

Penguatan Provinsi: Kritik atas Disfungsi Gubernur dan Reposisi sebagai Wakil Pemerintah

Robert Endi Jaweng

Kurun waktu 13 tahun implementasi desentralisasi di negeri ini ditandai disfungsi Gubernur dan "hilangnya" Provinsi (the missing link) dalam mata rantai susunan pemerintahan daerah kita. Efektivitas desentralisasi menjadi amat lemah lantaran Provinsi--sebagai level otoritas yang bertugas mengkoordinasi daerah-- justru lemah. Padahal, otonomi penuh di Kabupaten/Kota menjadi berbahaya ketika otoritas kontrol Gubernur tidak kokoh. Problem relasi Propinsi dengan Kabupaten/ Kota tersebut menjadi salah satu isu krusial yang melatari kesepakatan untuk merubah (mengganti) UU No.32/2004 yang hari-hari ini sedang dibahas di DPR. Menariknya, semua pihak menyadari adanya hubungan bermasalah antar unit pemerintahan tersebut, namun berbeda dalam membaca sebab yang melatarinya. Sebagian pihak melihat sebab masalah itu terkait titik berat otonomi di mana Provinsi saat ini hanya berotonomi terbatas, sedang Kabupaten/Kota berotonomi luas. Sebagian lainnya lagi menuding biang utama kepada kondisi lemahnya peran koordinasi yang dalam sistem otonomi kita dikonstruksikan sebagai tugas Pusat yang dilimpahkan ke Provinsi. Artikel ini berada dalam arus pembacaan kedua dengan mengajukan argumentasi terkait kaburnya esensi pengaturan dan lemahnya desain penataan peran koordinasi Provinsi terhadap Kabupaten/Kota.

PENGANTAR

Pada banyak kesempatan kita sering mendengar kritik dan keluhan perihal sulitnya Provinsi berkoordinasi dengan Kabupaten/Kota. Intensitas kehadiran Bupati/Walikota dalam rapat-rapat koordinasi di ruang rapat Gubernur menjadi contoh kasus yang kerap diangkat sebagai ukuran. Para Kepala Daerah tersebut terlihat jarang hadir

secara langsung, dan lebih sering diwakili Sekretaris Daerah (Sekda) atau Kepala Dinas meskipun materi rapat terhitung krusial bagi semua daerah dan membutuhkan kesepakatan dan/atau keputusan politik dari pimpinan eksekutif. Ukuran lebih substansial tentu dapat dilihat pada aras kebijakan dimana perencanaan pembangunan dan pengelolaan proyek antar level pemerintahan tak jarang berbeda dan bahkan tumpang-tindih.

Masalah sinkronisasi kebijakan dan miskordinasi pemerintahan di atas jelas berpengaruh serius bagi efektifitas desentralisasi/otonomi daerah. Kita lalu tak saja menghadapi inkonsistensi Pusat dan inkompetensi Daerah sebagai dua faktor negatif utama dalam penerapan desentralisasi, tetapi juga lemahnya kontrol dan koordinasi vertikal. Dalam konstruksi pembagian urusan yang serba abu-abu atas nama urusan konkuren, problem koordinasi tersebut menimbulkan rebutan urusan atas sektor-sektor strategis yang bersifat pungutan (urusan 'mata air'). Akan tetapi pada sisi lain, saling lepas tanggung jawab atas sektor-sektor yang berorientasi pelayanan (urusan 'air mata'). Tidak heran, 13 tahun berotonomi, kita menanggung inefisiensi pada sisi *input* dan menghadapi masalah efektivitas pada fase proses dan *output* dari implementasi kebijakan desentralisasi.

Berbagai hasil observasi, laporan studi dan berita media massa memperlihatkan bahwa masalah demikian kerap terjadi sepanjang era desentralisasi/otonomi dan menjadi praktik luas di banyak tempat. Kalau intensitas masalahnya terbilang tinggi, akar sebabnya jelas tidak bersifat individual/kasuistis semata, tapi sistemik atau berada pada tataran sistem. Pada sebagian daerah, problem koordinasi dan sinkronisasi dalam lingkungan pemerintahan dipengaruhi faktor asimetri kekuatan politik lokal. Dengan asal-usul partai pengusung dan garis politik berbeda, program dan arah kebijakan jelas menjadi beragam, bahkan alur disiplin hirarkial pemerintahan tersisihkan oleh ketaatan politik kepada garis partai. Selain itu, faktor manajemen politik (*political management*) juga memainkan peran yang ditandai lemahnya kepemimpinan Gubernur dan komunikasi politik yang "tak mengalir" antara Gubernur dengan para Bupati/Walikota di lingkup yurisdiksinya.

Namun, hemat penulis, akar sebab utama yang jauh-jauh lebih dominan lagi sesungguhnya terletak pada desain administrasi/pemerintahan yang tertuang dalam pengaturan otonomi saat ini. Pada tataran kebijakan (UU No.22/1999 hingga UU No.32/2004) maupun jabarannya dalam instrumentasi kebijakan terlihat jelas kalau hirarki antar pemerintahan memang dibuat terputus. Provinsi, sebagai *intermediate government*, kehilangan peran dan seolah tidak lagi bertaut secara langsung dengan Kabupaten/Kota¹. Status Provinsi sebagai Wilayah Administrasi dan kaitannya dengan status sebagai Daerah Otonom tidak ditata sistematis. Implikasinya, basis kewenangan dan pranata pendukung operasionalisasi kewenangan Provinsi juga tidak dibangun secara solid sehingga dalam praktik yang terjadi justru disfungsi Gubernur dan sindrom inferioritas (*minder*) yang melanda jajaran Pemda Provinsi saat berhubungan dengan pihak Kabupaten/Kota.

Tulisan ini secara khusus memfokuskan bahasannya pada sisi desain administrasi tersebut. Selain bertolak dari alasan substansif terkait bobot pengaruh faktor administrasi sebagaimana isi pengantar di atas, dasar pertimbangan yang tak kalah pentingnya pula adalah momentum revisi UU No.32 Tahun 2004 saat ini, yang membuka kembali perdebatan tentang posisi Provinsi dalam susunan pemerintahan kita. Bahkan, keperluan spesifik dibuatnya artikel ini memang ditujukan untuk merespon dinamika legislasi di DPR tersebut guna mengajukan kritik dan usulan perbaikan *beleid* otonomi yang baru kelak. Dalam alur sajiannya, penulis memulai dengan upaya pendalaman bahasan atas kebijakan (*policy problem*) pengaturan status provinsi dan kedudukan Gubernur. Hasil diagnosa masalah tersebut menjadi dasar bagi masukan kebijakan untuk dipertimbangkan dalam isi naskah UU Pemda baru yang rencananya disahkan menjelang akhir tahun nanti.

¹ Ironisnya, jalur relasi Jakarta dengan Kabupaten/Kota justru sering bersifat langsung. Jakarta terkesan lebih senang berurusan langsung dengan Kabupaten/Kota ketimbang mempercayai Provinsi dan "mewakikan" pelaksanaan koordinasi Kabupaten/Kota tersebut ke Provinsi. Sebaliknya, Kabupaten/Kota sering melangkahi Provinsi untuk secara langsung berhubungan dengan Pusat, bahkan pejabatnya lebih familiar menavigasi lika-liku Jakarta ketimbang ibu kota Provinsi mereka.

KONSTRUKSI PENGATURAN YANG PROBLEMATIK

Secara umum, konstruksi peran Provinsi pada era otonomi ini merupakan resultante dari dua statusnya sebagai Daerah Otonomi (berotonomi terbatas yang meliputi urusan lintas wilayah atau berskala Provinsi terkait irisan yang menjadi bagian dalam kerangka urusan konkuren, serta urusan yang tidak mampu diurus Kabupaten/Kota) dan statusnya sebagai Wilayah Administrasi (menyelenggarakan asas dekonsentrasi dalam lingkungan kerja Pusat di lini kewilayahan berupa pembinaan, koordinasi dan pengawasan). Namun di luar itu, Provinsi juga menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum seperti pengamalan Pancasila dan UUD 1945, dan seterusnya, yang sejatinya tidak melekat dalam statusnya sebagai Wilayah Administrasi lantaran tugas-tugas yang disebut *tutelage power* tersebut merupakan misi keberadaan pada setiap tingkat pemerintahan (lihat Gambar 1).

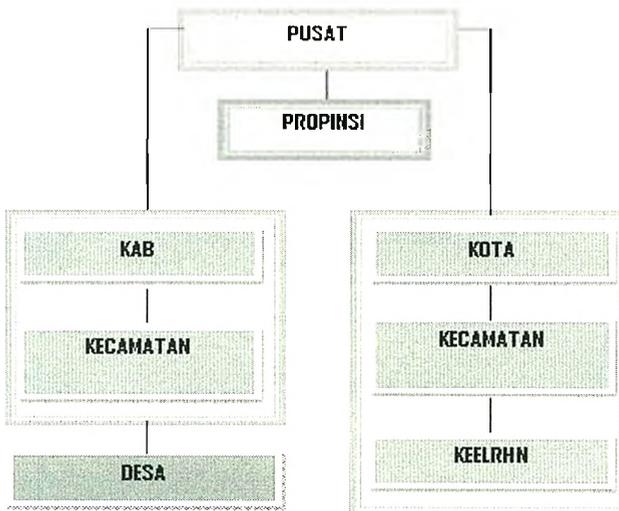
Gambar 1. Status dan Peran Provinsi



Arsitektur fungsi dan status di atas sejatinya relatif ideal. Namun, inkonsistensi pengaturan elemen-elemen lain dan jabaran yang kerap distortif pada tingkat lanjut memunculkan persoalan. Lemahnya kedudukan dan kewenangan Gubernur saat ini, misalnya, terkait inkonsistensi dalam konstruksi perwilayahan pada tingkat Undang-

Undang yang melandasi otonomi. Masalah ini berpangkal pada klausul yang menyebutkan tidak adanya hirarki satu sama lain antara Provinsi dengan Kabupaten/ Kota (pasal 4 ayat 2 UU No. 22 Tahun 1999) dan ketidakmampuan rumusan UU No. 32 Tahun 2004 untuk memulihkan "kerusakan" yang terlanjur sudah terjadi tersebut. Gramatika dan susbtansi rumusan tersebut jelas distortif terhadap kontruksi perwilayahan yang digariskan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 Perubahan: "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undangan*".

**Gambar 2. Konstruksi Perwilayahan Saat ini:
Provinsi sebagai *the missing link* dalam rantai Pemerintahan**



Rumusan hasil Amandemen Kedua Konstitusi kita itu mengandung makna susunan daerah secara "hirarkial/level", dan bukan sekedar berbentuk hubungan antar "lingkup" pemerintahan, sebagaimana yang salah kaprah diterjemahkan para perbentuk kedua UU yang berlindung dibalik dalih bahwa di atas otonomi tak lagi otonomi dan menolak konsepsi otonomi bertingkat. Selain itu, rumusan tersebut juga konsisten dengan bentuk negara kesatuan/unitaris yang

dianut. Pilihan bentuk negara tersebut bahkan tidak saja membawa implikasi pada konstruksi wilayah berjenjang, tetapi juga hakikat otonomi yang dimiliki setiap level pemerintahan merupakan pemberian Pusat dan daerah sebagai unit pemerintahan itu sendiri merupakan hasil ciptaan (*created by*) Pusat pula. Maka, dalam konteks negara kesatuan, pola relasi antardesentralisasi dan sentralisasi jelas bukan saling-kontra, melainkan berbentuk garis kontinum. Derajat desentralisasi-sentralisasi merupakan pilihan politik kebijakan Pusat yang bisa bergerak naik-turun pada setiap kurun waktu berbeda, serta pada akhirnya Pusat berwenang penuh mengontrol daerah (termasuk melalui Gubernur) bahkan menarik kembali otonomi dan melikuidasi/menghapuskan eksistensi suatu daerah.

Mengalir dari tataran masalah pertama di atas, pengenaan status wilayah administrasi sebagai lingkungan kerja Pusat (Gubernur) di lini kewilayahan tak ditata dalam model yang pas². Gambar 1 menunjukkan, selain berstatus sebagai daerah otonom, Provinsi juga merupakan wilayah administrasi (*fused model*) dimana implikasinya, antara lain, menempatkan Gubernur dalam *dual function* sebagai Kepala Daerah dan Kepala Wilayah atau yang lebih dikenal sebutan formalnya sebagai Wakil Pemerintah³. Namun--selain polemik tersendiri menyangkut status daerah otonom karena terkait tarik-menarik

² Eko Prasajo, dkk, "*Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*", Departemen Ilmu Administrasi-Fisip UI, 2006.

³ Berbeda dari provinsi di atas, kepada Kabupaten/Kota diberikan otonomi luas dan penerapan *Split Model* (hanya berstatus daerah otonom, bukan pula sebagai wilayah administrasi) maupun kedudukan Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah dan tak merangkap sebagai Kepala Wilayah. Menyitir Prof. Koswara Kertapradja (anggota Tim Revisi UU No.32 Tahun 2004), penetapan *Split Model* pada Kabupaten/Kota dan *Fused Model* pada Provinsi didasari sejumlah pertimbangan. *Pertama*, Daerah Kabupaten/Kota sebagai Daerah Otonom merupakan tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, sehingga pelayanan publik akan lebih efektif; *Kedua*, agar kemandirian Daerah Kabupaten/Kota lebih terjamin, dan tidak diintervensi Kepala Daerah yang pada era UU No. 5/1974 mempunyai kedudukan rangkap sebagai Kepala Wilayah (yang lebih dominan) ketimbang sebagai Kepala Daerah; *Ketiga*, dari segi politik, bahwa Daerah Kabupaten/Kota relatif kecil, sehingga betapapun kuatnya suatu Daerah Kabupaten/Kota sebagai Daerah Otonom ditinjau dari segi potensi wilayah, tidak akan melakukan tindakan "*disintegrasi*" dan memisahkan diri dari NKRI; *Keempat*, pembinaan, pengawasan, pengendalian dan fasilitasi terhadap jalannya penyelenggaraan otonomi Kabupaten/Kota justru dilakukan oleh Gubernur selaku Wakil Pemerintah sehingga ikut pula bertanggung jawab atas kegagalan Kabupaten/Kota. Koswara Kertapradja, "*Pokok-Pokok Pikiran tentang Permasalahan Kedudukan Gubernur selaku Wakil Pemeirntah*", Naskah Masukan bagi Pembahasan Revisi UU No.32 Tahun 2004, Jakarta, 2007.

soal titik berat (*locus*) otonomi dan pembagian porsi urusan dengan Kabupaten/Kota, di mana perihal polemik tersebut tidak menjadi fokus ulasan dalam artikel ini--ketidakjelasan status wilayah dan asas dekonsentrasi yang inheren dalam model wilayah administrasi menyebabkan tidak kokohnya pula kedudukan maupun kewenangan, peran hingga daya dukung pranata kelembagaan agar Gubernur bisa efektif menjalankan tugas-tugas sebagai Wakil Pusat berupa pembinaan, pengawasan dan koordinasi instansi vertikal maupun terhadap Kabupaten/Kota yang ada dalam yurisdiksi provinsi bersangkutan.

Dalam dimensi hubungan dengan aneka instansi vertikal (perwakilan Kementerian/LPNK), misalnya, kiprah Gubernur bahkan nyaris tak terdengar. Baik UU No.22 Tahun 199 maupun UU No.32 Tahun 2004 memang mengadopsi model *integrated field administration* yang mengharuskan keseragaman wilayah antara area fungsi dari instansi vertikal atas dasar wilayah admisnitasi Provinsi, namun jabaran pada elemen kewenangan dan daya dukung pranata kelembagaan justru menjauhkan sosok Gubernur dari konsep ideal sebagai Wakil Pemerintah yang efektif. Bayangkan, betapa instansi vertikal yang beroperasi di lini kewilayahan tersebut seolah tidak punya kaitan apapun dengan pemerintah Provinsi, kecuali karena "kebetulan" kantor mereka berlokasi di lingkup yurisdiksi tersebut. Alur komunikasi, koordinasi dan pertanggungjawaban kerja sepenuhnya tetap ditujukan kepada induk masing-masing di Jakarta, sementara Gubernur atau pun Pemda Provinsi secara umum hanya mendapat tembusan surat/laporan untuk sejumlah kasus terbatas.

Bagi keperluan pelaksanaan program/proyek, disfungsi Gubernur ini menyebabkan tidak terkoordinasinya banyak kegiatan daerah (*regional based development*) dengan proyek sektoral dari Kementerian/LPNK (*sectoral oriented development*), bahkan cenderung tumpang tindih dan terkesan rebutan lahan. Hal ini juga tidak terlepas dari tengara sebagian pihak bahwa Gubernur (terutama terkait pembelaannya atas kepentingan daerahnya) kerap berbeda dengan Menteri perihal kebijakan pembangunan di wilayah yang dipimpinnya atau proyek-proyek sektoral yang dilaksanakan dan berlokasi di propinsi bersangkutan. Jalan pintas yang kemudian sering diambil Pemerintah

adalah mengkoordinasi langsung instansi vertikal mereka di daerah dan berhubungan langsung dengan SKPD (Dinas/Badan) yang ber-nomenklatur atau memiliki rumpun fungsi terkait di daerah tanpa sepengetahuan dan/atau melalui satu pintu Gubernur.

Pertanyaan menarik untuk dilacak, antara lain, terkait sebab yang melatari desain buruk status provinsi sebagai wilayah administrasi dan kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah, khususnya dalam dimensi pembinaan, pengawasan dan koordinasi atas Kabupaten/Kota sehingga rantai komando dan alur akuntabilitas manajerial berada pada titik nadir dan telah mengganggu efektivitas desentralisasi itu sendiri. Hemat penulis, kelemahan demikian terkait dengan empat soal berikut. *Pertama*, para perumus UU tersebut tampaknya berpandangan bahwa tugas pembinaan, pengawasan, koordinasi hanyalah aksesoris dalam siklus kebijakan dan tata kelola pemerintahan. Kita mahfum, di negeri ini banyak orang berkapasitas baik dalam siklus perencanaan dan menaruh konsentrasi tinggi pada implementasi, namun meremehkan segala tugas yang terkait evaluasi, penilaian kinerja, kontrol, dan sejenisnya. Kita juga begitu ringan/gampang mengucapkan istilah koordinasi, namun amat langka dan sulit menjalankannya dalam praktik berpemerintahan. Tradisi kerja buruk dalam sektor publik seperti ini tak terhindarkan 'mempenetrasi' desain kebijakan dan tata kelola otonomi kita.

Kedua, asas dekonsentrasi yang mendasari tugas pembinaan, pengawasan dan koordinasi dilihat sebagai varian penghalusan saja dari sentralisasi yang jamak dipraktikkan pada masa Orde Baru. Saat desentralisasi di era reformasi digulirkan, kita masih trauma dengan asas dekonsentrasi yang dinilai sebagai kedok manipulatif sentralisme dan alergi terhadap segala hal yang namanya kontrol. Seolah kalau sudah berotonomi, kontrol dengan sendirinya dieliminir. Istilah otonomi setengah hati, Pusat yang intervensionis, terus dikumandangkan untuk menolak kontrol Pusat atas daerah. Maka, sejumlah pihak lalu memandang sebagai hal yang tak tepat kalau asas dekonsentrasi diatur secara rinci dalam UU Pemda, atau sengaja mengaburkan pengaturannya sebatas klausul umum, bukan soal basis kewenangan, deskripsi tugas dan pranata kelembagaan yang jelas dan kokoh untuk mendukung pelaksanaan dekonsentrasi. Pandangan

itu jelas keliru mengingat pengaturan secara transparan dalam teks UU Pemda jelas dibutuhkan, bukan alih-alih untuk memfasilitasi sentralisasi, melainkan guna memperjelas tata kelolanya karena memang asas tersebut penting guna memandu kerja Gubernur dalam kerangka efektivitas kebijakan desentralisasi itu sendiri.

Ketiga, adanya persepsi distortif bahwa dengan diaturnya tugas pembinaan, pengawasan dan koordinasi dalam sejumlah klausul maka dengan sendirinya asas dekonsentrasi sudah secara penuh diatur/terwadahi pengaturannya. Bahkan jika merujuk ketentuan dalam UU No.22/1999 *jo* UU No.32/2004 maupun PP No.19/2010 *jo* PP No.23/2011, pelaksanaan asas dekonsentrasi oleh Gubernur sebetulnya tidak diikuti kejelasan jenis-jenis tugas yang dilimpahkan penyelenggaraannya oleh Pusat kepada Wakilnya tersebut sehingga basis kedudukan dan kewenangan Gubernur di daerah tidak diletakan secara kuat. Lahirnya PP No.7/2008 tentang Pelaksanaan Dekonsentrasi juga tidak banyak membantu memperbaiki keadaan lantaran terjebak pada cara pikir sempit yang sama sehingga tetap tak tampak eksplisit arah hubungan antara konstruksi dekonsentrasi dengan kedudukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah.

Keempat, sementara faktor lain di aras politik, yang sejatinya masih terkait dengan desain administrasi tadi, sistem rekrutmen atau pengisian jabatan Gubernur melalui pemilihan langsung (Pilkada langsung) tampaknya hanya dibangun di atas logika demokratisasi lokal dan cenderung mengutamakan kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah, tetapi pada sisi lain sejatinya kurang sejalan dengan konsep WPP⁴. Dari sudut pandang politik, *fragmented administration* selama ini sesungguhnya dipengaruhi pula oleh *divided government* yang berakar pada asimetri politik lokal, sesuatu yang telah amat lazim terjadi di era Pilkada langsung. Liberalisasi politik yang berorientasi *institutionalist* berupa penataan aneka kelembagaan baru demokrasi membuat kita cenderung abai memeriksa dan menimbang serius struktur relasi kuasa antar-aktor maupun profil sosiologis, yang menjadi basis sosial para elite lokal yang berlaga di pentas Pilkada

⁴ Eko Prasajo, *Kontroversi Kewenangan Gubernur*, Kompas, 23/8/2004 dan *"Kontroversi Pengangkatan Gubernur"* Kompas, 21/12/2007.

maupun berperan dalam implementasi desentralisasi/otonomi secara umum.

MENATA ULANG: SEBATAS PP ?

Merespon sebagian masalah kebijakan maupun implikasinya pada aras pelaksanaan di atas, tiga tahun lalu pemerintah menerbitkan regulasi kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Daerah (PP No.19/2010 *jo* PP No.23/2011). PP ini sekaligus mengisi kekosongan hukum lantaran setelah satu dekade pelaksanaan desentralisasi kita belum kunjung memiliki regulasi khusus yang mendasari pengaturan tugas, wewenang dan keuangan Gubernur. Bahkan, hadirnya PP ini dibaca lebih jauh sebagai upaya pengaturan materi hukum (norma) baru atas sesuatu yang tidak diatur atau sekurangnya belum secara jelas diatur dalam UU No.32 Tahun 2004.

Hemat penulis, dari isi keseluruhan PP (Peraturan Pemerintah) tersebut, setidaknya terdapat empat klausul penting yang patut disitir. *Pertama*, sebagai Wakil Pusat, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Garis akuntabilitas ini terkait dengan sumber wewenang dan tugas Gubernur (kebijakan maupun manajerial) yang bersumber dari pusat dalam kerangka dekonsentrasi. Dalam kaitan itu, Presiden melalui Mendagri melakukan evaluasi atas laporan pelaksanaan tugas-tugas Gubernur tersebut. Substansi pertanggungjawaban di sini dimaknai secara administratif-pemerintahan (*managerial accountability*), dan bukan dalam kerangka politis yang berujung pada sanksi atau konsekuensi pemberhentian dari jabatan sebagai Kepala Daerah. Dengan itu diharapkan Gubernur semakin bisa memaknai fungsi keberadaannya sebagai Wakil Pusat di Daerah.

Kedua, penegasan pilihan *integrated prefectoral system* dalam organisasi pemerintahan daerah. Artinya, dalam konstruksi perwilayahan, tidak saja adanya keseragaman batas yurisdiksi berbagai instansi vertikal dengan provinsi yang berimplikasi pada otoritas koordinasi Gubernur atas perangkat teknis pusat tersebut (*integrated field administration*), tetapi juga berhimpitnya daerah otonom dengan wilayah administrasi provinsi yang lalu berimplikasi secara jabatan pada dwifungsi Gubernur sebagai Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah. Kedua model ini dirasa penting untuk semakin menegaskan kehadiran

Pusat di lini kewilayahan dan kian terintegrasinya program nasional dan lokal maupun antara perencanaan berorientasi sektoral dan berbasis spasial/regional.

Ketiga, penataan struktur relasi antar level pemerintahan. Sebagai sesama daerah otonom, banyak pihak masih belum sepenuhnya sepakat perihal tak ada hubungan hirarkial antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota (suatu entitas otonom tidak bisa menjadi subordinat dari entitas otonom lainnya). Tapi satu yang bisa disepakati bahwa sebagai wilayah kerja Gubernur dalam kedudukan sebagai Wakil Pusat maka pola relasi Provinsi dengan Kabupaten/Kota jelas bertingkat/hirarkial. Sistem otonomi di negara berbentuk unitaris, seperti diuraikan pada bagian awal, juga mendasari logika sistem hirarkial semacam ini. Implikasinya, Gubernur berkewenangan penuh melakukan tugas pengawasan, pembinaan dan koordinasi terhadap Kabupaten/Kota, termasuk ihwal kerja sama antar daerah maupun antar Kabupaten/Kota dengan Provinsi sendiri, dan seterusnya.

Kecempat, pemberian sumber daya dan perangkat kerja. Kalau selama ini Gubernur tidak memiliki suatu organisasi tersendiri guna menjalankan tugas dekonsentrasi dan hanya dibantu oleh perangkat daerah (SKPD) yang tentu digaji dari pos anggaran daerah/APBD (isu mis-alokasi), dalam PP ini diatur pembentukan Sekretariat yang bertugas membantu Gubernur dan dibiayai APBN melalui skema dana dekonsentrasi. Klausul ini diharapkan bisa mengakhiri campur aduk sumber pendanaan dan status keorganisasian dari pelaksanaan dekonsentrasi sepanjang sepuluh tahun terakhir. Pranata kelembagaan demikian penting untuk mengefektikan pelaksanaan tugas-tugas Gubernur sebagai Wakil Pusat, sekaligus menata kembali secara tepat porsi urusan Pusat dalam domain kelembagaan khusus yang didukung pendanaan Pusat pula.

Melihat sejumlah klausul di atas, hemat penulis PP ini secara minimal dapat dilihat sebagai instrumen administrasi sementara yang bisa dipakai untuk merekatkan *fragmented administration* dengan cara menemukan kembali peran provinsi sebagai *intermediate government* yang "hilang" (*the missing link*) dalam mata rantai susunan pemerintahan lokal kita selama ini. Dengan demikian, tertib pemerintahan hendak ditegakkan, koordinasi vertikal dan horizontal diharapkan berjalan

efektif, perencanaan pembangunan dapat terangkai sistematis antar daerah dan antar tingkat pemerintahan, kerja sama daerah berjalan dalam fasilitasi dan pembinaan Provinsi, dan lain-lain.

Pertanyaan krusialnya kemudian, apakah itu berarti revisi perihal klausul dekonsentrasi dan penataan kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak lagi perlu diadvokasi dalam UU Pemda baru? Tentu saja tidak. Alasan pertama datang dari masalah *legal-framework* berkenaan dengan kekuatan hukum PP itu sendiri yang gampang dirubah oleh Pemerintah (produk eksekutif); sementara masalah kedua bertautan dengan *policy content* itu sendiri di mana substansi PP tersebut dinilai belum sepenuhnya mantap meletakkan elemen-elemen mendasar terkait kedudukan Gubernur, bahkan seolah "mengabaikan" hal-hal fundamental tersebut, alih-laih PP ini langsung mengatur level operasional perihal tata cara pelaksanaan. Jadi, selain soal urgensi materi pengaturan asas dekonsentrasi dan kedudukan Gubernur pada produk hukum setingkat UU, alasan tak cukupnya PP ini juga terkait isinya yang masih belum mengakomodir sejumlah pokok esensial—sesuatu yang bisa dipahami, mengingat level material suatu PP yang terbatas.

PENGUATAN PROVINSI MELALUI UNDANG-UNDANG

Pemerintah dan DPR saat ini sedang mempersiapkan perubahan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pembahasan RUU baru hasil perubahan tersebut bahkan sudah memasuki sidang Pansus/Panja dan diharapkan sebelum akhir tahun 2013 ini kita sudah memiliki *beleid* pokok yang baru perihal otonomi. Melihat isi perubahannya, tercatat 22 isu strategis yang hendak ditata ulang atau pun sebagai materi aturan baru, yakni: Pembentukan Daerah Otonom, Pembagian Urusan Pemerintahan, Daerah Berciri Kepulauan, Pemilihan Kepala Daerah, Peran Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Forkom Pimpinan Daerah/Muspida, Perangkat Daerah, Kecamatan, Aparatur Daerah, Peraturan Daerah, Pembangunan Daerah, Keuangan Daerah, Pelayanan Publik, Partisipasi Masyarakat, Kawasan Perkotaan, Kawasan Khusus, Kerja Sama Antar Daerah, Desa, Pembinaan dan Pengawasan Daerah, Tindakan hukum terhadap Aparatur Daerah, Inovasi Daerah, dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD).

Dari daftar isu strategis tersebut terlihat bahwa subjek Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat mendapat perhatian khusus dan tidak diatur dalam kerangka umum bersamaan klausul susunan pemerintahan daerah, sebagaimana biasa dilakukan selama ini. Fokus perhatian melalui penempatan khusus tersebut mencerminkan tingkat problematik masalah ini, sekaligus prioritas kebutuhan krusial kita untuk menata secara tepat pada aras kebijakan yang baru nanti. Para perumus rancangan UU ini jelas menyadari dan menangkap kerumitan persoalan di lapangan lantaran kabur dan lemahnya pengaturan status Provinsi dan kedudukan Gubernur.

Namun, sensitivitas situasi tersebut ternyata tak sepenuhnya meresonansi dalam gagasan kebijakan dan rumusan pasal-pasal di RUU Pemda yang mereka susun. Isi naskah RUU Pemda yang diajukan Pemerintah bahkan tak banyak mengubah konstruksi perwilayahan atau pola pembagian wilayah negara dan susunan pemerintahan daerah yang justru menjadi pangkal isu "hilangnya" Provinsi dalam mata rantai susunan pemerintahan dan disfungsi Gubernur saat ini. Naskah yang menjadi pegangan dalam pembahasan di DPR ini belum transparan menunjukkan komitmen kuat Pemerintah dalam meletakkan Gubernur sebagai kepanjangan tangan Presiden di lini kewilayahan.

Secara garis besar, pengaturan ihwal Provinsi dalam RUU Pemda dapat diringkas sebagai berikut. Sebagaimana UU sebelumnya maupun yang masih berlaku saat ini, dalam RUU tersebut kedudukan Gubernur diatur dalam kerangka status ganda Provinsi sebagai Daerah Otonom (DO) dan sebagai Wilayah Administrasi (WA). Sebagai DO, pengaturan status provinsi dituangkan dalam Pasal 28-29 dan 33 yang selain menegaskan kembali (penataan) urusan pemerintahan konkuren, juga terutama berisi penambahan urusan kehutanan dan kelautan sebagai domain kewenangan Provinsi--perkembangannya kemudian ditambah urusan perkebunan dan pertambangan. Di sini, Pemerintah jelas mendasarkan perubahan ke depan dengan mengatur kembali bobot urusan pada setiap level daerah otonom (DO).

Sementara dalam status Provinsi sebagai WA, naskah revisi ini mewadahi pengaturan kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat (WPP) dalam sejumlah pasal berikut ini. *Pertama*, pengaturan

ihwal pelaksanaan urusan pemerintahan umum terkait pengamalan Pancasila, persatuan dan kesatuan bangsa, kerukunan umat bergama, dan seterusnya. *Kedua*, pengaturan ihwal peran Gubernur sebagai WPP dalam hal pembinaan dan pengawasan Kabupaten/Kota; koordinasi dan fasiltasi Kabupaten/Kota; monitoring, evaluasi dan supervisi Kabupaten/Kota; evaluasi sejumlah Ranperda perihal APBD, Tata Ruang, Perencanaan Pembangunan, Pajak/Retribusi Daerah; pengawasan atas Perda Kab/Kota.

Untuk menjalankan berbagai urusan dalam kerangka WA tersebut maka kepada Gubernur diberikan sejumlah kewenangan Persetujuan pembentukan instansi vertikal, pembatalan Perda, meminta Bupati/Walikota untuk menindaklanjuti sejumlah hal mendesak, memberi penghargaan dan sanksi kepada Bupati/Walikota, dan seterusnya. Selain kewenangan, pada level administrasi diatur pula dukungan administrasi untuk menjalankan urusan yang ada, yakni pembentukan perangkat Gubernur berupa Sekretariat dan Deputi. Sepintas, arah perubahan ini menunjukkan langkah maju tersendiri. Dibandingkan dengan UU No.32 Tahun 2004, misalnya, naskah revisi sudah merintis jalan ke penguatan provinsi pada sisi sebagai WA. Harapan agar nantinya Gubernur bisa lebih bergigi dalam menegakkan disiplin berpemerintahan melalui peran pembinaan dan pengawasan terhadap Kabupaten/Kota sudah dapat kita lihat pada pengaturan sanksi kepada Bupati/Walikota atau kewenangan Gubernur untuk membatalkan Perda.

Namun demikian, draf RUU tersebut juga memunculkan isu krusial berupa penambahan kewenangan provinsi 4 urusan: kehutanan, kelautan/perikanan, perkebunan dan pertambangan yang berasal dari kabupaten/kota. Ini berarti, titik berat otonomi hendak digeser ke provinsi, dan titik berat tersebut bukan berasal dari pelimpahan porsi urusan Pusat ke Provinsi, melainkan penarikan kembali (resentralisasi parsial) sebagian urusan inti Kabupaten/Kota ke Pusat untuk kemudian dilimpahkan ke Provinsi sebagai daerah otonom. Gelagat ini secara terang terbaca pula dalam Pidato pengantar Mendagri saat menyerahkan naskah RUU Pemda di hadapan Pansus DPR bahwa: "...urusan kehutanan dan kelautan lebih tepat menjadi kewenangan Provinsi. Namun untuk menciptakan "trade off" bagi

kabupaten/kota diberikan bagi hasil dari pendapatan yang diperoleh dari pengelolaan urusan kehutanan dan kelautan tersebut"⁵, dimana dalam perkembangan sidang di DPR saat ini, jumlah urusan yang ditarik ke Provinsi malah di tambah menjadi 4 jenis, setelah disepakati urusan perkebunan dan pertambangan sebagai domain kewenangan Provinsi.

Pendekatan yang diambil Pemerintah dalam rangka penguatan ini menjadi *blunder* ketika batasannya tidak hanya kepada sisi Provinsi sebagai Wilayah Administrasi, tetapi juga bergerak terlalu jauh kepada statusnya sebagai daerah otonom. Pendekatan penguatan semacam itu hanya menunjukkan upaya resentralisasi parsial atau mikrosentralisasi pada level provinsi, bukan penguatan dalam artian sesungguhnya. Selain itu, peningkatan dosis otonomi Provinsi melalui penarikan sebagian urusan Kabupaten/Kota ini justru menciderai konstruksi Provinsi sebagai entitas pemerintahan yang dikonstruksikan bertugas memayungi urusan lintas wilayah dalam batasan "hanya terkait kewenangan atas urusan-urusan lintas wilayah (prinsip eksternalitas), serta atas urusan-urusan yang tak mampu dilakukan Kabupaten/Kota (prinsip subsidiaritas)".

Hemat penulis, pada dasarnya, hampir semua urusan sektoral jelas memiliki dimensi lokalitas yang kuat dalam sisi skala/luasan, rentang kendali, dan sisi akuntabilitas. Adapun jangkauan dampak (eksternalitas) yang bisa saja lintas wilayah sepatutnya hanya menuntut kehadiran provinsi dalam bentuk kewenangan koordinasi (de-konsentrasi) atau paling jauh menjadikannya sebagai urusan konkuren (desentralisasi parsial), bukan malah mengatur, apalagi mengurusnya sebagai kewenangan eksklusif yang secara utuh dijalankan dalam kerangka asas desentralisasi (absolut). Harap dicatat, pengalaman selama ini menunjukkan bahwa loyalitas Kabupaten/Kota terhadap Provinsi juga dipengaruhi oleh campur-aduk status Provinsi dan kedudukan Gubernur yang ganda dan serba-tanggung semacam ini.

Sebaliknya, penguatan pada sisi Wilayah Administrasi dan kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, justru dibuat

⁵ Pidato Pengantar Pemerintah dalam Rapat Kerja Pansus RUU tentang Pemerintahan Daerah, 3 April 2012.

“tanggung” dan tanpa basis kewenangan yang juga sama kuatnya. Sebagaimana disampaikan sebelumnya, naskah revisi yang diusulkan Pemerintah memang mengintrodusir sejumlah langkah maju, tapi masih terasa lemah pada fondasi otoritas yang menjadi alas/dasar bagi pelaksanaan elemen-elemen yang dikuatkan tersebut. Hal itu terlihat, misalnya, pada sejumlah contoh berikut.

Skala kewenangan: Gubernur sebagai Wakil Pusat memiliki kewenangan kebijakan untuk memutuskan persoalan di lingkup yurisdiksinya. Sebagian kewenangan itu sudah terlihat pada esensi pasal 77 naskah revisi, namun seharusnya tidak dibatasi tapi dibuka kepada segala keperluan koordinasi Provinsi terhadap berbagai urusan yang dijalankan Kabupaten/Kota.

Basis kewenangan: sebagai “hak untuk memutuskan sesuatu”, kewenangan Gubernur mestinya bersifat final-otoritatif dalam lingkungan eksekutif, kecuali jika ada sanggahan ke jalur yudisial. Secara hukum, kewenangan kebijakan mesti tertuang dalam wujudnya berupa bentuk dasar hukum yang diberikan Gubernur, seperti Keputusan Gubernur.

Sinkronisasi pengaturan kewenangan: RUU Pemda ini potensial berselisih dengan regulasi yang sudah ada. Merujuk UU No.28 Tahun 2009, misalnya, kewenangan pengawasan Perda (Pajak/Retribusi) ada di Kemenkeu dan Kemendagri. Sementara kewenangan pembatalan Perda dipegang Presiden berdasar Perpres. Isunya di sini bukan semata soal sinkronisasi antar regulasi, tetapi lebih jauh adalah imperasi bagi Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan dimaksud kepada Gubernur sebagai WPP. Hanya dengan basis kewenangan tersebut akan bisa terwujud tugas pengawasan Perda yang berhasil guna.

Elemen Administrasi: kelembagaan pendukung tak hanya sebatas Sekretariat (pasal 79), tapi mesti dibentuk suatu level satuan-satuan kerja Dekonsentrasi (SKD) dan anggaran yang dialokasikan dalam APBN. Dalam soal anggaran, mesti diatur konsep satu pintu keluarnya anggaran di Pusat (tak terpecah ke tiap-tiap Kementerian/Lembaga tetapi terintegrasi ke satu Kementerian) dan satu pintu masuknya anggaran di daerah (tak langsung didistribusi ke SKPD tetapi terkoordinasi hanya melalui rekening kas Daerah).

Tambahan pula, kewenangan *tutelage power* yang juga diberikan kepada Bupati/ Walikota (psl 32 ayat 2-8) dan status Kabupaten/Kota sebagai Wilayah Administrasi (Pasal 5 ayat 2) tampak rancu dari sisi logika dekonsentrasi maupun pilihan penerapan *Fused Model* pada Provinsi dan *Split Model* pada Kabupaten/Kota, serta berpotensi menimbulkan kebingungan dan bahkan menggerogoti upaya penguatan Provinsi itu sendiri. Tentu sah-sah saja jika Kabupaten/Kota menjalankan tugas pemerintahan umum seperti pengamalan Pancasila dan UUD 1945. Tetapi, tugas pemerintahan umum tidaklah identik atau menuntut syarat-perlu bagi terbentuknya wilayah administrasi pada Kabupaten/Kota untuk mewadahi pelaksanaan *tutelage power* itu. Pengenaan status wilayah administrasi hanya berkenaan pelaksanaan asas dekonsentrasi yang melahirkan tugas-tugas pengawasan, koordinasi dan pembinaan, dimana semua itu tidak dilakukan Bupati/ Walikota melainkan Gubernur dalam kerangka sebagai Wakil Pusat.

ARAH KE DEPAN

Perihal eksistensi provinsi dalam susunan daerah dan struktur pemerintahan tersebut tentu muncul berbagai pandangan, baik menjadi arus utama atau pun sebagai wacana alternatif. Diskusi yang paling mendasar, misalnya, (1) Provinsi menjadi daerah otonom penuh atau paling kurang titik berat otonomi terletak pada Provinsi, sementara Kabupaten/Kota hanya memiliki otonomi terbatas berkenaan urusan lokalitas pelayanan publik; (2) Provinsi tidak memiliki otonomi dan hanya menjadi wilayah administrasi, sementara otonomi penuh dipegang Kabupaten/Kota; (3) Provinsi memiliki otonomi terbatas dan secara penuh sebagai wilayah administrasi, sementara titik berat otonomi ada pada Kabupaten/Kota yang nota bene tidak merangkap sebagai wilayah administrasi. Berbagai poin atas membawa diskusi pada pilihan Otonomi Provinsi (point 1), Otonomi Kabupaten/Kota (point 2), atau status quo dalam kerangka *Fused Model* Provinsi dan *Split Model* Kabupaten/Kota (point 3).

Terhadap berbagai opsi yang ada, pro-kontra tentu bermunculan, baik berbasis kualitas argumentasi ilmiah dan empirik maupun berlandas pada versi kepentingan tertentu para pendukungnya. Opsi otonomi Provinsi disukai oleh para ekonom, pelaku usaha dan pakar

administrasi publik lantaran menghasilkan skala ekonomi (*economics of scale*) yang lebih besar sehingga mendorong efisiensi ekonomi dan layanan publik. Namun, pejuang demokrasi tentu menentanginya lantaran tendensi mikrosentralisasi dibalik otonomi provinsi ini melumpuhkan kontrol dan partisipasi demokrasi serta dicurigai kaum ultranasionalis akan berpotensi disintegrasikan. Sementara opsi otonomi Kabupaten/Kota dikritik lantaran bersifat atomistik dan menghasilkan basis daya saing rendah lantaran unit-unit daya saingnya terlalu kecil dan banyak, namun pada sisi lain meraih dukungan dari mereka yang menginginkan pendeknya rentang kendali pemerintahan dan dekatnya secara geografis dan psikologis antara pusat kekuasaan dengan basis kehidupan rakyat.

Sambil menunggu ujung pro-kontra atas apa pun pilihannya, bagi kepentingan advokasi RUU Pemda saat ini tampaknya tak "realistis" membawa arah debat ke kedua wilayah tersebut. *Pertama*, dikatakan tidak realistis lantaran apa pun pilihannya akan berimplikasi hilangnya jabatan kekuasaan politik partai karena implikasi logis-sistemiknya kemudian adalah tidak dipilihnya pemimpin di daerah yang kehilangan otonomi tersebut (pengisian jabatan melalui penunjukan), bahkan DPRD dan APBD bisa saja dihapus di level daerah yang tidak memiliki otonomi. Hal ini dapat memancing resistensi para politisi di Senayan yang sedang membahas RUU Pemda. *Kedua*, tidak realistis pula lantaran UUD 1945 mengenal susunan daerah otonom Provinsi dan Kabupaten/Kota, di mana pilihan terhadap salah satu opsi berarti dilakukan amandemen Konstitusi terlebih dahulu sehingga secara politis dan teknis (waktu) menjadi nyaris mustahil mewujudkan dalam waktu dekat ini (pemaksaan tanpa melewati Amandemen UUD 1945 besar kemungkinan akan dianulir oleh gugatan *judicial review* di MK).

Sambil tetap membuka ruang diskursus akademik akan berbagai opsi yang ada maupun akan menyusul, hemat saya dalam konteks wacana kebijakan di depan mata, alternatif ke-3 di atas menjadi titik masuk untuk kemudian melalui RUU Pemda yang baru secara kuat didorong ke arah penataan-sistematis dan penguatan-signifikan kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah. Di sini --sambil tak menafikan perhatian atas status provinsi sebagai daerah otonom dan

kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah (asas desentralisasi) -- sisi wilayah administrasi dan kedudukan sebagai WPP (asas dekonsentrasi) yang patut diperkuat hendaknya berjalan dalam atau paling tidak sejumlah arah dasar berikut ini.

Pertama, perlunya penghapusan *fused model* yang rancu pada Kabupaten/Kota terkait status wilayah administrasi dalam Pasal 5 ayat (2), tanpa harus diikuti penghilangan kewajiban menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan umum (Pasal 32 ayat 1 dan 2) sebagai sesuatu yang inheren dalam misi keberadaan setiap lingkup dan level pemerintahan. Pengaturan demikian jelas menimbulkan tumpang-tindih antar tingkat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hubungan yang terbentuk berdasarkan asas dekonsentrasi, yang hanya diletakkan pada level Provinsi ini mesti semakin menegaskan hubungan fungsional (termasuk akuntabilitas manajerial) Kabupaten/Kota dengan Provinsi, sementara kewenangan yang melekat pada Gubernur sebagai WPP membentuk pola hubungan hirarkis dan subordinasi Kabupaten/Kota kepada pemangku Wakil Pemerintah.

Isu yang lebih penting dalam kerangka tugas-tugas umum pemerintahan adalah merinci secara jelas jenis dan ruang lingkungannya. Secara garis besar, rumpun urusan dalam kerangka *tutelage power* ini adalah *pemeliharaan harmonisasi hubungan antara Pusat dan Daerah maupun antar Pemerintahan Daerah; dan penjagaan dan pemeliharaan persatuan dan kesatuan bangsa dalam NKRI (bandingkan UU No.6/1959)* ataupun penekanan khusus kepada *pembinaan politik dalam negeri dan kesatuan bangsa, kentraman dan ketertiban masyarakat, dan seterusnya (bandingkan UU No.5/1974)* yang coba dirumuskan kembali dalam draf RUU Pemda saat ini⁶. Tugas pemerintahan umum tidaklah

⁶ Berdasarkan rumpun besar di atas, para pembentuk UU (Pemerintah dan DPR) tentu lebih jauh merumuskan jenis-jenis urusan pemerintahan umum dimaksud secara detil dan eksplisit. Sumber rujukan bisa, antara lain, diambil dari Hoessein yang mendaftarkan delapan urusan yang pada dasarnya tergolong diluar urusan khusus, yakni: menegakkan hukum dan menciptakan ketertiban masyarakat; menciptakan stabilitas politik; koordinasi kegiatan antarinstansi vertikal dan dinas daerah di provinsi, antar kabupaten/kota dan antar kabupaten/kota dengan provinsi, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan; pengawasan yuridis terhadap Ranperda tertentu atau Perda kabupaten/kota; menyeimbangkan berbagai kepentingan antar kekuatan dan antar daerah otonom dengan Pemerintah; menyelesaikan konflik antar kabupaten/kota dan antar kabupaten/kota dengan provinsi; menjadi *trouble shooter* ter-

identik dengan penciptaan wilayah administrasi untuk memudahkannya.

Kedua, aspek substansi, pengaturan asas dekonsentrasi dan kedudukan Gubernur sebagai WPP mesti diletakkan dalam mandat pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan umum. Implikasinya, wewenang dan lingkup tugas Gubernur dikonstruksi sebagai satu-kesatuan dua komponen ini: 1. kewenangan yang melekat dalam jabatan sebagai kepala wilayah (*integrated field administration*) dalam menjalankan tugas dekonsentrasi berupa pembinaan, pengawasan dan koordinasi atas Kabupaten/Kota → *atributive authority*; dan 2. kewenangan yang dilimpahkan kementerian/LPNK yang melekat dalam jabatan Wakil Pusat untuk melakukan pembinaan, pengawasan dan koordinasi atas instansi vertikal maupun atas Kabupaten/Kota yang memperoleh limpahan urusan dari Kementerian/LPNK termasuk pula ihwal Tugas Pembantuan → *delegative authority*.

Ketiga, aspek administrasi, terhadap berbagai substansi urusan di atas perlu diwadahi kelembagaan pengelolaan dan dirancang dukungan anggarannya. Perihal kelembagaan, berbagai urusan atau fungsi diklasifikasi kesamaan sifat dan kemungkinan saling iris dalam pelaksanaannya sehingga tidak tumpang tindih atau pun gemuk struktur. Merujuk kepada PP No.19/2010 *jo* PP No.23/2011, prinsipnya Gubernur mesti didukung dan memiliki tenaga teknis berupa SKD dalam kerangka kedudukannya sebagai WPP untuk menyelenggarakan

hadap hambatan, gangguan dan ancaman; dan mengupayakan kesetaraan kualitas layanan antar provinsi, kabupaten dan kota. Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Pusat dan Daerah dalam Konteks Pemerintahan Umum," dalam Andy Ramses dan La Bakry (Ed), "Pemerintahan Daerah di Indonesia", MIPi dan Pemprov DKI Jakarta, 2009, hlm.220-221.

Sementara Koswara mendaftarkan sejumlah jabatan urusan pemerintahan umum yang perlu untuk kita seleksi menurut keperluan hari ini: melakukan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dengan aparat keamanan dan instansi/badan vertikal di daerah; mengusahakan secara terus-menerus agar segala peraturan perundang-undangan dijalankan oleh instansi-instansi pemerintah dan pemerintah daerah, serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu, dan ditaati oleh seluruh warga Negara; menyelenggarakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi Negara dan politik dalam negeri, serta menjaga dan memelihara persatuan dan kesatuan bangsa, sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah; melakukan segala tindakan yang diperlukan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan demi kepentingan umum; melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya; melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya. Lihat Koswara, *op.cit.* hlm.16.

urusan pemerintahan umum. Hemat saya, pendekatan pembentukan kelembagaannya di sini bisa mengikuti pembagian basis kewenangan tadi, yakni: unit kerja pendukung urusan atributif dan unit kerja pendukung urusan delegatif. Unit pertama menangani jenis-jenis urusan pembinaan, pengawasan, koordinasi umum terhadap Kabupaten/Kota dalam rangka pembinaan politik dalam negeri, kesatuan bangsa dan ketenteraman masyarakat, dst; sementara unit kedua lebih menangani urusan teknis-khusus guna menjalankan jenis-jenis urusan yang dilimpahkan Kementerian/LPKN dalam kerangka pembinaan, pengawasan dan koordinasi instansi vertikal maupun atas Kabupaten/Kota untuk menjalankan urusan yang dilimpahkan tersebut di daerah (termasuk menyangkut Tugas Pembantuan).

Sementara dari sisi dukungan pendanaan, muatan UU Pemda yang baru nanti perlu lebih mempertegas klausul terkait dalam PP No.19/2010 *jo* PP No.23/2011. Pertautan Pemerintah tersebut mengatur biaya yang bersumber dari APBN (melalui skema dana dekonsentrasi) guna mendukung pelaksanaan kerja Gubernur sebagai WPP maupun operasional Sekretariat yang bertugas membantu Gubernur. Arah pengaturan dalam UU Pemda nanti paling tidak menegaskan sumber pembiayaan (APBN), kewajiban bagi setiap Kementerian/LPKN untuk mengalokasikan dan secara tepat waktu mengucurkan dana bagi pelaksanaan tugas yang dilimpahkan (*money follows function*), klasifikasi dana bagi urusan atributif yang melingkupi pembiayaan personal/gaji (belanja tak langsung) dan belanja modal/kegiatan (belanja langsung) dan urusan delegatif yang lebih didominasi belanja kegiatan non fisik, mengingat jenis urusan yang dibiayai bersifat fasilitatif bagi kelancaran tugas pembinaan, pengawasan dan koordinasi.

Keempat, aspek politik, yakni menimbang bahwa dalam ranah praktik penyelenggaraan pemerintahan berbagai aspek di atas tentu diuji dalam ruang *power game* di mana realitas politik kerap lebih berperan. Dalam konteks itu, hemat saya, penguatan kedudukan Gubernur tadi potensial "terganggu" jika proses rekrutmen politik (pengisian jabatan Gubernur/Wagub) masih sepenuhnya berdasar pemilihan langsung. Tentu, wacana pengangkatan Gubernur oleh Presiden dinilai terlalu ekstrim dan menabrak Konstitusi (UUD 1945 Pasal 18 ayat 4), tapi menyerahkan sepenuhnya proses rekrutmen

dalam kerangka pilkada langsung menurut praktik yang sudah ada selama ini juga terasa tidak simetris dengan konsep Gubernur sebagai Wakil Pemerintah tadi. Konkretnya, kita perlu memikirkan ruang dan mekanisme keterlibatan pusat di suatu tahapan proses tertentu, seperti menyangkut persetujuan atas calon yang diusulkan partai untuk kemudian diserahkan kepada rakyat guna memilih atau pada tahapan lainnya lagi yang berguna menjamin keselarasan "*Jakarta Flavour*" dalam menjamin hadirnya Pusat lewat sosok Gubernur terpilih sehingga lebih terjamin identifikasi diri Gubernur, ketaatan Daerah, dan "kesetaraan" dengan para Menteri/Kepala LPNK yang semua itu penting guna menghadirkan "konstruksi dekonsentrasi yang efektif" bagi keberhasilan penyelenggaraan urusan pemerintahan umum di daerah kelak.

Mengalir dari kerangka rekomendasi di atas, terhadap naskah RUU Pemda saat ini perlu disampaikan sejumlah rekomendasi spesifik seperti berikut:

Selain secara kuat mendorong maksimalisasi (titik berat) otonomi luas di Kab/Kota, otonomi Provinsi tetap dipertahankan dengan batasan "hanya soal kewenangan atas urusan-urusan lintas wilayah (prinsip eksternalitas), serta atas urusan-urusan yang tak mampu dilakukan Kabupaten/Kota (prinsip subsidiaritas)". Untuk itu, pasal atau esensi klausul yang menyiratkan upaya penarikan urusan Kabupaten/Kota ke Provinsi harus dihapuskan.

Provinsi yang terbatas pada sisi otonomi harus dibuat maksimal dan efektif pada sisi sebagai WA. Maka kepada Gubernur mesti diberikan kewenangan manajerial yang dilapisi basis kewenangan kuat dan berotoritas final dalam memutuskan pembatalan Perda, sengketa wilayah, sanksi atas Bupati/Walikota yang tertuang dalam bentuk dasar hukum tertentu (Keputusan Gubernur) di mana gugatan keberatan hanya mungkin dilakukan melalui jalur yudikatif.

Satu pintu pembinaan dan pengawasan (KISS: koordinasi, integrasi, sinerjitas dan sinkronisasi), baik secara horisontal (instansi Pusat di daerah mengikuti pola *integrated field administration*) maupun vertikal (Kabupaten/Kota mengikuti pola *integrated prefectoral system*) mesti ditambahkan atau memperoleh penegasan eksplisit dalam hasil perubahan (UU baru) nanti.

Basis kewenangan yang diperkuat tersebut mesti pula dilapisi dengan penguatan elemen administrasi: keberadaan SKD dan Dana Dekonsentrasi yang optimal dan dialokasikan hanya melalui pintu Gubernur.

Penghapusan *fused model* pada Kabupaten/Kota (status WA yang menjalankan asas dekonsentrasi), tanpa harus menghilangkan kewajiban menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan umum (*tutelage power*) yang memang melekat dalam misi setiap level pemerintahan.

PENUTUP

Para pembentuk UU (Pemerintah dan DPR) wajib menyadari momentum emas perubahan kerangka kebijakan dasar otonomi saat ini sebagai "pertaruhan" pengaturan ulang dan penataan langkah-langkah efektivisasi desentralisasi ke depan. Selain kapasitas pelaksanaan urusan di daerah selama ini, jelas bahwa lemahnya koordinasi dan kontrol atas pelaksanaan otonomi menjadi masalah krusial. Disfungsi Gubernur harus bisa direvitalisasi dan selanjutnya direposisi secara tepat ke arah penguatan Provinsi. Melihat masalah tersebut di atas dan arah pengaturan yang diintrodusir dalam naskah usulan Pemerintah (RUU), penulis menilai bahwa agenda penguatan Provinsi belum sepenuhnya optimal terwadahi pengaturannya. Kritik atas klausul utama dan usulan perbaikan yang diajukan di atas kiranya bisa menjadi penunjuk arah di mana titik-titik kisar masalah dan ke mana titik-titik sasar perubahan mesti dilakukan.

KEPUSTAKAAN

- Hamdi, Muchlis. "Ruang Lingkup Kewenangan dan Tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat", Makalah, Tanpa Tahun.
- Hoessein, Bhenyamin. 2008. "Format Dekonsentrasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia", Makalah Seminar MIPI dan APPSI, 28 Maret.
- Prasojo, Eko, dkk. 2006. "Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah", Departemen Ilmu Administrasi Fisip UI.
- Prasojo, Eko. "Kontroversi Kewenangan Gubernur", *Kompas*, 23 Agustus 2004; dan "Kontroversi Pengangkatan Gubernur", *Kompas*, 21 Desember 2007.

- Kertapradja, Koswara. 2007. *"Pokok-Pokok Pikiran tentang Permasalahan Kedudukan Gubernur selaku Wakil Pemerintah"*, Naskah Masukan bagi Pembahasan Revisi UU No.32 Tahun 2004, Jakarta.
- Ramses, Andy dan La Bakry (Ed). 2009. *"Pemerintahan Daerah di Indonesia"*, MIPI dan Pemprov DKI Jakarta.
- Ridwan Maksun, Irfan. 2008. *"Seluk Beluk Pemerintahan Daerah: Mencari Alternatif Memperkuat Negara Bangsa"*, Fisip UI Press.
- UNDP, *"The Missing Link: The Province and It's Role in Indonesia's Decentralization"*, Policy Issues Paper, May 2009.