapun yang peduli terhadap karya ini dan sekali lagi dengan segala kekurangan yang ada penulis berharap semoga karya yang sangat sederhana ini dapat memberi manfaat kepada siapa saja yang membutuhkan betapapun kecilnya.

Tidak lupa mengakhiri pengantar dalam buku ini, penulis ucapkan terima kasih kepada kepada semua pihak baik keluarga maupun rekan sejawat yang telah membantu dalam penulisan, pengeditan, maupun dalam penambahan/pengayaan materi penulisan buku ini. Selain itu penulis juga mengucapkan terima kasih kepada para pakar hukum administrasi negara, ilmu pemerintahan dan politik maupun masyarakat umum yang telah memberikan inspirasi bagi penulis melalui karya-karya ilmiahnya maupun pendapatnya berkaitan dengan materi penulisan buku ini. Tidak lupa, secara khusus penulis mengucapkan