

PROBLEMATIKA PERAN GANDA GUBERNUR DI DAERAH OTONOMI KHUSUS*

Mardyanto Wahyu Tryatmoko

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 regent/city contributed to the ambiguity of the dual role of the governor. The problems faced by the governor due to such system are assumed to be very complex in the special autonomous regions, even though the emphasis area of autonomy of this region lies in the province.

Keywords: *Government, dual role, problematics, decentralization, special autonomy*

Abstrak

Dinamika sistem desentralisasi dan otonomi daerah yang menyertai demokratisasi di Indonesia turut mengubah peran gubernur sebagai lembaga yang memainkan peran sentral dalam hubungan pusat-daerah. Meskipun gubernur memiliki peran ganda, baik sebagai wakil pemerintah pusat maupun wakil daerah, posisi ini tampak ambigu ketika kabupaten/kota memiliki kekuasaan juga untuk mengatur daerahnya secara otonom. Pemberian otonomi dan otoritas yang besar di samping pemilihan kepala daerah secara langsung di tingkat provinsi dan kabupaten/kota turut berkontribusi pada ambiguitas peran ganda gubernur. Persoalan yang dihadapi gubernur diasumsikan sangat kompleks di daerah otonomi khusus, meskipun penekanan titik berat otonomi berada di tingkat provinsi.

Kata kunci: gubernur peran ganda problematika, desentralisasi, otonomi khusus.

Pendahuluan

Selama lebih dari satu abad pelaksanaan desentralisasi, bangsa ini masih dihadapkan pada persoalan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga pemerintahan yang belum stabil. Kini persoalan hubungan kekuasaan antarlevel pemerintahan itu dapat dengan jelas dicermati dari posisi gubernur. Sebagai *intermediary institution* gubernur (menunjuk lembaga provinsi) menghadapi posisi problematik atau dilematik, yaitu bagaimana menerapkan kebijakan dari pemerintah nasional (pusat) dan menyelaraskan hubungan dengan lembaga-lembaga di dalam lingkup pemerintahannya.

Berbagai upaya untuk memperjelas kewenangan dan hubungan antarlembaga pemerintahan sudah banyak ditempuh oleh negara. Di awal reformasi, bangsa Indonesia telah sepakat memberikan dasar pengaturan yang lebih jelas mengenai otonomi daerah di dalam konstitusi. Melalui amandemen kedua konstitusi, bangsa ini mengatur beberapa hal substantif mengenai pemerintahan daerah. *Pertama*, wilayah (daerah) pemerintahan dibagi secara jelas ke dalam provinsi, kabupaten dan kota, di mana setiap pemerintahan di wilayah tersebut berhak menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali yang menjadi urusan pemerintah (nasional). *Kedua*, untuk mendukung otonomi daerah itu, setiap pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, kepala pemerintahan daerah yang dipi-

* Penelitian dengan judul tersebut dilakukan oleh tim peneliti yang beranggotakan: Mardyanto Wahyu Tryatmoko (koordinator), Afadlal, Tri Ratnawati, dan Heru Cahyono.

lih secara demokratis (tidak disebutkan secara langsung), dan berhak menetapkan peraturan daerah. *Ketiga*, hubungan kekuasaan antarpemerintahan harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah serta hubungan pelaksanaan kewenangan yang harus memperhatikan keadilan dan keselarasan. *Keempat*, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus/istimewa dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

Baik Undang-undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dikeluarkan sebelum amandemen kedua UUD 1945 maupun UU No. 32 Tahun 2004 yang merevisinya tidak memuat pasal-pasal yang bertentangan dengan konstitusi. Namun, dalam praktiknya, pengaturan mekanisme desentralisasi di dalam kedua UU tersebut masih banyak yang rancu, terutama dalam mengatur mekanisme demokrasi dan administrasi pemerintahan lokal. Tidak dapat dipungkiri bahwa di dalam praktiknya, hubungan kekuasaan dan distribusi kewenangan antartingkat pemerintahan menjadi polemik yang panjang. *Pertama*, masih ada kegamangan menempatkan titik berat otonomi daerah sehingga terjadi kekaburan distribusi kewenangan dan kekuasaan antardaerah. *Kedua*, berseraknya titik berat otonomi daerah tidak selaras dengan pilihan prosedur demokrasi lokal, yaitu pemilihan langsung kepala daerah (pilkada). Karena pilkada, aktor lokal bisa memainkan apa saja termasuk menggunakan kebijakan di daerah dan lintas daerah. *Ketiga*, hubungan kekuasaan dan distribusi kewenangan (urusan) antarpemerintahan masih belum jelas sehingga menimbulkan konflik antarpemerintahan daerah. *Keempat* karena terperangkap oleh persoalan administrasi, negara mengabaikan hak-hak tradisional dan adat.

Sejak *Decentralizatie Wet* 1903 diberlakukan hingga saat ini tampak desentralisasi di Indonesia belum dapat dijadikan sarana untuk memastikan demokrasi dan jaminan hidup rakyat berjalan dengan baik. Persoalan desentralisasi di Indonesia masih berkuat pada pencarian formula hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat (nasional) dengan daerah (lokal), antar-daerah, dan intra-daerah. Pola hubungan kekuasaan an-

tara pemerintah nasional dan lokal diwarnai oleh persoalan derajat otonomi. Persoalan hubungan kekuasaan antardaerah otonom diwarnai dengan tiadanya kejelasan pembagian kewenangan. Sementara itu, persoalan hubungan kekuasaan di dalam internal daerah selalu diwarnai dengan pergulatan perebutan dan penggunaan kekuasaan yang tidak demokratis.

Pergeseran sistem desentralisasi dan otonomi daerah pascareformasi turut mengubah kedudukan dan peran gubernur sebagai lembaga yang memainkan peran sentral dalam hubungan Pusat-Daerah. Meskipun gubernur memiliki peran ganda sebagai wakil pemerintah pusat dan masyarakat di daerah, posisi ini tampak ambigu ketika kabupaten/kota diberi juga kekuasaan (otonomi) untuk mengatur dirinya sendiri. Dengan kata lain, pemberian otonomi kewenangan yang luas dan sekaligus pemilihan langsung kepala daerah di saat yang sama di tingkat provinsi dan kabupaten/kota turut menyebabkan ambiguitas peran ganda gubernur. Sementara itu, selain tidak ada klausul mengenai “hierarki” antartingkat pemerintahan, baik UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004 juga tidak mengatur dengan jelas fungsi dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Ambiguitas hubungan antartingkat pemerintahan ini diasumsikan memunculkan pelbagai permasalahan, baik berupa tidak tersampainya program-program pemerintah pusat hingga ke masyarakat bawah maupun konflik antara provinsi dan kabupaten/kota.

Meskipun pemerintah mengeluarkan PP No. 19/2010 dan diperbarui dengan PP No. 23/2011 untuk mengatasi permasalahan antartingkat pemerintahan, efektivitas PP ini masih diragukan oleh banyak pihak. PP ini dapat tidak berlaku di daerah-daerah yang memiliki status sebagai daerah khusus/istimewa. Permasalahan-permasalahan yang dihadapi gubernur akibat dualisme perannya diasumsikan dapat lebih kompleks daripada yang muncul di daerah-daerah normal. Berdasarkan uraian tersebut, ada dua pertanyaan besar yang diajukan dalam studi eksploratif ini. *Pertama*, permasalahan-permasalahan apa yang dihadapi gubernur sebagai alat Pusat dan Daerah di daerah otonomi khusus? *Kedua*, bagaimana implikasi permasalahan dari peran ganda gubernur tersebut terhadap efektivitas pemerintahan daerah?

Untuk mengungkap dan memahami gambaran empirik mengenai persoalan-persoalan peran ganda gubernur, studi ini menggunakan metode kualitatif-eksploratif dengan mengambil kasus di empat daerah otonomi khusus/istimewa, yaitu Aceh, Daerah Khusus Ibu kota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Papua. Studi kasus yang digunakan dalam studi ini mendasarkan pada beberapa teknik yang sama dengan studi sejarah, tetapi studi kasus menambah dua sumber bukti, yaitu observasi langsung dan wawancara yang sistematis.¹ Oleh karena itu, pengumpulan data primer dilakukan dengan serangkaian wawancara mendalam dengan sejumlah narasumber di daerah dengan teknik *purposive sampling*. Sementara itu, data sekunder dicari dari studi pustaka, penelusuran dokumen, kliping koran, dan internet. *Focus Group Discussion* juga diselenggarakan untuk memperkaya data dan informasi.

Secara substantif, studi mengenai otoritas pemerintah provinsi dalam relasinya dengan pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah pusat ini menggunakan pendekatan institusi (*institutionalism*). Secara umum, *institutionalism* merupakan pendekatan yang melihat bagaimana institusi-institusi bertindak dan bagaimana dinamika hubungan antarorganisasi atau institusi yang sedang atau akan dibangun.² 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 antar-institusi, di mana kekuasaan gubernur menjadi titik perhatian. Meskipun demikian, aspek managerial administrasi tetap disinggung meskipun dalam

porsi untuk menjelaskan dinamika persoalan kekuasaan tersebut.

Peran Gubernur di antara Desentralisasi dan Dekonsentrasi

Berbicara mengenai 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.³ Menurut Mawhood, secara konseptual desentralisasi dan dekonsentrasi merupakan sistem yang jelas perbedaannya.⁴ Tabel 1 berikut ini memberikan perbedaan konsep antara dekonsentrasi dan desentralisasi.

Tabel 1. Perbedaan Konsep Dekonsentrasi dan Desentralisasi

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

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

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

¹ Robert K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, (California: Sage Publications, Inc., 1984).

² R.A.W. Rhodes, "The Institutional Approach", dalam David Marsh dan Gerry Stoker, *Theory and Methods in Political Science*, (London: MacMillan Press, 1995).

³ 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).

⁴ 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, and Singapore: John Wiley & Sons, 1983).

administrasi lebih kepada mekanisme distribusi atau pembagian kewenangan (urusan). Politik 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 ataupun berkembang, baik untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas pemerintahan maupun 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.⁵

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-penguasa pusat dan tergantung pada dukungan mereka. Pengguna kekuasaan yang membuat kebijakan-kebijakan formal adalah perangkat pemerintahan yang ditunjuk secara terpusat.

Di dalam praktik, kekacauan pemerintahan dapat terjadi dari persoalan keaburan 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 praktik, baik desentralisasi maupun dekonsentrasi. Terkadang praktik sistem dekonsentrasi dirancang dan diberi label desentralisasi. Demikian juga struktur desentralisasi sering kali 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 keaburan 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 meredefinisi 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 level struktur administrasi yang mana. *Kedua*, adalah persoalan koordinasi untuk mengharmonisasi pelaksanaan fungsi-fungsi yang terbagi di setiap level pemerintahan.⁶ Perdebatan mengenai dekonsentrasi dan desentralisasi menjadi tidak begitu penting ketika setiap level 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, dimana 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 *consultative* untuk mencapai koordinasi.

Meskipun dalam konteks otonomi daerah di Indonesia hubungan antara gubernur dan bupati/wali kota adalah sejajar, gubernur memiliki fungsi sentral untuk menjaga kesatuan bangsa. Berdasarkan UU No. 32/2004 pasal 38, gubernur diberi kekuasaan oleh pemerintah pusat dalam tiga hal, yaitu (i) Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/

⁵Kathleen O'Neill, *Decentralizing The State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*, (New York: Cambridge University Press, 2005).

⁶Fumihiko Saito, "Decentralization and Local Governance: Introduction and Overview", dalam Fumihiko Saito (Ed.), *Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective*, (Heidelberg: Physica-Verlag, 2008).

kota; (ii) Koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota; (iii) Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Ketiga tugas dan wewenang tersebut menunjukkan posisi provinsi sebagai wakil pemerintah pusat. Tugas pembinaan, koordinasi, dan pengawasan yang dilekatkan pada gubernur sebagai bentuk dekonsentrasi pada praktiknya tidak selaras dengan fungsi desentralisasi yang juga dimilikinya, terlebih ketika dihadapkan pada otonomi (desentralisasi) yang dimiliki kabupaten/kota.

Kenyataannya, otonomi kabupaten/kota dan provinsi dipertegas dengan pemilihan kepala daerah secara langsung. Mekanisme pemilihan ini semakin mempertegas hubungan antarlevel pemerintahan yang tidak hierarkis sehingga banyak Wali kota/bupati yang tidak lagi mengindahkan instruksi, bahkan usulan gubernur sekalipun mengatasnamakan wakil pemerintah pusat. Beberapa faktor yang menyebabkan ketidakpatuhan bupati terhadap gubernur antara lain: (i) Pembagian kewenangan antarpemerintahan yang tidak jelas; (ii) Tidak ada pembiayaan administrasi untuk kabupaten/kota dari provinsi; (iii) Kontestasi politik yang terbuka dalam pilkada; (iv) Intervensi kepentingan politik subjektif dalam kebijakan publik.

Walaupun demikian, beberapa daerah otonomi khusus yang mengatur dengan jelas antara kewenangan administrasi dan kekuasaan antara gubernur (provinsi) dengan Wali kota/bupati (kota/kabupaten) tidak menunjukkan gejala disharmoni. Daerah Khusus Ibu kota Jakarta yang meletakkan titik berat otonomi di tingkat provinsi lebih memperlihatkan hubungan serasi daripada konflik antara provinsi dan kabupaten/kota. Kabupaten dan kota ditempatkan sebagai daerah administratif (bukan otonom) yang merupakan sub-ordinat provinsi. Dengan demikian, bupati dan Wali kota seharusnya loyal terhadap gubernur karena hubungan mereka terikat dalam struktur hierarki. Bupati dan Wali kota tidak dipilih langsung, tetapi diangkat dari pejabat sipil atas usul gubernur.

Kekhususan sebagai ibu kota negara menempatkan Jakarta lebih banyak berperan

sebagai eksekutor program nasional daripada menjalankan ide lokal. Ini tidak salah karena kewenangan yang dimiliki DKI Jakarta dalam banyak hal bersinggungan dengan kepentingan Pemerintah Pusat. Konsekuensinya, banyak peraturan daerah yang dihasilkan oleh gubernur dan DPRD diarahkan untuk mendukung Peraturan Pemerintah tertentu. Atau sebaliknya, Peraturan Pemerintah selalu dibutuhkan untuk memayungi perda yang sesungguhnya juga diinisiasi oleh Pemerintah Pusat. Anggaran untuk pelaksanaan kegiatan pun disinergikan dengan kementerian terkait yang masuk dalam struktur APBN. Setidaknya, *cost sharing* antara pemerintah daerah dengan Pemerintah Pusat sering dijalankan untuk mengatasi keruwetan persoalan ibu kota negara. Satu indikasi lagi yang mendukung ‘sentralisasi’ adalah adanya struktur deputi gubernur yang terpisah dengan SKPD dalam struktur pemerintahan DKI Jakarta.

Kasus Jakarta menunjukkan bahwa derajat otonomi daerah relatif kecil karena konteks determinasi pemerintah nasional sangat besar dalam hal “standardisasi” wilayah ibu kota negara modern. Dengan kata lain, intervensi pemerintah pusat dalam pengaturan daerah ini sangat besar sehingga tampak bahwa pemerintah daerah khusus Jakarta seolah-olah tidak memiliki otonomi. Negosiasi antarpolitisi untuk menentukan kebijakan lokal masih menunjukkan bentuk-bentuk otonomi, tetapi hal itu lebih banyak sebagai respons program Pemerintah Pusat daripada kepentingan masyarakat lokal. Sekali lagi, hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pengaturan yang ada di DKI Jakarta merupakan hasil kompromi atau lebih banyak merupakan intervensi Pusat.

Satu lagi daerah otonom khusus yang menunjukkan kekhasan sehingga konflik antara gubernur dengan bupati/wali kota tidak terlihat adalah Daerah Istimewa Yogyakarta. Baik provinsi maupun kabupaten/kota memiliki hak otonomi dan memiliki fungsi desentralisasi. Keistimewaan Yogyakarta ditunjukkan oleh kekuasaan gubernur yang tidak melalui pemilihan umum. Kedudukan simbolik sultan sebagai penguasa kultural di samping sebagai kepala pemerintahan diasumsikan mengikat “kepatuhan” bupati/wali kota. Hubungan hierarki

antara provinsi dan kabupaten/kota tidak terikat oleh struktur pemerintahan modern dalam konteks dekonsentrasi, tetapi lebih pada kesadaran simbolik kultural dalam konteks monarki.

Posisi gubernur DIY akibat keistimewaan-nya bukan tanpa masalah. Yogyakarta sebagai daerah istimewa yang tadinya damai justru diusik oleh pemerintah pusat dengan mempertanyakan keistimewaan-nya. Hingga kini penetapan gubernur masih menjadi tarik ulur antara DIY dengan pemerintah pusat. Presiden SBY mengusik kekhususan Yogyakarta dengan mendesak penggunaan prosedur pemilihan gubernur secara langsung dan memisahkan kedudukan gubernur dan sultan dengan alasan penegakan demokrasi dan penghapusan monarki. Desakan Pemerintah Pusat untuk menyeragamkan prosedur demokrasi semacam ini justru menyebabkan ketegangan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan DIY dan di antara kelompok-kelompok di dalam DIY sendiri. Hal ini menjadi salah satu pertanyaan mendasar tentang itikad baik pemerintah pusat dalam memperhatikan keragaman daerah dan sekaligus memelihara perdamaian. Sementara itu, banyak pihak yang mempertanyakan efektivitas pemerintahan DIY karena kuatnya patrimonialisme dan feodalisme menyebabkan tidak banyak gagasan yang berkembang.⁷

Sebagai daerah istimewa, Yogyakarta memang belum memiliki otonomi khusus yang diatur secara formal di dalam UU. Kekhususan perihal posisi kepala daerah dwi-tunggal yang melekat pada Yogyakarta selama ini masih sekadar berbentuk konsensus antarmasyarakat Yogyakarta dan antara Yogyakarta dengan pemerintah nasional. Persoalannya, konsensus ini sangat lemah sehingga bentuk otonomi khusus yang dimiliki Yogyakarta mudah sekali dipertanyakan oleh pihak-pihak tertentu. Karena belum memiliki payung hukum, konsensus mengenai kekuasaan gubernur membuka peluang bagi banyak pihak untuk menggugat-nya.

Sementara itu, dua daerah otonom khusus lainnya, Aceh dan Papua diasumsikan memiliki persoalan hubungan pemerintahan yang lebih kompleks dibanding daerah-daerah

normal. Aceh memiliki kebebasan membentuk lembaga-lembaga yang mendukung pemerintahan lokal. Oleh karena itu, lembaga-lembaga lokal seperti Wali Nangroe diasumsikan turut memengaruhi efektivitas hubungan pemerintahan antara provinsi dan kabupaten/kota. Selain itu, hubungan antara provinsi dengan kabupaten di Aceh boleh jadi lebih problematik mengingat proses re-integrasi masyarakat pascakonflik belum sepenuhnya berjalan dengan mulus. Permasalahan re-integrasi GAM di berbagai level kehidupan ini sedikit banyak berpengaruh terhadap pola hubungan provinsi dengan kabupaten, setidaknya karena alasan berikut: (i) naiknya beberapa eksponen mantan GAM, baik itu menjadi gubernur maupun bupati mesti diakui menimbulkan masalah psikologis di beberapa tempat. Selama masa konflik, GAM diketahui juga menyerang kantor-kantor pemerintahan dan aparat pemerintahan, termasuk menculik kepala-kepala desa. Ketika kini antara mantan GAM dengan aparat pemerintahan berada di dalam satu jajaran pemerintahan, niscaya perasaan “kita” dan “mereka” belum sepenuhnya hilang. Perasaan saling curiga masih relatif tinggi.⁸ Suasana psikologis demikian bukan tidak mungkin masih menghinggapi pula dalam hubungan antara provinsi dengan kabupaten, khususnya bila bupati dipegang oleh unsur bukan GAM. Sebagaimana diketahui beberapa wilayah di Aceh khususnya di Aceh bagian tengah dan selatan (seperti Kabupaten Bener Meriah) dalam sejarah konflik di masa lalu merupakan pendukung-pendukung NKRI, setidaknya memiliki afiliasi politik yang pro-Jakarta,⁹ sekaligus

⁸ Di Kabupaten Aceh Utara ketika bupatinya dipegang oleh mantan GAM, para pegawai di jajaran pemerintahan di sana melihat bupati baru bagaikan “orang asing” yang begitu saja masuk ke dalam lingkungan mereka. Perasaan demikian kian terpelihara juga lantaran bupati yang mantan GAM biasanya membawa sendiri penasihatnya, dan kurang mempercayai staf-staf yang ada di pemerintahan kabupaten.

⁹ Masyarakat Gayo di Aceh Tengah ikut terseret dalam konflik bersenjata. Dalam perspektif mempertahankan NKRI, muncullah inisiatif beberapa kelompok di Aceh Tengah serta beberapa daerah lain di dataran tinggi Gayo untuk membentuk kelompok dengan nama seperti Front Pembela Merah Putih, Garuda, dan Pujakesuma. Kelompok-kelompok sipil bersenjata yang lahir sebagai solidaritas melawan GAM. Lihat, Irine Hiraswari Gayatri (Ed.), *Runtuhnya Gampong di Aceh*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan P2P LIPI, 2008), hlm. 196–197.

⁷ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Jogjakarta: Tarik Ulur Kepentingan, Konflik Elite, dan Isu Perpecahan*, (Yogyakarta: Pinus Book Publisher, 2009).

memiliki sikap yang skeptis dan bersikap kontra terhadap perjuangan GAM. (ii) Secara kultural Aceh tidaklah homogen, khususnya bila kita berbicara mengenai dua kebudayaan besar di sana antara budaya Aceh dengan budaya Gayo.¹⁰ Dalam tradisi pemerintahan desa di Tanah Gayo misalnya tidak dikenal istilah *gampong* atau *keuchik*, melainkan sebutan kampung atau kepala kampung/kepala desa karena kampung di Gayo telah lama “ditaklukkan” oleh UU No. 5/1974 dan kemudian UU No. 5/1979. Inilah mengapa ketika di sepenjuru Aceh pascaera otonomi bergema tuntutan kembali ke *gampong*, justru orang-orang Gayo merasa keberatan lantaran “kampung”-lah yang lebih dikenal di daerah Gayo.¹¹

Demikian juga dengan Papua yang jelas memiliki perbedaan sistem atau mekanisme hubungan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Jika dicermati, kekhususan Papua dibanding daerah lainnya terletak di struktur pemerintahan provinsi. Karena persoalan-persoalan etnis atau identitas lokal sangat kuat, masyarakat Papua perlu mewartakan kepentingan suku yang beragam di dalam lembaga yang disebut sebagai Majelis Rakyat Papua (MRP). MRP merupakan lembaga legislatif selain Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP). Kedua lembaga ini yang berperan penting dalam perumusan kebijakan daerah (provinsi), terutama berupa peraturan daerah provinsi (perdas) dan peraturan daerah khusus (perdasus).¹² Persoalannya, titik berat otonomi khusus Papua yang diletakkan di tingkat provinsi dengan segala kerumitan strukturnya tampak tidak sinkron dengan sistem yang terbangun di tingkat kabupaten/kota. Ketika provinsi menjalankan kekhususannya,

¹⁰Budaya Gayo berlaku di sebagian wilayah di Aceh sebelah Tengah, Tenggara, dan Timur seperti Bener Meriah, Gayo Lues, Singkil, dan Tamiang. Kebudayaan di daerah ini memiliki ciri-ciri kesamaan berdasarkan pola-pola budaya Melayu Tua, terutama sangat tampak pada karakteristik bahasa ibu, adat dan kesenian tradisi yang dimiliki.

¹¹Lihat Irine Hiraswari Gayatri, *Op.cit.*, hlm. 184–187.

¹²Perdas sama dengan peraturan daerah provinsi lainnya yaitu untuk mengatur lebih lanjut segala hal yang berkaitan dengan urusan wajib dan pilihan sebagaimana disebutkan dalam UU No. 32/2004. DPRP selalu berkolaborasi dengan gubernur dalam proses legislasi pembuatan perdas. Dalam kekhususan Papua, pembuatan perdasus selalu melibatkan MRP karena substansinya berkaitan dengan persoalan-persoalan adat.

kabupaten/kota masih terikat dengan sistem sebagaimana tersebut di dalam UU No. 32/2004. Oleh karena itu, kebijakan-kebijakan kekhususan Papua sulit diimplementasikan karena rujukan pelaksanaan pemerintahan daerah yang tidak sinergis antara provinsi dan kabupaten/kota dalam menerjemahkan kekhususan dan sistem dalam UU No. 32/2004.¹³ Asumsinya, terdapat banyak hubungan problematik antara provinsi dan kabupaten/kota di Papua terkait pelaksanaan kewenangan-kewenangan khusus yang menjadi domain provinsi dan kewenangan desentralisasi yang juga dimiliki kabupaten/kota.

Problematisasi Kekuasaan Gubernur dalam Otonomi Khusus

Kekaburan kekuasaan gubernur di daerah otonomi khusus seperti Papua, Aceh, dan Yogyakarta sebenarnya mencerminkan carut-marutnya pembagian kewenangan di antara institusi-institusi pemerintahan, baik di tingkat nasional maupun lokal karena kepentingan parsial elite. Hal ini menunjukkan bahwa tidak ada yang salah dengan desentralisasi, tetapi sistem hubungan kekuasaan di mana desentralisasi itu berlangsung.¹⁴ Kekaburan kewenangan atau kekuasaan institusi-institusi lokal dapat dibaca dari misalnya eksklusivisme politik bupati-bupati yang dapat memotong (*by pass*) kewenangan gubernur secara langsung untuk berhubungan dengan lembaga-lembaga nasional dan eksklusivisme politik gubernur yang tidak memperhatikan hubungan koordinasi dengan lembaga legislatif lokal.

Meskipun terdapat perbedaan titik berat otonomi daerah, pola hubungan kekuasaan antara bupati dan gubernur, antara daerah khusus dengan daerah normal tidak ada bedanya. Jika di daerah normal bupati bisa membantah gubernur dengan berargumentasi pada kelemahan UU 32/2004, sementara di daerah khusus (Aceh

¹³Bambang Purwoko dan Zarah Ika Rahmawati, “Papua: *Governability* yang Belum Terjawab”, dalam Pratikno dkk., *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*, (Yogyakarta: Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, 2010).

¹⁴Vedi R. Hadiz, *Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives*, *Development and Change* 35 (4): 697–718 (2004).

dan Papua), bupati bisa bermain cantik dengan menggunakan UU 32/2004 atau UU sektoral untuk berkelit dari kekuasaan gubernur yang menggunakan UU khusus. Inti dari persoalan ini adalah adanya kelonggaran aturan hukum dalam pelaksanaan kebijakan publik.

Kerancuan skema desentralisasi dan otonomi daerah sangat berdampak pada kegaduhan politik di tingkat lokal. Di daerah khusus, terutama Aceh dan Papua, penekanan titik berat otonomi di tingkat provinsi ternyata tidak sinkron dengan pemilihan umum kepala daerah langsung, baik untuk gubernur maupun bupati/wali kota. Persoalan ini sebenarnya menjadi lebih rumit terjadi di daerah-daerah otonom normal di mana titik berat otonomi masih tersebar, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Sangat sulit mengharapkan kepatuhan bupati/Wali kota terhadap gubernur meski dalam urusan administrasi pemerintahan karena otonomisasi politik kedua lembaga. Persoalannya, otonomi politik (misal dalam pemilihan politisi lokal) yang diberikan kepada provinsi dan kabupaten/kota seringkali dicampur-adukkan 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.¹⁵

Pola Problematik Hubungan Kekuasaan Gubernur

Penelitian ini lebih mencermati problematika peran ganda gubernur di daerah otonomi khusus selama lima tahun terakhir. Dari beberapa kasus sebagaimana diuraikan di dalam bab-bab sebelumnya, problematika kekuasaan gubernur di daerah otonomi khusus dapat dikategorikan ke dalam beberapa karakteristik sebagaimana di dalam tabel berikut ini.

Titik berat otonomi di tingkat provinsi di Papua pada kenyataannya tidak menempatkan gubernur sebagai kekuatan dominan. Kekuasaan di Papua sangat terfragmentasi karena bupati/wali kota merasa memiliki otonomi yang sama dengan gubernur. Kehadiran Asosiasi Bupati Pegunungan

¹⁵ 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).

Tabel 2. Karakteristik Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus 2006–2011

Daerah Khusus/ Istimewa	Karakteristik Daerah	Peran Ganda Gubernur	
		Hubungan dengan Pusat	Hubungan dengan Daerah
DKI Jakarta	Kekhususan Jakarta diperoleh karena posisinya sebagai Ibu kota negara. Titik berat otonomi berada di tingkat provinsi, sedangkan kabupaten/kota hanya bersifat administratif.	Intervensi dan pengendalian kebijakan dari pemerintah pusat sangat besar.	Gubernur memegang kendali penuh atas pemerintahan di kabupaten/kota. <i>Checks and balances</i> lemah dan diduga ada konspirasi dengan DPRD.
DI Yogyakarta	Keistimewaan Yogyakarta diterima karena faktor historis asal-usul dan proses pendirian bangsa. Keistimewaan Yogyakarta terletak pada posisi gubernur yang merangkap sebagai sultan, tetapi ini selalu diperdebatkan hingga pembahasan RUUnya berlarut.	Pertentangan dalam penentuan posisi gubernur masih berlangsung hingga penelitian ini.	Ikatan hegemoni dalam hubungan kekuasaan lokal sangat besar. <i>Checks and balances</i> dalam pemerintahan lemah karena dominasi kekuasaan sultan sebagai gubernur.
Aceh	Otonomi khusus Aceh merupakan hasil perjuangan rakyat Aceh menuntut keadilan ekonomi dan pengakuan identitas dari pemerintah pusat. Konstelasi politik lokal sangat kompleks tidak hanya terkait afiliasi politik GAM–nonGAM, tetapi juga kepentingan politik identitas (Islam dan adat) lainnya.	Irwandi dinilai sangat dekat dengan Pemerintah Pusat sehingga implementasi keistimewaan Aceh banyak yang melenceng dari MoU Helsinki.	Hubungan gubernur dengan lembaga-lembaga lokal sangat kolusif dan diskriminatif. Ini terkait dengan ideologi GAM–nonGAM.
Papua	Otonomi khusus Papua juga diterima sebagai hasil tuntutan keadilan ekonomi dan pengakuan identitas. Legislatif lokal (provinsi) dengan sistem bikameral merupakan bentuk akomodasi kepentingan-kepentingan identitas lokal yang beragam.	Negosiasi parsial antara gubernur dengan Pemerintah Pusat terkait implementasi Otsus	Hubungan gubernur dengan lembaga-lembaga lokal tidak harmonis. Pertentangan dengan para bupati sering terjadi karena gubernur dinilai arogan dan diskriminatif.

an Tengah merupakan contoh 'perlawanan' dari tindakan 'diskriminatif' Gubernur Suebu. Selain itu, tidak sedikit para bupati yang memotong (*by pass*) kewenangan gubernur untuk mendapatkan perhatian langsung dari lembaga-lembaga pusat. Dalam hal ini, peran gubernur seperti terombang-ambing karena sikap pemerintah nasional yang ambigu. Di samping itu, lembaga-lembaga lain seperti DPRP dan MRP seperti tidak memiliki fungsi karena filter pemerintah yang terlalu ketat karena kekawatiran atas penguatan separatisme.

Secara mendasar perdebatan antara gubernur dan bupati/Wali kota yang menyentuh persoalan distribusi kekuasaan atau kewenangan juga terjadi dalam skema keistimewaan Aceh. Bagi gubernur, mengimplementasikan pasal-pasal dalam UUPA adalah penting. Sementara itu, para bupati dan Wali kota justru mencoba mengkritisi otonomi khusus yang dititikberatkan di tingkat provinsi, yang mana mereka justru sedang mengkritisi MoU Helsinki dan UUPA itu sendiri.

Kegaduhan politik lokal di daerah otonomi khusus juga dipicu oleh diskriminasi yang dilakukan oleh pemegang otoritas dominan kepada mereka yang memiliki perbedaan ideologi atau kepentingan politik. Bentuk diskriminasi yang paling jelas adalah distribusi dana otsus dan penyediaan infrastruktur di Aceh dan Papua. Wilayah-wilayah yang merasakan adanya diskriminasi berpotensi memisahkan diri. Dampak secara nasional dari diskriminasi ini adalah tidak hanya beberapa kecamatan yang ingin memisahkan diri dengan membentuk kabupaten baru, atau beberapa kabupaten yang ingin lepas dengan membentuk provinsi baru, tetapi juga provinsi ingin memisahkan diri menjadi bangsa yang mandiri/merdeka. Akibat diskriminasi, *enclave-enclave* politik baru muncul meminta pemisahan. Misal keinginan ALA-ABAS yang ingin pisah dari Aceh, Asosiasi Kabupaten Pegunungan Tengah yang ingin membentuk provinsi baru lepas dari Papua, hingga ingin lepasnya Papua dari NKRI.

Pemberian otonomi berlebih kepada suatu daerah sebagai upaya reintegrasi kelompok-kelompok separatis terlihat sebagai bentuk pembiaran. Terdapat kesan kuat bahwa pemerintah nasional sengaja menutup mata atas patologi-patologi seperti korupsi, kolusi, dan diskriminasi.

Dampaknya, korupsi sudah menjadi hal yang jamak terutama di daerah yang kuat isu separatisme (Papua dan Aceh), bahkan beberapa terlihat sangat vulgar. Faktor kedekatan kekuasaan juga menjadi penentu kelancaran distribusi sumber daya dan prasarana. Sebagai contohnya, baik dana otsus maupun dana pembangunan lainnya akan lancar diterima jika ada kedekatan hubungan antara gubernur dengan bupati/wali kota. Jika hubungan itu tidak harmonis, kepala daerah akan potong kompas berhubungan langsung dengan Pemerintah Pusat. Sistem hubungan kekuasaan yang terbangun di tingkat lokal masih memungkinkan terlaksananya pola-pola patologi itu secara lebih luas.

Selain persoalan koordinasi antarpemerintahan, *check and balances* antarlembaga di tingkat lokal terlihat tidak berjalan efektif dalam pelbagai varian. Di Papua, *check and balances* tidak pernah berjalan dengan baik karena eksklusivisme politik setiap lembaga. Hubungan antarlembaga tidak harmonis, baik antara gubernur dengan DPRP, gubernur dengan MRP, maupun DPRP dengan MRP. Kontestasi antarelite dalam perebutan jabatan-jabatan publik sangat keras karena masing-masing mencoba mengangkat identitas mereka dengan latar-belakang yang sangat bervariasi, tidak hanya suku, tetapi juga agama dan kewilayahan (kelompok pantai versus gunung).

Dalam pelaksanaan otonomi khusus di Aceh, gubernur menjadi posisi yang problematik karena selain harus menjalin hubungan baik dengan pemerintah nasional, ia harus berhadapan dengan kepentingan lembaga-lembaga lokal yang tidak tunggal. Di tingkat lokal, Gubernur Irwandi sudah lama berseberangan dengan para bupati non-GAM. Selain itu, di dalam GAM sendiri, kelompok ideologis sudah tidak lagi mempercayai Irwandi. Orang-orang di dalam Partai Aceh menilai Irwandi telah terbawa arus "permainan" pemerintah pusat sehingga lambat laun Aceh akan disamakan dengan daerah otonom lainnya.

Varian tidak berjalannya *check and balances* juga terpola dalam bentuk kerja sama antara gubernur dan DPRD yang terjalin erat, tetapi dalam kerangka barter politik untuk saling mengamankan kepentingan ekonomi-politik. Keunggulan Partai Aceh di kantong-kantong

GAM dalam praktiknya justru menciptakan *enclave-enclave* baru yang lebih melindungi kepentingan elite daripada masyarakat. Di tingkat kabupaten, kuatnya dominasi partai lokal menjelaskan kuatnya kolusi saling melindungi kepentingan ekonomi-politik, dan bukan *check and balances* di antara lembaga-lembaga lokal. Main mata yang mengarah pada korupsi antara eksekutif dan legislatif merupakan kecenderungan dalam dinamika pemerintahan Aceh. Sementara itu, dominasi partai lokal di tingkat provinsi justru menunjukkan lemahnya kapasitas lembaga legislatif karena sebagian besar anggotanya adalah mantan kombatan perang yang berpendidikan rendah dan sama sekali tidak memahami administrasi pemerintahan dan politik.

Varian lain dari mandulnya *check and balances* adalah “pemaksaan” kepentingan politisi DPRD dalam proses legislasi dengan dalih pemenuhan kebutuhan *public goods*. Kepentingan-kepentingan tersebut diadopsi ke dalam pokok-pokok pikiran (dikenal dengan sebutan pokok) yang dalam pelaksanaan APBD diterjemahkan menjadi anggaran pembiayaan pembangunan. Terdapat dugaan di Jakarta (mungkin juga di banyak daerah) bahwa pengusaha memanfaatkan hubungan-hubungan klijental dengan anggota DPRD yang mengolah pikir menjadi mata anggaran. Kasus ini diduga terjangkit dalam APBD DKI Jakarta 2011 yang memikul beban titipan besar berupa pikir dari anggota DPRD Provinsi DKI yang berjumlah 2,6 triliun rupiah atau sekitar 9,14 persen. Pokir tersebar masuk ke dalam mata anggaran 166 SKPD dan Unit Kerja Perangkat Daerah. Pokir diwujudkan dalam bentuk proyek sebanyak 1.793 kegiatan.¹⁶

Kekuasaan tunggal kepala daerah khusus Jakarta terletak di provinsi karena tidak terbagi ke tingkat kabupaten dan kota. Karena kabupaten/kota berstatus administratif, gubernur merupakan penguasa eksekutif tertinggi di wilayah Jakarta. Kasus Jakarta menunjukkan bahwa gubernur terkesan hanya sebagai *icon* belaka. Kekuasaan gubernur tampak bukan untuk kepentingan masyarakat lokal, tetapi lebih merespons program

pemerintah nasional. Argumen ini didukung oleh kenyataan kecilnya saluran politik masyarakat karena hanya ada satu lembaga legislatif, yaitu di tingkat provinsi. Satu-satunya penyeimbang kekuasaan gubernur adalah DPRD. Meskipun demikian, ada dugaan bahwa negosiasi alot antara gubernur dan DPRD sering kali ditunggangi oleh kepentingan-kepentingan pihak ketiga. Dewan kota dan kelurahan jelas tidak efektif sebagai artikulator kepentingan masyarakat karena hanya berfungsi sebagai lembaga konsultatif untuk kepala daerah administratif. Perlu diingat bahwa Wali kota dan bupati di wilayah Jakarta hanya menjalankan kewenangan yang diinstruksikan oleh gubernur.

Faktor-faktor Determinan

Kapasitas dan sistem pemerintahan sebenarnya dapat dijabarkan menjadi empat hal yang dapat digunakan untuk menjelaskan lebih detail mengenai problematika kekuasaan gubernur. Empat hal tersebut adalah *political will* dari elite nasional, konsistensi atau kejelasan regulasi, kapasitas lembaga, dan instrumen pengendalian hubungan kekuasaan itu.

a. Political will dari elite nasional

Elite nasional yang dimaksud dalam poin ini adalah mereka yang sedang berkuasa (*rulling elites*) dan mampu memengaruhi kebijakan secara nasional. Situasi yang tadinya normal dapat berubah menjadi bergolak ketika terjadi perubahan kebijakan yang didesak oleh elite yang berkuasa. Di dalam kasus DIY misalnya, jelas konstitusi menyebutkan ada penghormatan terhadap daerah yang memiliki latar belakang sejarah atau hak asal-usul. Selama sekian lama status keistimewaan Yogyakarta tanpa ada persoalan, namun belakangan SBY mempersoalkan sistem pemerintahan Yogyakarta yang dianggapnya tidak demokratis karena tidak ada mekanisme pemilihan langsung untuk gubernur. Kasus ini menunjukkan bahwa elite nasional yang sedang berkuasa tidak memiliki kehendak politik yang seharusnya disesuaikan dengan kesepakatan bangsa sebagaimana disebutkan dalam konstitusi.

¹⁶ “KPK Diminta Awasi APBD DKI”, *Suara Pembaruan*, 5 Februari 2011.

b. Inkonsistensi/Ketidajelasan Regulasi

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa kompleksitas peran ganda gubernur di daerah otonomi khusus sangat dipengaruhi oleh regulasi yang tidak jelas dan tidak konsisten. Regulasi yang tidak jelas menimbulkan multi-interpretasi yang berujung pada konflik di daerah. Contoh kasus dari persoalan ini adalah aturan mengenai distribusi dana otsus yang tidak jelas di dalam UU Otsus Aceh. Akibat tidak jelasnya aturan, terjadi konflik antara gubernur dan para bupati yang berkepanjangan.

Inkonsistensi pelaksanaan kebijakan banyak terjadi di daerah khusus terutama di Aceh dan Papua. Kedua daerah ini memiliki undang-undang khusus, tetapi di saat yang bersamaan undang-undang yang sifatnya umum juga berlaku.

c. Kapasitas Kelembagaan

Kapasitas menunjukkan kemampuan lembaga-lembaga dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Terkait dengan peran gubernur, kapasitas dapat menunjuk pada sejauhmana diskresi diambil dalam melaksanakan perannya. Kasus DKI Jakarta menunjukkan bahwa banyak pihak yang menilai Fauzi Bowo tidak banyak membuat terobosan-terobosan (diskresi) sebagaimana yang dilakukan oleh pendahulunya (Sutiyoso). Oleh sebab itu, peran otonomi Gubernur Jakarta masa kepemimpinan Fauzi Bowo terlihat lemah dan lebih didominasi oleh intervensi pemerintah nasional.

Problematika peran gubernur juga dipengaruhi oleh kapasitas lembaga-lembaga yang bersinggungan langsung dengannya. Carut-marutnya pemerintahan di Papua bukan saja terletak pada kelemahan gubernur sebagai pemegang otoritas utama pelaksanaan otonomi khusus. Tersendatnya pemerintahan di Papua juga disebabkan oleh kapasitas DPRP dan MRP yang relatif rendah dalam melaksanakan kontrol pemerintahan Diskresi

d. Instrumen pengendalian

Hubungan kekuasaan yang tidak harmonis antara pemerintah nasional, gubernur (provinsi), dan kabupaten/kota juga disebabkan oleh tidak adanya instrumen pengendalian untuk mengatur

hubungan itu. Meskipun di dalam regulasi tentang pemerintahan daerah mencantumkan klausul mengenai mekanisme pembinaan, koordinasi, dan pengawasan berjenjang, dalam praktiknya ketiga hal itu tidak berjalan dengan baik. Absennya ketiga fungsi tersebut terjadi karena banyak hal, di antaranya adalah karena rendahnya komitmen lembaga pemerintahan yang lebih tinggi dan lemahnya kapasitas lembaga yang seharusnya melakukan fungsi-fungsi tersebut. Fenomena dan dampak dari absennya instrumen pengendalian ini bisa dilihat dalam kasus Papua dan Aceh. Untuk kasus Jakarta, hubungan antara provinsi dengan kabupaten/kota tidak ada persoalan karena hanya bersifat administratif. Kasus DIY sangat menarik karena hegemoni kekuasaan sultan menjadi instrumen pengendalian kekuasaan yang lebih efektif dibandingkan fungsi-fungsi yang diamanatkan di dalam regulasi formal. Teraturnya hubungan antara bupati/Wali kota dengan gubernur (Sultan Yogyakarta) karena ikatan hegemoni menjadi pertanyaan berikutnya mengenai efektivitas *good governance* di daerah.

Implikasi Problematika Peran Ganda Gubernur

Sebagai *intermediary institution*, gubernur memiliki peran strategis untuk memperlancar kebijakan nasional dan sekaligus mengharmonisasi kebijakan-kebijakan daerah. Ketidajelasan atau ambiguitas peran gubernur tentu berdampak pada carut-marutnya pelaksanaan pemerintahan daerah pada khususnya dan pemerintahan nasional pada umumnya. Implikasi praktik penyelenggaraan pemerintahan yang ditimbulkan oleh ambiguitas peran gubernur beberapa tahun belakangan ini tidak seragam di antara empat daerah otonomi khusus yang diteliti.

Meskipun ada perbedaan, terdapat kecenderungan pola implikasi yang sama akibat problematika peran gubernur di Papua dan Aceh. *Pertama*, tiadanya hierarki kewenangan antarlevel pemerintahan menyebabkan rivalitas politik antarkepala daerah (gubernur, wali kota, dan bupati) menjadi semakin sengit dan tidak terkontrol. Setiap kepala daerah merasa bahwa dirinya memiliki otonomi yang tidak dapat digugat oleh yang lain. Oleh sebab itu, para kepala

daerah ini merasa berhak dan seenaknya menggunakan sumber daya lokal untuk kepentingan ekonomi-politiknya karena tidak ada mekanisme efektif untuk saling mengawasi.

Ada beberapa kasus perilaku kepala daerah yang sama ditemui di Aceh dan Papua. Baik Gubernur Suebu maupun Irwandi Yusuf banyak dinilai oleh masyarakatnya menggunakan kewenangan pengelolaan dana otsus lebih banyak untuk kepentingan pencitraan dirinya daripada untuk masyarakat secara adil dan merata. Masyarakat Papua lebih mengetahui bahwa dana Respek adalah dari Gubernur dan tidak menyadari bahwa itu bagian dari Otsus. Demikian juga dengan Jaminan Kesehatan Aceh (JKA) dan Alokasi Dana Gampong (ADG) yang dikeluarkan oleh Gubernur Irwandi dinilai terlalu berlebihan dan hanya untuk pencitraan dirinya. Kenyataannya, anggaran-anggaran yang terlalu banyak ini juga sebatas nama dan kurang efektif mengangkat kesejahteraan masyarakat setempat.

Praktik diskriminasi penyaluran dana otsus karena tidak adanya ketentuan yang jelas, baik di dalam undang-undang, peraturan pemerintah, maupun peraturan daerah menyebabkan gubernur dianggap melakukan diskriminasi. Akibat dari diskriminasi ini terjadi ketimpangan pembangunan antardaerah. Hal ini terjadi, baik di Aceh maupun Papua.

Akibat pengawasan berlapis yang lemah, praktik korupsi tumbuh subur, baik di Papua maupun Aceh. Aparat pemerintah nasional yang tidak tegas ditambah dengan lemahnya pengawasan provinsi menyebabkan korupsi menjadi tindakan yang jamak. Kondisi ini menggambarkan bahwa seolah-olah, baik pemerintah pusat maupun gubernur sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah nasional melakukan pembiaran karena kekhawatiran meningkatnya ancaman disintegrasi. Dampaknya, dana otsus Papua tidak pernah dirasakan atau sedikit menetes sampai ke masyarakat akar rumput dan hanya berhenti di tingkat para elite daerah. Justru situasi semacam ini yang dalam kenyataannya semakin memperbesar kelompok-kelompok yang antipati terhadap pendekatan kesejahteraan yang dilakukan negara melalui dana otsus. Sebagian besar masyarakat Papua menilai bahwa otsus gagal. Oleh sebab itu, tuntutan separatisme menjadi semakin menguat.

Situasi di Aceh berbeda dengan di Papua. Di Aceh karena politik dikuasai oleh kelompok GAM, penyaluran dana otsus lebih banyak dibagi ke kelompok-kelompok radikal (mantan kombatan GAM), baik dalam bentuk proyek maupun jabatan. Program otsus menetes ke tempat-tempat yang dekat dengan orang yang berkuasa.

Diskriminasi penyaluran dana otsus diperparah dengan minimnya fungsi pembinaan berjenjang. Akibat absennya fungsi pembinaan berjenjang, penempatan pejabat, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota di Aceh dan Papua tidak memperhatikan kapasitas SDM. Di Aceh, faktor kedekatan ideologi masih menjadi penentu penempatan jabatan di dalam birokrasi. Di Papua karena keterbatasan SDM, banyak tenaga pengajar (guru) yang dijadikan camat atau perangkat di SKPD. Akibat dari penempatan pegawai yang tidak memperhatikan kapasitas, fungsi-fungsi pemerintahan menjadi terganggu. Masyarakat jelas tidak menerima pelayanan publik secara optimal. Akhirnya, pembangunan daerah tidak dapat berkembang.

Untuk kasus DIY, kuatnya sistem hegemoni dalam kedudukan sultan selaku gubernur menyebabkan pertanyaan besar mengenai kualitas demokrasi lokal. Terdapat dugaan bahwa otoritas sultan yang bersifat hegemonik sangat mendukung penguasaan keraton atas sumber-sumber produktif termasuk tanah-tanah di Yogyakarta. Dengan kata lain, akibat hegemoni yang sangat kuat, sebagian besar kebijakan yang diambil oleh gubernur diduga mengarah pada pengamanan kepentingan politik-ekonomi sultan.

Kuatnya hegemoni Keraton Yogyakarta sangat memengaruhi mekanisme *checks and balances* di dalam pemerintahan formal. DPRD terkesan tidak berani mengambil jarak dengan gubernur untuk melakukan pengawasan sebagaimana mestinya. Demikian juga pengawasan dari masyarakat terhadap pelaksanaan pemerintahan yang dijalankan gubernur masih sangat minim. Bupati dan Wali kota juga sangat patuh dan loyal terhadap gubernur.

Sementara itu, kasus DKI Jakarta menunjukkan bahwa gubernur tampak kehilangan otonominya karena intervensi kebijakan pusat yang sangat kuat dalam mengatur ibu kota negara. Intervensi tidak hanya muncul dari kebijakan,

tetapi juga melekat pada kelembagaan daerah. Adanya struktur deputy di dalam kelembagaan daerah menyebabkan mekanisme kerja perangkat daerah carut-marut. Posisi deputy bertabrakan dengan posisi sekretaris daerah sehingga dalam praktiknya, SKPD juga di bawah bayang-bayang deputy. Karena adanya struktur kelembagaan yang ambigu ini menyebabkan friksi di dalam birokrasi. Dampaknya, prioritas program pembangunan tidak berjalan dengan baik.

Peran gubernur DKI Jakarta sesungguhnya juga dipengaruhi oleh kapasitas pemimpin. Kapasitas individu Fauzi Bowo yang berbeda dengan Sutiyoso dianggap menjadi penentu kelancaran pelaksanaan otonomi daerah. Kapasitas Fauzi Bowo yang tidak setegas Sutiyoso dinilai banyak kalangan menyebabkan pelaksanaan pembangunan Jakarta kurang berjalan dengan baik. Banyak program yang terlambat dikerjakan oleh Pemda Jakarta dan terkesan menunggu instruksi pusat.

Titik tunggal otonomi di provinsi menyebabkan Gubernur DKI Jakarta bebas dalam mengatur proyek-proyek pembangunan, baik yang berasal dari inisiatif pemda maupun instruksi pemerintah nasional. Terdapat dugaan bahwa praktik tawar-menawar program antara gubernur dengan DPRD sangat kuat. Di DPRD sendiri disinyalir dan bukan rahasia umum terjadi komersialisasi proyek-proyek oleh oknum DPRD. Hal ini karena terlalu banyak kepentingan yang bermain, pembahasan program-program termasuk APBD selalu mengalami keterlambatan.

Penutup: Implikasi terhadap Desentralisasi

Desentralisasi di Indonesia seakan mulai menapak ke arah akomodasi kepentingan lokal yang beragam dengan pemberian otonomi khusus, meskipun tujuan di antaranya adalah mengurangi konflik dan separatisme. Pemberian otonomi khusus kepada Aceh terlihat cukup efektif meredakan gejolak separatisme, tetapi dalam kenyataannya konflik horizontal di Aceh semakin memanas, baik ditandai oleh kontradiksi antara GAM vs non-GAM maupun internal kelompok Partai Aceh (PA) sendiri. Ini berbeda dengan pemberlakuan otonomi khusus di Papua yang tampak belum memberikan kontribusi berarti,

dan bahkan konflik dan isu separatisme mengalami eskalasi.

Efektivitas desentralisasi untuk mengurangi konflik dan separatisme menjadi pertanyaan penting bagi kasus Aceh dan Papua untuk konteks Indonesia. Gubernur menjadi institusi terpenting dalam konteks ini karena titik tekan otonomi khusus memberikan mandat lebih besar kepadanya daripada lembaga-lembaga lainnya di daerah. Kapasitas gubernur akan menentukan keberhasilan tujuan otonomi khusus. Tentu saja hal ini sangat problematik karena kuat atau lemahnya gubernur tergantung pada posisi mana dia berada dan pada sisi mana dia dilihat dalam konteks hubungannya dengan Pemerintah Pusat dan entitas di daerah.

Otonomi khusus yang diberikan kepada suatu daerah justru akan menjadi bumerang bagi pemerintah nasional jika tidak dikelola dengan baik terutama oleh gubernur. Dampak negatif desentralisasi bahkan pernah disampaikan oleh John Major (mantan PM Inggris) yang menyebut desentralisasi sebagai “the Trojan Horse” yang akan menyulut friksi, frustrasi, dan keinginan untuk meminta kemerdekaan penuh. Ketakutan dampak negatif desentralisasi juga diibaratkan oleh H.L. de Silva (wakil permanen Sri Lanka di PBB) yang menyebut desentralisasi sebagai ular yang memikat, yang dengan bisanya dapat membawa kematian bagi republik.¹⁷

Persoalan-persoalan patologi kekuasaan gubernur harus menjadi prioritas perhatian pemerintah untuk segera memperbaiki mekanisme desentralisasi termasuk komitmen untuk melaksanakannya. Terdapat dua hal yang setidaknya perlu diperhatikan untuk memperbaiki desain dan tata kelola desentralisasi. Hal pertama dilihat dari komitmen pemerintah pusat itu sendiri. Intervensi pemerintah nasional terhadap daerah dalam kadar tertentu harus diperhatikan. Ini penting karena derajat desentralisasi tergantung pada seberapa besar kewenangan (*authority*) yang dimiliki daerah. Dalam konteks otonomi khusus, apakah kewenangan daerah itu tunggal atau terbagi, apakah eksplisit dan telah termuat dalam regulasi, atau apakah implisit dan masih memerlukan

¹⁷ Dawn Brancati, *Peace by Design: Managing Intrastate Conflict through Decentralization*, New York: Oxford University Press, 2009.

interpretasi lebih lanjut. Distorsi pelaksanaan desentralisasi tanpa disadari sering kali terjadi dalam bentuk pelanggaran yurisdiksi legislatif lokal dan kecurigaan terhadap aktivitas lokal sehingga pemberian otonomi kepada daerah terlihat setengah hati. Meskipun telah ada pembagian kewenangan yang luas yang diatur dalam UU, realitasnya pemerintah pusat dapat memperlemah/mereduksi kewenangan pemerintah daerah atas nama kepentingan nasional. Pada kenyataannya pemerintah nasional juga dapat menyetir legislasi lokal melalui penunjukan politisi secara tidak langsung atau memecat politisi (legislator) lokal secara diskriminatif melalui partai politik. Ketika tindakan-tindakan ini dilakukan di dalam sistem demokrasi, sesungguhnya desentralisasi berada dalam situasi nondemokratis.

Intervensi Pemerintah Pusat dalam hal ini termasuk komitmennya dalam memberikan otonomi kepada suatu daerah. Komitmen disini dapat didefinisikan sebagai pembinaan, koordinasi, dan pengawasan. Penetrasi kepentingan pusat yang sangat kuat atas nama negara kesatuan terhadap masa depan otonomi daerah terutama untuk daerah-daerah khusus/istimewa dalam praktiknya justru memunculkan semangat pertentangan yang lebih besar.

Hal kedua dilihat dari kapasitas lembaga-lembaga lokal. Desentralisasi gagal karena kapasitas kelembagaan pemerintahan daerah lemah atau tidak mampu menjalankan dan mengembangkan diskresi yang telah dilimpahkan pemerintah pusat kepada daerah. Ketidakmampuan gubernur dalam menjaga keseimbangan antara tuntutan daerah dan “perintah” pusat merupakan salah satu contohnya. Akibat lemahnya kapasitas gubernur sebagai *intermediary institution*, pemerintahan di daerah tidak dapat berjalan secara efektif. Malahan, konflik antarlembaga akan sangat rentan terjadi.

Kelemahan kapasitas lembaga lokal juga dapat diidentifikasi dari persoalan masyarakat yang kekurangan atau tidak memiliki semangat kebersamaan (*sense of unity*) dan komitmen dalam mendukung tata kelola daerah otonom. Semangat kebersamaan merupakan faktor penting kohesi nasional. Praktik pelaksanaan otonomi dewasa ini adalah masyarakat cenderung apatis, sedangkan elite lokal saling memangsa atas nama

kepentingan parsial. Di beberapa daerah yang masih “tertinggal” kapasitas masyarakat belum terlihat dalam mendukung pemerintahan lokal. Perhatian penting yang harus diperhatikan dalam persoalan ini adalah semakin besar otonomi yang diberikan kepada suatu daerah harus seimbang dengan kapasitas lembaga-lembaga di daerah termasuk pemerintah dan masyarakatnya.

Kedua hal tersebut tentu tidak bisa diperhatikan secara terpisah. Desentralisasi di negara kesatuan jauh lebih rumit dibandingkan di negara federal. Ini karena esensi desentralisasi di negara kesatuan seperti Indonesia tidak saja mencakup pemberian delegasi sebagian kekuasaan kepada daerah, tetapi juga memuat pemberdayaan dalam rangka peningkatan kapasitas institusi lokal. Fungsi pembinaan, pengawasan, dan koordinasi pemerintahan secara berjenjang merupakan terjemahan aspek penting dalam pemberdayaan. Persoalannya, ketiga aspek pemberdayaan itu tidak berjalan baik di Indonesia sehingga terdapat kesan adanya pembiaran.

Upaya pemberdayaan terhadap lembaga-lembaga lokal harus terus dilakukan di samping memberikan otonomi yang tidak seragam. Jika “pemiaran” tetap berjalan, daerah akan senantiasa menganggap Pemerintah Pusat tidak serius memberikan otonomi. Implikasinya, cita-cita kemandirian atau otonomi daerah akan jauh dari terwujud. Lebih parah dari itu, tuntutan separatisme akan semakin besar.

Selain pemberdayaan, satu hal lagi yang penting dalam pelaksanaan desentralisasi adalah konsistensi pada penegakan aturan hukum. Penegakan aturan hukum setidaknya dapat mengurangi praktik diskriminasi dan disharmoni hubungan antarlevel pemerintahan. Jika tidak segera diselesaikan, persoalan-persoalan ini akan berdampak pada resistensi terhadap desentralisasi yang berujung pada upaya pemisahan diri atau pengentalan *ethnic nationalism*. Jika sistem desentralisasi tidak segera diperbaiki, oposisi yang kuat terhadap desentralisasi akan terus eksis sehingga akan memperlemah demokrasi.

Daftar Pustaka

Brancati, Dawn. 2009. *Peace by Design: Managing Intrastate Conflict through Decentralization*. New York: Oxford University Press.

- Cheema, G. Shabbir dan Dennis A. Rondinelli (Eds.). 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills, London, New Delhi: Sage Publications.
- Gayatri, Irine Hiraswari (Ed.). 2008. *Runtuhnya Gampong di Aceh*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan P2P LIPI.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. 2009. *Menggugat Keistimewaan Jogjakarta: Tarik Ulur Kepentingan, Konflik Elite, dan Isu Perpecahan*. Yogyakarta: Pinus Book Publisher.
- Hadiz, Vedi R. 2004. Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives, *Development and Change* 35 (4): 697–718.
- Halevy, Eva Etzioni. 1983. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London, Boston, Melbourne and Henley: Routledge & Kegan Paul.
- Mawhood, Philip. "Decentralization: the Concept and the Practice", dalam Philip Mawhood (Ed.). 1983. *Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa*. Chicester, New York, Brisbane, Toronto, and Singapore: John Wiley & Sons.
- O'Neill, Kathleen. 2005. *Decentralizing The State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*, New York: Cambridge University Press.
- Purwoko, Bambang dan Zarah Ika Rahmawati. 2010. "Papua: Governability yang Belum Terjawab. dalam Pratikno dkk. 2010. *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*. Yogyakarta: Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.
- Rhodes, R.A.W. "The Institutional Approach". Dalam David Marsh dan Gerry Stoker. 1995. *Theory and Methods in Political Science*. London: MacMillan Press.
- Saito, Fumihiko. "Decentralization and Local Governance: Introduction and Overview", dalam Fumihiko Saito (Ed.). 2008. *Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Yin, Robert K. 1984. *Case Study Research: Design and Methods*. California: Sage Publications, Inc.