

KEWENANGAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

GEDE TUSAN ARDIKA

Fak. Hukum Universitas Mahasaraswati Mataram

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis kewenangan dan pertanggungjawaban Gubernur sebagai wakil pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penelitian ini merupakan penelitian normatif, serta bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer bahan hukum bersifat mengikat didapat melalui perundang-undangan terkait dengan masalah yang dikaji, bahan hukum sekunder bahan pustaka berisi informasi tentang bahan hukum primer dari buku-buku yang berisi pandangan para ahli hukum tata negara dan administrasi negara, dan bahan hukum tersier bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan pada bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus dan indeks. Analisis bahan hukum dilakukan secara deduktif dari hal yang umum kehal yang khusus.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa gubernur punya peran ganda. Sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi, gubernur punya kewenangan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah kabupaten/kota. Sebagai kepala daerah, gubernur punya kewenangan menjalankan otonomi seluas-luasnya, tujuannya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah, dalam penyelenggaraannya memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah lainnya.

Pertanggungjawaban gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi, dalam menjalankan kewenangannya bertanggungjawab kepada presiden. Pertanggungjawaban gubernur sebagai kepala daerah di provinsi dalam menjalankan kewenangannya memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dan menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Kata kunci; Kewenangan dan Pertanggungjawaban Gubernur

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan, “Bahwa negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik”.

Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah berbentuk republik, dimana yang tercantum secara tegas dalam Para pendiri bangsa Indonesia pasti telah menyadari, ketentuan tersebut tentulah sangat penting dan utama dengan menempatkannya pada Bab I Pasal 1 ayat (1) sehingga perumusannya mendahului rumusan dan ketentuan-ketentuan yang lain. Ketentuan mengenai hal tersebut secara tegas dan jelas diulang kembali dalam Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, “Khusus mengenai bentuk negara kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Ketentuan tersebut mempunyai arti bahwa bentuk negara kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diubah menurut prosedur *verfassung sanderung*, yaitu yang diatur dan ditentukan sendiri oleh Undang-Undang Dasar 1945 (Jimly Asshidiqie, 2007:319).

Negara kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”.

Berdasarkan ketentuan tersebut jelaslah pembagian daerah negara kesatuan Republik Indonesia bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan dan mengikutsertakan rakyat ikut bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Sejak era reformasi pemerintah telah mengeluarkan dua kebijakan tentang otonomi daerah, yang pertama adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian di ganti menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Kebijakan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian diperbaharui lagi melalui Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 telah membawa angin baru dan optimisme daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya serta nuansa baru dalam hubungan antara pusat dan daerah. Masyarakat di daerah yang selama ini lebih banyak dalam posisi dimarginalkan, selanjutnya diberi kesempatan untuk mendapatkan pengakuan dan penghargaan terhadap hak-hak, aspirasi, dan kepentingannya. Dengan kebijakan otonomi daerah, anggapan bahwa pemerintah lebih tahu kebutuhan masyarakat akan bergeser kepada masyarakat lebih mengetahui kebutuhan, aspirasi, dan kepentingannya (Utang Rosidi, 2010: 165).

Salah satu alasan dilakukan penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dikarenakan fungsi ganda gubernur sebagai kepala daerah otonom dan wakil pemerintah (pusat) belum berjalan secara optimal, hal tersebut dikarenakan bunyi dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan, “Wilayah kerja gubernur sebagai kepala daerah otonom tidak memiliki hubungan hirarki dengan daerah kabupaten dan kota”. Penerapan ketentuan tersebut tentu akan membawa implikasi yang kurang baik terhadap hubungan dan koordinasi antar provinsi dan kabupaten/kota, hal tersebut akan menimbulkan euphoria pada daerah kabupaten/kota terhadap kewenangan yang dimilikinya dan hal tersebut seringkali mengabaikan eksistensi lembaga provinsi dalam hal ini gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang ada di daerah. Kecendrungan seperti ini pada gilirannya akan membawa dampak yang kurang baik dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai subsistem pemerintahan negara.

Adanya pemikiran bahwa provinsi dengan kabupaten dan kota terlepas satu dengan yang lain, tentu akan mengingkari prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Undang-undang Dasar 1945 yang secara jelas mengatur sistematis antara masing-masing tingkat pemerintahan. Sedangkan pengertian Negara Kesatuan, berarti bahwa antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota mempunyai keterkaitan dan hubungan hirarkhis satu dengan yang lainnya sebagai satu kesatuan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan yang bersifat saling terkait, tergantung dan sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antara pemerintah daerah sebagai satu sistem pemerintahan, lihat pernyataan Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Sedangkan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur yang disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan, lihat pernyataan Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Demi efisien dan efektifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maka kewenangan atau kekuasaan pemerintah pusat dalam implementasinya perlu didesentralisasikan ke daerah-daerah, karena secara teoritis penyerahan kewenangan kepada daerah-daerah akan menjadi lebih efisien, efektif dan akuntabel. Efisien dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah bahwa urusan tersebut dari segi dana dan daya akan lebih menguntungkan apabila dilaksanakan oleh dan di daerah, dan yang dimaksud dengan efektif adalah penyerahan urusan tersebut akan mencapai sasaran yang akan diinginkan apabila dilaksanakan oleh daerah yang bersangkutan, sedangkan yang dimaksud dengan akuntabel adalah bahwa pemerintahan daerah dalam menjalankan urusan-urusan tersebut selain bertanggungjawab kepada pemerintah juga bertanggungjawab kepada rakyat yang memilihnya (Surya Sakti Hadiwijaya, 2011: 21-22)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Gubernur tidak dipilih melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tetapi melalui mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat di daerahnya, hal tersebut berbanding terbalik dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dimana kepala daerah seperti gubernur, bupati dan walikota dipilih melalui DPRD setempat sehingga dalam menyampaikan pertanggungjawaban harus menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD yang memilihnya dengan kemungkinan penolakan DPRD terhadap laporan pertanggungjawaban kepala daerah yang dapat berujung kepada pemberhentian kepala daerah.

Tetapi melalui mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat di daerahnya maka sebagai bentuk tanggungjawab gubernur kepada rakyat yang memilihnya gubernur hanya menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD yang kemudian dipublikasikan kepada masyarakat luas. Dalam pertanggungjawaban Gubernur sebagai kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Gubernur tidak bertanggungjawab kepada DPRD melainkan kepada Pemerintah Pusat, jadi Gubernur hanya menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan.

Sikap DPRD yang menerima atau menolak tidak akan membawa pengaruh pada kedudukan gubernur selaku kepala daerah, hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, “Gubernur sebagai kepala daerah mempunyai kewajiban memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat”.

Selain berkedudukan sebagai daerah otonomi maka provinsi juga sebagai wilayah administrasi, dengan kondisi seperti itu maka gubernur disamping selaku kepala wilayah juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Dimana dalam melaksanakan tugasnya mempertanggungjawabkan kepada presiden, lihat pernyataan Pasal 37 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Penguatan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sekaligus sebagai kepala daerah di wilayah provinsi sesuai yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010, hal tersebut dimaksudkan untuk memperkuat hubungan antara tingkatan pemerintahan. Dalam implementasinya tugas gubernur sebagai wakil pemerintah maka hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota bersifat bertingkat, dalam hal ini gubernur dapat melakukan peran pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam peraturan ini dianutnya prinsip *uniformitas* dan *subsidiaritas* agar kewenangan pelayanan dan pemerintahan seharusnya memperhatikan kepentingan nasional dan daerah, hal tersebut dikarenakan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak dapat dipisahkan dari konsepsi dasar pemerintahan sebagai sebuah sistem bahkan dalam negara federal sekalipun hubungan antara tingkat pemerintahan tidaklah putus, karena provinsi sebagai *intermediate government* merupakan penyambung dan penghubung kepentingan serta kewenangan yang bersifat nasional dengan yang bersifat lokal. Disinilah tugas, peran dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sekaligus sebagai kepala daerah, karena kedudukan gubernur di daerah provinsi di samping sebagai kepala daerah otonom dan sekaligus sebagai kepala wilayah administrasi berupa kewenangan yang melekat pada jabatannya, maka gubernur juga sebagai pelaksana asas desentralisasi dan melaksanakan asas dekosentrasi. Akan tetapi dalam pelaksanaannya terkait dengan kewenangan dan pertanggungjawaban gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan sebagai kepala daerah masih menimbulkan tumpang tindih antara kewenangan dan pertanggungjawaban sebagai wakil pemerintah pusat serta kewenangan dan pertanggungjawaban sebagai kepala daerah yang berakibat gubernur kesulitan dalam melaksanakan mekanisme kewenangan dan pertanggungjawaban secara vertikal.

Rumusan Masalah

Dari latar belakang di atas dapat dirumuskan beberapa permasalahan antara lain:

1. Bagaimana kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah?
2. Bagaimana pertanggungjawaban Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah?

Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis: kewenangan dan pertanggungjawaban gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan penyelenggara pemerintahan daerah

Manfaat penelitian ini diharapkan sebagai bahan masukan bagi para praktisi yang berkecimpung di bidang hukum pemerintahan dan sebagai sumbangan pemikiran kepada pemerintah pusat maupun Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah terutama gubernur dalam menjalankan kewenangan serta pertanggungjawabannya sebagai wakil pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dikualifikasikan sebagai penelitian normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka (Rony Hanitijo Soemito, 1999 : 9). Bahan-bahan penelitian tersebut mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Dari ketiga bahan hukum tersebut akan dapat diidentifikasi atau setidaknya diketahui beberapa hal penting antara konsistensi dan sinkronisasi antara kaidah hukum yang satu dengan kaidah hukum yang lain yang ada dalam peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi, terkait

dengan kewenangan dan pertanggungjawaban gubernur sebagai wakil pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Dari bahan hukum terkumpul selanjutnya diklasifikasi dan dianalisis secara deskriptif ,yaitu bahan hukum yang diperoleh kemudian disusun secara deskripsi, sitematis, dan eksplorasi serta selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif.

PEMBAHASAN

A. Kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dan Penyelenggara Pemerintahan Daerah

Kewenangan atau kekuasaan merupakan salah satu pelaksanaan dari asas sentralisasi, desentralisasi atau otonomi daerah, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan hal tersebut berkaitan dengan urusan-urusan atau fungsi-fungsi yang akan dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Secara teoritis penyerahan kewenangan kepada daerah didasarkan kepada pertimbangan bahwa urusan-urusan tersebut akan lebih efisien, efektif dan akuntabel apabila diserahkan kepada daerah.

Terkait dengan penyerahan urusan-urusan dari pemerintah kepada Pemerintah Daerah, menurut Oentarto terdapat beberapa kriteria yang dijadikan acuan dalam mendesentralisasikan urusan dan sebagian kewenangan itu (Oentarto 2004 : 43) terdiri atas : urusan tersebut haruslah bersifat lokal yaitu untuk memenuhi kebutuhan lokal dan urusan tersebut akan lebih efisien, efektif dan akuntabel apabila dilaksanakan oleh daerah.

Asas Desentralisasi atau Otonomi Daerah adalah sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah menjadi urusan rumah tangganya. Maksudnya adalah untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan dan pendemokrasian pemerintahan, dalam hal ini untuk mengikutsertakan rakyat bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah (Pheni Chalid 2005: 15)

Kita bisa lihat dalam kenyataannya hampir tidak ada negara didunia yang semua pemerintahannya diselenggarakan secara Sentralisasi atau sebaliknya diselenggarakan secara Desentralisasi. Pemencaran kewenangan kebawah, disamping menganut asas Desentralisasi juga terdapat asas Dekonsentrasi, yaitu menunjuk pejabat yang mewakili kepentingan pemerintah untuk memimpin wilayah-wilayah administrasi. Mekanisme diterapkannya asas Dekonsentrasi dan asas Desentralisasi menempatkan Provinsi sebagai wilayah administrasi sekaligus sebagai Daerah Otonom. Kedudukan Provinsi sebagai wilayah administrasi menerima dan menjalankan kebijakan politik dari pemerintah, sedangkan sebagai daerah otonom, pemerintah daerah Provinsi menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangannya, dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya sesuai dengan sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan sebagai wilayah administrasi, Provinsi menerima dan menjalankan kebijakan politik dari pemerintah, dalam hal ini kebijakan tersebut dilaksanakan oleh Gubernur sebagai kepala wilayah administrasi. Sebagai akibat dari kedudukan Provinsi sebagai daerah otonom sekaligus wilayah administrasi, maka Gubernur memiliki peran ganda, yaitu sebagai kepala wilayah administrasi atau dapat diistilahkan sebagai pejabat yang ditunjuk untuk mewakili kepentingan pemerintah didaerah dan sekaligus sebagai kepala daerah otonom yang dipilih melalui proses pemilu yang demokratis.

Pengaturan daerah Provinsi sebagai wilayah administrasi sekaligus sebagai daerah otonom, mengindikasikan bahwa prinsip negara kesatuan meletakkan kewenangan atau kekuasaan pemerintahan terpusat kepada pemerintah pusat, ini berarti bagaimanapun luasnya otonomi yang diberikan kepada daerah maka dalam pelaksanaannya tetap memiliki batas, yaitu masih adanya bingkai kewenangan pemerintah pusat, dalam hal ini dikenal dengan pengertian Pemerintahan Umum.

Dengan telah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Untuk memperkuat fungsi Gubernur sebagai wakil pemerintah atau selaku kepala wilayah administrasi di Provinsi, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi serta mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi. Penguatan peran Gubernur sebagai kepala wilayah administrasi, dimaksudkan untuk memperkuat hubungan antar tingkat pemerintahan, pengaturan mengenai tata cara penguatan peran Gubernur sebagai wakil pemerintah untuk melaksanakan pembinaan, pengawasan dan koordinasi serta penyalarsan pembangunan di

daerah dimaksudkan untuk mengurangi ketegangan yang selama ini terjadi pada hubungan antara Bupati/Walikota dengan Gubernur di daerah, disamping itu Gubernur juga dapat mengambil langkah-langkah yang dianggap perlu untuk mencegah dan mengendalikan konflik yang terjadi antar Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dengan dikeluarkan Peraturan Pemerintah tersebut maka hubungan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota menjadi bersifat bertingkat, dimana Gubernur melakukan peran pembinaan dan pengawasan pada daerah, sebaliknya Bupati/Walikota melaporkan permasalahan pada Gubernur.

Gubernur dalam melakukan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota juga dilakukan dengan 2 (dua) cara, sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi.

Dalam peraturan ini terdapat ketentuan yang memungkinkan bagi gubernur untuk memberikan sanksi bagi kabupaten/kota yang dengan sengaja tidak ikut serta dalam pelaksanaan koordinasi, dapat dilihat pernyataan Pasal 7 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi.

Ketentuan tersebut secara organisatoris memberikan posisi tawar yang kuat bagi gubernur untuk melakukan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun akan menjadi kontra produktif bagi penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota, apa sebab demikian, karena dapat saja ketidak hadirannya bupati/walikota bukan dikarenakan unsur kesengajaan akan tetapi lebih terkait dengan tugas dan fungsinya sebagai kepala daerah dan pejabat publik di daerah, maka untuk itu diperlukan kearifan dari semua pihak, baik pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota, dan untuk menyikapi ketentuan dalam pernyataan Pasal 7 ayat (4) Peraturan Pemerintah ini, sehingga akan tercipta hubungan kerjasama yang harmonis antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota.

B. Pertanggungjawaban Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dan Penyelenggara Pemerintahan Daerah

Dalam mengkaji hukum pemerintahan untuk mengetahui sumber serta cara memperoleh kewenangan organ pemerintahan adalah sangat penting, itu disebabkan karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan kewenangan tersebut, sesuai dengan prinsip dalam negara hukum yaitu, tidak ada wewenang tanpa pertanggungjawaban. Setiap pemberian wewenang kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Begitu juga sistem pembagian kekuasaan berlaku prinsip bahwa kekuasaan atau kewenangan wajib dipertanggungjawabkan, setiap pemberian wewenang menimbulkan adanya beban tanggungjawab bagi penerima wewenang, kesediaan untuk melaksanakan tanggungjawab harus secara inklusif diterima pada saat menerima wewenang tersebut, karena beban tanggungjawab itu ditentukan dengan cara-cara memperoleh kewenangan, baik pemberian kewenangan yang bersifat atribusi maupun kewenangan yang bersifat delegasi.

Pelaksanaan dekonsentrasi penganggarannya dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada anggaran APBN. Pelaksanaan anggaran dekonsentrasi adalah merupakan bagian anggaran departemen/lembaga pemerintah nondepartemen yang bersangkutan, ketentuan tentang penganggaran lebih lanjut ditetapkan dengan keputusan menteri keuangan dengan memperhatikan pertimbangan menteri teknis terkait. Proses penganggaran pelaksanaan dekonsentrasi dilakukan bersama perangkat pemerintah daerah provinsi yang terkait, penyaluran dana pelaksanaan dekonsentrasi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada APBN, ketentuan lebih lanjut tentang penyaluran dana ditetapkan dengan keputusan menteri keuangan, pelaksanaan dekonsentrasi akan menghasilkan penerimaan, dimana penerimaan tersebut akan merupakan penerimaan APBN, ketentuan mengenai pemungutan dan penyetoran penerimaan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi APBN, penerimaan APBN ini adalah merupakan penerimaan yang akan disetor kepada kas negara.

Pelaksanaan semua pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh gubernur dalam dekonsentrasi diselenggarakan dengan terpisah dari kegiatan pengelolaan keuangan untuk pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan, tata cara pelaksanaan kegiatan pengelolaan keuangan oleh gubernur dalam melakukan dekonsentrasi mengacu kepada peraturan perundang-undangan tentang tata cara pelaksanaan kegiatan pengelolaan keuangan APBN yang berlaku, Bila terdapat saldo anggaran pelaksanaan dekonsentrasi maka saldo tersebut disetorkan ke kas negara, gubernur menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan dengan memperhatikan pertimbangan menteri teknis terkait.

Dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi, maka pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan dalam wilayah provinsi untuk melaksanakan kewenangan dan pertanggungjawaban pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi, gubernur disamping sebagai kepala daerah provinsi juga berfungsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, maksudnya adalah untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota. Maksud dari pengalokasian dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan tersebut adalah untuk meningkatkan pencapaian kinerja, efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan daerah dan pelayanan publik untuk menciptakan keselarasan secara nasional antara program dan kegiatan dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang didanai dari APBN dengan program dan kegiatan desentralisasi yang didanai dari APBD.

Bedasarkan analisis sebagaimana diuraikan diatas, penyelenggaraan dan pengelolaan dana dekonsentrasi adalah sangat penting untuk diterbitkan pengaturan secara lebih mendasar dan khusus, walaupun sebelumnya telah ada Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, pada Pasal 8 yang menyebutkan; Ruang lingkup dekonsentrasi dan tugas pembantuan mencakup aspek penyelenggaraan, pengelolaan dana, pertanggungjawaban dan pelaporan, pembinaan dan pengawasan, pemeriksaan, serta sanksi. Sebab dana dekonsentrasi adalah merupakan dana dari pemerintah pusat dalam bentuk APBN yang penggunaannya harus ada pengaturan secara khusus untuk itu, sehingga dalam pengelolaan dan penyelenggaraan oleh pemerintah daerah ada rambu-rambu yang jelas dan tegas.

Dalam melaksanakan kewenangannya, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi pendanaannya dibebankan kepada APBN pada bagian anggaran Departemen Dalam Negeri yang pelaksanaannya melalui mekanisme dekonsentrasi, bagian anggaran tersebut dikelola secara tertib, efektif, efisien, transparan, ekonomi, taat pada peraturan perundang-undangan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa kepatutan, keadilan dan kemampuan keuangan negara.

Dekonsentrasi diimplementasikan dalam bentuk pertanggungjawaban dan pelaporan mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas, aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi serta saran tindak lanjut atau alternatif solusi terhadap permasalahan yang muncul dalam mengimplementasikan dekonsentrasi.

Setiap tanggungjawab pasti timbul dari adanya suatu wewenang, tugas, dan kewajiban. Sehubungan dengan penyebaran kekuasaan pasti akan timbul pemberian wewenang kepada pejabat pemerintah tertentu, dari setiap wewenang tersebut pasti akan tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang menerima wewenang tersebut. Sebelum berbicara mengenai pertanggungjawaban, terlebih dahulu dibahas mengenai wewenang yang menjadi latar belakang timbulnya pertanggungjawaban.

Sebagai Perwujudan dari pemberian otonomi kepada daerah, tentu akan timbul tugas dan kewenangan bagi pemerintah daerah dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerah tersebut. Dimana antara tugas dan wewenang merupakan dua hal yang saling berkaitan, karena tiada tugas dapat terlaksana dengan baik tanpa adanya wewenang (Pheni Chalid, 2002: 12)

Dalam Anonim, (2006 : 1076), bahwa tugas mempunyai arti, sebagai berikut: 1). Sesuatu yang wajib dikerjakan atau ditentukan untuk dilakukan; pekerjaan yang menjadi tanggungjawab seseorang; pekerjaan yang dibebankan, 2).Suruhan (perintah) untuk melakukan sesuatu, 3).Fungsi/jabatan, 4). Fungsi yang boleh dikerjakan.

Lebih lanjut dalam Anonim, (2006 : 1128) disebutkan bahwa wewenang mempunyai arti, sebagai berikut : 1). Hak dan kekuasaan untuk bertindak, 2). Kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain, 3). Fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.

Pengertian tugas dan wewenang memiliki kandungan makna yang berbeda, karena tugas merupakan kewajiban atau suruhan yang harus dilakukan oleh seseorang, hal ini tidak dapat begitu saja diserahkan kepada orang lain jika tidak ada wewenang yang dimilikinya. Wewenang merupakan kekuasaan formal atau kekuasaan yang dilembagakan, yaitu yang melekat pada jabatan, pemilik wewenang mempunyai kebebasan untuk menggunakan wewenangnya atau melimpahkan kepada orang lain untuk melaksanakan wewenang tersebut.

Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan, gubernur mendapatkan kewenangannya dengan cara atribusi (*attributie*) dan delegasi (*delegatie*), dengan kewenangan tersebutlah gubernur mempunyai dasar untuk melakukan perbuatan hukum dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Begitu juga delegataris dapat mendelegasikan lagi wewenang yang diperoleh tersebut kepada pihak lainnya, hal seperti ini disebut sebagai “subdelegasi”. Seperti halnya dalam delegasi, dalam pelimpahan wewenang menjadi subdelegasi maka pemegang wewenang baru ini pun bertindak atas nama sendiri serta tanggungjawab sendiri dalam menjalankan wewenang yang diperoleh.

Tidak ada pemerintahan tanpa hukum dan tidak ada hukum tanpa pemerintahan (Muhammad Ryaas Rasyid, 1997 ; 4). Hal demikian menunjukkan bahwa agar suatu pemerintahan dapat berjalan dengan baik maka aturan-aturan hukum yang telah ditentukan untuk mengatur setiap perbuatan pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan haruslah ditaati oleh pemerintah itu sendiri. Ketaatan terhadap aturan hukum tersebut oleh pemerintah tentu akan mengakibatkan aturan hukum tersebut tetap hidup dan diakui keberadaannya, untuk itulah maka pemerintah harus mempunyai tanggungjawab terhadap perbuatan pemerintahan yang dilaksanakan.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Gubernur memiliki 2 (dua) status yaitu sebagai kepala wilayah administrasi dan sebagai kepala daerah otonom, yaitu sebagai wakil pemerintah pusat juga sebagai kepala daerah, gubernur selain pelaksana asas Dekonsentrasi juga melaksanakan asas Desentralisasi. pada intinya sebagai berikut; a). Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi adalah pelaksana asas dekonsentrasi. Dalam kapasitasnya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan, koordinasi, dan pembinaan kepada kabupaten/kota. Disamping itu gubernur juga dapat menjalankan kewenangan pusat untuk membatalkan kebijakan daerah bawahannya yang bertentangan dengan kepentingan umum ataupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. b). Gubernur dalam kedudukannya sebagai kepala daerah di daerah provinsi adalah pelaksana asas desentralisasi, Kewenangan pemerintah pusat yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi adalah merupakan urusan dalam skala provinsi, sedangkan urusan pemerintah daerah provinsi yang bersifat pilihan mencakup urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.
2. Karena gubernur mempunyai 2 (dua) status dalam melaksanakan kewenangannya, yaitu sebagai wakil pemerintah pusat dan juga sebagai kepala daerah di provinsi, maka gubernur juga harus mempertanggungjawabkan 2 (dua) status kewenangan tersebut dalam bentuk pertanggungjawaban secara akuntabel, yaitu; a). Pertanggungjawaban gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi, karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah, maka gubernur bertanggungjawab kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri, b).Pertanggungjawaban gubernur sebagai kepala daerah di daerah provinsi, karena kedudukannya sebagai kepala daerah maka gubernur mempunyai kewajiban memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Saran-saran

1. Jika ingin memperkuat penyelenggaraan pemerintah daerah secara luas dalam konteks dekonsentrasi, maka perlu dilakukan pemberdayaan jabatan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah secara optimal, karena selama ini pemerintah pusat sering membuat produk perundang-undangan yang menimbulkan salah pengertian, tidak tegas dan mengandung makna ganda yang mengaburkan. Jika kewenangan Gubernur tidak diperkuat, malah justru diciptakan serba tanggung, maka pilkada Gubernur akan menjadi mubazir, membuang waktu, biaya dan hanya membuang energi rakyat saja, maka salah satu opsinya sebaiknya Gubernur diposisikan saja sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang posisinya setingkat menteri serta melapor langsung kepada Presiden, dengan demikian maka semua Gubernur dipilih dan ditetapkan oleh Presiden. Dalam konteks desentralisasi kewenangan gubernur juga kurang optimal, karena merupakan hal yang janggal pemerintahan kabupaten/kota yang otonom dikendalikan oleh gubernur yang otonom pula.

2. Pertanggungjawaban gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dalam menjalankan kewenangannya bertanggungjawab kepada Presiden. Sebagai kepala daerah dalam menjalankan kewenangannya gubernur memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Dalam implementasinya, pertanggungjawaban gubernur sebaiknya buat aturan yang tegas secara khusus antara pertanggungjawaban sebagai wakil pemerintah dan pertanggungjawaban sebagai kepala daerah, hal tersebut dikarenakan dalam melaksanakan kewenangan menggunakan anggaran negara yang berbeda berupa APBN dan APBD.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 2006. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Ero H. Rosyidi, 2002. *Pelimpahan Wewenang*” Alumni, Bandung.
- Jimly Asshidiqie, 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit Buana Ilmu Populer, Jakarta.
- Mardalis, “*Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proporsional*”, Penerbit, PT. Bumi Aksara, 1989.
- Muhammad Ryaas Rasyid, 1997. *Makna Pemerintahan Tujuan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Yarsif Wartampone, Jakarta.
- Oentarto SM.2004. *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*”, Samitra Media Utama, Jakarta.
- Phenichalid, 2005. *Otonomi Daerah Masalah dan Konflik*”, Kemitraan, Jakarta.
- Rony Hanitijo Soemito, 1999. *Metodelogi Penelitian Hukum dan Yurimetri*”, Ghalia, Jakarta.
- Surya Sakti Hadiwijaya, 2011. *Gubernur*” Penerbit Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Utang Rosidi, 2010. *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*” Cetakan 1, Penerbit Pustaka Setia. Bandung.