

# SATU DASAWARSA RELASI POLITIK LOKAL DAN NASIONAL DALAM KONTEKS OTONOMI DAERAH

Kisno Hadi

## Abstract

*This paper will describe relationship between local and national politics in regional autonomy context in recent ten years which is ruling by Governor as representative of National Government in local region and Regent/Mayor as implementer of regional autonomy. Analytical tools for this paper is UU No.22/1999 about Local Government and its revision in UU No. 32/2004 and some of Peraturan Pemerintah which are following of both regulations. Focus of this paper are (1) Roles and functions of Local Government Province and Governor as an actor of decentralization, deconcentration and medebewind; (2) Roles and functions Governor as representative of National Government in Local Region; and (3) Political impact of relationship disharmony between Governor – as representative of National Government in Local Region – and Regent/Mayor as implementer of regional autonomy. At last, I give same recommendation for strengthening position, role and authority for Governor as representative National government in local region.*

*Keywords : political relationship, national and local, role and function, political impact, authority.*

*Para Bupati/Walikota di Riau sudah berani membangkang terhadap Gubernur yang notabene atasannya. Keberanian Bupati Kepulauan Riau (Kepri) Huzrin Hood dalam memperjuangkan Kepri menjadi Provinsi tanpa adanya rekomendasi baik dari DPRD Riau maupun Gubernur Riau. Mereka memperjuangkan Provinsi Kepri melalui DPR RI dan Pemerintah Pusat dengan melangkahi DPRD Riau dan Gubernur Riau. Yang tidak kalah menyakitkan bagi Provinsi adalah pembangkangan yang dilakukan Bupati Siak, Azwin AS terhadap masalah pengelolaan ladang minyak Coastal Plans Pekanbaru (CPP) Block dan rencana pembangunan Jembatan Siak Sriindrapura (Suara Karya, 7/10/2002)*

*“Bisa jadi itu (kebijakan seorang Bupati di Sulawesi Tenggara melarang Kepala Desa/Lurah ikut Bimbingan Teknis Manajemen Pemerintahan Desa/Kelurahan di Provinsi) sebagai salah satu pembangkangan terhadap penyelenggaraan pemerintah” (Gubernur Sulawesi Tenggara, Nur Alam, [www.google.com](http://www.google.com), 4/8/2009).*

*“Saya pertanyakan bagaimana komitmen mereka para pimpinan di daerah. Mereka lupa dengan yang telah dilakukan saat kampanye. Saya titeni, beberapa Bupati tidak pernah datang kalau diundang Gubernur dengan berbagai macam alasan.... Silahkan buat surat pernyataan bahwa tidak lagi setia terhadap Gubernur Jawa Tengah. Biar saya sampaikan surat ini ke Bapak Presiden” (Gubernur Jawa Tengah, Bibit Waluyo, [banyumasnews.com](http://banyumasnews.com), 30/09/2009).*

*Saat berkunjung ke Pulang Pisau untuk meresmikan salah satu sekolah, tidak ada Bupatinya, karena sering pergi keluar daerah, sehingga hanya wakilnya yang hadir, termasuk dalam acara seminar di LPMP Palangka Raya, Walikota juga tidak hadir, sehingga hanya wakilnya saja yang hadir. Saya tegaskan, setelah keluar PP No.19/2010, saya akan mendadak berkunjung ke daerah untuk memantau Bupati/Walikota yang sering keluar daerah, bila beberapa kali ditegur tidak menurut, saya akan impeachment untuk mengusulkan pemberhentian mereka kepada dewan” (Gubernur Kalimantan Tengah, A. Teras Narang, Banjarmasin Post, 21/02/2010).*

## A. PENDAHULUAN

Basis otonomi daerah selama satu dasawarsa terakhir bila merujuk UU No. 22/1999 dan revisinya UU No. 32/2004 adalah Kabupaten/Kota. Sedangkan Provinsi merupakan wakil Pemerintah Pusat di daerah yang bertugas mengkoordinir, membina serta mengawasi pelaksanaan otonomi daerah di wilayah provinsi bersangkutan. Dengan demikian, dalam konteks otonomi daerah, relasi politik lokal dan nasional diperankan oleh relasi Pemerintah Kabupaten/Kota yang dipimpin Bupati/Walikota dan Pemerintah Provinsi yang dipimpin Gubernur.

Otonomi daerah yang merupakan anak kandung desentralisasi sebenarnya adalah khas pemberian negara, yakni pemberian kewenangan mengelola kebijakan dan keuangan oleh pengelola negara di tingkat nasional kepada pengelola negara di tingkat lokal. Sedangkan yang melekat pada lokal adalah demokrasi dan politik lokal. Konsep otonomi daerah yang dikenal sekarang sudah jauh ada sejak pemerintah kolonial Belanda berkuasa di Indonesia dengan dikeluarkannya *Decentralisatie Wet* 23 Juli 1903 (Makalah Seminar Nasional "Menata Ulang Desentralisasi dari Daerah", Fisipol UGM, Yogyakarta, 25 Januari 2010). Kebijakan ini menyerahkan sebagian kewenangan pemerintah nasional (Gubernur Jenderal di Batavia) kepada Residen di daerah-daerah. Meski kebijakan politiknya sudah ada sejak masa itu, namun praktik otonomi daerah tidak pernah diimplementasi sepenuh hati hingga hampir 100 tahun kemudian. Baru setelah reformasi 1998 yang menumbangkan rezim sentralistik Orde Baru, praktik otonomi daerah secara otentik dan komprehensif yang memberi ruang bagi perkembangan demokrasi dan politik di tingkat lokal dapat dirumuskan.

Mulai tahun 2000 otonomi daerah menggaung luas dan dipraktikkan secara massif. Setelah berjalan 1 dasawarsa terakhir, disadari otonomi daerah telah mengubah wajah politik Indonesia menjadi sangat berbeda dari yang pernah ada dalam sejarah sebelumnya. Semangat awalnya bermaksud menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) di tingkat lokal. Kehadirannya disokong lembaga multinasional seperti World Bank dan International Monetary Fund (IMF). World Bank menyatakan bahwa desentralisasi atau otonomi daerah adalah "*the big bang*" (dentuman besar) dalam politik Indonesia (Sebagaimana dikutip Nordholt dan Klinken (2007) juga Supriatma (2009) dari Hofman dan Kaiser (2002)).

Otonomi daerah menjanjikan perubahan bagi eksistensi lokal. Ia dipercaya mendekatkan negara kepada masyarakat dalam memberikan pelayanan publik, memberdayakan masyarakat lokal, serta memperkuat *local accountability*. Tetapi dalam praktiknya 1 dasawarsa terakhir, otonomi daerah malah memunculkan sejumlah persoalan baru yang mengancam demokrasi serta cenderung mengarah pada kebangkrutan negara. Tumbuhnya politik identitas dan *bosisme*, menggeser praktik korupsi ke daerah, penyelenggaraan Pilkada yang diwarnai pada politik kartel dan politik uang, *booming* pemekaran wilayah, eksploitasi sumber daya alam (SDA) yang tidak terkendali, dikesampingnya posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah oleh para bupati/walikota, dll.

Kesemua praktik politik dalam konteks otonomi daerah tersebut lebih banyak menguntungkan elit politik dan elit ekonomi lokal. Mereka menjadi raja-raja kecil di daerah. Sementara mayoritas masyarakat lokal tetap menjadi obyek kebijakan. Priyambudi dan Foucher (2005), misalnya, menyimpulkan otonomi daerah dalam banyak hal justru berakibat pada meluasnya korupsi, kekerasan yang *xephobia*, dan represi terhadap komunitas-komunitas lokal yang dimobilisasi oleh para politisi yang haus kekuasaan (Makalah Seminar Nasional "Menata Ulang Desentralisasi dari Daerah", JIP-Fisipol UGM, Yogyakarta, 25 Januari 2010). Mendagri (saat itu Mardianto) dalam Semiloka Penyusunan *Grand Design* Penataan Daerah pada bulan Desember 2008 di Jakarta mengungkapkan bahwa dari 203 daerah otonom

baru yang lahir dalam 10 tahun terakhir, sebagian besar gagal memenuhi tujuan awalnya. Evaluasi tersebut menjadi dasar pertimbangan Kementerian Dalam Negeri membentuk setidaknya 8 Pokja yang dirancang untuk mengkaji *grand design* penataan daerah ke depan.

Kemudian, Daan Patiasina dari DSF dalam forum yang sama menyatakan bahwa berdasarkan survei DSF terdapat lebih besar kekecewaan publik atas performance daerah otonom baru ketimbang daerah-daerah lama dalam memproduksi dan *delivery* dua produk dasar pelayanan publik di daerah, yakni pendidikan dan kesehatan (Makalah Seminar Nasional "Menata Ulang Desentralisasi dari Daerah", JIP-Fisipol UGM, Yogyakarta, 25 Januari 2010). Bahkan Menteri PDT (Pembangunan Daerah Tertinggal) pada 1 Juli 2010 mengatakan ada 183 kabupaten yang tersebar di 33 provinsi termasuk kategori daerah tertinggal (Berita berjalan Metro TV 1 Juli 2010 jam 17.00 WIB. Jumlah tersebut lebih separuh dari jumlah kabupaten/kota yang menjadi basis otonomi daerah).

Lalu yang lebih parah adalah dikesampingkannya posisi dan peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah oleh para Bupati/Walikota. Banyak kasus di daerah memperlihatkan kecenderungan kewenangan dan kekuasaan Bupati/Walikota melampaui kewenangan dan kekuasaan Gubernur. Gubernur dikesampingkan dalam aspek koordinasi, pengawasan dan pembinaan pengambilan maupun pelaksanaan kebijakan di Kabupaten/Kota. Bahkan relasi daerah dengan Pemerintah Pusat jarang dilakukan melalui Gubernur, tetapi langsung dengan pusat. Gubernur dianggap bukan sebagai atasan Bupati/Walikota di daerah. Pernyataan beberapa Gubernur dan informasi media massa di awal tulisan ini memperlihatkan kekecewaan para Gubernur terhadap Bupati/Walikota di daerahnya. Padahal dalam konteks otonomi daerah seperti yang diatur UU No. 32/2004 pasal 38 "Gubernur memiliki tugas dan wewenang menjadi pembina, pengawas, dan koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota".

Akibat tidak berjalannya aspek pembinaan, pengawasan, dan koordinasi oleh pemerintah pusat yang dalam hal ini diwakili Gubernur (pasal 37 (1) UU 32/2004) terhadap daerah, maka banyak kebijakan daerah yang menyimpang. Banyak agenda otonomi daerah yang tidak terpenuhi. Justru yang muncul adalah masalah baru yang tidak terduga sebelumnya. Hasil studi dan survei yang disampaikan di depan sudah memperlihatkan. Sebab itu, pertanyaan pentingnya adalah (1) Bagaimana sesungguhnya relasi politik lokal dan nasional yang dalam hal ini diperankan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur diatur dalam konteks otonomi daerah dalam 1 dasawarsa terakhir; dan (2) Mengapa relasi politik lokal dan nasional cenderung terjadi disharmoni serta bagaimana dampaknya selama pelaksanaan otonomi daerah 1 dasawarsa terakhir?

## **B. PEMBAHASAN**

### **B.1. Relasi Politik Lokal dan Nasional dalam Otonomi Daerah**

Relasi politik lokal dan nasional dalam konteks otonomi daerah selama 1 dasawarsa terakhir yang dalam hal ini diperankan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur dapat ditelaah melalui dua regulasi tentang pemerintahan daerah, yaitu UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004. Aturan tambahan berupa Peraturan Pemerintah (PP) yang menyertai kedua UU tersebut dapat pula disimak untuk menelaah lebih mendalam mengenai relasi politik lokal dan nasional dalam konteks otonomi daerah. Namun sebelum lebih jauh menelaah relasi Gubernur dan Bupati/Walikota dalam konteks otonomi daerah, ada baiknya untuk mengetahui peran dan tugas Provinsi sebagai daerah otonom. Sebab selain mewakili

Pemerintah Pusat di daerah, Gubernur dan Pemerintah Provinsi juga menjalankan kewenangan dan tugas sebagai daerah otonom.

Dalam menjalankan fungsi dan peran sebagai daerah otonom, Provinsi memiliki tugas dan kewenangan berbeda antara pengaturan UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004. Sebagai daerah otonom, UU No. 22/1999 secara eksplisit mengatur wilayah Provinsi yang tidak diatur oleh UU No. 32/2004. Disebutkan dalam UU No. 22/1999 bahwa wilayah daerah Provinsi terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh 12 mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan. Lebih jauh lagi, UU No. 22/1999 juga menyebutkan bahwa Provinsi melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Provinsi selaku daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah dan/atau kepada instansi vertikal tertentu. Kemudian tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah dan Desa, dan dari daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada yang menugaskan.

Kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom yang diatur oleh UU No. 22/1999 lebih terbatas yaitu mencakup kewenangan di bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota, dan kewenangan di bidang pemerintahan tertentu lainnya. Berdasarkan UU tersebut, Provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya nasional yang ada di wilayah bersangkutan kemudian bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Diantara kewenangan tersebut ialah:

1. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;
2. Pengaturan kepentingan administratif;
3. Pengaturan tata ruang;
4. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah Pusat; serta
5. Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Sedangkan kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom berdasarkan UU No. 32/2004 didasarkan atas urusan wajib dan urusan pilihan yang pengaturannya lebih luas ketimbang UU No. 22/1999. Implementasi urusan wajib dan urusan pilihan ini, oleh Pemerintah Provinsi didasarkan pada PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Urusan wajib untuk pemerintah provinsi yang diatur oleh PP No. 38/2007 (pasal 7) meliputi (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) lingkungan hidup; (d) pekerjaan umum; (e) penataan ruang; (f) perencanaan pembangunan; (g) perumahan; (h) kepemudaan dan olahraga; (i) penanaman modal; (j) koperasi dan usaha kecil dan menengah; (k) kependudukan dan catatan sipil; (l) ketenagakerjaan; (m) ketahanan pangan; (n) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (o) keluarga berencana dan keluarga sejahtera; (p) perhubungan; (q) komunikasi dan informatika; (r) pertanahan; (s) kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; (t) otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; (u) pemberdayaan masyarakat dan desa; (v) sosial; (w) kebudayaan; (x) statistik; (y) kearsipan; dan (z) perpustakaan.

Sedangkan urusan pilihannya adalah (a) kelautan dan perikanan; (b) pertanian; (c) kehutanan; (d) energi dan sumber daya mineral; (e) pariwisata; (f) industri; (g) perdagangan; dan (h) transmigrasi. Selain urusan wajib dan urusan pilihan tersebut, ada pula urusan bersama yang dikelola dengan Kabupaten/Kota serta ada urusan sisa yang dikelola berdasarkan kekhasan daerah wilayah Provinsi yang tidak diatur atau disebutkan dalam PP No. 38/2007. Pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut oleh Pemerintah Provinsi disertai dengan pembentukan kelembagaan daerah di tingkat Provinsi yang diimplementasikan berdasarkan PP No. 41/2007. Jadi jelas bahwa Pemerintah Provinsi juga sebagai daerah otonom yang dapat mengelola sendiri urusan pemerintahannya.

Selanjutnya masuk pada pembahasan mengenai peran dan fungsi Provinsi sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Berdasarkan UU No. 22/1999, peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah cenderung mengarah kepada aktivitas administratif dan sangat minim dalam makna politis. Kewenangan provinsi dalam makna administrasi dapat dipahami sebagai kewenangan penguasaan wilayah administrasi provinsi yang mencakup kewenangan di bidang pemerintahan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Gubernur yang menjadi wakil pemerintah pusat di daerah.

Adapun kewenangan Gubernur menjalankan fungsi dan perannya sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah berdasarkan UU No. 22/1999 diantaranya ialah:

1. Mewakili Presiden untuk memandu pengucapan sumpah/janji dan pelantikan Bupati-Wakil Bupati atau Walikota-Wakil Walikota (diatur oleh PP No. 47/2000);
2. Menerima paling lambat 15 hari setelah ditetapkannya Peraturan Daerah (Perda), APBD, Perubahan APBD, dan Perhitungan APBD Kabupaten/Kota (diatur oleh PP No. 105/2000);
3. Meneruskan usulan pemberhentian Kepala Daerah dari DPRD Kabupaten/Kota ke Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah (diatur dalam PP No. 108/2000);
4. Membentuk Komisi Penyelidik Independen untuk Kabupaten/Kota dalam menyelidiki pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah yang ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD Kabupaten/Kota bersangkutan (diatur oleh PP No. 108/2000);
5. Menerima pemberitahuan DPRD Kabupaten/Kota tentang nama-nama pasangan calon Bupati-Wakil Bupati dan Walikota-Wakil Walikota (diatur dalam PP No. 151/2000);
6. Melanjutkan berita acara pemilihan Kepala Daerah pasangan calon Bupati-Wakil Bupati dan Walikota-Wakil Walikota ke Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah (diatur dalam PP No. 151/2000);
7. Menerima pengalihan Barang Milik/Kekayaan Negara (BM/KN) dari Pemerintah Pusat, meneruskannya kepada Kabupaten/Kota, dan menerima pertanggungjawaban penggunaannya dari Kabupaten/Kota untuk disampaikan kepada Pemerintah Pusat (diatur PP No. 2 Tahun 2001).

Sementara berdasarkan UU No. 32/2004, pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur lebih banyak bermakna politis. Sehingga Gubernur pun lebih maksimal menjalankan wewenangnya dalam mewakili Pemerintah Pusat di daerah dari aspek politik ketimbang administratif. Dalam pasal 10 (5) UU No. 32/2004 disebutkan bahwa dalam urusan pemerintahan yang menjadi

kewenangan Pemerintah Pusat di luar urusan pemerintahan, Pemerintah Pusat dapat:

1. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
2. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; atau
3. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Aturan teknis yang menyertai aturan dalam pasal 10 (5) UU No. 32/2004 yang memberi dasar bagi peran dan fungsi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah itu, berawal dari Peraturan Pemerintah (PP) No. 39/2001 Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi. Dijelaskan dalam PP No. 39/2001 tersebut, bahwa penggunaan asas dekonsentrasi dimaksudkan untuk mendapatkan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan umum, serta untuk menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah dan Daerah, serta antar Daerah.

Kewenangan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada Gubernur berdasarkan PP No. 39/2001 adalah:

1. Aktualisasi nilai-nilai Pancasila sebagai Dasar Negara, dan Undang-Undang Dasar 1945 serta sosialisasi kebijaksanaan Nasional di Daerah;
2. Koordinasi wilayah, perencanaan, pelaksanaan, sektoral, kelembagaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian;
3. Fasilitasi kerjasama dan penyelesaian perselisihan antar Daerah dalam wilayah kerjanya;
4. Pelantikan Bupati/Walikota;
5. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pemerintah dengan Daerah Otonom di wilayahnya dalam rangka memelihara dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
6. Fasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
7. Pengkoordinasian terselenggaranya pemerintahan daerah yang baik, bersih dan bertanggungjawab, baik yang dilakukan oleh Badan Eksekutif Daerah maupun Badan Legislatif Daerah;
8. Penciptaan dan pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum;
9. Penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah lainnya yang tidak termasuk dalam tugas instansi lain;
10. Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;
11. Pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Keputusan DPRD serta keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota;
12. Pengawasan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan karir pegawai di wilayahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
13. Pemberian pertimbangan terhadap pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah.

Dalam perkembangannya sebagai akibat tidak terlaksana dengan baik penerapan PP No. 39/2001 tersebut karena ternyata banyak Bupati/Walikota membangkang terhadap keberadaan Gubernur, awal tahun 2010 muncul PP No. 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Wilayah Provinsi. PP No. 19/2010 dikeluarkan tanggal 28 Januari 2010. PP tersebut lahir

setelah diselenggarakan RAKERNAS-APPSI (Rapat Kerja Nasional Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia) di Palangka Raya awal Desember 2009.

Dalam Rakenas APPSI itu Gubernur Kalimantan Tengah, A. Teras Narang, mengeluh kepada Presiden SBY dan di depan beberapa Menteri Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II yang datang, tentang lemahnya peran dan posisi Gubernur terhadap Bupati/Walikota. Gubernur Teras Narang sejak menjabat sebagai Gubernur Kalimantan Tengah tahun 2005 sering dibuat "tidak berdaya" saat berhadapan dengan beberapa Bupati dan Walikota di Kalimantan Tengah yang membangkang, misalnya tidak menghadiri rapat koordinasi di provinsi atau sewenang-wenang mengeluarkan ijin investasi. Gubernur Teras Narang menyebut 1 Bupati (Bupati Pulang Pisau, Achmad Amur) dan 1 Walikota (Walikota Palangka Raya, Riban Satia) yang selama ini terkesan tidak menuruti program yang sesuai dengan ketentuan yang digariskan Pemerintah Pusat melalui Pemerintah Provinsi. Kedua pemimpin daerah tersebut juga jarang menghadiri rapat koordinasi dengan Provinsi (Banjarmasin Post, 21 Februari 2010). Keluhan serupa sebenarnya juga dialami oleh Gubernur di banyak provinsi lain selama pelaksanaan otonomi daerah sejak tahun 2000.

Seakan gayung tersambut, sepulang dari Palangka Raya, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi yang juga pernah menjadi Gubernur Sumatera Barat memiliki pekerjaan rumah untuk menggodok aturan penguatan posisi dan peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Kemudian pada 18 Januari 2010 di Madiun diselenggarakan Rapat Kerja Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) yang dihadiri ratusan Bupati dari seluruh Indonesia. Dalam kesempatan tersebut Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menyampaikan kata sambutan yang intinya mengenai pentingnya memperkuat peran Gubernur untuk mengamankan berbagai instruksi Pemerintah Pusat di daerah. Berselang seminggu setelah penyampaian kata sambutan dalam forum tersebut, lahirlah PP No. 19/2010 (Redi Setiadi, The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPIP), 16 Maret 2010, [www.google.com](http://www.google.com)).

Inti dari penerapan PP No. 19/2010 itu adalah memperkuat fungsi dan peran Gubernur sebagai Kepala Daerah sekaligus sebagai wakil Pemerintah Pusat di wilayah provinsi. PP tersebut juga hendak memperkuat hubungan antar tingkatan pemerintahan. Dalam pelaksanaan fungsi dan peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, maka hubungan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota dalam wilayah provinsi bersangkutan bersifat bertingkat atau hierarkis. Gubernur dapat melaksanakan peran dan fungsi pembinaan serta pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Bupati/Walikota di wilayah provinsi yang dipimpin oleh Gubernur tersebut.

Sementara penguatan peran dan fungsi Gubernur sebagai Kepala Daerah dapat dilakukan dengan memperkuat orientasi pengembangan wilayah serta memperkecil dampak kebijakan desentralisasi yang diterapkan oleh Bupati/Walikota yang bersifat menyimpang baik dalam ranah sosial maupun ekonomi lokal. Untuk aspek pembinaan atas penyelenggaraan pemerintah daerah oleh Bupati/Walikota, upaya yang dapat dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah adalah mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Sedangkan untuk aspek pengawasan, tugas Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah adalah menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien, efektif, berkesinambungan serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Diantara klausul terpenting yang diatur dalam PP No. 19/2010 tersebut ialah terdapat dalam pasal 4 (a), di mana dinyatakan bahwa salah satu kewenangan Gubernur adalah mengundang rapat Bupati/Walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal. Kemudian melalui pasal 4 (c), PP No. 19/2010 juga memberi mandat kepada Gubernur untuk memberikan penghargaan dan sanksi kepada Bupati/Walikota atas kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah atau janji. Dua klausul yang memberi mandat kepada Gubernur itu dipercaya dapat mengerem kesewenang-wenangan Bupati/Walikota dalam melaksanakan otonomi daerah namun tidak menghiraukan peran dan fungsi Gubernur sebagai atasannya.

Jelasnya, tugas Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah yang diatur dalam PP No. 19/2010 adalah melaksanakan urusan pemerintahan yang meliputi:

1. Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah Provinsi dengan instansi vertikal, dan antar instansi di wilayah Provinsi bersangkutan;
2. Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah Provinsi dengan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi bersangkutan;
3. Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antar pemerintahan daerah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi bersangkutan;
4. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;
5. Menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
6. Menjaga dan mengamalkan ideologi Pancasila dan kehidupan demokrasi;
7. Memelihara stabilitas politik;
8. Menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintahan di daerah; dan
9. Melaksanakan urusan pemerintahan di wilayah Provinsi yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Sementara itu, berdasarkan PP yang sama, Gubernur memiliki wewenang dalam kapasitasnya sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, yaitu meliputi:

1. Mengundang rapat Bupati/Walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal;
2. Meminta kepada Bupati/Walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting dan/atau mendesak yang memerlukan penyelesaian cepat;
3. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada Bupati/Walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji;
4. Menetapkan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Mengevaluasi rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah Kabupaten/Kota;
6. Memberikan persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;

7. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi;
8. Melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah non-kementerian yang ditugaskan di wilayah Provinsi yang bersangkutan.

Dari uraian tersebut di atas jelas terlihat mengenai bagaimana tugas dan wewenang Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom serta sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Di bagian selanjutnya hendak diuraikan mengenai dampak dari terjadinya ketidakharmonisan relasi Provinsi dengan Kabupaten/Kota.

## **B.2. Disharmoni dan Dampaknya**

Sebagaimana sudah disampaikan di depan, bahwa pembangkangan sebagian Bupati/Walikota terhadap Gubernur mendatangkan disharmoni relasi antara Provinsi selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah dengan Kabupaten/Kota selaku pelaksana otonomi daerah. Disharmoni itu terlihat nyata mulai dari pernyataan Gubernur bahwa ada Bupati yang membangkang, mangkir, tidak mau menghadiri rapat dengan Gubernur, mengeluarkan kebijakan tidak berkonsultasi dengan Gubernur, dll. Intinya, selama otonomi daerah Bupati/Walikota merasa tidak memiliki atasan semacam Gubernur. Terdapat banyak sekali dampak negatif yang muncul tatkala Bupati/Walikota bekerja tanpa pengawasan serta koordinasi yang ketat oleh Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah, yaitu terutama dalam hal pembuatan dan implementasi Peraturan Daerah (Perda).

Di era otonomi daerah, banyak Kabupaten/Kota mengeluarkan Perda bermasalah, yang dirasa mengganggu eksistensi dan kelangsungan Indonesia sebagai sebuah negara bangsa. Widodo AS sewaktu menjabat Menkopolkam pernah mengatakan ada lebih 85% Perda bermasalah, baik dalam legalitas, substansi maupun inkonsistensi. Padahal Perda adalah landasan penyelenggaraan negara yang berdampak langsung kepada masyarakat di tingkat bawah (Sulastomo, "Implikasi Otonomi Berbasis Tingkat II" (Kompas, 25 Juli 2006)). Banyaknya Perda bermasalah karena tidak adanya sinergi kebijakan antara pusat dengan daerah yang dalam hal ini di wakili Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dengan Kabupaten/Kota. Kabupaten/Kota cenderung bergerak sendiri dalam membuat dan mengesahkan Perda tanpa berkonsultasi atau meminta persetujuan Gubernur.

Didapati dari total 13.250 Perda yang diterbitkan daerah hingga tahun 2006, hanya 5.054 Perda yang telah dilaporkan kepada Kementerian Dalam Negeri. Dari 5.054 Perda yang diterima Kemendagri, ada 3.966 Perda diantaranya lolos evaluasi serta layak diimplementasi, sekitar 930 Perda layak dibatalkan dan 537 diantaranya telah dibatalkan. Dari 537 Perda yang dibatalkan, 506 Perda dibatalkan Menteri Dalam Negeri, sisanya 24 Perda dibatalkan daerah sendiri. Perda yang dibatalkan umumnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan daerah di Provinsi, seperti Perda tentang perkebunan, peternakan, pertanian, kehutanan, perindustrian dan perdagangan. Kemudian 393 Perda tentang pajak dan retribusi yang dinilai menghambat perbaikan iklim investasi di daerah juga masuk daftar Perda yang dipermasalahkan Kementerian Dalam Negeri (Eliakim Tambun, "Kedewasaan Berotonomi" (Majalah Media Praja Vol.1, No.06, 16-30 April 2006)). Tabel 1 di bawah memperlihatkan.

**Tabel 1 : Perda yang dibatalkan Kemendagri selama Otonomi Daerah (2000-2009)**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Perda Dibatalkan</b>
2002	19
2003	105
2004	236
2005	126
2006	114
2007	173
2008	229
2009 (hingga September)	121
<b>Jumlah Total</b>	<b>1.123</b>

*Sumber: Media Indonesia, 8/10/2009, hal. 2*

Selain itu, informasi lain dan terbaru memperlihatkan ada 3.042 Perda terkait dengan pajak dan retribusi yang meresahkan investor sehingga terus memperburuk iklim investasi di daerah (Kompas, 14 Juli 2010). Kementerian Keuangan RI sudah memberi rekomendasi kepada Kementerian Dalam Negeri untuk membatalkan sebanyak 4.885 Perda bermasalah, dan baru 1.843 Perda (37,7%) yang dibatalkan (Kompas, 15 Juli 2010). Adapun sejumlah Provinsi yang memiliki Perda bermasalah terbanyak disajikan dalam tabel 2 di bawah:

**Tabel 2 : Perda Bermasalah terbanyak (2000-2010)**

<b>Provinsi</b>	<b>Jumlah Perda Bermasalah</b>
-----------------	--------------------------------

1.	Sumatera Utara	217
2.	Jawa Tengah	196
3.	Jawa Timur	194
4.	Kalimantan Timur	151
5.	Jawa Barat	142
6.	Kalimantan Tengah	135
7.	Jambi	128
8.	Sulawesi Selatan	116
9.	Sumatera Barat	101

*Sumber: Kompas 14/7/2010 dan 16/7/2010*

Perda-Perda bermasalah tersebut diduga terjadi pada aras Kabupaten/Kota. Walaupun Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Provinsi siap mencabut Perda-Perda bermasalah tersebut seperti yang diungkapkan Gubernur Kalimantan Timur dan Gubernur Kalimantan Tengah karena dinilai memperburuk investasi, namun belum diketahui berapa jumlah Perda yang sudah dibatalkan oleh Pemerintah Daerah sendiri (di Kalimantan Timur), atau akan dievaluasi (di Kalimantan Tengah), masih diinventarisir (di Jawa Tengah), atau masih ditelaah sesuai kesepakatan tentang tolok ukur bermasalah tidaknya sebuah Perda (di Sulawesi Selatan) (Kompas, 15 dan 16 Juli 2010).

Selain Perda yang berkaitan dengan investasi, beberapa Perda yang berkaitan dengan eksklusifitas suatu daerah atas nama identitas masyarakat tertentu juga pernah disorot oleh Pemerintah Pusat tahun 2009. Pengesahan dan penerapan Perda tersebut dirasa terlalu berlebihan dan bertentangan dengan Undang-undang yang dibuat Pemerintah Pusat bahkan bertentangan dengan UUD 1945 dan Dasar Negara Pancasila. Tabel 3 di bawah memperlihatkan diantara Perda yang disorot tersebut.

**Tabel 3: Sejumlah Perda bermasalah yang disorot Pemerintah Pusat Tahun 2009**

**Pemerintah Provinsi Aceh**

**Kanun Aceh tentang Hukum Jinayat yang disahkan DPR Aceh**

- Pasal 24 ayat 1

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan zina diancam dengan uqubat hudud 100 (seratus) kali cambuk bagi yang belum menikah dan uqubat rajam/hukuman mati bagi yang

sudah menikah.

**Pemerintah Kabupaten Sawahlunto, Provinsi Sumatera Barat  
Perda No. 1 Tahun 2003 tentang Kewajiban Pandai Membaca Alquran bagi Anak Usia Sekolah, Karyawan/Karyawati, dan Calon Mempelai**

• Pasal 12

Ayat 1: Bagi setiap tamatan SD dan atau SLTP/SLTA yang akan melanjutkan pendidikan pada jenjang pendidikan berikutnya, ternyata tidak pandai membaca Alquran dengan baik, maka yang bersangkutan tidak/belum dapat diterima pada jenjang pendidikan tersebut.

Ayat 4: Bagi karyawan/karyawati yang tidak bisa membaca Alquran sebagaimana dimaksud Pasal 10 ayat (1) akan ditindak lanjuti oleh Bupati.

Ayat 5: Bagi calon mempelai yang tidak dapat membuktikan pandai membaca Alquran di hadapan PPN atau P3N sebagaimana dimaksud pada Pasal 11 ayat (2) maka pelaksanaan nikahnya:

- a. Ditangguhkan sampai yang bersangkutan pandai membaca Alquran.
- b. Tetap dilaksanakan pernikahan dengan catatan buku nikahnya belum diserahkan sampai yang bersangkutan pandai membaca Alquran.

**Pemerintah Kota Tangerang, Provinsi Banten**

**Perda No. 8 tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran**

• Pasal 4 ayat 1

Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur, dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau lorong-lorong jalan atau tempat-tempat lain di daerah.

**Pemerintah Kabupaten Banjar, Provinsi Kalimantan Selatan**

**Perda No. 8 tahun 2005 tentang Jumat Khusyuk**

• Pasal 9

Bagi masyarakat pengendara dan penumpang kendaraan (baik darat maupun air) agar dapat menghentikan kendaraannya guna melaksanakan ibadah salat Jumat dan atau menggunakan jalan alternatif lain atau menunda sejenak perjalanannya sampai berakhirnya waktu pelaksanaan Jumat Khusyuk.

*Sumber: Media Indonesia, 8/10/2009, hal. 2*

Dari segi aturan normatif (Perda) pelaksanaan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota tersebut, tampak jelas sekali dampak dari tidak maksimalnya fungsi koordinasi, pengawasan dan pembinaan Kabupaten/Kota oleh Provinsi selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah. Keadaan tersebut membuahkan ketidakharmonisan hubungan antara Bupati/Walikota dengan Gubernur. Ketidakharmonisan itu lebih banyak berlatang belakang politis ketimbang administratif, yaitu misalnya antara Bupati/Walikota dengan Gubernur berbeda partai politik, berbeda agama atau keyakinan, berbeda suku atau etnis, dll. Bupati/Walikota cenderung lebih patuh dan taat dalam berkoordinasi dengan partai politik pengusungnya ketimbang kepada Gubernur. Dengan begitu, banyak alasan yang melatarbelakangi tidak sinerginya relasi politik antara Bupati/Walikota dengan Gubernur selain alasan administratif selama pelaksanaan otonomi daerah 1 dasawarsa terakhir.

## **C. PENUTUP**

### **C.1. Kesimpulan**

Dalam konteks otonomi daerah, Pemerintah Provinsi yang dipimpin Gubernur memiliki tugas dan kewenangan berbeda antara pengaturan UU No. 22/1999 dengan UU No. 32/2004. Dalam UU No. 22/1999 tugas dan kewenangan Pemerintah Provinsi dan Gubernur diatur lebih eksplisit namun terlalu sempit dan terbatas. Sedangkan berdasarkan UU No. 32/2004 tugas dan kewenangan

Pemerintah Provinsi dan Gubernur diatur lebih luas melalui urusan wajib dan urusan pilihan berdasarkan PP No. 38/2007, tetapi tidak eksplisit karena tugas dan kewenangan yang dimiliki Provinsi masih dapat berbagi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota melalui urusan bersama seperti yang tekankan PP No. 38/2007.

Tugas dan kewenangan Gubernur dalam pelaksanaan otonomi daerah terbagi atas dua peran, yaitu sebagai daerah otonom dan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Dalam kapasitas sebagai daerah otonom, Provinsi memiliki kewenangan mengelola desentralisasi, dekonsentrasi serta tugas pembantuan. Sedangkan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, Provinsi bertugas melakukan koordinasi, pembinaan serta pengawasan terhadap Kabupaten/Kota dalam melaksanakan otonomi daerah di Provinsi bersangkutan. Namun dalam kapasitasnya sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, Provinsi, seperti yang ditonjolkan uraiannya dalam tulisan ini, tidak maksimal menjalankan tugas dan kewenangannya.

Hal itu disebabkan oleh alasan administratif dan politik yang dimainkan oleh Bupati/Walikota. Berdasarkan UU No. 22/1999 yang lebih banyak menonjolkan aturan administratif, Gubernur dianggap bukan sebagai atasan Bupati/Walikota. Sementara berdasarkan UU No. 32/2004 yang lebih banyak menonjolkan aturan politis, Gubernur dikesampingkan perannya karena para Bupati/Walikota cenderung mengutamakan sinergi dengan partai politik pengusung atau mungkin pengusaha yang menjadi sponsornya. Penyebabnya adalah Gubernur berbeda ideologi politik atau berbeda agama dan etnik dengan Bupati/Walikota. Dampaknya, banyak kebijakan Kabupaten/Kota yang menyimpang dari semangat otonomi daerah. Salah satu yang krusial dan banyak disoroti Pemerintah Pusat adalah keberadaan Peraturan Daerah (Perda), baik Perda menyangkut investasi maupun eksklusivitas suatu daerah berdasarkan identitas kelompok masyarakat tertentu.

## **C.2. Rekomendasi**

1. Pemerintah Pusat harus memperjuangkan pengetatan syarat pencalonan Kepala Daerah (terutama Bupati/Walikota) untuk dimasukkan ke dalam materi revisi UU No. 32/2004 (Majalah Tempo Edisi 25 April 2010, 19). Para Gubernur harus diajak untuk menyokong pengetatan tersebut. Materi revisinya diupayakan agar Bupati/Walikota memiliki komitmen untuk melaksanakan politik kebangsaan (UUD 1945 dan Pancasila) dan politik kelokalan (politik lokal, pelayanan publik, kebijakan pro masyarakat lokal, dll) secara bersamaan.
2. Dukungan semua pihak terhadap implementasi PP No. 19/2010 menjadi kata kunci untuk memaksimalkan peran Gubernur sebagai koordinator, pengawas dan pembina Bupati/Walikota dalam melaksanakan otonomi daerah.
3. Gubernur harus mampu menciptakan “jembatan sosial” melalui berbagai diskusi, forum dan rapat terbuka yang empatik dengan Bupati/Walikota guna mensinergikan tugas dan kewenangan Gubernur dengan tugas dan kewenangan Bupati/Walikota.
4. Gubernur perlu membuat kesamaan komitmen dan visi dengan Bupati/Walikota mengenai kemana pembangunan Provinsi dan Kabupaten/Kota akan dibawa, di samping pula harus selalu mengingatkan Bupati/Walikota untuk menyinkronkan kebijakan antar Kabupaten/Kota dan antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi.

## DAFTAR RUJUKAN

- Gie, The Liang. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Jilid 1*. Yogyakarta: Liberty, 1993.
- Kaho, Josef Riwo. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Lay, Cornelis. "Desentralisasi Asimetris Bagi Indonesia". *Paper*. Disajikan pada Seminar Nasional Menata Ulang Desentralisasi dari Daerah. Fisipol UGM, Yogyakarta, 25 Januari 2010.
- Nordholt, Henk Schulte, dan Gerry van Klinken (Ed.). *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: KITLV dan Yayasan Obor Indonesia, 2007.
- Supriatma, Antonius Made Tony. "Menguatnya Kartel Politik Para "Bos"". *Prisma*. Vol. 28, No. 2, Oktober 2009, hlm. 10.
- Sulastomo. "Implikasi Otonomi Berbasis Tingkat II". *Kompas*, 25 Juli 2006.
- Tambun, Eliakim. "Kedewasaan Berotonomi". *Media Praja*. Vol.1, No.06, 16-30 April 2006.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Konsultasi Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Pengesahan dan Pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 151 Tahun 2000 tentang Tatacara Pemilihan, Pengesahan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2001 tentang Pengamanan dan Pengalihan Barang Milik/Kekayaan Negara Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi.
- Suara Karya*, 7 Oktober 2000.
- Banjarmasin Post*, 21 Februari 2010.
- Majalah Tempo Edisi 25 April 2010*.
- Kompas*, 14 Juli 2010.
- Kompas*, 15 Juli 2010.
- Kompas*, 16 Juli 2010.
- <http://www.banyumasnews.com>, 30/09/2009 (Diakses pada tanggal 28 Oktober 2009).
- <http://www.google.com> (diakses tanggal 1 Agustus 2010).