

## **Problematika Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Program Strategis Nasional**

**<sup>1</sup>Sandya Erlangga\*, <sup>2</sup>Ryan Muthiara Wasti**

<sup>1</sup>Mahasiswa Magister Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia

<sup>2</sup>Dosen Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Bidang Studi Hukum Tata Negara

<sup>1</sup>sandyaerlangga.ui@gmail.com\*; <sup>2</sup>Ryan.muthiara@gmail.com.

### ***Abstract***

*The Governor's obligation to implement the National Strategic Program is not always optimal. The fact that the community rejects the construction of the Bendungan Bener as one of the National Strategic Programs is a reflection that the Governor is only carrying out his obligations without regard to the aspirations of the people. Articles 67 and 68 of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government regarding the imposition of sanctions on regional heads who do not implement the National Strategic Program raises problems in the formation of Governor policies that prioritize the interests of the Central Government. The purpose of this study is to explain the normative juridical aspects of whether or not imposing sanctions on governors who do not implement the National Strategic Program is appropriate or not. The research method is carried out by examining laws and regulations and concepts related to the governor's authority at the regional level. The results of the study show that the Governor's obligation as the Representative of the Central Government in implementing the Bendungan Bener National Strategic Program creates problems because it does not fully have a positive impact on people's welfare and negates the rights of affected communities. In addition, the sanction mechanism for the dismissal of the Governor's office which uses the internal assessment of the Central Government has the potential to cause arbitrariness in the President's position as head of government.*

**Keywords:** Governor; Central Government; National Strategic Program.

### **Abstrak**

Kewajiban Gubernur dalam melaksanakan Program Strategis Nasional tidak selamanya optimal. Fakta bahwa masyarakat menolak pembangunan Bendungan Bener sebagai salah satu Program Strategis Nasional merupakan cerminan bahwa Gubernur hanya menjalankan kewajiban tanpa memperhatikan aspirasi masyarakat. Pasal 67 dan 68 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait pemberian sanksi kepada kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional menimbulkan problematika pembentukan kebijakan Gubernur yang lebih mengutamakan kepentingan Pemerintah Pusat. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan aspek yuridis normatif tepat dan tidaknya pemberian sanksi kepada Gubernur yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional. Metode penelitian dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan serta konsep yang berkaitan dengan kewenangan Gubernur di tingkat daerah. Hasil penelitian menunjukkan kewajiban Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam melaksanakan Program Strategis Nasional Bendungan Bener menimbulkan prolematika karena tidak sepenuhnya berdampak positif pada kesejahteraan masyarakat dan menegasikan hak-hak masyarakat yang terdampak. Selain itu, mekanisme sanksi pemberhentian jabatan Gubernur yang menggunakan penilaian internal Pemerintah Pusat berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan jabatan Presiden sebagai kepala Pemerintahan.

**Kata Kunci:** Gubernur; Pemerintah Pusat; Program Strategis Nasional.

## A. Pendahuluan

Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat sejatinya diatur agar Pemerintah Pusat dapat menyelenggarakan pemerintahan secara optimal dengan memberikan tugas Gubernur dalam membina dan mengawasi urusan penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kabupaten/kota, dengan tetap mengacu pada koridor kebijakan yang telah ditetapkan Pemerintah Pusat.<sup>1</sup> Sekilas, pengaturan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat bertujuan untuk mempersingkat birokrasi, namun pada kenyataannya menimbulkan kontraproduktif dengan konsep pemerintahan desentralisasi yang bebas, adil, dan mandiri yang menjadi tolok ukur demokrasi.<sup>2</sup>

Program Strategis Nasional dalam konteks kebijakan kenegaraan dibentuk untuk mewujudkan pemerataan pembangunan di Indonesia guna mendorong perekonomian masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.<sup>3</sup> Namun permasalahannya terletak pada Pasal 67 dan 68 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UUPD) yang menyebutkan bahwa setiap Kepala daerah (Gubernur) berkewajiban untuk melaksanakan program strategis nasional dan akan dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri jika tidak dilaksanakan.<sup>4</sup> Pengaturan tersebut menimbulkan disparitas dalam memaknai sistem konsep otonomi daerah yang seyogianya memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada Kepala daerah untuk mengatur dan mengurus wilayahnya, namun dengan pengaturan Pasal 67 dan 68 UUPD mereduksi kewenangan Gubernur sebagai kepala daerah dan mengarah kepada demokrasi yang sentralistik.

Berkurangnya independensi kewenangan Gubernur terlihat pada fakta Pembangunan Program Strategis Nasional Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah<sup>5</sup> berdasarkan Surat Keputusan (SK) Gubernur Nomor 590/20 Tahun 2021 tentang Pembaruan Pembaruan Atas Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah. Surat Keputusan

---

<sup>1</sup> Asshiddiqie, Jimly. (2020). *Teori Hierarki Norma Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 231.

<sup>2</sup> Dharendra Wardana. (2019). "Decentralization, Democratization, and Social Protection in Indonesia: A Systematic Review of the Literature", *The Indonesian Journal of Development Planning*, Volume 3, Nomor 2, hlm. 165-166.

<sup>3</sup> Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional Proyek Strategis Nasional.

<sup>4</sup> Pasal 67 dan 68 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>5</sup> Pembangunan Bendungan Bener pada Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah termasuk dalam Program Strategis Nasional. Lihat lampiran Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

tersebut menimbulkan polemik dan resistensi dari masyarakat karena pembangunan bendungan berpotensi menyebabkan kelongsoran<sup>6</sup> dan menghilangkan mata pencaharian warga yang bergantung pada hasil hutan dan perkebunan, penolakan pembangunan Bendungan Bener berujung pada konflik antara aparat dan masyarakat.<sup>7</sup>

Penolakan masyarakat menjadi suatu fakta yang kontroversial (antimoni) pada program strategis nasional yang seharusnya bertujuan untuk mewujudkan cita-cita negara dalam kesejahteraan masyarakat, namun memberikan dampak yang tidak sesuai. Pengaturan pemberian sanksi kepada Gubernur jika tidak melaksanakan program strategis nasional akan diberikan sanksi administratif, pemberhentian sementara, dan pemberhentian permanen<sup>8</sup> menjadi suatu problematika, karena pada prinsipnya norma yang berisi kewajiban akan sulit ditegakkan jika tidak disertai oleh sanksi.<sup>9</sup> Hal inilah yang menjadi pemicu bagi Gubernur untuk lebih mengutamakan kebijakan dari Pemerintah Pusat.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, terdapat permasalahan yang krusial yaitu bagaimana kedudukan Presiden dan peran Gubernur dalam menyelaraskan program strategis nasional dalam konsep otonomi daerah dan kerangka negara kesatuan republik Indonesia? dan Bagaimana kewenangan Presiden dalam memberikan sanksi kepada Gubernur dalam lingkup Program Strategis Nasional?.

Tujuan penelitian ini untuk menganalisa peran Gubernur dalam menyelaraskan program strategis nasional dalam konsep otonomi daerah dan kerangka negara kesatuan republik Indonesia, serta kewenangan Presiden dalam memberikan sanksi kepada Gubernur dalam lingkup Program Strategis Nasional. Adapun teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori sistem pemerintahan Presidensial guna menganalisa kedudukan Presiden sebagai pemangku kebijakan Pemerintah pusat<sup>10</sup> dan teori otonomi daerah menganalisa kedudukan, kewenangan, serta peran ganda Gubernur baik sebagai kepala daerah maupun Wakil Pemerintah Pusat.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Potensi kelongsoran pada Bendungan Bener berdasarkan Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Purworejo 2011-2031. Lihat Pasal 42 huruf c, Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Nomor 27 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Purworejo 2011-2031.

<sup>7</sup> Katadata, <https://katadata.co.id/yulawati/berita/6203a51c7d4b8/duduk-perkara-konflik-warga-wadad-dan-aparat-terkait-bendungan-bener>, diakses pada 11 Januari 2023.

<sup>8</sup> Pasal 68 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>9</sup> Wicipto Setiadi. (2009). "Sanksi Administratif sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 6, Nomor 4, hlm. 603-614.

<sup>10</sup> Asshiddiqie, Jimly. (2013). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, h. 323.

<sup>11</sup> Yanuar Nugroho dan Sujarwoto. (2021). "Institutions, Outputs and Outcomes Two Decades of Decentralization and State Capacity in Indonesia", *Journal of Southeast Asian Economies*, Volume 38, Nomor 3, hlm. 303.

## **B. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian doktrinal atau secara umum disebut dengan penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian yang membahas permasalahan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan, asas, kaidah hukum.<sup>12</sup> Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yaitu bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, selanjutnya bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi, buku, artikel ilmiah, pendapat ahli yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, administrasi pemerintahan, dan program strategis nasional.

Teknik pengumpulan data menggunakan penelusuran literatur melalui studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan dilakukan untuk mengumpulkan data sekunder berupa bahan hukum primer dan sekunder. Teknik analisis data dilakukan dengan menguraikan kebenaran analisis berdasarkan hasil telaahan dan intepretasi dalam peraturan perundang-undangan dan kaidah norma hukum. Hasil penelitian telaahan peraturan perundang-undangan guna mempertajam analisis kedudukan Gubernur dalam konsep negara kesatuan dan otonomi daerah. Hasil analisis yang diperoleh kemudian diolah secara deksriptif analitis guna menghasilkan kesimpulan yang bersifat preskriptif untuk perbaikan kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam program strategis nasional.

## **C. Hasil dan Pembahasan**

### **1. Konsep Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan**

Secara historis pembentukan kebijakan desentralisasi bertujuan untuk menghilangkan sistem pemerintahan yang terlalu terpusat (sentralistik) pada zaman orde baru dan merevitalisasi identitas pemerintah daerah<sup>13</sup> untuk mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien. Namun demikian pemberian kewenangan kepada Kepala daerah untuk mengatur dan mengurus daerah otonominya tidak menegasikan prinsip negara kesatuan, oleh karena itu seluas apapun kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada kepala daerah, tanggung jawab akhir tetap berada di tangan pemerintah pusat.

---

<sup>12</sup> Zainuddin Ali. (2016). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 24.

<sup>13</sup> Siwage Dharma Negara and Francis E. Hutchinson. (2021). "The Impact of Indonesia's Decentralization Reforms Two Decades On", *Journal of Southeast Asian Economies*, Volume 38, Nomor. 3, hlm. 289-290.

Berdasarkan teori sistem pemerintahan Presidensial, Presiden menjadi kepala negara dan kepala pemerintahan, sehingga seluruh kebijakan pemerintahan berada di tangan Presiden. Konsep negara kesatuan (*unitary*) yaitu kebijakan utama berada di tangan pemerintah pusat, sementara kekuasaan daerah merupakan kekuasaan sisa (*residual power*) dari pemerintah pusat,<sup>14</sup> hal tersebut membentuk konsekuensi logis bahwa Pemerintah Daerah harus mengikuti kebijakan Pemerintah Pusat.

Penyelenggaraan pemerintahan yang optimal tentu membutuhkan peran kepada daerah, sehingga Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan dapat mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah sebagai proses *transfer of political power* agar kekuasaan tidak tak terbatas dan menjamin aspirasi masyarakat dapat didengar dan dilaksanakan dengan tepat guna.<sup>15</sup> Adapun urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh daerah terbagi menjadi 3 (tiga), yaitu urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat,<sup>16</sup> urusan pemerintahan konkuren yang membagi kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota,<sup>17</sup> dan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala Pemerintahan.<sup>18</sup>

Ketiga urusan pemerintahan tersebut guna mendorong kesejahteraan masyarakat secara signifikan, salah satunya dengan memberikan delegasi kekuasaan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat untuk menjalankan Program Strategis Nasional. Adapun definisi Program Strategis Nasional sebagaimana telah disampaikan sebelumnya merupakan program yang ditetapkan Presiden yang sifatnya strategis dan nasional, sementara istilah “proyek” dalam Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 dimaksudkan guna membedakan istilah program yang masih dalam tahap konsep, sedangkan proyek sudah masuk tahap pelaksanaan.<sup>19</sup>

Berdasarkan definisi Program Strategis Nasional, jika diinterpretasikan Program Strategis Nasional merupakan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden sehingga lingkup tanggung jawabnya berada di tangan Pemerintah Pusat, selanjutnya karakteristik strategis dan nasional

---

<sup>14</sup> Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 231.

<sup>15</sup> Nurbaningsih, Enny. (2019). *Problematisa Pembentukan Peraturan Daerah Aktualisasi Wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas*. Depok: Rajagrafindo Persada, h. 47.

<sup>16</sup> Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>17</sup> Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>18</sup> Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>19</sup> Wicipto Setiadi dan Ali Imron Nasution. (2020). “Sanksi Administratif Terhadap Kepala daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional”, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Volume 20, Nomor 4, hlm. 479.

merujuk pada seluruh wilayah negara Indonesia bukan hanya kepada suatu daerah tertentu, adapun peran Gubernur dalam hal ini sebagai Wakil Pemerintah Pusat untuk menjalankan arahan dan kebijakan Presiden dan tidak sebagai kepala daerah.

Program Strategis Nasional dibentuk guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat, sehingga diperlukan kesinambungan oleh seluruh penyelenggara negara baik di tingkat pusat dan daerah. Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Program Strategis Nasional menjadi sangat krusial. Adapun sebagian kewenangan Gubernur dalam Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional yaitu: pertama, sebagai pelaksana proyek strategis nasional,<sup>20</sup> kedua, memberikan dan non-perizinan yang diperlukan dalam proyek strategis nasional sesuai dengan kewenangannya,<sup>21</sup> ketiga, menyelesaikan hambatan dan permasalahan di bidangnya dalam pelaksanaan proyek strategis nasional,<sup>22</sup> dan keempat menyelesaikan permasalahan hukum dalam proyek strategis nasional.<sup>23</sup>

Berdasarkan kewenangan Gubernur sebelumnya dapat dianalisa bahwa pada pertama, pengertian pelaksana dapat dimaknai pekerjaan yang dilaksanakan kepala daerah yaitu eksekusi, bukan kebijakan (*policy*), hal tersebut menjelaskan kedudukan Gubernur di bawah pemerintahan pusat, kedua, izin yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan kewenangannya, definisi kewenangan disini tidak boleh melampaui kewenangan pemerintah pusat, kebijakan Gubernur harus sesuai dengan koridor kebijakan pemerintah pusat dan tugas dekonsentrasi yang diberikan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Ketiga, penyelesaian hambatan dalam pelaksanaan proyek strategis nasional, termasuk diantaranya yang sering terjadi adalah pembebasan lahan, sehingga diperlukan konsensus pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melaksanakan pengadaan tanah yang baik dan benar.<sup>24</sup> Keempat, penyelesaian permasalahan hukum tidak hanya penyelesaian hukum secara normatif, namun juga harus melihat dalam kerangka dampak sosial yang terjadi agar mengesampingkan hak-hak masyarakat yang terdampak proyek strategis nasional.

---

<sup>20</sup> Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

<sup>21</sup> Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

<sup>22</sup> Pasal 28 Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

<sup>23</sup> Pasal 31 Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

<sup>24</sup> Priyo Katon Prasetyo, Dkk. (2020). *Praktik Kebijakan Program Strategis Nasional, Kendala Dan Peluang (Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis Stpn Tahun 2020)*. Yogyakarta, STPN Press, hlm. 25.

Kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam kerangka negara kesatuan tidak boleh bertentangan dengan kebijakan Pemerintah Pusat. Hal tersebut selaras dengan teori otonomi daerah yaitu otonomi formal yang menjelaskan bahwa daerah dibebaskan untuk melaksanakan kewenangannya dalam menjalankan urusan otonominya dengan dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan sepanjang tidak bertentangan dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pusat.<sup>25</sup> Sehingga peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak boleh melampaui kewenangan dengan peraturan perundang-undangan serta pemberian izin dalam kerangka proyek strategis nasional harus selaras dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat.

## **2. Kewenangan Presiden Memberikan Sanksi Kepada Gubernur yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional**

Negara Indonesia dalam UUD 1945 secara tegas disebutkan sebagai negara kesatuan, adapun C.F. Strong mengemukakan hakikat negara kesatuan yaitu negara yang kedaulatannya tidak terbagi atau negara dengan pemerintahan pusat yang tak terbatas.<sup>26</sup> Namun negara Indonesia juga mengenal konsep otonomi daerah sehingga kekuasaan pusat dapat didesentralisasikan kepada kekuasaan daerah, sehingga kekuasaan daerah merupakan bagian dari kekuasaan pusat. Lebih lanjut perlu diperjelas bahwa Presiden dipilih secara demokratis melalui pemilihan umum oleh rakyat dan merupakan mandataris dari seluruh rakyat Indonesia, adapun Presiden merupakan cabang eksekutif yang menjalankan fungsi pelaksanaan peraturan perundang-undangan termasuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Kepala daerah, yang melegitimasi kedudukan kepala daerah sebagai bagian dari pemerintah pusat.

Program Strategis Nasional merupakan satu kesatuan dalam pembangunan nasional berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Sistem Perencanaan SPPN. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik khususnya pelaksanaan Program Strategis Nasional, Presiden sebagai pembentuk kebijakan memiliki tanggung jawab agar Program Strategis Nasional dapat berjalan dengan baik, tanggung jawab tersebut kemudian di delegasikan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Sehingga diperlukan kesinambungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan Program Strategis Nasional guna mencapai tujuan bernegara yaitu memberikan pelayanan dan

---

<sup>25</sup> Diane Prihastuti. (2022). "Tinjauan Yuridis Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Proses Pemerintahan Dikaitkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 19, Nomor 1, hlm. 35-36.

<sup>26</sup> C. F. Strong. (2008). *Konstitusi Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*. Bandung: Nusa Media, hlm. 115.

memajukan kesejahteraan masyarakat, karena pada prinsipnya Program Strategis Nasional merupakan perwujudan dari pembangunan nasional dan bukan merupakan kehendak dari Presiden semata. Berdasarkan penjelasan sebelumnya, ditetapkan UUPD memberikan kewenangan kepada Presiden untuk memberikan sanksi administratif hingga memberhentikan Gubernur melalui Menteri Dalam Negeri, jika tidak melaksanakan Program Strategis Nasional. Kewenangan tersebut bertujuan agar kebijakan yang dikeluarkan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak bertentangan dengan kebijakan Pemerintah Pusat.

Adapun pemberhentian sanksi kepada Gubernur yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional sebagaimana telah disebutkan sebelumnya terdiri dari administratif berupa teguran tertulis dari Menteri Dalam Negeri, pemberhentian sementara jika tidak mentaati teguran tertulis untuk kedua kalinya,<sup>27</sup> dan pemberhentian permanen terhadap kepala daerah jika tidak melaksanakan program strategis nasional setelah selesai menjalani pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan.<sup>28</sup>

Berdasarkan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017, terdapat tata cara penjatuhan sanksi pemberhentian kepala daerah melalui mekanisme non yudisial, namun hal tersebut menimbulkan tendensi kesewenang-wenangan oleh Presiden karena proses pemeriksaan hingga verifikasi hanya berlandaskan rekomendasi dan penilaian internal Pemerintah. Pemberhentian kepala daerah melalui jalur pengadilan tanpa melibatkan cabang yudisial dapat menjadi preseden buruk terhadap kedudukan Presiden karena berpotensi merusak sendi-sendi bernegara<sup>29</sup> dan membentuk resentralisasi yang tidak sesuai dengan original intent konstitusi UUD NRI 1945 yang menyatakan otonomi daerah yang seluas-luasnya kepada Pemerintah Daerah.<sup>30</sup>

Kewenangan Presiden untuk memberikan sanksi kepada Gubernur jika tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan Pasal 67 dan 68 UUPD tidak sepenuhnya berdampak positif bagi penyelenggaraan pemerintahan. Regulasi tersebut mendorong Kepala daerah untuk mengikuti kebijakan Program Strategis Nasional yang diperintahkan oleh Pemerintah Pusat, guna menghindari sanksi administratif hingga pemberhentian jabatan.

---

<sup>27</sup> Pasal 38 ayat (11) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

<sup>28</sup> Pasal 38 ayat (13) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

<sup>29</sup> Lentera Timur "Siasat Resentralisasi Pemerintah Pusat," dalam Wicipto Setiadi dan Ali Imron Nasution, *Op. Cit*, hlm. 483.

<sup>30</sup> Evi Purnamawati dan Bambang Sugianto. (2022). "Kewenangan Pemerintah Dalam Otonomi Daerah Dan Omnibus Law Cipta Kerja", *Jurnal Universitas Palembang*, Volume 20, Nomor 3, hlm. 379.

Secara normatif Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat wajib untuk melaksanakan Program Strategis Nasional yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan dan menciptakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat. Namun kasus penolakan Bendungan Bener oleh masyarakat sebagaimana telah disampaikan sebelumnya menimbulkan suatu norma hukum yang tidak sesuai dengan fakta yang terjadi masyarakat.

Problematika tersebut terjadi karena tidak adanya konsensus bersama antara pemerintah dengan masyarakat, Pemerintah seharusnya melibatkan peran masyarakat sebagai sarana *control* bagi masyarakat terhadap negara sehingga tercipta mekanisme *check and balance*, guna mengawasi, memonitoring, dan mengevaluasi kebijakan Pemerintah yang bertendensi menyimpang dari tujuan berbangsa dan bernegara.<sup>31</sup>

Terdapat setidaknya 2 (dua) permasalahan hukum pada Program Strategis Nasional Bendungan Bener, yaitu tidak adanya pengakuan (rekognisi) bagi warga masyarakat yang melakukan penolakan, hal tersebut tercemin dari kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat memberikan izin pembangunan dengan dalih kepentingan umum, dalam rezim pengadaan tanah untuk kepentingan Pemerintah berupaya memobilisasi masyarakat dukungan rakyat,<sup>32</sup> namun pada pembangunan Bendungan Bener menempatkan warga yang menolak sebagai bagian dari kepentingan umum dan membentuk citra terhadap aspirasi masyarakat yang menolak sebagai warga yang egois yang tidak meletakkan kepentingan bersama.

Permasalahan selanjutnya yaitu kurangnya partisipasi masyarakat, seharusnya masyarakat yang terkena dampak diberikan hak untuk berpartisipasi yang meliputi hak: akses atas informasi, akses keadilan, dan dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Pemerintah dalam menyampaikan hak atas informasi kepada masyarakat wajib disampaikan secara lengkap, jujur, dan tepat guna, lebih lanjut pada perencanaan Program Strategis Nasional masyarakat yang terdampak harus didengar dan dipertimbangkan sarannya yang menjadi dasar penilaian AMDAL, dan akses keadilan masyarakat perlu dibentuk mekanisme guna memperoleh haknya, mendapat ganti kerugian, dan penegakkan hukum.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Indra Rahmatullah. (2021). "Filsafat Hukum Aliran Studi Hukum Kritis (Critical Legal Studies); Konsep Dan Aktualisasinya Dalam Hukum Indonesia," *Jurnal Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan*, Volume 5, Nomor 3, hlm. 8.

<sup>32</sup> Frank J. Sorauf. (1957). "The Public Interest Reconsidered," *The Journal of Politics*, Volume 19, hlm. 638-399.

<sup>33</sup> Agung Wardana. (2022). "Geografi Hukum Proyek Strategis Nasional: Studi Kasus Bendungan Bener di Purworejo, Jawa Tengah", *Jurnal Undang Hukum*, Volume 5, Nomor 1, hlm. 27.

Selaras dengan problematika pada Program Strategis Nasional Bendungan Bener, terdapat kebijakan Pemerintah Pusat menimbulkan permasalahan yaitu kenaikan Upah Minimum Provinsi (UMP) yang termasuk ke dalam Program Strategis Nasional berdasarkan PP Nomor 36 Tahun 2021, permasalahan tersebut tercemin dari Pemerintah Daerah yang wajib berpedoman pada kebijakan Pemerintah Pusat dalam melaksanakan kebijakan pengupahan dan jika tidak mengikuti maka Gubernur akan diberikan sanksi.<sup>34</sup>

Terdapat 5 (lima) Gubernur yang tidak melaksanakan kebijakan pengupahan dan diberikan sanksi tertulis oleh Menteri Ketenagakerjaan yaitu Gubernur DKI Jakarta, Gubernur Sumatera Selatan, Gubernur Sulawesi Utara, Gubernur Sulawesi Selatan, dan Sulawesi Barat.<sup>35</sup> Kebijakan Pemerintah Pusat yang memaksakan penyesuaian upah menimbulkan permasalahan, karena kekuatan perekonomian suatu daerah tidak bisa disamaratakan perlu melihat variabel lainnya seperti Pendapatan Asli Daerah (PAD), lebih lanjut terdapat resistensi dari pihak pengusaha jika penyesuaian upah dinaikkan seperti tuntutan dan protes dari kaum pekerja dan buruh.<sup>36</sup>

Sehingga perlu dikaji kembali pengaturan pada Pasal 67 dan 68 UUPD, karena menimbulkan permasalahan yaitu: (i) Tarik menarik hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang tidak sesuai dengan asas desentralisasi yang bertujuan untuk mengoptimalkan pelayanan publik kepada masyarakat dan menciderai marwah dari Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 yaitu daerah dapat melaksanakan otonomi dengan seluas-luasnya. (ii) Peran ganda Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dan kepala daerah menimbulkan dilematis kekuasaan, dimana di satu sisi Gubernur harus melaksanakan tugasnya sebagai kepala daerah, namun disisi lain Gubernur juga berkewajiban untuk menjalankan kepentingan pemerintah pusat dalam lingkup program strategis nasional, tentu hal dengan dikotomi tersebut membuat fokus Gubernur menjadi terpecah yang menyebabkan kurang optimalnya pelayanan publik kepada masyarakat, dan (iii) Penerapan sanksi oleh Pemerintah pusat kepada Gubernur jika tidak melaksanakan program strategis nasional mencirikan intervensi pemerintah pusat yang terlalu kuat sehingga mengesampingkan keterlibatan peran dan hak pemerintah daerah

---

<sup>34</sup> Pasal 4 ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan.

<sup>35</sup> Bisnis Indonesia, <https://bisnisindonesia.id/article/lima-gubernur-dapat-surat-khusus-dari-kemnaker-karena-ump-2022>, diakses 24 Januari 2023.

<sup>36</sup> Kompas, <https://money.kompas.com/read/2020/11/02/201543326/pengusaha-kenaikan-upah-minimum-memimbulkan-masalah-baru>, diakses 24 Januari 2023.

untuk mengelola potensi daerahnya secara independen. Karakteristik desentralisasi bersifat desentralisasi semu karena masih diwarnai kepentingan-kepentingan dari pemerintah pusat.<sup>37</sup>

Tentu permasalahan-permasalahan yang terdapat di pada Pasal 67 dan 68 UUPD, menimbulkan kesesatan logika (*logical fallacy*) dimana seharusnya yang pemilihan umum kepala daerah (Gubernur) seharusnya menjadi tolok ukur demokrasi dengan desentralisasi sebagai tonggakunya, namun fakta di lapangan berbeda dengan cita-cita yang diharapkan hal tersebut tercemrin dari peran Gubernur yang seharusnya melayani rakyat karena dipilih langsung oleh Rakyat, menyelenggarakan otonomi daerah, melaksanakan pelayanan publik kepada masyarakat dengan baik, tereduksi dengan peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat yang mengutamakan kewajibannya untuk menjalankan Program Strategis Nasional.

Adapun dalam pemberian sanksi pemberhentian kepada Kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, perlu melibatkan peran DPRD sebagai lembaga yang mewakili kepentingan dan masyarakat daerah untuk menentukan apakah suatu Program Strategis Nasional berdampak baik terhadap atau buruk bagi masyarakat. Selanjutnya perlu kejelasan indikator yang jelas memisahkan pemberhentian kepala daerah karena melanggar hukum dengan pemberhentian karena tidak melaksanakan kebijakan, idealnya kepala daerah karena tidak melaksanakan Program Strategis Nasional tidak perlu berakhir dengan pemberhentian jabatan, karena lahirnya kebijakan berangkat dari proses dari politik dan kepentingan.<sup>38</sup>

Hasil penelitian dan pembahasan ditulis dengan Times New Roman 12, *justify*, 1.5 spasi, setiap paragraf diawali dengan penulisan menjorok 7 ketukan, penulisan kalimat antar paragraf dengan tanpa spasi (*no before and after space*). Hasil penelitian (*scientific finding*) dan pembahasan dijelaskan secara deskriptif ilmiah, analitis dan kritis. Uraian pembahasan disesuaikan dengan urutan permasalahan yang terdiri dari sub bab. Penulisan judul sub bab Times New Roman, font 12, *bold*, dengan menggunakan *numbering*.

#### **D. Simpulan**

Pada prinsipnya Program Strategis Nasional ditujukan untuk menciptakan lapangan kerja dan memajukan kesejahteraan masyarakat, Presiden sebagai pembentuk kebijakan memiliki tanggung jawab dalam melaksanakan Program Strategis Nasional, sehingga berdasarkan teori

---

<sup>37</sup> Ni'Matul Huda. (2020). *Pilkada Serentak, Hubungan Pusat & Daerah dan Kebijakan Penanganan Covid 19*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 207.

<sup>38</sup> Binnas Tri Putra Gumohung dan Iwan Satriawan. (2022). "Kewenangan Presiden dalam Memberhentikan Kepala daerah yang tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional", *Jurnal ISSN Proceeding*", Volume 2, Nomor 2, hlm. 9.

sistem pemerintahan dan definisi Program Strategis Nasional, Presiden diberikan kewenangan untuk memberikan sanksi kepada Gubernur jika tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat juga berperan sebagai pelaksana dalam Program Strategis Nasional dengan mengacu pada kebijakan yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

Namun pada kasus penolakan masyarakat terhadap pembangunan Bendungan Bener, perlu dikaji kembali ketentuan Pasal 67 dan 68 UUPD terkait pemberhentian jabatan Gubernur jika tidak melaksanakan Program Strategis Nasional agar tidak membentuk sikap Gubernur yang selalu mengikuti kebijakan Pemerintah Pusat karena khawatir akan dikenakan sanksi pemberhentian, tanpa memperhatikan situasi dan kondisi di masyarakat. Lebih lanjut berdasarkan teori otonomi daerah Gubernur dapat menyelenggarakan otonomi dengan seluas-luasnya termasuk melihat dampak baik dan buruknya Program Strategis Nasional di daerahnya.

Adapun mekanisme pemberhentian Gubernur sebagai kepala daerah jika tidak melaksanakan Program Strategis Nasional proses pemeriksaan hingga verifikasi berdasarkan penilaian internal pemerintah, pengaturan tersebut idealnya perlu melibatkan DPRD sebagai wakil rakyat dan *counter part* Gubernur, agar tidak terjadi potensi kesewang-wenangan yang dilakukan oleh Presiden, serta perlu memformulasi peraturan terkait pemberhentian Gubernur jika tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, selanjutnya Gubernur bersama Pemerintah Pusat wajib mengutamakan keterlibatan dan aspirasi dari masyarakat dalam perencanaan Program Strategis Nasional guna memitigasi adanya hambatan dan kendala.

## Daftar Pustaka

### A. Buku

- Ali, Z. (2016). *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshiddiqie, J. (2013). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, J. (2020). *Teori Hierarki Norma Hukum*. Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2020). *Teori Hierarki Norma Hukum*. Konstitusi Press.
- Huda, N. (2020). *Pilkada Serentak, Hubungan Pusat & Daerah dan Kebijakan Penanganan Covid 19*. FH UII Press.

Mamudji, S. (2005). *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Nurbaningsih, E. (2019). *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Aktualisasi Wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas*. RajaGrafindo Persada.

Prasetyo, P. K. (2020). *Praktik Kebijakan Program Strategis Nasional, Kendala Dan Peluang (Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis Stpn Tahun 2020)*. STPN Press.

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2001). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. RajaGrafindo Persada.

Strong, C. F. (2008). *Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*. Nusa Media.

## **B. Jurnal Ilmiah**

Gumohung, B. T. P., & Satriawan, I. (2022). Kewenangan Presiden dalam Memberhentikan Kepala daerah yang tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional. *Jurnal ISSN Proceeding*, 2(2), 9.

Negara, S. D., & Hutchinson, F. E. (2021). The Impact of Indonesia's Decentralization Reforms Two Decades On. *Journal of Southeast Asian Economies*, 38(3), 289–290.

Nugroho, Y., & Sujarwoto. (2021). Institutions, Outputs and Outcomes Two Decades of Decentralization and State Capacity in Indonesia. *Journal of Southeast Asian Economies*, 38(3), 303.

Prihastuti, D. (2022). Tinjauan Yuridis Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Proses Pemerintahan Dikaitkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(1), 35–36.

Purnamawati, E., & Sugianto, B. (2022). Kewenangan Pemerintah Dalam Otonomi Daerah Dan Omnibus Law Cipta Kerja. *Jurnal Universitas Palembang*, 20(3), 379.

Rahmatullah, I. (2021). Filsafat Hukum Aliran Studi Hukum Kritis (Critical Legal Studies); Konsep Dan Aktualisasinya Dalam Hukum Indonesia. *Jurnal Adalah: Buletin Hukum Dan Keadilan*, 5(3), 8.

Setiadi, W. (2009). Sanksi Administratif sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 6(4), 603–614.

Setiadi, W., & Nasution, A. I. (2020). Sanksi Administratif Terhadap Kepala daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 20(4), 479.

Sorauf, F. J. (1957). The Public Interest Reconsidered. *The Journal of Politics*, 19, 638–699.

Wardana, A. (2022). Geografi Hukum Proyek Strategis Nasional: Studi Kasus Bendungan Bener di Purworejo, Jawa Tengah. *Jurnal Undang Hukum*, 5(1), 27.

Wardana, D. (2019). Decentralization, Democratization, and Social Protection in Indonesia: A Systematic Review of the Literature. *The Indonesian Journal of Development Planning*, 3(2), 165–166.

### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional Proyek Strategis Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Nomor 27 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Purworejo 2011-2031.

### **D. Internet**

Bisnis Indonesia, <https://bisnisindonesia.id/article/lima-gubernur-dapat-surat-khusus-dari-kemnaker-karena-ump-2022>, diakses 24 Januari 2023.

Kompas, <https://money.kompas.com/read/2020/11/02/201543326/pengusaha-kenaikan-upah-minimum-menimbulkan-masalah-baru>, diakses 24 Januari 2023.

Katadata, <https://katadata.co.id/yuliawati/berita/6203a51c7d4b8/duduk-perkara-konflik-warga-wadas-dan-aparat-terkait-bendungan-bener>, diakses pada 11 Januari 2023.