

**PILKADA DAN SINERGI PERENCANAAN PEMBANGUNAN ANTAR  
PEMERINTAH DAERAH:  
Peran Gubernur yang Nyata tapi Tak Kentara**

Zarida Hermanto dan Joko Suryanto<sup>1</sup>

***Abstract***

*Local election which is implemented since 2004 have contrast paradigm in new orde. Governor as local head in province level is elected by the people beside city's head and regency's head. Governor as province head has three primary functions namely coordination, supervision, and control. Those functions is used to synergize regency and citi's development planning in order to make sustainable development. In implementation process, governor's function is not effective to synergize city's head and regency's head. This paper explained about the "functionless of governor" to make development in province as local and city's development in order to suitbale with province development plan*

*Keywords: Governor's functions, development planning, local election*

**PENDAHULUAN**

Undang-Undang No 32/2004 dan PP No19/2010, ditegaskan bahwa kedudukan Gubernur merupakan wakil pemerintah (pemerintah pusat) yang memiliki peran sebagai koordinasi, pembinaan dan pengawasan terhadap Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Undang-Undang No 32/2004 menegaskan pentingnya peran Gubernur berdasarkan lingkup kewenangan sehingga akan menciptakan sinkronisasi pembangunan daerah sesuai dengan kewenangan yang dimiliki masing-masing tingkat pemerintah daerah. Lebih jauh berdasar Peraturan Pemerintah No19/2010 dijelaskan Gubernur memiliki dua peran yang strategi, pertama berkaitan dengan koordinasi dan kedua berkaitan dengan fasilitasi penyelenggaraan pemerintah daerah dalam pembangunan daerah secara lingkup kewilayahan.

Peran dan kedudukan Gubernur bila dibandingkan sebelum 'desentralisasi' memiliki peran yang dominan terhadap Kabupaten/Kota, kedudukan dan peran Gubernur saat itu bukan hanya sebatas bersifat "kordiantif dan fasilitatif", relasi Gubernur dengan Bupati/Walikota yang terbangun bersifat "hirarki", atau Gubernur merupakan atasan dan pimpinan dari para Bupati/Walikota di daerah. Kedudukan Gubernur memiliki peran kunci dalam menentukan Bupati/Walikota termasuk dalam membuat dan mengontrol berbagai kebijakan pembangunan. Realitas hubungan

---

<sup>1</sup> Penulis adalah peneliti pada Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)



antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota saat itu para Bupati/Walikota tunduk pada Gubernur, tidak pernah terjadi konflik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sesuai perkembangan relasi kewenangan Provinsi dengan Kabupaten/Kota sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang 32/2004 mengalami pergeseran. Dalam undang-undang tersebut kewenangan Provinsi maupun Kabupaten/Kota dijelaskan berdasar standar dan norma yang ditetapkan pemerintah. Dimana kewenangan Kabupaten/Kota mencakup kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam skala Kabupaten/Kota sedangkan kewenangan Propinsi mencakup kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam skala Propinsi. Berdasar standard dan norma tersebut seharusnya kebijakan pembangunan antar Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi seharusnya dapat efektif dan efisien dengan dilandasi semangat melakukan “koordinasi dan fasilitasi” yang dijalankan Gubernur sebagai kepala daerah tingkat Provinsi.

Realitas yang terjadi atas peran Gubernur selaku wakil pemerintah dalam melaksanakan fungsi koordinasi, pembinaan dan pengawasan terhadap Kabupaten/Kota terkesan terjadi ketidakharmonisan. Hubungan antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota dalam melaksanakan pembangunan daerah terkesan tidak terjadi sinkronisasi, hal tersebut disebabkan adanya persepsi berbeda. Pandangan yang muncul menganggap bahwa Bupati/Walikota sesuai UU Otda memiliki kewenangan terpisah dari kedudukan Gubernur. Pandangan tersebut kiranya telah mempengaruhi terjadinya ‘degradasi’ peran dan fungsi Gubernur. Sehingga yang muncul dalam pandangan publik antara lain munculnya “arogansi lokal” yang ditandai dengan adanya Bupati/Walikota tidak menghadiri undangan Gubernur untuk rapat koordinasi dengan alasan normative seperti, kesibukan dan alasan lainnya. Faktor lainnya bersumber pada perundangan, baik Undang-Undang No. 22/1999 dan Undang-Undang No. 32/2004 tidak menetapkan secara jelas mengenai kedudukan dan kewenangan Gubernur terhadap Kabupaten/Kota ( Bappenas dan UNDP, 2009).

## **TEORI**

### **Peran Gubernur dalam Mensinergikan Perencanaan Pembangunan**

Pada dasarnya otonomi daerah yang diwujudkan dengan desentralisasi didasarkan pada tiga tujuan, yakni: *Political Equality*, *Local Accountability*, dan *Local Responsiveness* (Smith, 1985; Mawhood, 1987). Keberhasilan implementasi kebijakan otonomi daerah sebagai bagian dari proses pembangunan ditentukan oleh banyak faktor, salah satunya relasi kewenangan antara pemerintah Provinsi dengan Kabupaten/Kota. Relasi kewenangan yang terbangun antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota akan berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah guna mendukung kinerja pembangunan. Dalam memahami relasi kewenangan yang terbangun antar Provinsi dan Kabupaten/Kota atas proses desentralisasi sesuai pemahaman pemikiran Rondenelli (1989) akan terkait dengan “*transfer of political power*”. Dalam memahami hal tersebut Maddick (2004) menjelaskan bahwa desentralisasi menyangkut proses dekonsentrasi dan devolusi. Dekonsentrasi adalah



pendelegasian wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Devolusi merupakan pemberian kekuasaan terkait kewenangan lokal yang diberikan dan secara sah.

Relasi kewenangan Provinsi dengan Kabupaten/Kota dapat dilihat berdasarkan prinsip pemerintahan demokrasi melalui model *Checks and Balances* (Arbi Sanit, 2001; 117-119) yang didasarkan atas bekerjanya kekuatan saling mengawasi (memperingatkan sampai menyalahkan) antar lembaga pemerintahan utama. Prinsip itu diberlakukan antar lembaga Nasional dan antar lembaga pemerintah lokal serta di antar pemerintah Nasional dengan pemerintah lokal. Operasionalisasi prinsip *checks and balances* secara vertikal di antara pemerintah dan pemerintah daerah di dasarkan pada legitimasi perwakilan politik kedua level pemerintahan tersebut yang sama-sama ditentukan melalui pemilihan umum. Distribusi kekuasaan diantara pemerintah dengan pemerintah daerah berdasarkan prinsip otonomi luas dan memerlukan sinkronisasi sistem pemerintahan dengan sistem sosial dan ekonomi serta sistem politik di kedua level pemerintahan.

Dalam melihat realitas kewenangan antara Provinsi dan Kabupaten/Kota sudut pandang administrasi memandang pelaksanaan desentralisasi berupa pelimpahan kewenangan pada daerah sehingga memberikan konsekuensi pada pemerintah tingkat Provinsi (wakil pemerintah pusat) melakukan fungsi koordinasi, pembinaan dan pengawasan berdasar kewenangan yang dimiliki untuk mendukung berbagai kebijakan pembangunan Nasional dan daerah (tidak terjadi tumpang tindih program pembangunan). Sedangkan sudut pandang politik kewenangan dilihat berdasarkan relasi yang terbangun sehingga proses demokratisasi baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota dapat berjalan melalui pertanggung jawaban berdasar tugas dan fungsi sesuai kewenangan yang dimiliki.

Kedudukan dan peran Gubernur sebagaimana yang diatur dalam pasal 37 dan 38 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa “kedudukan Gubernur karena jabatannya berkedudukan sebagai wakil Pemerintah (pemerintah Pusat) di wilayah Provinsi”. Kemudian terkait kedudukan Gubernur tersebut maka dijelaskan pula tugas dan kewenangan Gubernur yaitu; (1) pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota. (2) Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan urusan pemerintah di Provinsi dan Kabupaten/Kota (3) koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas perbantuan di daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Disamping adanya pasal 37 dan 38 UU No. 32 tahun 2004, fungsi Gubernur sebagai wakil Pemerintah yang meliputi koordinasi, pembinaan dan pengawasan terhadap Kabupaten/Kota dijelaskan melalui PP No.19/2010 pada pasal 1, yaitu:

“*Koordinasi* adalah upaya yang dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah guna mencapai keterpaduan baik perencanaan maupun pelaksanaan tugas serta kegiatan semua instansi vertikal



tingkat Provinsi, antara instansi vertikal dengan satuan kerja perangkat daerah tingkat Provinsi, antarKabupaten/Kota dalam Provinsi yang bersangkutan, serta antara Provinsi dan Kabupaten/Kota agar tercapai efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. *Pembinaan* atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Gubernur selaku wakil Pemerintah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. *Pengawasan* atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Gubernur selaku wakil Pemerintah untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien, efektif, berkesinambungan serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Berdasar pemahaman tersebut maka relasi kewenangan antara Gubernur sebagai Kepala Daerah sekaligus sebagai wakil Pemerintah di wilayah Provinsi tidak bersifat “hirarki”, akan tetapi hubungan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota bersifat “mitra”. Hubungan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota terjadi dalam bentuk pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perbedaan dalam memahami pola hubungan antar kedua tingkatan pemerintahan daerah tersebut cenderung mempersulit koordinasi dan sinergi dalam perencanaan pembangunan. Pengaturan peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah diperlukan agar Gubernur dapat mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mensinkronkan pembangunan wilayah termasuk mencegah dan mengendalikan konflik yang terjadi di antara Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

## **HASIL PENELITIAN**

### **Realitas Implementasi Tiga Fungsi Gubernur Dalam Sinergitas Perencanaan Pembangunan**

Dalam kerangka mensinergikan perencanaan pembangunan kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah amat diperlukan, sehingga kedudukan Gubernur memiliki peran dan fungsi dalam pembangunan terkait koordinasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam lingkup wilayah Provinsi. Namun realitas yang ada menunjukkan bahwa peran Gubernur tersebut belum berjalan secara optimal, lemahnya fungsi koordinasi, pembinaan dan pengawasan Gubernur selaku kepala daerah tingkat Provinsi terhadap Kabupaten/Kota terjadi karena undang-undang pemerintah daerah (baik UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004) tidak secara jelas mendudukkan peran dan fungsi Gubernur. Akibatnya para kepala daerah Kabupaten/Kota sering melakukan hubungan langsung dengan pemerintah (Kementerian terkait) tanpa koordinasi dengan Gubernur atau pihak Provinsi (Bapenas dan UNDP,2009). Situasi ini membawa Gubernur pada posisi yang dilematis, di satu sisi melaksanakan fungsi yang aturannya tidak jelas, di sisi lain berhadapan dengan Kabupaten/Kota yang memiliki kewenangan yang luas yang



diberikan Undang-Undang. Pemberian kewenangan yang secara luas kepada Kabupaten/Kota sesuai UU No.22/1999 oleh kalangan pejabat pemerintahan Kabupaten/Kota masih dipersepsikan keliru, anggapan mereka dengan kewenangan tersebut Kabupaten/Kota tidak lagi terikat dan tunduk kepada pemerintahan Provinsi, akibatnya Gubernur tidak berperan dalam pemilihan Bupati/Walikota (Maswadi Rauf, 2002).

Peranan Gubernur dalam melaksanakan fungsi koordinasi perencanaan daerah mengalami kendala karena beberapa hal, yaitu: *pertama*, ketidak sesuaian antara visi dan misi Bupati/Walikota dengan visi dan misi Gubernur. Setiap Kepala Daerah (Gubernur dan Bupati/Walikota) yang dipilih melalui mekanisme pemilihan Kepala Daerah secara langsung, diharuskan membuat visi dan misi masing-masing yang kemudian dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Seringkali yang terjadi visi dan Misi ini dikemas dalam bentuk janji-janji politik pada saat Pilkada berlangsung. Untuk melakukan berbagai program kegiatan pembangunan, Kepala Daerah (Gubernur dan Bupati/Walikota) harus konsisten dengan visi dan misi serta RPJM dan RPJP yang sudah dibuat, problem terjadi ketika Gubernur harus mensinkronkan koordinasi perencanaan pembangunan daerah sejalan dengan misi dan visi Gubernur, sementara para Bupati/Walikota telah memiliki visi dan misinya sendiri, apabila dipaksakan disinilah akan muncul konflik antara Gubernur dengan para Bupati/Walikota. *Kedua*, perbedaan partai antara Bupati/Walikota dengan Gubernur, Kepala Daerah (Gubernur dan Bupati/Walikota memiliki partai politik pendukung utama ketika mencalonkan diri menjadi Kepala Daerah, karena seorang calon Kepala Daerah harus didukung partai politik atau gabungan partai politik. Ketika Gubernur dengan Bupati/ Walikota memiliki partai politik yang berbeda akan kesulitan dalam upaya Gubernur untuk melaksanakan koordinasi perencanaan. *Ketiga*, otoritas dan kewenangan yang besar yang dimiliki daerah Kabupaten/Kota yaitu sebagai daerah otonom, menimbulkan arogansi lokal atau egoisme daerah di kalangan para Bupati/Walikota yang tidak mau tunduk dan di intervensi oleh Gubernur. termasuk dalam koordinasi perencanaan pembangunan daerah., selain itu mereka dipilih secara langsung oleh rakyat dengan usaha dan modal sendiri, tanpa andil Gubernur. Sehingga dalam pandangan mereka bukan suatu keharusan untuk mengikuti koordinasi dengan Gubernur, apalagi Gubernur tidak memiliki kewenangan apa-apa dalam memberikan sanksi pada para Bupati/Walikota. *Keempat*, kebijakan pemerintah pusat melalui Kementerian teknis yang memberikan secara langsung berbagai proyek pembangunan sektoral kepada Bupati/Walikota tanpa koordinasi melalui Gubernur, ikut memperlemah peranan Gubernur dalam melaksanakan fungsinya terhadap Kabupaten/Kota. Sudah menjadi rahasia umum para pejabat Kabupaten/Kota lebih sering ke Jakarta untuk mengurus dan memperjuangkan berbagai proyek sektoral ke berbagai departemen, hal ini dilakukan karena memang setiap departemen membuka kesempatan tersebut untuk urusan tersebut. Implikasinya para Bupati/Walikota lebih memilih berkoordinasi



secara langsung pada pemerintah pusat ketimbang mengikuti koordinasi dengan Gubernur.

Peran Gubernur dalam fungsi pembinaan termasuk katagori rendah, dimana pembinaan khusus yang dilakukan Gubernur dan aparatnya untuk memberikan bimbingan dan fasilitasi dalam penyusunan perda kepada Kabupaten/Kota belum pernah dilakukakan. Terlebih pembinaan yang menyangkut sosialisasi rencana pembangunan yang tertuang dalam RPJMD terbaru sering belum dipahami benar oleh Kabupaten/Kota. Realitas tersebut terjadi karena masih terbatasnya tenaga-tenaga yang ada di Provinsi untuk melaksanakan tugas sosialisasi. Aparat birokrasi pemerintah daerah terutama yang memiliki keahlian khusus seperti dalam membuat perencanaan pembangunan masih kurang.

Peran Gubernur dalam fungsi pengawasan APBD Kabupaten/Kota termasuk katagori rendah, Gubernur melalui aparat Provinsi seperti Bappeda dan dinas berjalan secara formalistik, sekedar mengoreksi Ranperda yang diajukan Kabupaten/Kota, namun secara substansi dalam arti mengarahkan dan memberi makna masih terbatas. Peran Gubernur dalam pengawasan APBD termasuk dalam katagori rendah, belum pernah dilakukan pengawasan secara terstruktur terhadap pelaksanaan APBD Kabupaten/Kota. Kecenderungan lemahnya pengawasan Gubernur terhadap Kabupaten/Kota, dalam kenyataannya sering terjadi bahwa masalah yang terjadi pada Kabupaten/Kota Gubernur tidak tahu, malahan Gubernur baru tahu setelah diberitahu oleh Menteri Dalam Negeri dan biasanya setelah permasalahan menjadi polemik.

## **PENUTUP**

Hubungan kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah daerah tidak dapat terlepas dari kewenangan/urusan antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota. Secara prakteknya banyak dijumpai bahwa hubungan kewenangan/urusan pemerintah daerah (Provinsi dengan Kabupaten/Kota) tidak terdapat pembedaan yang jelas bahkan dapat dikatakan sama dilihat dari lingkup kewenangannya. Akibatnya hubungan yang terjadi antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota terkesan tumpang tindih dan tidak sinkron. Berbagai hal yang menyebabkan hubungan kewenangan terkesan tidak sinkron disebabkan karena secara konsep desentralisasi yang terjadi lebih berdasar atas perspektif desentralisasi administrasi, sehingga kewenangan pemerintah daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) dalam aplikasinya sulit membedakan kewenangan yang secara bertingkat antar Provinsi dengan Kabupaten/Kota. Sebaiknya kewenangan yang ada antar pemerintah daerah (Provinsi dengan Kabupaten/Kota) seharusnya juga dilandaskan pada pembagian kewenangan (*sharing of power*) sehingga apa yang dilakukan oleh pemerintah daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dapat dibedakan berdasarkan kedudukan secara jelas. Dengan mendudukan posisi Provinsi terhadap Kabupaten/Kota secara jelas akan memperjelas pula urusan yang menjadi tanggung jawab masing-masing. Lebih jauh dengan adanya





pembagian urusan yang jelas akan menjadi dasar bagi kegiatan pembangunan yang akan dijalankan oleh masing-masing tingkatan pemerintah daerah.

Kedudukan Gubernur selaku wakil Pemerintah dijalankan untuk melakukan pembinaan kepada Kabupaten/Kota terkait fungsi koordinasi, pembinaan dan pengawasan. Pelaksanaan fungsi Gubernur sebagai wakil Pemerintah dapat optimal bila seorang Gubernur memiliki kemampuan kepemimpinan yang baik serta didukung latar belakang politik yang sama dengan Kabupaten/Kota. Dalam hal koordinasi yang berjalan dalam kaitan hubungan kewenangan sejauh ini telah dilakukan melalui rapat koordinasi, namun apakah bentuk tersebut efektif untuk mengefisienkan kinerja pemerintah daerah masih perlu di dalam, sebab selama ini koordinasi yang dilakukan hanya sebatas legal formal dari rangkaian hubungan Provinsi dengan Kabupaten/Kota. Demikian halnya dengan pengawasan, walaupun telah dilakukan melalui Instansi/Dinas terkait hanya sebatas pada rekomendasi untuk diperhatikan oleh Kabupaten/Kota tanpa ada sanksi yang mengikat. Bahkan terkait pembinaan masih belum dilakukan secara spesifik terkait pembinaan kepada Kabupaten/Kota. Rendahnya peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah dalam menjalankan fungsi tersebut disebabkan karena tidak tegasnya aturan perundangan meletakkan kedudukan Gubernur (Provinsi) dalam kerangka hirarki struktur pemerintahan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bird, Richard dan Francois Vaillancort (ed) (2000), *Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang*, PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Devas, Nick (et al) (1987) *Kuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UI Press.
- Hidayat, Syarif dan Hoessein, Bhenyamin (2001) *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Perspektif Teoritis dan Perbandingan dalam Paradigma Baru Otonomi daerah*, P2P-LIPI
- King, D.Y. (1988) *Civil Service Policies in Indonesia: an Obstacle to Decentralisation?* *Public Administration and Development*, Vol 8, No.3
- Mawhood P. (ed) (1987) *Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa*, Chicheser: John Wiley & Sons
- Martinez, Jorge-Varques and Robert M. McNab, *Fiscal Desentralization, Macrostability and Growth, working paper*, [www.asp-aysps.gsu.edu](http://www.asp-aysps.gsu.edu)
- Machfud, Sidiq; *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai Pelaksana Desentralisasi Fiska: Antara Teori dan Implikasinya di Indonesia*, makalah pada Seminar 'Setahun Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia', Yogyakarta 13 Maret 2000
- Made Suwandi, "Grand Design Penataan Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, edidi 24 Tahun 2007
- Maswadi Rauf, "Pemerintah Daerah dan Konflik Horizontal" dalam Syamsudin haris (ed), *Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Paatnership For Government Reform In Indonesia, 2002.



- Rondinelli, D.A. et al (1989) Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework, *Development and Change*, Vol. 20, No.1.
- Rondinelli, D.A. (1990) Decentralisation, Territorial Power and the State: A Critical Response, *Development and Change*, Vol. 21
- Sanit, Arbi (2001) Problematik Otonomi Daerah dan Distribusi Kekuasaan Pusat-Daerah dalam Paradigma Baru Otonomi daerah, P2P-LIPI
- Smith, B.C. (1985), *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: Asia Publishing House
- Undang-Undang RI No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – Undang RI No. 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (sebagai pengganti atas UU RI No.22 dan 25 th. 1999)
- Peraturan Pemerintah No. 38/2007 dan Peraturan pemerintah No. 19/2010, *Depdagri.go.id*, 15 Oktober 2010.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi

