



UNES LAW REVIEW

+62 813 6511 8590

+62 813 6511 8590

<https://review-unes.com/> uneslawreview@gmail.com DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i2>

Diterima: 08/12/2022, Diperbaiki: 22/12/2022, Diterbitkan: 23/12/2022

EFEKTIVITAS PENYELENGGARAAN DEKONSENTRASI SEBAGAI WEWENANG GUBERNUR DALAM KEDUDUKAN SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT DI DAERAH

Dian Bakti Setiawan¹, Zahara²

¹) Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Sumatera Barat, Indonesia

E-mail: setiawanbakti40@yahoo.com

²) Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Sumatera Barat, Indonesia

Corresponding Author: Dian Bakti Setiawan

ABSTRACT

Deconcentration is an important element in the administration of the state. Its existence is not only in administrative law order, but also in Constitutional law because - like decentralization - it concerns the foundations and organization of the state. If decentralization gave birth to local government (autonomous region), then deconcentration gave birth to local state government (administrative area). These administrative areas are headed by what is known theoretically as a Prefector. For the Indonesian context, the prefector is held by the governor in such a way that the governor has a dual position, namely as the head of the autonomous region of the province as well as the prefector. The laws governing local government in Indonesia use the term representative of the center in the regions for the designation of prefector. Since the reformation until now, the administration of government from the center to the regions seems to have marginalized deconcentration as the governance structure. There was a strong impression during the reform era that looked at deconcentration as if were the antithesis of democracy. The impression was so strong that deconcentration and administrative areas were no longer included in the post-amendment 1945 Constitution. The deconcentrative authority possessed by the governor to revoke Regency/City Regional Regulations (Perda) that are contrary to higher laws, public interests, and decency, was annulled by the constitutional court in its decision in 2016. Furthermore, budgeting and regulation and formation the apparatus that assists the governor as the central representative in the regions appears to be running slowly. In this way the question arises: is the implementation of deconcentration effective by the governor as the representative of the central government in the regions? To answer this question, research was carried out on the implementation of the deconcentration. The results of the research show that the implementation of the deconcentration has not been effective due to various limitations: limited tools, limited rules, and limited authority

Keywords: Effectiveness, Implementation of Deconcentration, Representatives of the Central Government

ABSTRAK

Dekonsentrasi merupakan salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan negara. Keberadaannya tidak sekedar merupakan tatanan yang bersifat *administratief rechtelijk* (Hukum administrasi), melainkan juga merupakan tatanan yang bersifat *staatsrechtelijk* (hukum tatanegara) karena - seperti juga desentralisasi - ia menyangkut dasar-dasar dan organisasi dari negara. Apabila desentralisasi melahirkan *local goverment* (daerah otonom), maka dekonsentrasi melahirkan *local state goverment* (wilayah administratif). Wilayah administratif tersebut dipimpin oleh apa yang secara teoritik dikenal dengan sebutan Prefektor. Untuk konteks Indonesia Prefektor tersebut dijabat oleh gubernur sedemikian rupa sehingga gubernur memiliki jabatan rangkap, yaitu sebagai kepala daerah otonom Provinsi sekaligus sebagai prefektor. Undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah di Indonesia menggunakan istilah wakil pusat di daerah untuk sebutan prefektor. Sejak reformasi sampai sekarang ini, penyelenggaraan pemerintahan dari pusat sampai ke daerah seolah meminggirkan dekonsentrasi sebagai tatanan penyelenggaraan pemerintahan. Ada kesan yang kuat pada masa reformasi yang memandang dekonsentrasi seolah - olah merupakan antitesa dari demokrasi. Demikian kuat kesan itu sehingga dekonsentrasi dan wilayah administratif tidak lagi dicantumkan di dalam UUD 1945 pasca amandemen. Kewenangan dekonsentratif yang dimiliki oleh gubernur untuk mencabut Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/ Kota yang bertentangan dengan Perundang-undangan yang lebih tinggi, Kepentingan Umum, dan kesusilaan, dibatalkan oleh Mahkamah konstitusi dalam Putusannya pada tahun 2016. Lebih jauh lagi penganggaran dan pengaturan serta pembentukan perangkat yang membantu gubernur sebagai wakil pusat di daerah nampak berjalan lambat. Secara demikian timbul pertanyaan : efektifkah penyelenggaraan dekonsentrasi oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah ? Untuk menjawab pertanyaan tersebut dilaksanakan penelitian terhadap penyelenggaraan dekonsentrasi tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelenggaraan dekonsentrasi tersebut belum berjalan efektif karena berbagai keterbatasan : keterbatasan perangkat, keterbatasan aturan, dan keterbatasan wewenang.

Kata Kunci: Efektivitas, Penyelenggaraan Dekonsentrasi, Wakil Pemerintah Pusat

PENDAHULUAN

Pasca reformasi, Pengaturan tentang dekonsentrasi melalui Jabatan dan wewenang Gubernur dan Bupati serta walikota Madya yang diatur dalam Undang- Undang (UU) Nomor (No) 5 Tahun 1974 dikoreksi melalui UU No 22 Tahun 1999. Menurut UU No.5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, gubernur memiliki Jabatan dan wewenang rangkap. Pada satu sisi mempunyai kewenangan sebagai kepala daerah otonom Tingkat I, pada sisi lain mempunyai kewenangan sebagai kepala wilayah administratif provinsi. Daerah otonom tingkat I (biasanya disingkat Dati I) memiliki batas-batas teritorial yang berhimpitan dengan wilayah administratif provinsi. Kehadiran wilayah administratif provinsi merupakan implikasi dari penerapan asas dekonsentrasi di samping asas desentralisasi yang dianut oleh UU Nomor 5 Tahun 1974 ini. Sebagaimana Gubernur, Bupati dan walikota juga memiliki kewenangan rangkap, yaitu pada satu sisi merupakan kepala daerah otonom Tingkat II (biasanya disingkat Dati II) pada sisi lain merupakan kepala wilayah administratif kabupaten dan kota. Terkait dengan ini maka pengisian jabatan Gubernur melibatkan Presiden sedangkan pengisian jabatan Bupati dan wali kota melibatkan Menteri Dalam Negeri. Kehadiran wilayah administratif merupakan perwujudan dari asas dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pasca reformasi wewenang gubernur, bupati dan walikota yang demikian mendapat sorotan dalam berbagai wacana tentang pemerintahan daerah. Kewenangan sebagai kepala wilayah administratif menunjukkan peran yang lebih menonjol dibanding kewenangan sebagai kepala daerah otonom. Terlihat bahwa peran yang diemban lebih sebagai penyuar kepentingan pusat daripada pembawa pesan rakyat dari daerah dan pelaksana kemauan rakyat di daerah. Fenomena ini untuk sebagian dapat dijelaskan karena cukup dominannya peran pemerintah pusat dalam proses pengisian jabatan dan proses pemberhentian pejabat-pejabat tersebut di atas, sehingga berakibat pada orientasi dari loyalitas pejabat yang bersangkutan.

Seiring dengan semangat penguatan demokrasi pasca berlangsungnya reformasi tahun 1998 tersebut, diadakan koreksi terhadap kedudukan kepala daerah yang merangkap sekaligus kepala wilayah administratif. Otonomi dipandang sebagai cerminan dari demokrasi sehingga dilakukan penguatan otonomi melalui UU tentang pemerintahan daerah yang dibentuk tahun 1999, yaitu UU No. 22 Tahun 1999, yang berimplikasi pada kedudukan kepala daerah. Untuk itu UU yang baru ini mengoreksi tata cara pengisian jabatan kepala daerah, pertanggung jawaban kepala daerah, dan prosedur serta mekanisme pemberhentian kepala daerah. Dalam rangka penguatan otonomi ini dikoreksi juga pembagian wilayah kedalam daerah otonom dan wilayah administratif yang dianut oleh UU Nomor 5 Tahun 1974.

Melalui UU No 22 Tahun 1999 dekonsentrasi dimarjinalkan sedangkan desentralisasi ditonjolkan. Semangat untuk mewujudkan demokrasi di segala lini yang mendasari gagasan dalam UU yang baru tersebut membatasi keberadaan dekonsentrasi pada tingkat provinsi dengan menghapuskan dekonsentrasi pada Kabupaten dan kota. Bahkan pada tingkat Provinsi pun keberadaan desentralisasi lebih ditonjolkan dibanding dekonsentrasi. Otonomi sebagai perwujudan desentralisasi merupakan asas utama penyelenggaraan pemerintahan provinsi, sedang dekonsentrasi diletakkan sebagai pelengkap belaka. Secara demikian, gubernur tetap memiliki jabatan rangkap sebagai Kepala daerah otonom dan aparat dekonsentrasi melalui apa yang dikenal sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, namun pengisian jabatan Gubernur serta mekanisme pertanggung jawaban dan pemberhentiannya tidak lagi mencerminkan kedudukan rangkap tersebut. Gubernur dipilih waktu itu oleh DPRD dan diangkat, bertanggung jawab serta diberhentikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Presiden yang dalam pengaturan UU sebelumnya memiliki wewenang yang dominan dalam pengisian jabatan serta pemberhentian gubernur tidak lagi memiliki wewenang apapun dalam pengaturan UU No 22 Tahun 1999 tersebut.

Arus balik semangat desentralisasi yang berlebihan bahkan menyentuh pengaturan dalam konstitusi. Setelah empat kali amandemen UUD 1945, kata-kata dekonsentrasi dan wilayah administratif yang semula ditemukan dalam bagian penjelasan UUD 1945 tidak ada lagi berhubung dihapuskannya penjelasan dari struktur UUD 1945. Tetapi, berbeda dengan asas otonomi dan tugas pembantuan yang disebut secara eksplisit di dalam batang Tubuh UUD 1945, asas dekonsentrasi tidak disebut dalam pasal manapun. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 tersebut menyatakan, “Pemerintahan Daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan “. Rumusan pasal ini

secara eksplisit menyatakan bahwa asas yang mendasari pemerintahan daerah provinsi adalah asas otonomi dan asas tugas pembantuan. Bila ditelaah dengan seksama, tidak satu ketentuan pun dalam Pasal 18, dan 18 A serta 18 B yang mengatur tentang pemerintahan daerah mencantumkan asas dekonsentrasi dalam aturannya. Ini berbeda dengan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen yang mencantumkan asas dekonsentrasi pada penjelasannya, meskipun keberadaan penjelasan UUD 1945 itu sendiri tidak sepi dari kritik akademik. Padahal pencantuman asas dekonsentrasi ini sangat penting sebagai dasar konstitusionalitas keberadaan wilayah administratif provinsi yang merupakan wilayah kerja gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Sekaitan dengan ini menulis Jimli As Shiddiqie “Secara universal”, tulisnya, “asas pemerintahan daerah mencakup tiga asas penting, yaitu (i) Desentralisasi (ii) Dekonsentrasi dan (iii) Tugas Pembantuan”. Lalu ia menyatakan bahwa kalau dekonsentrasi merupakan kewenangan pemerintah pusat sehingga tidak diatur dalam konteks pemerintahan daerah, kenapa “tugas pembantuan” yang sama-sama menyangkut kewenangan pusat dicantumkan secara tegas sebagai salah satu asas pemerintahan dalam Pasal 18 ayat (2)?¹

Berbeda dengan dasar konstitusionalitas pemerintahan daerah ini, praktek penyelenggaraan pemerintahan tidak mungkin menafikan keberadaan asas dekonsentrasi. Daerah Kabupaten dan kota yang mencapai jumlah lebih dari lima ratus Kabupaten/ Kota merupakan objek pengawasan dan pembinaan yang terlalu banyak dan terlalu luas untuk ditangani langsung oleh pemerintah pusat. Andai jumlahnya sedikitpun, tetaplah rentang kendali antara pusat dan Kabupaten/ Kota mesti diperpendek untuk pembinaan dan pengawasan yang lebih efektif dan efisien. Ini merupakan kenyataan yang tak dapat dipungkiri untuk kehadiran asas dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kenyataan inilah yang mendorong setiap pembentuk UU tentang pemerintahan daerah tetap mengatur agar dekonsentrasi senantiasa dihadirkan pada level provinsi meskipun tidak tercantum secara eksplisit dalam UUD 1945.

Setelah UU No 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, keberadaan dekonsentrasi dengan segala dinamika pemerintahan daerah tetap mendapatkan tempat sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sehubungan dengan ini, Penjelasan Umum angka 4 UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan : “Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap urusan penyelenggaraan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota”.

Dengan demikian dalam UU No. 32 Tahun 2004 ini gubernur tetap memiliki kedudukan rangkap, seperti diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999. Pasal 37 UU Nomor

32 Tahun 2004 menyatakan, “Gubernur karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di Provinsi yang bersangkutan”. Selanjutnya diuraikan dalam penjelasan Pasal ini, “yang dimaksud dengan „wilayah provinsi” dalam ketentuan ini adalah wilayah administrasi yang menjadi wilayah kerja gubernur”.

¹ Jimly As Shiddiqie, *Konsolidasi naskah UUD 1945 Setelah Amandemen Keempat*, PSIH Fakultas Hukum UI, 2002, hlm 21 - 22

Hal yang sama berlanjut sampai saat ini ketika UU No. 32 Tahun 2004 dicabut dan diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014, dengan penambahan wilayah administratif yang mencakup kabupaten dan kota dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Umum. Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 ini dibedakan tiga macam urusan pemerintahan, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan kongkuren dan urusan pemerintahan umum². Sekaitan dengan Daerah Provinsi sebagai wilayah kerja Gubernur dalam kedudukan gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah, Pasal 4 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan: “Daerah propinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah propinsi”

Urgensi keberadaan dekonsentrasi ini dimuat secara eksplisit dalam UU No 23 Tahun 2014 pada penjelasan umum angka 4 : “Mengingat kondisi geografis yang sangat luas maka untuk efektifitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir Pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur untuk bertindak atas nama pemerintah pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah Kabupaten/Kota...”

Kedudukan sebagai aparatur dekonsentrasi tersebut memberi gubernur wewenang yang cukup luas dalam mengendalikan jalannya pemerintahan daerah menurut garis kebijakan pusat. Secara teoritik ada dua tugas besar yang diemban gubernur dalam kapasitas itu. Pertama, mengoordinasikan semua instansi vertikal yang ada dalam wilayah administratifnya. Kedua melakukan pengawasan dan koordinasi terhadap Penyelenggaraan pemerintahan pemerintahan kabupaten dan kota yang berada dalam wilayahnya.

UU No 23 Tahun 2014 mengatur dekonsentrasi secara berbeda dengan UU Sebelumnya. Dalam UU No 32 Tahun 2004, dekonsentrasi merupakan pelimpahan kewenangan dari kementerian teknis kepada gubernur. Tetapi dalam UU No. 23

Tahun 2014 dekonsentrasi tidak lagi merupakan kewenangan delegatif melainkan kewenangan atributif. Pasal 91 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014 menyatakan: “Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”.

Aturan-aturan yang lahir belakangan ini masih menunggu sosialisasi dan implementasi di lapangan. Karena itu pola dekonsentrasi kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sampai saat ini masih menggunakan pola dekonsentrasi yang di atur oleh PP No 7 Tahun 2008, meskipun UU No. 23 tahun 2014 tidak lagi menggunakan pola tersebut. Artinya, walaupun UU No. 23 Tahun 2014 telah menganut dekonsentrasi yang bersifat atributif, tidak lagi bersifat pelimpahan dari kementerian/Lembaga Non Kementerian sebagaimana dikenal dalam UU No. 32 Tahun 2004 melalui peraturan pelaksanaannya PP No. 7 Tahun 2008, tetapi pelaksanaan sampai saat ini masih menggunakan pola lama tersebut. Hal ini dapat diketahui, misalnya, dengan

² Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 20014 Tentang Pemerintahan Daerah.

lahirnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pelimpahan Dan Penugasan Urusan Pemerintahan Lingkup Kementerian Dalam Negeri Tahun Anggaran 2019. Karena itu sampai saat ini, pengaturan dekonsentrasi kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan basis UU No. 23 tahun 2014 belum diimplementasikan sebagaimana mestinya.

Mencermati lambatnya pembentukan aturan - aturan pelaksana dari dekonsentrasi ini yang tentunya juga berimbas pada penganggaran kegiatannya , patut diduga berimbas pada pembentukan unit kerja atau perangkat yang akan membantu gubernur melaksanakan dekonsentrasi. Pusat litbang Kementrian Dalam Negeri, misalnya dalam satu kajian menyimpulkan bahwa program dan kegiatan yang disusun pemerintah dinilai tidak efektif dalam mendukung tugas, fungsi dan kewenangan pembinaan dan pengawasan daerah kabupaten dan kota oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.³

Mencermati urgensi dari keterlambatan dekonsentrasi sebagai asas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan melihat persoalan-persoalan yang melingkupinya sebagaimana terurai di atas maka setelah UU No 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah berlaku dalam tempo cukup lama sampai saat ini, maka sangat penting untuk diteliti tentang bagaimana efektifitas dari penyelenggaraan dekonsentrasi tersebut dewasa ini. Atas dasar itu ada dua tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini: pertama, Mendeskripsikan secara jelas dan sistematis tentang bagaimana penyelenggaraan wewenang dekonsentrasi yang dilaksanakan gubernur di Sumatera Barat. Kedua, menganalisis dan mengonstruksikan alternatif-alternatif yang dapat dipakai sebagai pilihan hukum dalam penyelenggaraan dekonsentrasi yang lebih baik pada masa datang.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan tipologi penelitian hukum normatif . Untuk itu digunakan empat pendekatan yaitu : Pendekatan perundang-undangan (*statuta aproach*), Pendekatan sejarah hukum (*historical aproach*), dan Pendekatan konseptual (Conseptual Aproach).

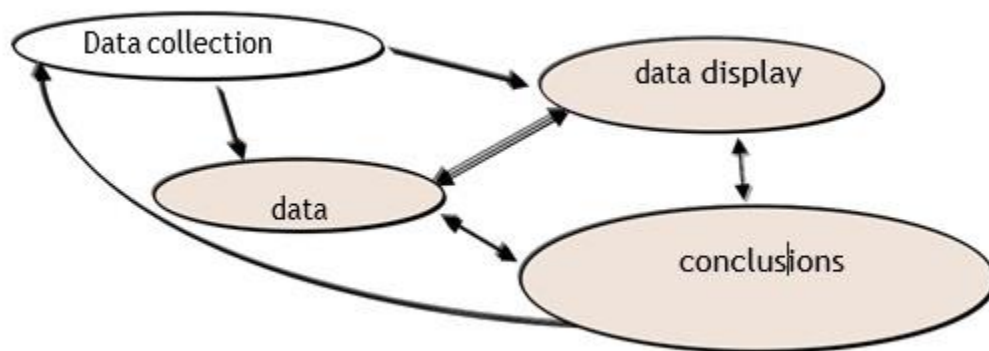
Sebagaimana diketahui, data utama dalam penelitian hukum normatif adalah data sekunder. Dengan demikian, data yang diperlukan dalam penelitian ini, meliputi data Sekunder Data sekunder dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dengan demikian dikaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan fokus kajian penelitian. Selain itu, literatur- literatur yang membahas tentang dekonsentrasi . Hasil-hasil penelitian, dan dokumen- dokumen lainnya yang terkait dengan penelitian ini, juga menjadi data sekunder dalam penelitian.

Untuk memperoleh data primer dari responden, penelitian ini akan memakai metode wawancara semi-structured. Dalam teknisnya, pertanyaan-pertanyaan yang telah terstruktur dipersiapkan terlebih dahulu, kemudian satu-persatu diperdalam dengan mengorek keterangan lebih lanjut dari responden. Pengumpulan data dari responden ini dilakukan dengan tehnik focus group discussion (FGD).

³ [http // litbang.kemendagri.go.id](http://litbang.kemendagri.go.id), diakses tgl 15 Juli 2022

Untuk mendapatkan data sekunder dilakukan dengan cara studi dokumen. Dalam studi dokumen, data diperoleh melalui penelusuran isi dokumen dan dikelompokkan ke dalam konsep-konsep pokok sebagaimana terdapat dalam perumusan masalah. Penelitian ini akan menggunakan teknik atau metode pengolahan dan analisis data kualitatif. Uraian kegiatan pengolahan dan analisisnya meliputi: (1) reduksi data, (2) penyederhanaan dan penyajian data dan (3) verifikasi hasil penelitian serta penarikan kesimpulan. Kegiatan analisis data dilakukan secara simultan dengan proses pengolahan data, bahkan telah dimulai sejak awal pengumpulan data. Alur kegiatan analisis data penelitian ini mengikuti komponen-komponen analisis data model interaktif.⁴

Bagan 1
Alur analisis data kualitatif model interaktif



Model analisis seperti ini dimaksudkan untuk memungkinkan peneliti dapat kembali ke (berinteraksi dengan) tahapan sebelumnya (awal) walaupun sudah berada pada tahap kesimpulan, jika data yang terkumpul dirasa masih kurang memadai untuk pengambilan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyelenggaraan Wewenang Dekonsentrasi

1. Pengaturan dekonsentrasi

Pengaturan berbagai aspek penyelenggaraan kehidupan sosial, ekonomi, dan pemerintahan dalam perundang-undangan merupakan cerminan dari konsep-konsep dan asas-asas yang mendasari pembentukannya. Karena itu penting untuk ditinjau konsep yang relevan dalam kajian tentang dekonsentrasi sebelum mencermati penguangannya ke dalam peraturan perundang-undangan. Encyclopedia Americana menjelaskan bahwa distribusi pemerintahan dalam negara kesatuan memiliki dua pola, "the pattern of distribution fall into one of two categories : Vertical distribution, a division of powers and functions between the central or national government and constituent or subsidiary levels of government, and horizontal

⁴ Sanapiah Faisal, Format-Format penelitian Sosial, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1989 hal 256

*distribution, a division of function or power among the branches of government*⁵ (Pola distribusi diturunkan kedalam salah satu dari dua kategori : distribusi vertikal, pembagian kekuasaan antara pemerintah nasional dengan pemerintah tingkat bawah, dan distribusi horizontal, pembagian kekuasaan antara cabang pemerintahan). Distribusi vertikal dapat dipahami melalui ajaran logemann yang menyatakan, “*van decetralisatie strekt men als regel, indien everheidswerkzaamheid van de landoverheid wordt afgewenteld op zelfregelende gemeenschappen. Deconcentratie het doen die zelfde afwenteling van hogere op lagere ambtdragers van een zelfde gemeenschap.*” (Orang berbicara tentang desentralisasi sebagai ketentuan jikalau pekerjaan penguasa negara dilimpahkan kepada persekutuan-persekutuan yang berpemerintahan sendiri; dekonsentrasi dengan demikian disebut sebagai pelimpahan yang sama dari pejabat-pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabat yang lebih rendah dari suatu persekutuan yang sama)⁶. Sekaitan dengan hal itu dapat disimak pandangan yang dikemukakan John Stuart Mill yang menyatakan bahwa berbagai akumulasi konsiderasi telah membuktikan bahwa pemerintah hanya dapat memuaskan pada tataran negara dimana semua rakyat dapat berpartisipasi, sehingga partisipasi dalam fungsi sekecil apapun tetap berguna.⁷ Pada tataran negara, menurut Mill , partisipasi rakyat tidak hanya harus dimaknai dalam kehadiran lembaga-lembaga formal demokrasi seperti lembaga perwakilan rakyat, tetapi juga melalui mekanisme yang memungkinkan aparatur pusat menyerap keinginan dan kebutuhan rakyat yang beragam dengan lebih baik melalui kehadiran instansi-instansi vertikal sebagai aparatur dekonsentrasi di daerah-daerah.

Beranjak dari dua kemungkinan dekonsentrasi yang dikemukakan oleh R.C Fried, yaitu pertama dekonsentrasi dari Menteri Departemen teknis kepada instansi vertikalnya di daerah dalam bidang pemerintahan khusus, dan kedua disamping dekonsentrasi dari menteri kepada instansi vertikal tersebut dilaksanakan pula dekonsentrasi dalam bentuk dekonsentrasi pemerintahan umum (*tutelege power*) dari pemerintah pusat kepada wakil pemerintah pusat di daerah ⁸. Wakil pemerintah pusat di daerah dalam kajian akademik tentang pemerintahan dikenal dengan sebutan Prefector⁹. Michael ewing-Chow dan Junianto James Losari menyatakan, “ *while some academics in Indonesia have suggested that it is not fair that central government should be sued for the acts of its regional government, we don't think that this is the case. Under international law, the central government is always responsible for all action of its regional governments* (manakala sebagian sarjana di Indonesia menyarankan bahwa tidaklah adil bahwa pemerintah pusat harus digugat untuk tindakan-tindakan pemerintah provinsinya, kami tidak berfikir bahwa ini merupakan masalah. Di bawah hukum

⁵ The Encyclopedia Americana, International Edition, 1995

⁶ Dikutip dari The Liang Gie. Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara RI, Jilid I, Liberty, Yogyakarta, 1995. Jilid I. hlm. 10

⁷ Dalam Philip Green, *Key Concepts in Critical Theory Democracy*, Hymanities Press, New Jersey, 1993, hlm 37

⁸ R.C Fried, *The Italian Prefect : A Study in Administrative and Politic*, Yale University Press, New Haven and London, 1967, hlm 101

⁹ G.W.JONES, *Local Government and FieldAdministration: Some Models*, Local Government Studies: September/October 1987, hlm. 3.

Internasional pemerintah pusat selalu bertanggung jawab untuk seluruh tindakan pemerintah provinsinya)¹⁰.

Pasca Reformasi 1998, konsep-konsep Desentralisasi dan dekonsentrasi tersebut menemjkan momentum yang tepat untuk dituangkan kedalam peraturan perundang-undangan yang dalam kaitan dengan pemerintahan daerah melahirkan UU No. 22 Tahun 1999. Setelah UU No. 22 tahun 1999 diundangkan, dibentuk peraturan-peraturan pelaksanaanya untuk melaksanakan berbagai ketentuan dalam UU tersebut yang membutuhkan pengaturan lebih rinci. Sekaitan dengan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, sebagaimana tertuang dalam norma pasal 31 ayat 1 UU tersebut, dilahirkan PP No 39 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan dekonsentrasi.

Selain menentukan secara enumeratif wewenang yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, PP ini juga mengatur tentang tatacara pelimpahan, pembiayaan, pembinaan dan pengawasan, penyelenggaraan kewenangan, penarikan kewenangan, dan pertanggungjawaban terhadap penyelenggaraan kewenangan yang dilimpahkan. Tetapi PP ini tidak berjalan sebagaimana harusnya, berbagai ketentuan dalam PP ini tidak terlaksana di lapangan karena tidak adanya pengaturan yang lebih teknis tentang hal-hal yang diatur didalamnya. Tidak ada pengaturan lebih lanjut tentang Tata cara pelimpahanwewenang pemerintahankepada gubernur dan atau perangkat pusat di daerah (pasal 4). Pengaturan tentang penarikan kewenangan yang dilimpahkan kepada gubernur dan atau perangkat pusat di daerah (Pasal 13) juga tidak ada. Selanjutnya juga tidak dilahirkan aturan teknis Menteri Keuangan tentang Tata cara penyaluranbiaya penyelenggaraan wewenang yang dilimpahkan kepada gubernur dan atau perangkat pusat di daerah (pasal 8). semua pengaturan ini sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan dekonsentrasi sebagaimana diatur dalam PP tersebut. Ketiadaan aturan-aturan pelaksana ini mengakibatkan PP tersebut tidak dapat diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kedaan demikian berlangsung terus sampai kemudian UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No 32 Tahun 2004.

Pengaturan tentang wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dibawah UU No. 32 Tahun 2004 dilaksanakan dengan menerbitkan PP No. 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Dalam PP yang terakhir ini diatur pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi. Pasal 2 ayat (1) PP ini menentukan bahwa pemerintah melaksanakan sebagian urusan yang menjadi kewenangannya di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Selanjutnya ditentukan pula pada ayat (2) bahwa Penyelenggaraan dekonsentrasi dilakukan melaluipelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kementerian/lembaga. Pelaksanaan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada gubernur didanai melalui anggaran kementerian/lembaga, sebagaimana

¹⁰ Michael Ewing-Chow dan Junianto James Losari, *Multiple Authorisation : The Legal Complexity of Desentralisasi in Indonesia and The Potensial Contribution of IIAS in RTeducing Confusion*, dalam Indonesia Law review Volume 5 Number 3 September- Desember 2015, Djokosutono Research Center Faculty Of Law Indonesia University, hlm 249.

ditentukan dalam pasal 3 ayat (2). Dengan demikian, wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah berisi kewenangan yang dilimpahkan oleh Kementerian/Lembaga dengan dana yang berasal dari anggaran kementerian/lembaga yang bersangkutan. Lembaga manakah yang membantu Gubernur melaksanakan wewenang yang cukup banyak ini ? jawabnya ditemukan dalam Pasal 4 ayat (1) PP No. 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi dan tugas Pembantuan yang menyatakan, “Sebagian urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dilaksanakan oleh SKPD provinsi berdasarkan penetapan dari gubernur.”

Dalam tataran pelaksanaan, PP ini membutuhkan peraturan pelaksana lebih lanjut, yang untuk jangka waktu demikian lama tidak tersedia, sehingga mengalami kendala dalam pelaksanaan. Apabila diidentifikasi, ada beberapa hal yang harus diatur lebih lanjut untuk pelaksanaan PP ini, yang antara lain mencakup : Pedoman pengelolaan dana dekonsentrasi (pasal 79), Lingkup urusan pemerintahan yang akan ditugaskan kepada gubernur (pasal 39), Pembentukan Tim Koordinasi Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah (pasal 17). Dalam konteks dekonsentrasi berupa pelimpahan kewenangan dari Pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, selanjutnya dibentuk PP No 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi. Pada Pasal 6 diatur bahwa untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam mewujudkan ketenteraman dan ketertiban masyarakat serta stabilitas daerah bagi kelancaran pembangunan daerah, dibentuk forum koordinasi pimpinan daerah. Forum koordinasi pimpinan daerah tersebut terdiri atas Gubernur, Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, Panglima daerah militer, Kepala kepolisian daerah, dan Kepala kejaksaan tinggi. Forum ini diketuai oleh Gubernur. PP ini dalam tempo singkat mengalami perubahan, dengan dilahirkannya PP No. 23 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi. Ketentuan pasal 3 ayat (1) ditambah satu huruf, yaitu huruf d yang menyatakan, “koordinasi dalam penyusunan, pelaksanaan dan pengendalian serta evaluasi dalam rangka sinkronisasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) kabupaten dan kota agar mengacu pada RPJPD, RPJMD, dan RKPD Provinsi serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) serta kebijakan pembangunan nasional yang ditetapkan oleh Pemerintah “.

2. Pelaksanaan Dekonsentrasi

Bagaimanakah pelaksanaan dari PP ini dalam prakteknya ? praktek menunjukkan bahwa ketentuan PP tersebut hanya terlaksana sebatas yang bersifat formalitas, seperti wewenang melantik Bupati/walikota, atau melantik kepala instansi vertikal dan semacamnya. Sedangkan untuk koordinasi yang lebih substansial tidak terlaksana sebagaimana harusnya.

Kendala utama adalah ketiadaan aturan pelaksana yang lebih teknis dan penganggaran yang tidak tersedia. Persoalan ini ditambah pula dengan tidak adanya perangkat yang jelas yang akan melaksanakan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Beberapa kegiatan yang dianggap urgen untuk dilaksanakan, ditugaskan pelaksanaannya kepada perangkat daerah otonom. Permasalahan tersebut dipersulit lagi dengan kendala keuangan. Persoalan keuangan jadi kendala karena ketidaklengkapan aturan-aturan pelaksana. Ada jarak waktu sekitar tujuh sampai delapan tahun untuk menghasilkan perauran pelaksana semenjak UU No. 32 Tahun 2004 diundangkan.

Hanya dalam tempo lebih kurang 3 tahun setelah lahirnya PP ini, dilakukan penggantian UU tentang pemerintahan daerah. Ketika PP ini belum terlaksana di lapangan.¹¹ UU No. 23 Tahun 2014 mengubah konsep dekonsentrasi terhadap Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Apabila dalam PP No. 7 Tahun 2008, dekonsentrasi kepada Gubernur dilakukan oleh Kementerian/lembaga Non Kementrian, maka tidak demikian halnya menurut UU yang baru ini. Dekonsentrasi tidak lagi menjadi pelimpahan kewenangan daeri kementerian, melainkan bersifat atributif. Pasal 91 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014 menyatakan: “Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadappenyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadikewenangan Daerah kabupaten/kota dan TugasPembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presidendibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat “.

Untuk melaksanakan norma-norma UU No. 23 Tahun 2014 dibentuk PP No. 33 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerimah pusat Aturan-aturan yang lahir belakangan ini masih menunggu sosialisasi dan implementasi di lapangan. Karena itu pola dekonsentrasi kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sampai saat ini masih menggunakan pola dekonsentrasi yang di atur oleh PP No 7 Tahun 2008, meskipun UU No. 23 tahun 2014 tidak lagi menggunakan pola tersebut. Artinya, walaupun UU No. 23 Tahun 2014 telah menganut dekonsentrasi yang bersifat atributif, tidak lagi bersifat pelimpahan dari kementerian/Lembaga Non Kementerian sebagaimana dikenal dalam UU No. 32 Tahun 2004 melalui peraturan pelaksanaanya PP No. 7 Tahun 2008, tetapi pelaksanaan sampai saat ini masih menggunakan pola lama tersebut. Karena itu sebagaimana dikenal pelimpahan dalam bentuk peraturan menteri seperti Peraturan Menteri Pertanian No. 71/Permentan/Ot.140/12/2010 Tentang Pelimpahan Kepada Gubernur Dalam Pengelolaan Kegiatan Dan Tanggung Jawab Dana Dekonsentrasi Provinsi Tahun Anggaran 2011, atau Peraturan Mentri Pemberdayaan Perempuan dan perlindungan anak No. 7 Tahun 2015Tentang Pelimpahan Sebagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Kepada Gubernur Selaku Wakil Pemerintah Dalam Rangka Penyelenggaraan Dekonsentrasi Tahun Anggaran 2015, maka sampai tahun 2019 masih berlaku pola tersebut. Hal ini dapat diketahui, misalnya, dengan lahirnyaPeraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pelimpahan Dan Penugasan Urusan Pemerintahan Lingkup Kementerian Dalam Negeri Tahun Anggaran 2019.

¹¹ Wawancara dengan Biro Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat

Karena itu sampai saat ini, pengaturan dekonsentrasi kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan basis UU No. 23 tahun 2014 belum diimplementasikan sebagaimana mestinya.

Hal yang Perlu dicatat Adalah, dalam Rentang waktu yang demikian lama, perjalanan dekonsentrasi selalu mengalami kemacetan. Wawancara dengan biro pemerintahan dan Biro hukum provinsi serta asissten Pemerintahan Kabupaten, menunjukkan ada lima penyebab tidak jalannya fungsi dekonsentrasi, yaitu, *pertama* persoalan anggaran, *kedua*, persoalan ketersediaan perangkat gubernur sebagai wakil pusat di daerah, *ketiga* persoalan beban pekerjaan. *Keempat*, ketiadaan peraturan pelaksana dalam rentang waktu yang lama. Kelima persoalan yang bersifat politis.¹²

Dalam kaitan dengan persoalan anggaran, dapat diambil sebagai kasus pelaksanaan koordinasi forkopimda. Anggaran untuk koordinasi dan rapat-rapat forkopimda mulai diberikan pada tahun 2011. tetapi penyerapannya masih rendah sekitar 50% karena seringnya terjadi keterlambatan dalam penyalurannya. Pada awalnya penyaluran dana dilakukan pada bulan september-oktober. Tapi walau pada waktu belakangan sudah relatif lebih cepat, namun tetap masih saja terlambat dilihat dari kebutuhan waktu untuk dapat menyiapkan kegiatan dengan lebih baik. Persoalan anggaran juga dialami Biro Hukum Provinsi untuk melakukan evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang rencana pembangunan jangka panjang daerah, rencana pembangunan jangka menengah daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah, perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan belanja daerah, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusidaerah. Ketiadaan anggaran itu juga dialami untuk melakukan pengawasan terhadap peraturan Bupati dan walikota.

Persoalan *kedua*, yaitu - sebagaimana dinyatakan di atas - berkenaan dengan tenaga pelaksana, yaitu perangkat gubernur untuk melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi. Sampai tahun 2018, ketika dilahirkan PP Nomor. 33 Tahun 2018 tidak ada kejelasan tentang siapa yang akan membantu gubernur dalam melaksanakan tugas- tugas dekonsentrasi. Karena itu tugas-tugas tersebut dilaksanakan “sebisanya” oleh perangkat pemerintah daerah provinsi. Tugas pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan tugas pembantuan, misalnya, merupakan tugas gubernur sebagai wakil pusat di daerah. Dalam kerangka ini gubernur harus melaksanakan monitoring, supervisi, dan evaluasi. Dalam semua UU yang pernah berlaku sejak reformasi dengan semua peraturan pelaksanaannya, tugas ini dalam kenyataan dilaksanakan oleh inspektorat provinsi¹³. Padahal inspektorat provinsi merupakan perangkat pemerintah daerah provinsi yang melaksanakan tugas dan wewenang dalam urusan otonomi daerah. Hal ini disebabkan, sampai dibentuknya PP No 33 Tahun 2018, tidak ada pengaturan tentang perangkat Gubernur yang melaksanakan tugas membantu gubernur dalam melaksanakan wewenang dan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Dalam PP No 33 Tahun 2018 baru muncul pengaturan tentang hal ini. Pasal 3 ayat (1) PP ini

¹² Wawancara pada biro pemerintan

¹³ Wawancara pada Biro Pemerintahan

menyatakan, “Perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terdiri atas: a. sekretariat; dan b. paling banyak 5 (lima) unit kerja”. Selanjutnya dinyatakan dalam ayat (3) ditentukan: Unit kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b membantu pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah pusat pada bidang: a. pemerintahan; b. hukum dan organisasi; c. keuangan; d. perencanaan; dan e. pengawasan.

Sekretariat dan unit kerja manakah yang dimaksud oleh pasal 3 ayat (3) ini? Jawabannya ditemukan dalam ayat (4) yang menyatakan: “Sekretariat dan unit kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi yang memiliki tugas dan fungsi bersesuaian”. Dengan penjelasan yang diperoleh melalui norma ayat (4) ini, dapat diketahui bahwa perangkat gubernur yang membantu gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terdiri dari sekretariat dan unit kerja yang difungsikan dari perangkat daerah otonom Provinsi. Perangkat daerah otonom Provinsi terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas dan badan. Satu pertanyaan yang mengemuka adalah, dapatkah dibenarkan secara akademik pengaturan PP ini yang memfungsikan perangkat daerah otonom untuk melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi? Bukankah perangkat daerah otonom dibentuk dengan tujuan untuk mengelola urusan rumah tangga daerah otonom? Di samping itu patut dikhawatirkan akan terjadi penambahan beban yang besar pada unit-unit kerja yang difungsikan tersebut. Kekhawatiran itu dapat dipahami dari penelitian empiric sebagaimana yang dialami oleh biro hukum yang akan dideskripsikan pada uraian dibawah dalam bahasan tentang beban pekerjaan sebagai persoalan dalam dekonsentrasi pada gubernur.

Selanjutnya, yang *ketiga* berkenaan dengan beban pekerjaan. Penelitian yang dilakukan secara empiric pada biro hukum menunjukkan bahwa faktor beban pekerjaan merupakan salah satu persoalan dalam pelaksanaan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Ada 3 bentuk pengawasan terhadap produk hukum kabupaten/kota yang dilaksanakan oleh Gubernur melalui Biro Hukum. Pertama pengawasan terhadap ranperda Kabupaten/kota yang berkenaan dengan Pembentukan beberapa jenis ranperda, meliputi rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota. Berikutnya adalah pengawasan terhadap perda, dan yang terakhir pengawasan terhadap peraturan Kepala daerah (Perkada).

Evaluasi terhadap Ranperda di atas dilakukan oleh perangkat Daerah otonom Bagian Pembinaan dan Pengawasan (Binwas) Biro hukum Provinsi dengan melibatkan instansi lain yang relevan seperti bapda, badan keuangan daerah, dan lain-lain.¹⁴ Hasil evaluasi selanjutnya dikonsultasikan dengan Kemendagri melalui kementerian terkait. Setelah itu dikembalikan ke Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Setelah diperbaiki sesuai dengan hasil evaluasi dan konsultasi, ranperda tersebut diverifikasi. Apabila lolos dalam verifikasi perda yang bersangkutan diberi nomor registrasi (noreg). Setelah menempuh semua prosedur

¹⁴ Wawancara dengan kasubag Binwas Biro Hukum Sumatera Barat.

tersebut, baru ranperda boleh ditetapkan oleh kepala Daerah untuk selanjutnya diundangkan dalam lembaran daerah.

Perda lain yang berada diluar kualifikasi di atas diawasi oleh Gubernur melalui Biro hukum dengan instrumen yang disebut fasilitasi. Sebelum pembatalan norma Pasal 252 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 melalui putusan mahkamah Konstitusi No. 137/ PUU-XIII/2015, Wewenang gubernur melakukan fasilitasi ini hanya bersifat opsional, dalam arti digunakan hanya apabila diminta oleh pemerintah kabupaten/Kota, dengan hasil fasilitasi yang tidak mengikat Pemerintah kabupaten Kota. Tetapi setelah Keluarnya Putusan MK sebagaimana tersebut di atas, maka kewenangan gubernur untuk mengawasi dan membatalkan perda dieliminir. Untuk mempertahankan pengawasan tersebut, pemerintah pusat mengambil langkah pengawasan preventif melalui instrumen Noreg. Dengan Permendagri no. 120 Tahun 2018 tentang perubahan Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum daerah, mekanisme noreg menjadi mekanisme wajib. Sebelum noreg diberikan dilakukan verifikasi terhadap perbaikan perda hasil fasilitasi. Noreg hanya diberikan apabila perda telah diperbaiki. Apabila tidak mendapatkan noreg maka ranperda tersebut dilarang untuk ditetapkan dan diundangkan. Suatu aturan yang tidak dilengkapi dengan sanksi sekiranya pemerintah kabupaten/Kota tidak mendapatkan noreg tetapi tetap mengambil langkah menetapkan dan mengundang perda yang bersangkutan. Dalam melaksanakan fasilitasi Bagian Binwas Biro hukum Provinsi bekerjasama dengan kanwil Kemenkum Ham dan perangkat daerah Otonom Provinsi yang relevan. Misalnya, apabila yang difasilitasi adalah perda kabupaten tentang Nagari (Desa), maka akan dilibatkan Biro Pemerintahan dan dinas Pemberdayaan Masyarakat dalam proses fasilitasi.¹⁵

Selanjutnya adalah pengawasan terhadap peraturan Bupati/walikota. Peraturan Peraturan Bersama Bupati?Walikota dan peraturan DPRD Kabupaten/Kota. pengawasan dilakukan melalui mekanisme fasilitasi terhadap semua produk hukum Kabupaten /Kota ini sebelum ditetapkan. Tenggang waktu untuk melaksanakan fasilitasi adalah lima belas hari emenjak diterimanya rancangan produk hukum yang bersangkutan. Apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan fasilitasi oleh gubernur, maka produk tersebut dapat ditetapkan untuk diberlakukan. Terhadap peraturan Bupati/Walikota tetap dapat dilakukan pengawasan dan pembatalan oleh gubernur setelah peraturan tersebut diberlakukan.

Dengan macam-macam produk hukum Kabupaten /Kota yang menjadi objek pengawasan sebagaimana dikemukakan di atas, maka menjadi beban berat bagi Biro Hukum Provinsi, akibatnya sering tidak dilaksanakan fasilitasi terhadap peraturan Bupati/Walikota. Peraturan Bupati/walikota juga tidak terawasi setelah pelaksanaannya, karena jumlah produk hukum yang banyak yang memerlukan penanganan dan pembinaan tersebut. Apalagi dengan mengingat bahwa sebagai perangkat daerah otonom provinsi, biro Hukum Provinsi harus melaksanakan berbagai tugas-tugas dalam kerangka otonomi Provinsi. Inilah kendala ketiga dalam pelaksanaan dekonsentrasi kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

¹⁵ Wawancara di Biro Hukum Provinsi Sumatera Barat.

Persoalan *ke empat* sebagaimana dikemukakan di atas adalah ketiadaa peraturan pelaksana dalam waktu yang lama. Setelah UU No. 32 Tahun 2004 diundangkan sebelum akhirnya diganti dengan UU No 23 Tahun 2014, dibutuhkan waktu sekitar tujuh sampai delapan tahun untuk membuat peraturan-peraturan pelaksananya. Suatu jangka waktu yang lama yang menimbulkan ketidakjelasan dalam tempo yang lama di lapangan pemerintahan. Hal demikian terjadi pula pada penerapan dekonsentrasi pada gubernur menurut UU pemerintahan yang terbaru ini. UU No. 23 Tahun 2014 membutuhkan berbagai peraturan pelaksana dalam konteks dekonsentrasi pada gubernur. Tetapi sampai bertahun-tahun masih belum dibentuk peraturan-peraturan pelaksana sehingga menyulitkan dalam pengimplementasian di lapangan. Siapa perangkat gubernur sebagai pelaksana kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat ditentukan melalui PP yang dilahirkan pada tahun 2018 (PP No. 33 Tahun 2018). sehingga memberi ruang vakum dalam segi ini selama lebih kurang empat tahun.

Terakhir, *kelima*, adalah persoalan politik. Hubungan antara gubernur dengan Bupati dalam konteks gubernur sebagai wakil pemerintah pusat salah satunya mengejawantah dalam hubungan koordinasi. Untuk keperluan ini diperlukan pertemuan dan rapat-rapat koordinasi.¹⁶ Persoalan yang mengemuka adalah terkadang pertemuan dan koordinasi tersebut tidak berjalan karena persoalan politik, yaitu persoalan manakala antara gubernur dengan Bupati/walikota berasal dari partai yang berbeda dan kadang-kadang terjadi rivalitas pada masa pengisian jabatan gubernur. Meskipun ini tidak selalu terjadi, namun perbedaan garis politik partai antara gubernur dengan bupati karena berasal dari partai politik yang berbeda kadang juga menjadi halangan. Persoalan politis juga muncul manakala gubernur tidak melaksanakan pengawasan terhadap perda kabupaten/kota yang terkategori perda yang sensitif. Salah satunya adalah perda yang biasa dikategorikan sebagai perda syaria’ah. Alasan yang dikemukakan adalah menghindari demonstrasi dan menjaga citra politik dari pemerintah.¹⁷

Terkait dengan persoalan-persoalan diatas, dapat dikemukakan bahwa dalam praktek terdapat kebutuhan yang besar terhadap keberadaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dari segi hukum dapat diambil kasus pengawasan terhadap perda. Wewenang gubernur membatalkan perda Kabupaten/Kota telah dianulir oleh putusan

Mahkamah Konstitusi sebagaimana dikemukakan di atas. Tetapi pengawasan tersebut merupakan sesuatu yang urgen karena perda pada satu sisi berkaitan dengan masyarakat yang diatur dan pada sisi lain berkaitan dengan tatanan pemerintahan secara keseluruhan. Seperti dinyatakan Bagir Manan, “pengawasan (*toezicht*) merupakan kendali terhadap kecenderungan desentralisasi yang berlebihan”.¹⁸

¹⁶ Wawancara pada biro hukum Provinsi Jawa Barat

¹⁷ Wawancara pada biro Hukum Provinsi Jawa Barat.

¹⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2004, hal.46

Alternatif-Alternatif yang Dapat Dipakai sebagai Pilihan Hukum dalam Penyelenggaraan Dekonsentrasi yang Lebih Baik pada Masa Datang.

Uraian di atas menunjukkan bahwa problema dekonsentrasi terletak pada beberapa faktor yang mencakup lima faktor: persoalan anggaran, persoalan ketersediaan perangkat gubernur sebagai wakil pusat di daerah,, persoalan beban pekerjaan, ketiadaan peraturan pelaksana dalam rentang waktu yang lama, dan terakhir persoalan yang bersifat politis.

Persoalan anggaran tidaklah persoalan yang bersifat asasi, melainkan persoalan yang berada pada ranah teknis. Sesuai dengan mekanisme evaluasi penyelenggaraan pemerintahan dekonsentrasi yang dilakukan secara berkala oleh Kementerian dalam Negeri. persoalan ini akan teratasi dan penganggaran keperluan dekonsentrasi akan semakin terlaksana dengan baik dari tahun ke tahun. Kenyataan pun menunjukkan demikian . apabila dibandingkan data perkembangan efektifitas penganggaran tiap tahun, terlihat perbaikan secara kontinyu.

Tidak demikian halnya dengan persoalan perangkat gubernur sebagai wakil pusat di daerah. Pengaturan yang menjadikan beberapa satuan kerja perangkat daerah sebagai perangkat gubernur dalam kedudukan sebagai wakil pusat tidaklah merupakan hal yang ideal. Secara teoritik, pemerintah daerah dan pemerintah daerah merupakan dua antinomi uang saling bertegangan satu sama lain. Satu ketika bandul pemerintahan berayun lebih kuat ke daerah dan pada kali lain akan berayun lebih kencang ke Pusat. Itu sebabnya pada sebagian negara, seperti Prancis misalnya dipisahkan jabatan sebagai wakil pusat tersebut dengan jabatan sebagai kepala daerah otonom pada tingkat pemerintahan yang sejajar dengan provinsi di Indonesia. Jabatan Kepala daerah Otonom diserahkan pada tangan President du Regional Conceil, sedangkan Jabatan sebagai wakil Pusat di daerah diserahkan ke tangan Prefet du regional. Dua jabatan ini dipegang oleh orang yang berbeda, tidak disatukan dalam satu tangan seperti Indonesia. Pada sebagian negara lain jabatan Wakil Pusat di daerah tersebut diisi oleh pegawai negeri yang dirotasi ke provinsi lain secara periodik. Hal ini dilakukan untuk mengeliminir kenyataan dilapangan yang menunjukkan bahwa makin lama seorang pejabat berada di suatu daerah maka semakin terjadi akulturasi secara pribadi dengan daerah tersebut, sehingga yang bersangkutan akhirnya lebih menampakkan sosok sebagai peyuaara kepentingan Daerah ke pusat ketimbang sebagaimana harusnya dalam kedudukan sebagai wakil pusat di daerah, yaitu penyuaara kepentingan Pusat kepada daerah

Dengan demikian , walau di Indonesia dua jabatan tersebut - yaitu jabatan sebagai Kepala daerah Otonom Provinsi dan Jabatan sebagai wakil Pusat di daerah - diletakkan dalam satu tangan, yaitu di tangan gubernur, kecenderungan terdistorsinya jabatan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat harus dieliminir dengan mengupayakan agar tidak terjadi dualisme dalam jabatan perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Sebab dualisme tersebut akan semakin memarginalkan peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Hal ini akan semakin penting apabila dikaitkan dengan persoalan ketiga, yaitu persoalan beban pekerjaan. Sejauh ini seperti yang terungkap dalam penelitian, beban pekerjaan yang dilaksanakan oleh Biro hukum, misalnya, telah melampaui kemampuan karenan banyaknya

jumlah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Walikota/ Bupati yang harus dievaluasi dan difasilitasi. Beban kerja yang besar dengan jumlah personil yang terbatas mengakibatkan kurang terakomodirnya fasilitasi untuk peraturan kepala daerah kabupaten/Kota. Mengapa beban kerja terlalu besar? Jawabnya adalah karena Biro Hukum harus melaksanakan tugas-tugas yang berkaitan dengan tugas pokok dan fungsinya dalam dua kapasitas. Pertama dalam kapasitas sebagai satuan kerja perangkat daerah otonom Provinsi, kedua sebagai perangkat gubernur dalam kedudukan sebagai wakil pusat di daerah. Dengan mengemban dua fungsi itu maka pada satu sisi Biro hukum harus melaksanakan tupoksi yang berkaitan dengan kebutuhan hukum pemerintahan daerah otonom Provinsi, dan pada sisi lain harus melaksanakan tugas yang merupakan tugas dekonsentrasi gubernur. akibatnya beban kerja menjadi *over capacity*. Secara teknis hal ini dapat diatasi dengan cara penambahan personil. Tetapi dengan mengingat persoalan yang dikemukakan di atas, yaitu bahwa adanya kecenderungan untuk munculnya ikatan bathin antara pejabat dengan daerahnya maka penambahan personil bukanlah solusi. Hal yang lebih tepat adalah dengan mengadakan perangkat gubernur sebagai aparatur dekonsentrasi secara terpisah sehingga lebih efektif dalam menjalankan tugasnya. Lebih efektif dalam makna tidak ada dualisme loyalitasnya, sekaligus lebih sedikit beban kerjanya. Sehingga memungkinkan untuk lebih optimal dalam menyelesaikan tugas-tugasnya.

Selanjutnya dalam konteks ketiadaan peraturan pelaksana dalam waktu yang lama sebagai persoalan keempat juga bisa diatasi dengan melahirkan peraturan- peraturan pelaksana dari waktu ke waktu. tetapi lain halnya dengan persoalan politis sebagai persoalan ke lima. Secara politis, kedudukan gubernur yang bersifat dualistik tersebut mengakibatkan terdistorsinya kewenangan dekonsentratifnya. Sebab aturan- aturan pengisian jabatan gubernur sejak pasca reformasi dalam perundang-undangan pemerintahan daerah yang silih berganti sampai saat ini selalu mempertahankan satu prinsip yaitu tanpa melibatkan pemerintah pusat. Akibatnya membawa konsekuensi yang cukup signifikan.

Dengan ketiadaan keterlibatan pemerintah pusat, maka loyalitas gubernur lebih kepada jabatannya sebagai kepala daerah otonom provinsi. Hal ini diperparah pula oleh sistem pemilu dan kepartaian . melalui pemilihan umum ada keinginan gubernur yang terpilih dan menjabat berasal dari partai yang berseberangan dengan partai yang memenangkan pemilihan umum Presiden. Akibatnya fungsi-fungsi dekonsentratif tidak menjadi perhatian gubernur satu-satunya penyeimbang dalam kondisi demikian hanyalah apabila Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) Provinsi didominasi oleh partai pengusung residen. Tapi apabila yang terjadi adalah sebaliknya, maka kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat nyaris tidak punya alasan akan terlaksana dengan efektif.

Berdasarkan pertimbangan di atas, maka secara hukum solusi yang memungkinkan untuk dipulih adalah dengan menjadikan gubernur sebagai jabatan yang hanya melaksanakan fungsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Untuk itu jabatan gubernur bukan lagi diisi dari figur yang berasal dari partai politik melalui pencalonan dalam pemilihan umum, melainkan berasal dari pegawai negeri sipil (aparatur sipil negara). akan lebih efektif apabila daerah otonom provinsi dihapuskan sehingga tidak ada konflik kepentingan antara kepala daerah otonom

provinsi dengan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Provinsi dengan demikian semata-mata berkedudukan sebagai wilayah administratif tempat bekerjanya Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

KESIMPULAN

1. Penyelenggaraan dekonsentrasi oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah berjalan dengan kurang efektif karena disebabkan beberapa faktor yang terkait dengan persoalan anggaran, persoalan kekurangan perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, beban pekerjaan, kekurangan peraturan pelaksana, dan persoalan yang bersifat politis.
2. Dari berbagai faktor tersebut terdapat faktor yang bersifat teknis belaka dan terdapat pula faktor-faktor yang prinsipil. Faktor yang terkait dengan persoalan perangkat gubernur, beban pekerjaan, dan faktor politis bersifat prinsipil. Sedangkan faktor lainnya merupakan faktor dilampiran teknis belaka

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2002). *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Amandemen Keempat*. Jakarta: PSIH Fakultas Hukum UI.
- Chow, M. E., & Losari, J. J. (2015). *Multiple Authorisation : The Legal Complexity of Desentralisasi in Indonesia and The Potensial Contribution of IIAS in Reducing Confusion*. *Indonesia Law review*, 5, 249.
- Faisal, S. (1989). *Format-Format Penelitian Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Fried, R. (1967). *The Italian Prefect: A Study in Administrative and Politic*. New Haven and London: Yale University Press.
- Gie, T. L. (1995). *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara RI (Vol. 1)*. Yogyakarta.
- Green, P. (1993). *Key Concepts in Critical Theory Democracy*. New Jersey: Humanities Press.
- JONES, GW *Local Government and Field Administration: Some Models*, *Local Government Studies*: September/October 1987.
- Kaho, J. R. (1992). *Mekanisme Pengontrolan dalam Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah (Suatu Studi Perbandingan)*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kementerian Dalam Negeri. (tanpa thn.). Dipetik Juli 15, 2022, dari litbang.kemendagri.go.id
- Manan, B. (1990). *Hubungan Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Bandung: Disertasi Universitas Padjajaran.
- Manan, B. (2004). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII.
- The Encyclopedia Americana* (International ed.). (1995).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.