

# RELASI KEKUASAAN GUBERNUR DENGAN BUPATI/WALI KOTA: STUDI KASUS BALI, KALIMANTAN BARAT, DAN JAWA TENGAH

## *POWER RELATION BETWEEN GOVERNOR AND REGENT/MAYOR: THE CASE OF BALI, WEST KALIMANTAN, AND CENTRAL JAVA*

**Mardiyanto Wahyu Tryatmoko**

Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta

*E-mail:* mardiyanto@gmail.com

Diterima: 23 Januari 2013; direvisi: 20 Maret 2013; disetujui: 3 Juni 2013

### *Abstract*

*The dynamic of decentralization and regional autonomy system following democratization in Indonesia contributes to changes of governor's role as an institution that plays a central role in center-regional power relation. Although the governor has a dual role as both a representative of the central government as well as representatives of the people in its region, this position seems ambiguous while districts/cities have power also to manage their own region autonomously. Granting broad autonomy and authority as well as the direct election of regional heads at the same time at the provincial and district/city contributed to the ambiguity of the dual role of the governor.*

**Keywords:** *decentralization, autonomy, governor, regent, mayor, conflict, dual role*

### **Abstrak**

Dinamika sistem desentralisasi dan otonomi daerah yang mengikuti demokratisasi di Indonesia berkontribusi pada perubahan peran gubernur sebagai suatu lembaga yang memainkan peran penting di dalam hubungan pusat-daerah. Meskipun gubernur memiliki dua peran strategis, baik sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah pusat maupun sebagai perwujudan dari kepentingan lokal, posisi ini tampak ambigu ketika kabupaten/kota juga memiliki kekuatan politik untuk mengatur daerahnya secara otonom. Persoalannya, pemberian otonomi dan kekuasaan yang luas disamping penyelenggaraan pilkada, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota berkontribusi pada perseteruan antar-gubernur-bupati/wali kota yang tidak ada hentinya.

**Kata kunci:** desentralisasi, otonomi daerah, gubernur, bupati, wali kota, konflik, peran ganda.

### **Pendahuluan**

Selama satu dekade terakhir, kekuasaan gubernur dalam menjalankan kewenangannya sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat dan pemangku kebijakan daerah seringkali tidak menemukan harmoni ketika bersinggungan dengan operasionalisasi kekuasaan bupati/wali kota. Konflik antara gubernur dan bupati/wali kota sering terjadi dalam pelbagai bentuk, baik berwujud persaingan politik yang tidak *fair* maupun benturan dalam pelaksanaan ke-

wenangan desentralisasi dan otonomi daerah. Konflik kekuasaan antara gubernur dan bupati/wali kota ini kemudian menyiratkan beberapa pertanyaan publik: apa yang salah dengan desain desentralisasi dan otonomi daerah terutama terkait hubungan antartingkat pemerintahan? Apakah regulasi yang ada tidak cukup jelas mendukung terselenggaranya hubungan kekuasaan antartingkat pemerintahan yang harmonis? Atau, apakah agenda demokratisasi turut memengaruhi harmonisasi hubungan kekuasaan administrasi gubernur dan bupati/wali kota?

Meskipun gubernur memiliki peran ganda sebagai wakil pemerintah pusat dan masyarakat di daerah, posisi ini tampak ambigu ketika bupati/wali kota juga diberi kekuasaan yang relatif otonom untuk mengatur wilayahnya. Terlebih lagi, klausul mengenai “hierarki” antartingkat pemerintahan tidak lagi ditemui, baik di dalam UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004. Kedua UU tersebut juga tidak mengatur dengan jelas fungsi dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam hubungan provinsi-kabupaten/kota. Pemberian otonomi kewenangan yang luas dan sekaligus pemilihan langsung kepala daerah di saat yang sama di tingkat provinsi dan kabupaten/kota menyebabkan persoalan yang rumit dan akut dalam hubungan kekuasaan antara gubernur dan bupati/wali kota.

Beban urusan yang lebih besar yang ditanggung oleh provinsi menyebabkan provinsi merasa harus memiliki otoritas yang lebih besar dibandingkan dengan kabupaten/kota. Otoritas tersebut termasuk mengoordinasi, membina, dan mengawasi pemerintahan kabupaten/kota di dalam lingkup administrasinya. Dengan posisi demikian, banyak gubernur yang merasa bahwa kabupaten/kota masih merupakan subordinat provinsi sehingga provinsi perlu mengontrol bahkan menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota.

Sebaliknya, banyak bupati dan wali kota yang merasa bahwa kabupaten/kota merupakan daerah otonom sehingga tidak memerlukan lagi peran gubernur.<sup>1</sup> Terlebih lagi dalam praktiknya, program-program dekonsentrasi seperti tidak berjalan efektif karena bupati/wali kota dapat berhubungan langsung dengan lembaga-lembaga pusat (nasional) tanpa harus melalui provinsi. Sampai sekarang anggapan-anggapan semacam itu masih mengemuka sehingga menimbulkan konflik kewenangan antara gubernur dengan bupati/wali kota.

<sup>1</sup> Persoalan ini dapat dilihat dari contoh kasus di Jawa Timur, di mana Bupati Pamekasan Kholilurrahman memecat begitu saja Sekda Kabupaten Pamekasan A. Djamil Karim tanpa mengkonsultkannya terlebih dahulu kepada Gubernur Jawa Timur. Lihat, Antara, “Gubernur Diminta Selesaikan Konflik di Pamekasan”, 16 November 2009, dalam <http://www.antarajatim.com/lihat/cetak/21474>, diunduh pada 14 Januari 2010. Otoritas gubernur seperti diabaikan begitu saja oleh bupati di dalam kasus ini. Padahal, Pasal 122 Ayat 3 UU No. 32/2004 menyebutkan bahwa sekda kabupaten/kota diangkat dan diberhentikan oleh gubernur atas usul bupati/wali kota.

Menanggapi persoalan hubungan kekuasaan antara gubernur dan bupati/wali kota, pemerintah nasional mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 (PP No. 19/2010) tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi. Peraturan ini kemudian diperbarui dengan PP No. 23/2011. Regulasi semacam ini bermaksud membenahi sistem administrasi pemerintahan termasuk mengatur kembali hubungan antartingkat pemerintahan. Setelah selama satu dekade pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah era reformasi, pemerintah baru menegaskan kedudukan gubernur di dalam PP ini.

Apa yang diharapkan dari PP No. 19/2010 atau PP No. 23/2011 ternyata tidak berjalan efektif di banyak daerah karena tidak disertai dengan perubahan pengaturan mengenai rekrutmen kepala daerah. Regulasi ini bermaksud membenahi sistem administrasi pemerintahan termasuk mengatur kembali hubungan antartingkat pemerintahan, tetapi tidak menyentuh persoalan politik. Implikasinya, penataan administrasi hubungan pemerintahan tidak akan berhasil efektif selama faktor-faktor politik masih terus mengintervensi.

Tulisan ini merupakan refleksi dari hasil penelitian relasi kekuasaan gubernur dengan bupati/wali kota yang mengambil studi kasus di Jawa Tengah, Bali, dan Kalimantan Barat.<sup>2</sup> Penelitian kualitatif-deskriptif yang dilakukan tahun 2012 ini berpijak pada empat pertanyaan besar. Pertama, bagaimana pola relasi kekuasaan gubernur (representasi pusat dan daerah) dengan bupati/wali kota? Kedua, faktor apa saja yang memengaruhi konflik/kerja sama antara gubernur dengan bupati/wali kota? Ketiga, bagaimana implikasi konflik/kerja sama antara gubernur dengan bupati/wali kota terhadap pelaksanaan otonomi daerah? Keempat, bagaimana alternatif pemecahan masalah konflik antara gubernur dan bupati/wali kota?

Secara substantif, studi mengenai relasi kekuasaan gubernur dengan bupati/wali kota ini menggunakan pendekatan institusi

<sup>2</sup> Penelitian ini dilakukan oleh tim peneliti otonomi daerah P2P-LIPI yang beranggotakan Mardyanto Wahyu Tryatmoko, Heru Cahyono, Afadlal, dan Tri Ratnawati.

(*institutionalism*). Gubernur dan bupati/wali kota dalam studi ini menunjuk pada lembaga dan bukan individu yang tidak terkait dengan kewenangan pemerintahan. Secara umum, *institutionalism* merupakan pendekatan yang melihat bagaimana institusi-institusi bertindak dan bagaimana dinamika hubungan antarorganisasi atau institusi yang sedang atau akan dibangun.<sup>3</sup> Meskipun studi ini terlihat fokus pada otoritas gubernur, sangat sederhana jika studi ini menggunakan pendekatan aktor atau elite. Otoritas politik gubernur bukan hanya semata-mata dilihat dari kepentingan politik individu, tetapi diasosiasikan dengan negara, yang terdiri atas tindakan-tindakan otoritatif institusi-institusi pemerintah.

Titik penting yang menjadi penekanan studi ini adalah lebih pada aspek politik dibanding aspek administrasi. Aspek politik yang dimaksud adalah hubungan kekuasaan antarinstansi, di mana kekuasaan gubernur menjadi titik perhatian. Meskipun demikian, aspek manajerial administrasi tetap disinggung meskipun dalam porsi untuk menjelaskan dinamika persoalan kekuasaan tersebut.

### **Perspektif Teoretik Hubungan Kekuasaan Pemerintahan**

Pemerintahan yang terdesentralisasi sebenarnya merupakan organisasi yang semi dependen. Artinya, organisasi pemerintahan tersebut memiliki kebebasan (terbatas) bertindak tanpa mengacu pada persetujuan pusat, tetapi statusnya tidak dapat dibandingkan dengan negara berdaulat.<sup>4</sup> Persoalannya tidak sederhana ketika unit-unit pemerintahan yang terdesentralisasi harus dibatasi kewenangan dan diatur hubungan kelembagaannya satu dengan yang lain. Setiap negara pasti mengalami ketegangan bahkan konflik antarunit atau tingkat pemerintahan sebagai akibat dari penataan kelembagaan yang tidak tepat.

<sup>3</sup> R.A.W. Rhodes, "The Institutional Approach," dalam David Marsh dan Gerry Stoker, *Theory and Methods in Political Science*, (London: MacMillan Press, 1995).

<sup>4</sup> Philip Mawhood, "Decentralization: the Concept and the Practice," dalam Philip Mawhood Ed.), *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*, (Chicester, New York, Brisbane, Toronto, Singapore: John Wiley & Sons, 1983).

Konsep hubungan antartingkat pemerintahan berbeda di setiap negara. Jenis dan besaran kewenangan yang dimiliki oleh setiap tingkatan pemerintahan serta mekanisme hubungan kelembagaan antartingkat pemerintahan tidak hanya didasarkan pada bentuk pemerintahan federal atau kesatuan. Derajat otonomi, baik untuk tingkat *state* (negara bagian) maupun provinsi dan pemerintahan lokal dapat ditentukan berdasarkan kesepakatan negara yang bersangkutan.

Di negara seperti Amerika dan Kanada yang menganut sistem federal, negara bagian ditempatkan sebagai daerah otonom yang memiliki otoritas dominan untuk mengatur pemerintah lokal (*municipal, county, city*, dan sebagainya). Pemerintahan lokal merupakan kepanjangan dari pemerintah negara bagian sehingga model ini disebut oleh Shah sebagai *dual federalism*. Pemerintahan-pemerintahan lokal hanya melaksanakan kekuasaan yang secara eksplisit diserahkan oleh negara bagian.<sup>5</sup> Dengan kata lain, negara bagian memiliki kewenangan untuk menentukan jumlah dan jenis otoritas yang dijalankan oleh pemerintahan di bawahnya. Karena perlakuan setiap negara bagian terhadap pemerintahan lokal mereka berbeda, otoritas yang dimiliki oleh setiap pemerintahan lokal sangat variatif.

Model hubungan antara negara bagian dan pemerintah lokal di Brazil tidak sama dengan model yang dianut oleh Kanada dan Amerika. Di Brazil, hubungan antartingkat pemerintahan (terutama negara bagian dengan pemerintah lokal) merupakan mitra yang sejajar sehingga disebut *cooperative federalism*. Model ini berbeda dengan di Swiss di mana pemerintahan lokal merupakan sumber utama kedaulatan dan memiliki signifikansi konstitusi yang lebih besar dibanding pemerintah federal. Menurut Shah, derajat pengawasan yang bervariasi terhadap penyediaan pelayanan publik di tingkat lokal di negara-negara federal tergantung pada status

<sup>5</sup> Ketentuan ini muncul sejak John F. Dillon, seorang hakim di Iowa, menetapkan ketentuan pada tahun 1868 yang kemudian dikenal sebagai "Dillon's rule." Lihat dalam Ann O'M. Bowman dan Richard C. Kearney, *State and Local Government: The Essentials*, Second Edition, (Boston, New York: Houghton Mifflin Company, 2003), hlm. 230.

legal dan konstitusional pemerintahan lokal ditempatkan.<sup>6</sup>

Di Amerika, meskipun devolusi juga berlaku dalam hubungan negara bagian dengan pemerintah lokal, konflik di antara mereka juga kadang kala muncul karena persoalan anggaran. Ini terjadi karena pemerintahan lokal sangat tergantung pada negara bagian dalam hal keuangan. Meskipun demikian, kepatuhan wali kota (pemerintahan lokal) terhadap gubernur (*state*) relatif terjaga karena selain otoritas negara lebih didominasi negara bagian, eksistensi pemerintah lokal sebagai subordinat masih sangat tergantung pada negara bagian, termasuk dalam hal keuangan. Konflik juga terjadi antara gubernur dengan pemerintah federal. Persoalannya juga sama, yaitu beban kegiatan yang dilimpahkan ke negara bagian terkadang tidak disertai dengan pendanaan.

Model hubungan antartingkat pemerintahan di negara-negara kesatuan (*unitary*) tampak jelas terlihat dalam pembagian kewenangan di setiap tingkat pemerintahan, disertai dengan pengawasan yang berjenjang. Pada umumnya, pemerintahan subnasional bertindak atas nama pemerintah pusat. Kewenangan provinsi tidak lebih banyak/strategis dari kewenangan nasional ataupun pemerintahan lokal (kabupaten/kota), sebagaimana terlihat dalam posisi negara bagian di negara federal pada umumnya. Paling tidak ada tiga ciri hubungan antartingkat pemerintahan di negara-negara kesatuan. Pertama, pengembangan kebijakan dan standar pelayanan ditentukan oleh pemerintah di tingkat nasional. Kedua, pengawasan implementasi dilakukan oleh negara bagian atau tingkat provinsi. Ketiga, pelayanan publik langsung diberikan oleh pemerintah lokal.<sup>7</sup>

Jika pemerintah provinsi difungsikan sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah nasional, paling tidak terdapat tiga hal pokok yang menjadi tujuannya. Pertama adalah kontrol politik. Kedua adalah regulasi ekonomi. Ketiga berkaitan dengan perhatian pada detail administrasi pelayanan publik.

<sup>6</sup> Anwar Shah dan Sana Shah, "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments", dalam Anwar Shah (Ed.), *Local Governance in Developing Countries*, (Washington: The World Bank, 2006).

<sup>7</sup> Anwar Shah, *Ibid.*

Persoalannya, otonomi politik (misalnya dalam pemilihan politisi lokal) yang diberikan pada provinsi dan kabupaten/kota seringkali dicampuradukkan dengan persoalan administrasi. Proses-proses administrasi tidak memakai proses-proses birokratik rasional, tetapi sering diintervensi oleh kepentingan politik gubernur yang lebih banyak bersifat subjektif. Sebagai dampaknya, desentralisasi administratif (birokratik) yang di dalamnya termuat pembinaan, pengawasan, dan koordinasi berjenjang menjadi tidak berjalan karena prosedur politik (atas nama demokrasi) yang tidak sesuai telah merusak tatanan itu.<sup>8</sup>

Berbicara soal peran ganda gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan entitas di daerah tidak terlepas dari pengaturan fungsi dekonsentrasi dan desentralisasi. Kedua konsep ini hampir tidak dapat dibedakan hingga banyak sekali variasi definisi. Cheema dan Rondinelli, misalnya, menjelaskan bahwa dekonsentrasi merupakan bagian dari sistem desentralisasi.<sup>9</sup> Menurut Mawhood, secara konseptual desentralisasi dan dekonsentrasi merupakan sistem yang jelas perbedaannya.<sup>10</sup> Tabel 1 memberikan perbedaan konsep antara dekonsentrasi dan desentralisasi.

Jika dicermati lebih mendalam, perbedaan antara desentralisasi dan dekonsentrasi terletak pada penekanan politik dan administrasi. Persoalan politik menyangkut sumber, penggunaan dan akuntabilitas kekuasaan, sedangkan persoalan administrasi lebih kepada mekanisme distribusi atau pembagian kewenangan (urusan). Politik

<sup>8</sup> Persoalan ini tampak mengonfirmasi tesis Etzioni-Halevy yaitu demokrasi sebagai suatu dilema bagi birokrasi. Eva Etzioni-Halevy, *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*, (London, Boston, Melbourne and Henley: Routledge & Kegan Paul, 1983).

<sup>9</sup> Menurut beberapa penulis di dalam buku yang diedit oleh Cheema dan Rondinelli, terdapat empat bentuk desentralisasi, yaitu dekonsentrasi, delegasi kepada agen-agen semi otonom dan parastatal, devolusi kepada pemerintahan lokal, dan transfer fungsi-fungsi dari lembaga-lembaga publik kepada non-pemerintah. G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (Eds.), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, (Beverly Hills, London, New Delhi: Sage Publications, 1983).

<sup>10</sup> Philip Mawhood, "Decentralization: the Concept and the Practice," dalam Philip Mawhood (Ed.), *Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa*, (Chichester, New York, Brisbane, Toronto, and Singapore: John Wiley & Sons, 1983).

**Tabel 1.** Perbedaan Konsep Dekonsentrasi dan Desentralisasi

Kaitan Definisi	Dekonsentrasi	Desentralisasi
Prinsip pengorganisasian	Bureaucratic decentralization Administrative decentralized	Democratic decentralization Political decentralized
Stuktur di mana prinsip mendo- minasi	Field administration Regional administration Prefectoral administration	Local government Local self-government Municipal administration
Praktik	Delegation of powers	Devolution of powers

Sumber: Philip Mawhood, *Local Government in the Third World*, 1983

di dalam desentralisasi bermakna pembagian sebagian kekuasaan pemerintahan oleh kelompok-kelompok yang berkuasa di tingkat pusat kepada kelompok-kelompok lain di tingkat lokal. Setiap kelompok memiliki otoritas yang relatif otonom, tidak terikat dengan kepentingan pusat. Di tingkat lokal, kekuasaan (politik) digunakan oleh penguasa perwakilan (birokrat dan politisi) untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan publik. Akuntabilitas penggunaan kekuasaan di tingkat lokal tentu saja ditujukan lebih kepada kepentingan-kepentingan lokal daripada kepentingan-kepentingan di tingkat pusat.

Meskipun desentralisasi sangat populer dipakai oleh negara maju maupun berkembang untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas pemerintahan, dan demokratisasi, di beberapa kasus desentralisasi hanya dipakai sebagai aksesoris. Di banyak kasus, desentralisasi tidak diadopsi untuk merespons tekanan dari bawah, tetapi hanya sebagai saluran ide/kepentingan pemerintah nasional. Dalam konteks ini, desentralisasi hanya dipakai oleh para politisi untuk mendapatkan atau mempertahankan kekuasaan.<sup>11</sup>

Politik di dalam dekonsentrasi dimaknai dalam konteks pembagian kekuasaan di antara sesama kelompok-kelompok yang berkuasa di area yang berbeda. Struktur politik pada dasarnya mewakili kepentingan-kepentingan penguasa pusat dan tergantung pada dukungan mereka. Pengguna kekuasaan yang melaksanakan pembuatan kebijakan-kebijakan formal adalah perangkat pemerintahan yang ditunjuk secara terpusat.

Di dalam praktiknya, kekacauan pemerintahan dapat terjadi dari persoalan

<sup>11</sup> Kathleen O'Neill, *Decentralizing The State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*, (New York: Cambridge University Press, 2005).

kekaburan pemakaian sistem dekonsentrasi dan desentralisasi. Menurut Mawhood, *power sharing* di dalam pemerintahan sangat kompleks dan terdiri atas lembaga dan struktur yang tidak sederhana. Kompleksitas ini terkadang mengaburkan, baik praktik desentralisasi maupun dekonsentrasi. Terkadang praktik sistem dekonsentrasi dirancang dan diberi label desentralisasi. Demikian juga, struktur desentralisasi seringkali dikikis secara perlahan dengan menerapkan lebih banyak kontrol selain membatasi penggunaan sumber daya lokal. Kekaburan atau kebingungan penggunaan sistem dekonsentrasi dan desentralisasi ini merupakan persoalan klasik di banyak negara.

Terlepas dari kekaburan penggunaan sistem dekonsentrasi dan desentralisasi, Fumihiko Saito mengingatkan bahwa bentuk-bentuk desentralisasi yang bervariasi dapat dilihat sebagai mekanisme untuk menyesuaikan hubungan-hubungan antarpemerintahan yang ada. Fokus perhatiannya adalah melakukan redefinisi peran dan pertanggungjawaban setiap tingkat pemerintahan terkait hubungannya dengan tingkat pemerintahan lainnya. Ada dua hal pokok dalam melihat persoalan desentralisasi dari hubungan antarpemerintahan. Pertama adalah bagaimana membagi habis fungsi-fungsi yang diperlukan antara pemerintah pusat dan lokal: fungsi-fungsi apa yang seharusnya dibebankan pada tingkatan struktur administrasi yang mana. Kedua adalah persoalan koordinasi untuk mengharmonisasi pelaksanaan fungsi-fungsi yang terbagi di setiap tingkat pemerintahan.<sup>12</sup> Perdebatan mengenai dekonsentrasi dan desentralisasi menjadi tidak begitu penting

<sup>12</sup> Fumihiko Saito, "Decentralization and Local Governance: Introduction and Overview," dalam Fumihiko Saito (Ed.), *Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective*, (Heidelberg: Physica-Verlag, 2008).

ketika setiap tingkat pemerintahan diberi kebebasan otonomi, tetapi sekaligus mendapat kewajiban untuk mempertahankan kesatuan bangsa. Tantangan bagi suatu unit pemerintahan dalam melakukan peran/fungsi ganda ini tidak lagi terletak pada struktur pemerintahan yang hierarki, di mana tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dapat melakukan perintah dan kontrol. Saat ini struktur pemerintahan di daerah lebih banyak berbentuk horizontal karena sama-sama memiliki otonomi, dengan pendekatan konsultasi untuk mencapai koordinasi.

### **Kompleksitas Relasi Kekuasaan Gubernur-Bupati/Wali kota**

Penelitian mengenai relasi kekuasaan gubernur dengan bupati/wali kota yang mengambil studi kasus di Bali, Jawa Tengah, dan Kalimantan Barat menemukan beberapa pola atau bentuk hubungan konflikual dan kerja sama. Mengingat hanya tiga daerah yang dijadikan kasus, temuan-temuan ini tentu masih sangat terbatas untuk menggambarkan pola relasi antara gubernur dengan bupati/wali kota secara nasional. Meskipun tidak dapat digeneralisasi, setidaknya temuan-temuan ini mewakili persoalan yang pasti juga terjadi di daerah tertentu.

### **Pola Relasi Kekuasaan Gubernur-Bupati/Wali kota**

Dari hasil penelitian, setidaknya terdapat empat pola hubungan konflikual antara gubernur dengan kabupaten/kota. Pola hubungan konflikual pertama adalah “pembangkangan” bupati/wali kota terhadap instruksi gubernur. Gubernur merasa tidak mendapatkan “penghormatan” dari bupati/wali kota. Dalam konteks pemerintahan, provinsi kesulitan melakukan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan terhadap kabupaten/kota. Upaya koordinasi dalam kegiatan rapat, misalnya, yang diadakan gubernur tidak mendapatkan respons yang baik dari para bupati/wali kota.

Pola hubungan konflikual yang kedua adalah benturan kewenangan antara gubernur dan bupati/wali kota ketika menjalankan suatu kebijakan. Konflik kebijakan (kewenangan pemerintahan) ini terjadi ketika ada persinggungan wilayah kerja provinsi dan kabupaten/kota dalam melaksanakan suatu kebijakan tertentu. Sebagai

contoh kasus Saripetodjo, di mana pemerintah Provinsi Jawa Tengah berhak atas pengelolaan bekas pabrik es Saripetodjo sebagai aset provinsi, tetapi karena berada di wilayah Surakarta, pengelolaan tersebut harus menyesuaikan dengan Perda tentang Penataan dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern Kota Solo. Konflik muncul ketika provinsi akan mengubah Saripetodjo menjadi mall, sementara hal itu melanggar Perda Kota Solo yang tidak mengizinkan pendirian mall di daerah tersebut. Dalam kasus ini, pemerintah provinsi merasa memiliki otoritas untuk mengelola dan menentukan masa depan Saripetodjo karena memang merupakan kewenangannya. Sementara itu, pemerintah Kota Surakarta perlu mengatur tata ruang dan melindungi perekonomian warganya.

Pola hubungan konflikual ketiga adalah hubungan yang tidak harmonis antara gubernur dan bupati/wali kota lantaran dampak dari persaingan politik yang tidak *fair*. Persaingan politik yang dimaksud seringkali muncul dari proses-proses pemilihan gubernur secara langsung dan dalam proses-proses pemekaran daerah otonom. Persaingan politik antarkepala daerah dalam pilkada sebenarnya wajar, namun dampaknya seringkali mengganggu jalannya pemerintahan. Gubernur petahana yang mampu mempertahankan kembali posisinya di periode kedua terkadang melakukan diskriminasi terhadap kabupaten/kota yang dipimpin oleh bupati/wali kota saingannya di dalam pemilihan langsung gubernur. Atau sebaliknya, bupati/wali kota yang gagal bersaing dalam pemilihan gubernur kemudian menjaga jarak termasuk tidak bersedia “patuh” terhadap gubernur terpilih. Persaingan ini juga muncul sejak pencalonan kepala daerah ketika ada dua calon yang tadinya berasal dari satu partai dan kemudian salah satunya harus berpindah partai karena tidak dicalonkan oleh partainya semula.

Bentuk hubungan konflikual yang keempat adalah hubungan yang tidak harmonis antara gubernur dan bupati/wali kota lantaran persoalan personal (perseteruan pribadi). Konflik yang sifatnya personal ini kemudian memengaruhi hubungan kekuasaan antarkepala daerah. Contoh dari persoalan ini adalah kasus yang terjadi di Jawa Tengah. Perseteruan antara Gubernur

Jawa Tengah Bibit Waluyo dan Wali kota Semarang Sukawi Sutarip bermula dari kritikan Bibit terhadap lambatnya perkembangan Kota Semarang. Kritik ini tidak mengenaikan bagi Sukawi. Sukawi kemudian mengganti Sekda Kota Semarang Soemarmo secara mendadak tanpa persetujuan gubernur (Bibit). Tindakan Sukawi ini dinilai tidak memenuhi prosedur. Hubungan tidak harmonis antara gubernur dan bupati yang diduga sebagai imbas dari persekutuan pribadi juga terjadi di Kalimantan Barat. Rencana RTRW Kabupaten Sintang yang belum ada kejelasan rekomendasi dari gubernur diduga disebabkan oleh hubungan antara Bupati Sintang dan Gubernur Kalbar yang kurang harmonis. Padahal Kementerian Pekerjaan Umum Direktorat Jenderal Penataan Ruang sudah dua kali menyurati Gubernur Kalbar agar memberikan rekomendasi RTRW Pemkab Sintang. Pola hubungan konfliktual yang demikian menunjukkan minimnya sifat kenegarawanan kepala daerah yang tidak memikirkan kemaslahatan masyarakat luas, tetapi lebih didorong oleh ego pribadi.

Di samping menemukan bentuk-bentuk konflik antara gubernur dan bupati/wali kota, penelitian ini juga menemukan beberapa bentuk kerja sama antarkeduanya. Meskipun lebih banyak mengulas mengenai konflik, hasil penelitian ini perlu menunjukkan pola-pola kerja sama yang dapat dikembangkan lebih lanjut di daerah lainnya. Penelitian ini menemukan setidaknya tiga bentuk kerja sama yang tampak menonjol di daerah penelitian.

Bentuk kerja sama yang pertama adalah hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota untuk sama-sama melindungi kawasan strategis. Meskipun dalam kadar minimal, kerja sama ini dapat ditemukan, misalnya dalam kasus Kalimantan Barat. Dalam hal ini, Gubernur Kalimantan Barat dan Bupati Sintang bekerja sama menjaga hutan lindung.

Kerja sama antara provinsi dan kabupaten/kota yang kedua adalah dalam rangka pemerataan distribusi pendapatan daerah seperti yang terjadi di Bali. Dalam hal ini, gubernur atau pemerintah provinsi diberi kepercayaan oleh kabupaten/kota se-Bali untuk mendistribusikan anggaran sebagian hasil PHR Kabupaten Badung ke kabupaten-kabupaten lain untuk pemerataan pendapatan

Bali. Kerja sama ini sudah berlangsung sejak lama. Ada bentuk kerja sama lain antara pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota di Bali, namun masih dalam tahap rencana dan tidak terlaksana dengan baik.

Bentuk ketiga adalah kerja sama yang dilakukan antara gubernur dan bupati/wali kota untuk menyelesaikan kasus tertentu di luar kewenangan pemerintahan. Misalnya saja kasus yang ditemukan di Surakarta. Gubernur Jawa Tengah dan Wali kota Surakarta bekerja sama untuk menyelesaikan persoalan kepemimpinan Keraton Solo.

### Faktor-Faktor Determinan

Beberapa pola relasi kekuasaan antara gubernur dan bupati/wali kota sebagaimana telah ditemukan dalam penelitian ini tentu saja memiliki sejumlah persoalan yang melatarbelakanginya. Jika dirunut, ada banyak faktor yang memengaruhi, baik hubungan konfliktual maupun kerja sama antara gubernur dan bupati/wali kota. Hubungan yang bersifat konfliktual dapat dirunut akar persoalannya dari hulu hingga hilir.

Persoalan hulu yang menyebabkan munculnya konflik antara gubernur dan bupati/wali kota adalah kegalauan pemerintah dalam menentukan format desentralisasi dan otonomi daerah untuk Indonesia. Bangunan desentralisasi dan otonomi daerah pasca-Orde Baru tampak mengandung pola federal daripada murni model kesatuan. Hal yang paling terlihat adalah tidak adanya hierarki pemerintahan daerah, sedangkan tidak ada supervisi langsung pemerintah pusat terhadap kabupaten/kota.<sup>13</sup> Euforia otonomi seluas-luasnya bagi daerah terutama kabupaten/kota telah menyebabkan keterputusan hubungan pemerintahan dalam desentralisasi. Dalam praktiknya, hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota tidak hierarkis, tetapi dipaksa untuk harmonis dalam bentuk kerja sama. Dengan demikian, formatnya cenderung menunjukkan pelaksanaan *cooperative federalism*. Satu hal lagi yang menunjukkan penyimpangan sistem kesatuan adalah adanya pengaturan tugas pembantuan

<sup>13</sup> Pengalaman Jepang sebagai negara kesatuan menunjukkan adanya pengawasan langsung pemerintah pusat terhadap prefektur dan *municipalities* meskipun kedua tingkatan pemerintahan daerah itu tidak bersifat hierarki.

yang tidak saja dari pemerintah pusat ke provinsi, kabupaten/kota, dan desa, tetapi juga dari provinsi (daerah otonom) ke kabupaten/kota (daerah otonom).

Kebingungan pemerintah dalam menentukan atau bahkan mengompromikan antara format desentralisasi dalam konteks sistem negara kesatuan dan federal memunculkan model yang syarat dengan hubungan konfliktual. *Integrated perfectoral system* yang timpang yang hanya ditempelkan di provinsi, tetapi tidak di kabupaten/kota. Pemilahan “kekuasaan” antarlevel pemerintahan daerah yang kurang jelas menyebabkan rentang kendali pemerintahan tidak berjalan efektif. Kabupaten/kota tidak merasa menjadi bagian atau bawahan provinsi.

Hal penting yang terlihat dengan jelas sebagai penyebab kekisruhan hubungan pemerintahan antara provinsi dan kabupaten/kota adalah praktik penyelenggaraan desentralisasi yang lebih didorong secara politik daripada memperhatikan keselarasan penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Lembaga-lembaga di daerah cenderung menangkap esensi desentralisasi sebagai otonomi politik (devolusi) semata sehingga setiap level pemerintahan merasa bebas menolak intervensi dari pemerintah level lainnya. Terlebih lagi, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dilakukan secara langsung dan terbuka. Padahal di dalam konteks negara kesatuan, desentralisasi (dekonsentrasi dan tugas pembantuan) dalam koridor administrasi perlu ditekankan untuk memastikan ikatan antarlapik pemerintahan yang kuat.

Peraturan perundang-undangan yang tidak cukup jelas mengatur distribusi kewenangan antarlevel pemerintahan juga turut menyulut perseteruan gubernur dengan bupati/wali kota. UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2007 yang mengatur pembagian kewenangan pemerintahan tidak cukup memadai mendukung pengaturan misalnya tentang penataan ruang dan wilayah. Urusan wajib dan pilihan yang bersinggungan dengan RTRW<sup>14</sup> tidak dapat dipilah atau

<sup>14</sup> Urusan wajib, misalnya perumahan, penataan ruang, perencanaan pembangunan, perhubungan, lingkungan hidup, pertanahan, penanaman modal, pertanian, dan ketahanan pangan. Urusan pilihan, misalnya kehutanan, energi dan sumber daya mineral, kelautan dan perikanan, perdagangan, dan perindustrian.

didistribusikan dengan baik antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sehingga konflik antara dua level pemerintahan itu sangat mudah terjadi. Ketentuan yang ada masih membutuhkan perincian pembagian kewenangan antarlapik pemerintahan, terutama antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Demikian juga dengan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang lebih rinci mengatur pembagian kewenangan antara pemerintah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota ternyata tidak dapat mengakomodasi persoalan dalam implementasinya. Dalam persoalan ini, apakah perlu merinci kembali kewenangan (*unbundling the functions*) atau cukup membuka klausul mengenai diskresi yang memerlukan konsensus dari setiap level pemerintahan. Di dalam UU tersebut tidak dicantumkan rambu-rambu mengenai diskresi yang mungkin dilakukan oleh pemerintah daerah terkait penataan ruang. Peraturan yang ada juga tidak mengatur ketentuan pembahasan bersama antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota atas suatu isu penting. Dengan demikian, persoalan pengaturan kawasan strategis provinsi dan *bhisama* kesucian pura,<sup>15</sup> misalnya dalam kasus Perda RTRW Bali tidak dapat terselesaikan dengan baik dan justru mengambang.

Terlepas dari persoalan kurangnya ketersediaan peraturan perundang-undangan yang mengatur otoritas dan hubungan antarlapik pemerintahan, pemerintah juga terlihat lemah dalam penegakan peraturan. Beberapa peraturan yang telah diundangkan dalam kadar tertentu untuk mengatur hubungan antarlevel pemerintahan tidak ditegakkan dengan baik. Misalnya saja Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 yang telah direvisi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi ternyata tidak dapat digunakan sebagai alat untuk menyelesaikan konflik antara gubernur dan bupati/wali kota. Sanksi administratif, sebagaimana disebutkan dalam PP tersebut, untuk para bupati/wali kota yang tidak patuh terhadap gubernur tidak pernah diimple-

<sup>15</sup> *Bhisama* kesucian pura merupakan kebijakan yang dikeluarkan PHDI Bali untuk mengatur jarak bangunan umum dan pemukiman dengan pura.

mentasikan. Hal ini disebabkan dua hal. Pertama, peraturan perundangan yang lebih tinggi tidak mendukung PP tersebut. UU No. 32/2004 tidak menyebutkan susunan hierarki antara provinsi dan kabupaten/kota. Kedua, bentuk sanksi yang disebutkan dalam PP itu sendiri tidak *feasible*.<sup>16</sup>

Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung di tingkat provinsi dan kabupaten/kota secara sekaligus menyebabkan sikap independensi setiap kepala daerah semakin besar. Dengan demikian, resistensi kepala daerah atau pemerintahan daerah untuk saling melakukan kerja sama juga semakin besar. Persoalannya lebih dari itu, bahwa sistem multipartai menambah kerumitan pola hubungan antarlapis pemerintahan ketika yang memegang jabatan kepala daerah berbeda-beda partai. Kerumitan ini semakin menyulitkan penyatuan pandangan kepala daerah karena latar-belakang partai yang bervariasi. Namun, temuan menunjukkan bahwa kesamaan partai politik pendukung tidak menjamin adanya dorongan kerja sama yang sinergis antara gubernur dan bupati/wali kota. Demikian pula perbedaan latar belakang kedudukan kepala daerah di dalam partai antara yang duduk di dalam kader atau nonkader relatif kecil memengaruhi kesamaan pandangan terhadap suatu isu kebijakan publik. Meskipun ada harapan, ternyata partai politik belum dapat diandalkan berperan dalam harmonisasi hubungan gubernur dengan bupati/wali kota. Ini terjadi karena tidak ada ikatan “ideologi” kepala daerah terhadap partai.

Absennya keterlibatan konstruktif partai politik terutama dalam isu-isu yang menyangkut hubungan antartingkat pemerintahan turut berkontribusi dan melanggengkan konflik antara gubernur dan bupati/wali kota. Dalam kasus di Bali, meskipun mayoritas kepala daerah (gubernur dan bupati/wali kota) berasal dari

satu partai yang sama, partai tidak menentukan sikap tegas atau mengarahkan anggotanya untuk memecahkan persoalan RTRW. Pernah suatu waktu DPD PDI-P Bali meminta seluruh kader dan anggotanya untuk mematuhi Perda RTRW Provinsi Bali, tetapi perintah itu tidak diindahkan dan konflik antara gubernur dan bupati meskipun sesama partai, terus saja terjadi.

Dalam situasi di mana masih terdapat persoalan distribusi kewenangan antara gubernur (provinsi) dan bupati/wali kota (kabupaten/kota), sangat diperlukan komunikasi politik yang lancar untuk memecahkan kebuntuan. Keahlian komunikasi terutama harus dimiliki oleh gubernur untuk dapat merangkul para bupati/wali kota agar kuat bekerja sama. Konflik antara gubernur dan bupati/wali kota seringkali terjadi lantaran komunikasi politik yang tidak baik antarlevel pemerintahan. Kasus Jawa Tengah menunjukkan bahwa Gubernur Bibit Waluyo yang memiliki latar belakang militer tidak mampu merangkul dengan baik para bupati/wali kota di wilayahnya. Bibit dipandang kurang supel dan kurang mampu mengomunikasikan pemerintahan dengan baik, bahkan tidak sedikit ucapannya yang dapat memicu ketegangan hubungannya dengan para bupati/wali kota.

Hubungan otonomi yang “setara” antara gubernur dan bupati/wali kota ditambah kompetisi politik yang terbuka di antara mereka sangat rentan menimbulkan konflik personal yang akan berdampak pada pelaksanaan pemerintahan selanjutnya. Rivalitas politik antara Bibit dan Sukawi dalam pemilihan langsung Gubernur Jawa Tengah, misalnya, berakhir dengan dendam personal. Dendam ini kemudian dibawa ke ranah pemerintahan sehingga muncul distorsi penyelenggaraan pemerintahan terutama yang berkaitan dengan hubungan kerja antara pemerintah provinsi dan kota. Contoh lain dari persoalan ini ditemukan juga di Kalimantan Barat. Pasalnya, Gubernur Kalbar Cornelis tidak mendukung pembentukan Provinsi Kapuas Raya lantaran ingin menghadang Bupati Sintang Crosby yang merupakan koordinator pembentukan Provinsi Kapuas Raya yang ingin maju dalam Pilgub Kalbar 2012. Sebelum Pilgub berlangsung, Cornelis sangat mengkhawatirkan kekuatan Crosby yang dapat menggeser kursinya. Setelah

<sup>16</sup> Sanksi terberat bagi kabupaten/kota yang tidak mengindahkan instruksi gubernur sebagaimana dalam Pasal 7a Ayat (4) adalah gubernur mengusulkan kepada kementerian/lembaga terkait untuk tidak mengalokasikan dana tugas pembantuan kepada kabupaten/kota yang bermasalah pada tahun anggaran berikutnya. Ketentuan ini tidak membuat bupati/wali kota khawatir, terlebih takut karena kebutuhan tugas pembantuan bukan dari mereka tetapi dari kementerian/lembaga yang terkait. Kementerian/lembaga terkait yang dimaksud dalam PP tersebut sangat tidak jelas merujuk pada program/kegiatan apa. Terlebih lagi, kementerian/lembaga “terkait” belum tentu menyetujui rekomendasi gubernur untuk tidak mengalokasikan dana tugas pembantuan.

berhasil mempertahankan kursi gubernurnya, Cornelis kemudian mengganti secara sepihak koordinator pembentukan Provinsi Kapuas Raya tanpa sepengetahuan Crosby.

Konflik antara gubernur dan bupati/wali kota seharusnya dapat dicegah atau setidaknya dikurangi jika ada lembaga lintas sektoral dan lintas wilayah yang dapat memecahkan persoalan terutama yang berkaitan dengan distribusi kewenangan. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah yang pernah dibentuk pemerintah sebenarnya dapat difungsikan untuk menyelesaikan persoalan umum lintas pemerintahan daerah. Sayangnya, lembaga ini tidak berfungsi dengan baik. Hingga saat ini tidak ada lembaga di tingkat nasional yang diberi mandat sebagai *focal point* untuk secara efektif menyelesaikan persoalan-persoalan dalam pembuatan dan implementasi kebijakan lintas sektoral dan lintas wilayah. Sebagai contoh, lembaga khusus yang berfungsi menyelesaikan persoalan lintas sektoral untuk persoalan tata ruang adalah Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional (BKPRN). Lembaga ini tidak berperan efektif dalam penyelesaian sengketa tata ruang di daerah terutama antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.<sup>17</sup> Lembaga ini secara umum seharusnya berfungsi untuk mengatur dan memperbaiki ketimpangan kapasitas lembaga, problem pelayanan, dan ketidaksinkronan pengaturan operasionalisasi pelayanan dengan tujuan nasional.

### **Implikasi Problem Hubungan Kekuasaan Gubernur-Bupati/Wali Kota**

Berbagai bentuk konflik telah diuraikan sebelumnya. Demikian juga dengan faktor-faktor yang menjadi penyebab serta yang memperkeruh persoalan hubungan kekuasaan antara gubernur dan bupati/wali kota. Hubungan konfliktual tersebut tentu saja memiliki implikasi yang sangat berarti bagi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia.

Dari persoalan kegamangan desain desentralisasi dan otonomi daerah sendiri akan berdampak pada kebingungan menetapkan

ketentuan struktur otoritas dan pembagian kewenangan antarlapis pemerintahan. Implikasi lebih lanjut dari ketidakjelasan aturan legal mengenai pembagian kewenangan antarperintahan akan menyebabkan kerancuan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Provinsi atau kabupaten akan kebingungan ketika merumuskan dan melaksanakan kebijakan publik sebagaimana mengikuti ketentuan yang tidak terarah. Provinsi dan kabupaten/kota lebih-lebih akan kebingungan jika akan merumuskan atau melaksanakan kewenangan, tetapi tidak disebutkan di dalam peraturan. Kondisi demikian menciptakan keraguan di antara mereka, apakah yang mereka laksanakan merupakan urusan umum (*general competence*) atau urusan sisa (*ultravires construction*), apakah melakukan urusan wajib (*obligatory function*) atau urusan pilihan (*discretionary function*)? Persoalan ini masih menggejala di Indonesia. Hampir semua urusan pemerintahan daerah cenderung melibatkan kerja simultan antartingkat pemerintahan (*concurrent*) sehingga tarik-menarik urusan antarlapis pemerintahan sangat besar.

Sejumlah implikasi serius dari bentuk-bentuk konflik antara gubernur dan bupati/wali kota dapat dirasakan, baik dari sisi provinsi maupun kabupaten/kota. Dari sisi provinsi, “perlawanan” atau “pembangkangan” kabupaten/kota terhadap provinsi menyebabkan program provinsi terutama yang terikat dalam kerangka dekonsentrasi dan tugas pembantuan tidak berjalan dengan baik. Pada akhirnya, tugas utama provinsi tidak berbeda seperti yang dilakukan oleh kabupaten/kota, yaitu melakukan program dalam kerangka otonomi daerah atau tidak dalam kerangka desentralisasi (dekonsentrasi dan tugas pembantuan) yang membutuhkan keterkaitan dengan lapis pemerintahan lainnya. Dalam kerangka otonomi daerah pun sebenarnya gubernur kesulitan mengimplementasikan kewenangannya karena pada dasarnya ia tidak memiliki wilayah yang jelas sebagaimana yang dimiliki oleh kabupaten/kota.

Implikasi negatif juga dirasakan oleh kabupaten/kota. Jika bupati tidak menghargai gubernur, pembangunan kabupaten dapat terkena imbas negatifnya. Bagaimanapun juga provinsi masih memiliki tanggung jawab sektor tertentu

<sup>17</sup> Berdasarkan Kepres Nomor 4 Tahun 2009, salah satu tugas BKPRN adalah menangani dan menyelesaikan masalah yang muncul dalam penataan ruang, baik di tingkat nasional maupun daerah, dan memberikan pengarahan serta saran pemecahannya.

meski berada di wilayah kabupaten tertentu. Sebagai contoh, Bupati Sintang gagal melakukan program di perbatasan dan jalan-jalan (terutama jalan provinsi) di Kabupaten Sintang rata-rata buruk lantaran tidak didukung atau diperhatikan oleh Gubernur Kalbar.

Implikasi yang lebih luas dari hubungan konfliktual antara gubernur dan bupati/wali kota adalah pembangunan daerah (masyarakat) akan tersendat karena fokus perhatian terletak pada konflik itu sendiri dan kepentingan sempit di baliknya. Masyarakat tidak akan optimal mendapatkan pelayanan dari pemerintah daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak hanya akan tersendat, tetapi juga menciptakan ketimpangan antardaerah, terutama jika ada perlakuan diskriminasi yang dilakukan gubernur terhadap kabupaten/kota yang dipimpin oleh bupati/wali kota “musuh” politiknya.

## Penutup

Dari persoalan yang telah diuraikan sebelumnya, pemerintah harus segera menentukan desain dan merevisi format hubungan antarlevel pemerintahan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Pengalaman penggunaan format *cooperative federalism*, secara tidak sengaja, sebagaimana praktik penyelenggaraan pemerintahan dewasa ini ternyata tidak cocok bagi Indonesia. Alih-alih mendorong kerja sama antarlevel pemerintahan, konflik pemerintahan antara gubernur dan bupati/wali kota seringkali mencuat lantaran format yang demikian. Dalam rangka menyelesaikan persoalan itu, evaluasi format/desain desentralisasi dan otonomi daerah untuk memperbaiki hubungan antarlevel pemerintah setidaknya diarahkan pada dua pilihan format. Pilihan pertama adalah menggunakan modifikasi model *dual federalism*. Pilihan kedua adalah menerapkan dengan konsisten model hubungan antartingkat pemerintahan negara-negara kesatuan (*unitary*).

Jika model modifikasi *dual federalism* yang dipilih, provinsi ditempatkan sebagai daerah otonom yang memiliki otoritas dominan untuk mengatur pemerintah kabupaten/kota hingga desa. Dalam hal ini, pemerintahan kabupaten/kota hingga desa dapat tidak berstatus otonom melainkan merupakan kepanjangan

dari pemerintah provinsi. Kalaupun memiliki otonomi, kadarnya relatif kecil. Pemerintahan kabupaten/kota hingga desa hanya melaksanakan kekuasaan yang secara eksplisit diserahkan oleh provinsi. Dengan kata lain, provinsi memiliki otoritas untuk menentukan jumlah dan jenis otoritas yang dijalankan oleh pemerintahan di bawahnya. Karena perlakuan setiap provinsi terhadap pemerintahan lokal berbeda, otoritas yang dimiliki oleh setiap pemerintahan lokal sangat bervariasi.

Apabila pemerintah memutuskan untuk konsisten menggunakan model hubungan bertingkat sebagaimana ciri negara kesatuan, setidaknya pembagian kewenangan di setiap level pemerintahan harus terumuskan dengan jelas disertai dengan pengawasan yang berjenjang. Pada umumnya, pemerintahan provinsi bertindak atas nama pemerintah pusat. Kewenangan provinsi tidak lebih strategis dari kewenangan nasional dan tidak lebih operasional dari pemerintahan kabupaten/kota. Setidaknya ada tiga hal yang harus dipenuhi sebagai prasyarat pelaksanaan model *unitary* murni. Pertama, pengembangan kebijakan dan standar pelayanan ditentukan oleh pemerintah di level nasional. Kedua, pengawasan implementasi pemerintahan lokal dilakukan oleh *intermediary institution* atau tingkat provinsi. Ketiga, pelayanan publik langsung diberikan oleh pemerintah daerah di bawah provinsi. Tujuan memosisikan provinsi sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah nasional adalah sebagai kontrol politik, kendali regulasi ekonomi, dan ketertiban pada detail administrasi pelayanan publik.

Pilihan atas format modifikasi *dual federalism* atau *unitary* murni tentu saja memiliki implikasi pengaturan mekanisme administrasi (birokrasi) dan politik yang berbeda. Variasi pengaturan mekanisme administrasi dan politik dapat berupa banyak hal. Jika format modifikasi *dual federalism* yang diambil, tentu saja titik berat otonomi daerah berada di level provinsi. Provinsi memiliki otoritas menentukan besaran kewenangan yang dapat dijalankan oleh kabupaten/kota hingga desa. Program kebijakan dan anggaran dalam kadar tertentu berasal dari provinsi sehingga mengikat kabupaten/kota untuk “mematuhi” kebijakan provinsi. Kadar otonomi

atau diskresi yang dimiliki kabupaten/kota harus lebih kecil dibandingkan yang dimiliki provinsi. Dengan demikian, mekanisme pemilihan bupati/wali kota, baik langsung maupun tidak langsung dalam format ini tidak memengaruhi “kepatuhan” bupati/wali kota terhadap gubernur.

Variasi pengaturan mekanisme administrasi dan politik untuk pilihan format *unitary* dapat lebih beragam dibanding format *dual federalism*. Otonomi dapat diberikan di tingkat provinsi atau kabupaten, dan dapat keduanya sekaligus. Otonomi yang diberikan di dua level (provinsi dan kabupaten/kota) sekaligus dapat mengarahkan pada kewenangan yang tumpang-tindih atau tarik-ulur atas kewenangan yang terlihat *concurrent*. Oleh karena itu, pembagian kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota harus terinci jelas. Hal terpenting dari model ini adalah arahan dan pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah tidak boleh terputus.

Jika titik berat diletakkan di tingkat kabupaten/kota, gubernur memiliki kewenangan hanya sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah pusat. Otoritas gubernur dalam hal ini hanya melaksanakan koordinasi program pusat, pengawasan, dan pembinaan administrasi pemerintahan. Provinsi memiliki tugas utama untuk memastikan kebijakan yang diambil di tingkat kabupaten/kota tidak menyimpang dari pengembangan kebijakan dan standar pelayanan yang telah ditentukan oleh pemerintah di level nasional. Dengan demikian, otonomi yang dimiliki kabupaten/kota selalu dalam “pemantauan” provinsi. Dalam konteks ini, bupati/wali kota dapat dipilih langsung. Sementara itu, sangat aneh jika gubernur dipilih dari pemilihan umum langsung. Konsekuensinya, SKPD otonom di tingkat provinsi tidak diperlukan.

Dalam format *unitary*, titik berat otonomi dapat juga diletakkan di tingkat provinsi. Otonomi yang dimiliki provinsi masih dalam bentuk kebijakan dan bukan pada operasionalisasi teknis. Otonomi provinsi hanya dalam kerangka kewenangan umum (*general competence*) dan sisa (*ultravires construction*). Dekonsentrasi hanya dapat diberikan oleh pemerintah pusat ke provinsi. Tugas pembantuan hanya dapat diberikan oleh pemerintah pusat ke daerah otonom dan bukan daerah otonom yang lebih tinggi ke daerah

otonom yang lebih rendah. Pemilihan kepala daerah secara langsung dapat diberlakukan, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Dalam format ini, pemilihan bupati/wali kota yang dilakukan secara langsung sangat tidak efisien. Hal ini mengingat kabupaten/kota hanya melaksanakan kebijakan sebagaimana telah diwajibkan oleh pemerintah pusat dan yang diperbantukan atau didelegasikan oleh provinsi. Otonomi yang dimiliki kabupaten/kota sebenarnya hanya merupakan diskresi untuk memudahkan operasionalisasi pelayanan dasar.

Beberapa pilihan format desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana telah diuraikan sebelumnya merupakan agenda reformulasi sistem jangka panjang. Relasi kekuasaan yang tidak harmonis antara gubernur dan bupati/wali kota dapat diselesaikan dengan beberapa agenda jangka menengah dan pendek. Agenda perbaikan dalam jangka waktu menengah yang semestinya dilakukan pemerintah adalah perbaikan peraturan perundangan dan penegakannya secara tegas. Sebagaimana telah disinggung dalam bab-bab sebelumnya, peraturan yang sementara ada tidak memberikan penguatan posisi gubernur sebagai *intermediary institution* dalam sistem *unitary*. Beberapa peraturan pemerintah yang telah berupaya memperkuat posisi gubernur tampak hanya sebagai pemanis instrumen kelembagaan karena peraturan-peraturan ini tidak dapat dieksekusi. Sebut saja PP Nomor 23 Tahun 2011 yang telah memuat aturan sanksi, tetapi tetap tidak efektif membuat para bupati/wali kota “patuh” pada gubernur.

Beberapa hal perbaikan yang penting untuk dimuat dalam substansi peraturan dalam rangka memperkuat posisi gubernur sebagai *intermediary institution* dalam konteks *unitary* antara lain adalah ketentuan pengaturan dekonsentrasi dan tugas pembantuan, pengaturan monitoring dan evaluasi Perda kabupaten/kota, dan mekanisme pemberian *reward and punishment* kepada kabupaten/kota. Dalam rangka memperkuat posisi provinsi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dari pemerintah pusat seharusnya bertingkat. Urusan yang didekonsentrasikan atau ditugaskanbantuan oleh pemerintah pusat harus melewati provinsi sebelum sampai ke kabupaten/kota dan desa. Intervensi langsung

pemerintah pusat ke kabupaten/kota dan desa seharusnya hanya dilakukan ketika dalam kondisi yang benar-benar darurat, misalnya menyangkut wabah penyakit dan konflik.

Kewenangan monitoring dan evaluasi Perda kabupaten/kota juga seharusnya menjadi domain provinsi. Pengawasan terhadap perda kabupaten/kota seharusnya dilaksanakan secara preventif dan represif sekaligus oleh provinsi. Dengan demikian, provinsi memiliki kekuasaan membatalkan perda-perda kabupaten/kota yang bermasalah. Dalam hal ini pemerintah pusat hanya memiliki kewenangan uji material peraturan jika ada komplain ketidakpuasan kabupaten/kota atas keputusan provinsi.

Dalam kadar minimal, jika pengaturan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dilakukan secara bertingkat serta kewenangan pembatalan perda kabupaten/kota oleh provinsi berjalan dengan baik, mekanisme pemberian *reward and punishment* oleh provinsi kepada kabupaten/kota dapat dilembagakan. Penilaian kinerja kabupaten/kota seharusnya cukup dilakukan oleh provinsi. Bagi kabupaten/kota yang berkinerja buruk, provinsi dapat menunda atau mengurangi anggaran dekonsentrasi, tugas pembantuan, atau subsidi lainnya. Sebaliknya, bagi kabupaten/kota yang berprestasi, provinsi dapat memberikan apresiasi berupa penambahan program atau subsidi anggaran tertentu.

Agenda jangka pendek yang seharusnya dilakukan untuk menyelesaikan kebuntuan persoalan hubungan kekuasaan gubernur dengan bupati/wali kota adalah mengefektifkan lembaga-lembaga penyelesai konflik antarlevel pemerintahan. Beberapa lembaga lintas sektoral dan wilayah sebenarnya telah terbentuk untuk mengantisipasi konflik antarlevel pemerintahan namun belum efektif. Sebut saja lembaga, seperti DPOD dan BKPRN. Pemerintah harus segera mengoptimalkan lembaga-lembaga seperti ini, tidak hanya menyelesaikan tetapi juga mencegah konflik.

Jika kelembagaan di tingkat nasional belum memadai untuk memberikan jaminan ketertiban pengaturan kewenangan di tingkat lokal, institusi lokal sebenarnya dapat melakukan *by pass* kewenangan itu dengan membuat konsensus antarinstansi di tingkat lokal, termasuk

antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Proses deliberasi antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota harus terbuka agar kelompok-kelompok nonpemerintah dapat terlibat aktif dalam menentukan kebijakan yang tidak berorientasi pada kepentingan sempit.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Bowman, Ann O'M. dan Richard C. Kearney. 2003. *State and Local Government: The Essentials*, Second Edition. Boston, New York: Houghton Mifflin Company.
- Cheema, G. Shabbir dan Dennis A. Rondinelli (Eds.). 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills, London, New Delhi: Sage Publications.
- Etzioni-Halevy, Eva. 1983. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London, Boston, Melbourne and Henley: Routledge & Kegan Paul.
- Mawhood, Philip. 1983. "Decentralization: the Concept and the Practice," dalam Philip Mawhood (Ed.), *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*. Chicester, New York, Brisbane, Toronto, Singapore: John Wiley & Sons.
- O'Neill, Kathleen. 2005. *Decentralizing The State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. New York: Cambridge University Press.
- Rhodes, R.A.W. 1995. "The Institutional Approach", dalam David Marsh dan Gerry Stoker. *Theory and Methods in Political Science*. London: MacMillan Press.
- Saito, Fumihiko. 2008. "Decentralization and Local Governance: Introduction and Overview", dalam Fumihiko Saito (Ed.), *Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Shah, Anwar dan Sana Shah. 2006. "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments," dalam Anwar Shah (Ed.). *Local Governance in Developing Countries*. Washington: The World Bank.

### Surat Kabar dan Website

- Antara. 2009. "Gubernur Diminta Selesaikan Konflik di Pamekasan," [online] dalam <http://www.antarajatim.com/lihat/cetak/21474>, [diakses 14 Januari 2010].