

## HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH PROVINSI JAMBI DAN PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DALAM PELAKSANAAN PROGRAM SAMISAKE (SATU MILYAR SATU KECAMATAN)

Fachrori Umar

*e-mail:* Fachrori.umar@gmail.com

### ABSTRAK

Konsekuensi otonomi daerah adalah munculnya persoalan seputar relasi peran antara Gubernur (pemerintah provinsi) dengan Bupati/Walikota (pemerintah kabupaten/kota). Peran dan fungsi Gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat selama ini dinilai masih lemah, terutama dalam melakukan koordinasi dan kontrol terhadap Bupati dan Walikota. Provinsi Jambi mencanangkan Program Samisake, dengan harapan, melalui pelaksanaan Program Samisake ini dapat membantu masyarakat miskin di seluruh Provinsi Jambi. Realisasi beberapa Program Samisake dinilai masih sangat minim, disebabkan juga karena adanya ketidaksesuaian pemerintah kabupaten/kota dalam menjalankan pedoman, arah, dan target yang telah disepakati dalam pelaksanaan Program Samisake. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa hubungan antara Pemerintah Provinsi dengan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi menunjukkan model otoritas inklusif yang tidak sempurna. Model ini berkembang dalam keadaan yang rumit dimana interaksi yang terjadi sarat dengan interkoneksi antara Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang tumpang tindih. Tidak adanya relasi vertikal yang jelas menjadikan pola hubungan kerjasama juga kental akan sifat *partnership*/kemitraan. Karakter *partnership* dalam kasus Samisake terlihat dari adanya persepsi hubungan kerjasama dan bersifat setara dimana tiap-tiap unit pemerintah daerah membangun kesepakatan secara bersama-sama untuk melaksanakan Program Samisake dalam rangka mewujudkan masyarakat Jambi yang sejahtera dan berdaya secara ekonomi dan sosial.

**Kata Kunci:** hubungan antarpemerintahan, model kemitraan, interaksi formal, Samisake.

**ABSTRACT**

*Problems on the relationship between Governor (Provincial Government) and Mayor/Regent (City/Regency Government) have risen as a consequence of regional autonomy regulation implementation. The role and function of Governor as central government representative in coordinating and controlling Regents and Mayors is yet to be considered established. Jambi Province in laying the foundation for Samisake Program (Program Satu Milliar Satu Kecamatan or one billion for one Sub-district Program) has high hopes on facilitating the empowerment of poor people in the province. Realization of some Samisake Program is still very minimal, due to the non-compliance of District/City in the Province of Jambi will guidelines and directions that have been agreed in the implementation of Samisake Program. The study concluded that the relationship between the provincial government and the government district/city shows a model of inclusive authority that is not perfect. This model was developed in the state of a complex relationship (complicated) where interaction occurs loaded with interconnections between the provincial and district/city are overlapping. The absence of a clear vertical relationship makes the pattern too strong cooperative relationship will be the nature of partnership. Character partnership in case Samisake seen from the perception of the relationship of cooperation and are equivalent in which each government unit (Jambi provincial and district/city) to build a consensus together to implement the program Jambi Samisake to realize a prosperous society and empowered economically and socially*

**Keywords:** *intergovernmental relationship, partnership model, formal interaction, Samisake.*

**Pendahuluan**

Pelaksanaan urusan bersama antara provinsi dan kabupaten/kota menggambarkan adanya hubungan antarpemerintahan. Konsep hubungan antarpemerintahan, yakni hubungan yang terjadi antara pemerintah pusat,

pemerintah daerah, dan lokal, serta hubungan antara salah satu lingkungan (tingkat/jenjang) pemerintahan, yang mana hubungan ini bertujuan untuk memfasilitasi pencapaian tujuan bersama melalui terciptanya suatu kerjasama.<sup>41</sup>

---

41 Lihat Bello, 2014: 66.

Dimulai tahun 2012, Pemerintah Provinsi Jambi sudah merintis hubungan kerjasama dengan pemerintah kabupaten/kota dalam provinsi Jambi untuk menjalankan program bersama yang bertujuan mengentaskan kemiskinan dan membantu pemberdayaan ekonomi masyarakat se-provinsi Jambi. Melalui Peraturan Gubernur Nomor 26 Tahun 2011, Pemerintah Provinsi Jambi mengeluarkan kebijakan program Satu Miliar Satu Kecamatan (SAMISAKE). Program ini didasarkan beberapa argumen kebijakan, di antaranya: (1) berupaya mengurangi disparitas pembangunan antarwilayah dalam provinsi Jambi; (2) sebagian penduduk miskin berada di wilayah pedesaan; dan (3) membantu keterbatasan kemampuan fiskal kabupaten/kota dalam membiayai pembangunan. Selain bertujuan sebagai bentuk program percepatan pembangunan di Provinsi Jambi, SAMISAKE juga merupakan wujud dari strategi pemerintah Provinsi Jambi untuk meningkatkan hubungan antardaerah dengan mengangkat sebuah isu bersama ditengah kesamaan persoalan yang dihadapi. Prioritas program ini diharapkan menjadi wadah bagi provinsi dalam rangka mengaktualisasikan visinya pada kabupaten/kota yang ada di dalam wilayah Provinsi Jambi.

## Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode studi kasus yang berusaha menggambarkan secara rinci dan melakukan analisis mendalam terkait hubungan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Teknik pengumpulan data diperoleh dari hasil wawancara, FGD, dan studi dokumentasi. Analisis data menggunakan triangulasi, yang melihat data dan informasi terkait penelitian dengan tiga sudut pandang yaitu sudut pandang teori, sudut pandang empirik, dan sudut pandang interpretasi peneliti.

## Tinjauan Pustaka

Hubungan antarjenjang pemerintah (*intergovernmental relations/ IGR*) melampaui batas-batas yang melingkupinya, terlebih dalam zaman modern, pola-pola hubungan antar pemerintah, swasta, dan/atau masyarakat merupakan kebutuhan yang semakin meningkat.<sup>42</sup> Suatu pemerintah tidak dapat menangani dan memecahkan permasalahan atau menyelenggarakan fungsinya sendiri. Ada batas suatu pemerintah daerah dapat menyelesaikan sendiri kebutuhan dan/atau permasalahannya, namun juga ada batas awal untuk

---

42 Lihat O'Toole, 2009.

terbangunnya hubungan dengan pemerintah lainnya atau bahkan dengan *stakeholders* yang ada secara keseluruhan.<sup>43</sup> *Intergovernmental relations* memberikan kerangka tersendiri mengenai interaksi atau interrelasi antarpemerintah tanpa memandang bentuk negara baik federal maupun kesatuan.<sup>44</sup> Lebih jauh, Wright mendefinisikan hubungan antarpemerintah sebagai jaringan berinteraksi lembaga di tingkat nasional, tingkat provinsi, dan lokal yang dibuat dan disempurnakan untuk mengaktifkan berbagai bagian pemerintah agar dapat bekerjasama dalam cara yang tepat untuk pengaturan kelembagaan.

Dalam konsep hubungan antarpemerintah, Wright memberikan fokus pada perilaku-perilaku pegawai/pejabat pemerintah, perwakilan dari berbagai unit pemerintah, sebagaimana pegawai/pejabat pemerintah tersebut mencapai tujuan dan menerapkan kebijakan. Lain halnya dengan Reagan dan Sanzone yang menyatakan bahwa *intergovernmental relations* memfokuskan pada hubungan perilaku pemerintah yang bersama-sama melaksanakan fungsi-fungsi yang diperluas.<sup>45</sup> Dengan demikian, perbedaannya tampak bahwa Wright

memfokuskan konteks perilaku dalam pemerintah, sementara Reagan dan Sanzone lebih memfokuskan hubungan konteks kelembagaan.

Sebagai sebuah proses, menurut Wright, hubungan antarpemerintah (IGR) berhubungan dengan beberapa karakteristik sebagai berikut:

1. Hubungan antarpemerintah memiliki pengaruh pada semua unit pemerintah.
2. Hubungan antarpemerintah bertujuan membentuk perilaku dari para pejabat pemerintah yang terlibat dalam prosesnya. Tindakan dan sikap pejabat harus positif dan bermakna dan memiliki sikap yang berorientasi pada tujuan.
3. Hubungan antarpemerintah bertujuan membangun interaksi reguler antarpara pejabat. Melalui interaksi yang intensif, para pejabat di berbagai tingkatan dapat berkontribusi pada pencapaian target.
4. Interaksi antarpejabat publik mencakup semua pejabat pemerintah dan pelaku. Perwakilan ini terpilih seperti anggota legislatif, pemerintah daerah, pejabat eksekutif politik, dan pejabat yang ditunjuk, termasuk tenaga

---

43 Lihat Rhodes, 1992.

44 Lihat Wright, 1988:15.

45 Dalam Perry, 1996:132.

administrasi pada rentang yang lebih rendah dan menengah, dan lain-lain. Interaksi antara semua pemerintah aktor dan pejabat, apakah dipilih atau ditunjuk, memberikan kontribusi dalam meningkatkan proses kebijakan.

5. Aspek keuangan, yaitu pinjaman, hibah bantuan, bagi hasil, audit, dan lain-lain, juga memperkuat atau melemahkan hubungan antarpemerintah. Struktur pemerintahan yang jelas dibuat untuk memudahkan proses kebijakan dimana masyarakat umum bisa mendapatkan manfaat maksimal melalui kebijakan yang dibuat. Bantuan keuangan dan bantuan dari satu tingkat pemerintahan yang lain juga merupakan

langkah dalam arah tertentu dan penting komponen hubungan antarpemerintah.

Berdasarkan karakteristik unik yang ada dalam hubungan antarpemerintahan menurut Wright tersebut, akan melahirkan 3 (tiga) model hubungan antarpemerintah, yaitu: (1) *Partnership or Overlapping Authority Model* (Model Otoritas Kemitraan atau Model Otoritas Tumpang Tindih); (2) *The Principal Agent or Inclusive Authority Model* (Model Otoritas Inklusif); atau (3) *Dual or Coordinate Authority Model* (Model Otoritas Ganda atau Model Otoritas Koordinat). Perbedaan dari tiga model hubungan antarpemerintah tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 1 Model Hubungan antarPemerintah**

Karakteristik hubungan antar pemerintahan	<i>Partnership or Overlapping-Authority Model</i>	<i>The Principal Agent or Inclusive-Authority Model</i>	<i>The Dual or Coordinate Authority Model</i>
Hubungan antar unit-unit pemerintahan			
a. Hubungan kelembagaan	kekuasaan berada pada pemerintah pusat tapi tersebar pada pemerintah lokal/daerah	Pemerintah daerah sebagai agen pelaksana	kekuasaan tertinggi tetap berada pada pemerintah nasional
b. Batas kekuasaan	Otonom dan terbatas	Terbatas	Otonom
c. Kewenangan	Delegatif	dekonsentrasi dan tidak didelegasikan	Otonomi fungsional

d. Pelaksanaan program/ pelayanan public	Dapat menjalankan kewenangan diskresi dalam pelaksanaan program	Bentuk program/ pelayanan ditentukan secara terpusat	Berdasarkan kemampuan atau kompetensi fungsional
e. Pertanggung-jawaban	Pada pemerintah lokal	Pada pemerintah pusat/tingkat yang lebih tinggi	Tanggung jawab bersama
Hubungan antar pejabat publik dan aparat pemerintahan			
a. Hubungan antar Personil	Koordinasi, negosiasi/ Kesepakatan	Pengarahan	Koordinasi dan integrasi
b. Sistem Pengawasan	Supervisi dan pembinaan	Cek dan control yang ketat	Supervisi dan pembinaan
Aspek Keuangan			
Aspek keuangan	Sharing/ bersama, dan adanya otonomi pengelolaan keuangan bagi pemerintah daerah yang cukup besar	Anggaran dari lembaga pemerintah yang lebih tinggi	Sharing/bersama

Sumber: Wright, 1988 (diolah).

Selain menggambarkan hubungan antarpemerintah, Wright juga menjelaskan adanya fase-fase dalam proses hubungan antarpemerintah. Fase-fase tersebut bukan berarti terjadi secara berurutan, namun terjadi secara dinamis dan timbal-balik, tergantung pada proses yang terjadi dalam hubungan antarpemerintah tersebut. Dengan menggambarkan fase-fase dalam suatu hubungan antarlembaga

pemerintahan, maka akan diketahui apakah dalam proses hubungan antarpemerintah tersebut—yakni hubungan antara Pemerintah Provinsi dan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jambi—merupakan hubungan kerjasama yang terbangun secara harmonis dan sinergis ataukah hubungan kerjasama yang diwarnai dengan konflik. Indikasi dari fase-fase tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2 Indikasi dari Fase-Fase Hubungan antarPemerintah

Fase	Indikasi
Konflik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hubungan diwarnai dengan perselisihan dan sengketa akibat adanya pertentangan/perbedaan diantara tingkat pemerintah.</li> </ul>
Kooperatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya bantuan keuangan yang mendorong terjadinya kerjasama dan sifat saling bergantung serta meningkatkan pengaruh suatu lembaga pemerintah terhadap lembaga pemerintah yang lain.</li> <li>• Dicitrakan oleh adanya tawar menawar, negosiasi, proses saling penyesuaian antar pemerintah.</li> <li>• Manajer/administrator memainkan peran kunci.</li> </ul>
Koersif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dibatasi oleh peraturan yang melekat pada bantuan keuangan, seperti serangkaian regulasi, teknik, dan instruksi dari pemerintah pusat kepada pemerintah regional dan lokal.</li> <li>• Terdapat empat alat pengatur kebijakan, yaitu: perintah langsung, persyaratan lintas sektor, sanksi, dan <i>preemption</i> parsial.</li> <li>• Sifat hubungan yang koersif, pemerintah daerah “wajib” (adanya paksaan disertai sanksi) apabila pelaksanaan program tidak bertumpu pada otoritas hukum dasar nasional atau pemerintah yang lebih tinggi.</li> </ul>
Konsentrat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• saling keterhubungan dan saling ketergantungan yang sangat solid.</li> <li>• Kontrol ketat atas pelaksanaan kebijakan di daerah oleh seorang pemimpin nasional yang kuat.</li> <li>• Bantuan keuangan lebih mapan dan di dominasi oleh pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintah local bahkan jumlahnya bisa dua kali lipat dari bantuan keuangan sebelumnya.</li> <li>• Penggunaan dana hibah program dapat diperluas yang disertai dengan peningkatan standar pelayanan dan pengukuran hasil capaian program.</li> <li>• Menuntut adanya korps aparatur pelaksana yang profesional.</li> <li>• lebih terkonsentrasi (antara pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah) dan dana disalurkan dengan cara yang lebih selektif.</li> </ul>
Kreatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Munculnya inisiatif-inisiatif baru oleh pemimpin</li> <li>• Terdapat tiga mekanisme menonjol pada fase ini yakni (1) adanya perencanaan program; (2) dana hibah proyek; dan (3) partisipasi masyarakat.</li> <li>• Kegiatan-kegiatan, besaran uang, batasan waktu pelaksanaan, interaksi antar badan/instansi dan aparatur, serta pembatasan penggunaan dana harus teridentifikasi dengan baik.</li> <li>• Adanya peningkatan keragaman kegiatan yang didukung oleh dana pemerintah pusat</li> <li>• Dapat mengembangkan otonomi serta diskresi atas perencanaan dan pelaksanaan program secara professional.</li> <li>• Partisipasi publik bersifat lebih kompleks, adanya perbedaan yang kontras antara pelaksana program yang profesional dengan cara pandang masyarakat.</li> </ul>

<p>Kompetitif</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penekanan bukan hanya di tingkat otonomi, tetapi juga ada keterpisahan dan kemerdekaan dalam pelaksanaan program di suatu daerah dengan daerah lain.</li> <li>• Rendahnya hubungan horizontal berhubungan erat dengan kompetisi terjadi antara program, antar perencana professional dan antara agen pelaksana program.</li> <li>• Adanya kompetisi pelaksana program antara pemerintah lokal dengan agen pelaksana terhadap institusi pemerintah pusat/nasional.</li> </ul>
-------------------	---

**Pembahasan**

Tidak tercapainya target pada program SAMISAKE khususnya dari tahun 2012-2014 menunjukkan bahwa pelaksanaan program ini menemui banyak kendala dan permasalahan. Kendala dan permasalahan menyebabkan beberapa kegiatan yang ada menjadi tidak tepat sasaran dan tujuan program tidak tercapai sebagaimana yang diinginkan. Permasalahan dan kendala tersebut di

antaranya disebabkan oleh ketidaktaatan aparat pelaksana terhadap petunjuk teknis pelaksanaan Program SAMISAKE, ada juga kegiatan yang secara sengaja membuat laporan fiktif, status rumah tempat tinggal yang bukan milik sendiri, *database* siswa calon penerima beasiswa, bahkan ada pula masyarakat mengaku bahwa di desanya tidak ada pelaksanaan kegiatan sama sekali.

Kendala dan permasalahan tersebut seperti terlihat pada tabel berikut ini.

Tabel 3. Kendala dan Permasalahan Pelaksanaan Program SAMISAKE

No	Nama Kegiatan	Permasalahan
1	Dana SAMISAKE di 2 kecamatan (Seberang Kota dan Tebing Tinggi) di wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Barat tidak dapat dicairkan	Camat tidak dapat mengantisipasi persoalan dimana 40 persen Wilayah desa masuk kategori Hutan Produksi (HP), apabila dilaksanakan akan melanggar aturan
2	Realisasi kegiatan bedah rumah tidak sesuai aturan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Besaran bantuan bedah rumah tidak sesuai aturan yang ditetapkan</li> <li>- Beberapa rumah yang direhab tidak sesuai kriteria, seperti bangunan permanen, tidak ada wujud rumah (fiktif), rumah yang dibedah berstatus rumah sewa/ kontrak dimana pemiliknya bukan kategori orang miskin</li> </ul>

3	Bantuan beasiswa banyak yang tidak tersalurkan	<i>Data base</i> siswa penerima bantuan tidak akurat yang mana data yang digunakan adalah data 2006, untuk program 2011, sehingga daftar nama penerima bantuan banyak yang sudah pindah alamat atau tamat sekolah. Ada pula anak dari KK sangat miskin yang tidak menerima beasiswa, walaupun keluarganya telah masuk dalam <i>database</i> dan rumahnya sudah dibedah (Subhan, 2012).
4	Penerbitan sertifikat tanah gratis tidak terealisasi sesuai target yang ditetapkan	banyak masyarakat tinggal di atas tanah dan bangunan yang berstatus sewa, jadi tempat tinggal bukan milik sendiri. Sehingga kegiatan bantuan sertifikat tanah gratis dianggap tidak efektif.
5	Beberapa kecamatan belum menerima Kegiatan Pengadaan Sapi bagi masyarakat miskin	Di Kabupaten Merangin, program SAMISAKE pengadaan sapi untuk masyarakat miskin terindikasi disalah-gunakan oleh panitia. Masa kontrak pengadaan sapi sudah habis, sedangkan masih ada beberapa kecamatan belum mendatangkan sapi. Bappeda Kabupaten Merangin sebagai koordinator program pencairan SAMISAKE belum menerima pengajuan rekomendasi dari kecamatan-kecamatan tersebut.
6	Pada awal pelaksanaan Program SAMISAKE masyarakat yang memperoleh bantuan tidak tepat sasaran	Pendataan tidak dilakukan oleh petugas pendataan yang telah mengenal wilayah cakupan pendataan sehingga hasilnya tidak optimal dan kurangnya koordinasi dengan kecamatan.

Sumber: Penelitian 2014.

Program SAMISAKE ini menjadi program bersama, yang digagas oleh pihak provinsi, dikoordinasikan pelaksanaannya, bahkan ikut dalam pendanaannya. Melalui kesepakatan pelaksanaan, Program SAMISAKE melahirkan kesadaran bagi pemerintah kabupaten/kota untuk menjadikan program ini sebagai suatu prioritas kebijakan pemerintah daerah di semua level baik kesadaran aparatur maupun institusional. Keterbatasan peran Provinsi Jambi dalam urusan pelaksanaan Program SAMISAKE ini dikarenakan oleh beberapa faktor, di antaranya:

- 1) Dari sisi regulasi, Peraturan Gubernur tentang pedoman teknis pelaksanaan program

SAMISAKE tidak menjelaskan secara eksplisit batas kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam urusan ini. Pemerintah Provinsi dikatakan hanya melaksanakan koordinasi, *monitoring*, dan evaluasi. Namun peran-peran lainnya, seperti mengatasi konflik dan masalah, mediasi antara pemerintah daerah kabupaten/kota dan kecamatan, tidak dirinci secara jelas. Peraturan-peraturan yang dibuat Gubernur hanya sebatas peraturan teknis normatif namun tidak menyentuh aspek-aspek praktis yang terjadi di lapangan dalam pelaksanaan kerjasama program SAMISAKE tersebut.

- 2) Lemahnya koordinasi antarlevel pemerintah (pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota). Koordinasi terkait pelaksanaan SAMISAKE memang menjadi masalah klasik hampir pada setiap pelaksanaan urusan pemerintahan daerah, tidak terkecuali di Provinsi Jambi. Lemahnya koordinasi ini bukan disebabkan oleh adanya sikap egosentrisme yang menghinggapi masing-masing pemerintah daerah, namun lebih disebabkan karena tidak adanya kesadaran bahwa Program SAMISAKE merupakan urusan bersama, yang harus dilaksanakan secara bersama-sama. Hal ini menunjukkan bahwasanya aparatur pemerintah daerah kabupaten/kota menganggap program SAMISAKE yang notabene adalah Program Provinsi dianggap tidak penting oleh pemerintah daerah kabupaten/kota, sehingga tidak begitu dijadikan sebagai satu prioritas kebijakan. Ditambah dengan beberapa persoalan lainnya, seperti faktor belum teridentifikasinya dengan baik prioritas kebutuhan pembangunan yang akan dilakukan di kecamatan, termasuk ketidaksiapan aparatur dan masyarakat. Peran pengawasan provinsi yang hanya bersifat regulatif dan mengandalkan model *monitoring* dan evaluasi semata. Pemerintah Provinsi belum mengembangkan peran yang lebih luas dalam menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi kabupaten/kota. Dalam mengatasi dan memberikan solusi atas permasalahan yang dihadapi, Pemerintah Provinsi Jambi tidak berinisiatif melakukan mediasi atau arbitrase; pemerintah kecamatan dan kabupaten/kota cenderung diminta untuk menyelesaikan masalahnya sendiri. Oleh karena itu, tidak sedikit aparaturnya dan Camat harus berurusan dengan hukum karena menjalankan program SAMISAKE ini. Untuk itu, tidak ada salahnya, jika Pemerintah Provinsi Jambi sudah mulai merintis pengembangan peran-peran baru bukan hanya peran regulatif dan *monitoring* dan evaluasi semata, melainkan juga melaksanakan peran inisiatif, fasilitatif, mediatif, dan arbitratif. Perlu ada upaya dari semua pihak untuk mendorong tumbuhnya pemahaman akan urgensi pelaksanaan kerjasama antardaerah (pemerintah Provinsi dan pemerintah kabupaten/kota) yang ditindaklanjuti adanya sikap dan komitmen dengan menempatkan urusan kerjasama antardaerah sebagai salah satu prioritas kebijakan pemerintah di daerah yang diwujudkan dalam bentuk produk-produk hukum di daerah.
- 3) Meskipun Pemerintah Provinsi Jambi telah melaksanakan sosialisasi Peraturan Gubernur mengenai pelaksanaan SAMISAKE secara rutin dan terus-menerus, namun program ini tampaknya belum

dipahami dengan baik, termasuk bagaimana menciptakan koordinasi antarpemerintah terkait kerjasama pelaksanaan Program SAMISAKE mulai dari tingkat pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Koordinasi yang selama ini dipandang lemah tentu saja menjadi tantangan bagi semua pihak. Upaya-upaya koordinasi yang intensif untuk menyamakan persepsi dan sinkronisasi program serta kegiatan merupakan hal yang mutlak diperlukan dan dilakukan Pemerintah Provinsi Jambi untuk mendongkrak keberhasilan pelaksanaan Program SAMISAKE tersebut.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa model hubungan antarpemerintahan, antarpemerintah Provinsi Jambi dengan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jambi menunjukkan model otoritas inklusif yang tidak sempurna atau otoritas inklusif (*inclusive authority model*) yang semu. Hubungan antara Pemerintah Provinsi Jambi dan Kabupaten/Kota sebenarnya menunjukkan hubungan antara pemerintah yang lebih tinggi (Provinsi sebagai wakil pemerintah pusat dan menjalankan tugas koordinasi pembangunan di daerah) dengan pemerintah kabupaten/kota yang otonom. Namun model ini berkembang dalam keadaan hubungan yang rumit (*complicated*) dimana interaksi yang terjadi sarat dengan interkoneksi dan

tumpang-tindih. Hal ini bisa terjadi karena tidak terdapat kejelasan batasan rentang atau ruang pengaruh dan tidak ada batasan kekuasaan yang jelas antarpemerintahan Provinsi Jambi dengan kabupaten/kota. Dimana menurut UU Pemerintah Daerah (UU 32 Tahun 2004) bahwa baik Provinsi maupun kabupaten/kota merupakan daerah otonom. Karena ketentuan inilah maka pemerintah provinsi tidak dapat menggunakan kewenangannya sepenuhnya dalam mengatur pelaksanaan pembangunan berskala provinsi di wilayah kabupaten/kota. Oleh karena itu, kerjasama Provinsi Jambi dengan Kabupaten/Kota dominan dicirikan dengan karakter model kemitraan antarlembaga pemerintah.

Meskipun dalam pelaksanaan SAMISAKE, pemerintah kabupaten/kota sebagai agen pelaksana tugas Provinsi di daerah, namun kabupaten/kota juga memiliki kewenangan delegatif untuk menentukan kegiatan pemberdayaan ekonomi yang sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah, serta penentuan masyarakat yang menjadi target penerima program SAMISAKE diserahkan sepenuhnya kepada daerah kabupaten/kota. Jadi meskipun pemerintah provinsi menentukan bentuk-bentuk program kegiatan yang akan dilakukan secara *top-down*, namun daerah kabupaten/kota juga diberi porsi untuk merencanakan kegiatan yang sifatnya *bottom-up*. Karakter *partnership* dalam kasus SAMISAKE terlihat dari

adanya persepsi hubungan kerjasama dan bersifat setara dimana tiap-tiap unit pemerintah (provinsi Jambi dan kabupaten/kota) membangun kesepa-katan secara bersama-sama untuk melaksanakan Program SAMISAKE untuk mewujudkan masyarakat Jambi

yang sejahtera dan berdaya secara ekonomi dan sosial.

Berdasarkan model hubungan antara Pemerintah Provinsi Jambi dan Kabupaten/Kota, maka rumusan model hubungan yang terbangun dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4. Rumusan Model Hubungan yang Terbangun antara Pemerintah Provinsi Jambi dan Kabupaten/Kota pada Pelaksanaan Program SAMISAKE Tahun 2012-2014

Karakteristik Hubungan	Sifat	Ciri Model Hubungan
Hubungan kelembagaan	Kekuasaan pelaksanaan Program berada pada Pemerintah Provinsi yang disebar kepada pemerintah kabupaten/ kota	<i>Partnership Authority model</i>
Kewenangan	Posisi pemerintah kabupaten/ kota sebagai agen pelaksana program Provinsi yang memiliki kewenangan delegatif-terbatas	<i>Inclusive-partnership authority model</i>
Pelaksanaan program	Bentuk program ditentukan secara terpusat namun pemerintah daerah memiliki kewenangan diskresi dalam penentuan target sasaran dan program pemberdayaan	<i>Inclusive-partnership authority model</i>
Pertanggungjawaban	Berada pada pemerintah kabupaten/kota	<i>Partnership Authority model</i>
Hubungan antar personil aparatur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dalam pelaksanaan di lapangan bersifat koordinasi dan negosiasi.</li> <li>• Dalam interaksi formal terdapat pengarahan mengenai pedoman umum pelaksanaan</li> </ul>	<i>Inclusive-partnership authority model</i>
Sistem pengawasan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bersifat pengawasan dan pembinaan,</li> <li>• Dalam pencairan dana dan realisasi kegiatan diperlakukan cek dan kontrol yang ketat terkait syarat-syarat administratif dan bukti pelaksanaan tugas</li> </ul>	<i>Inclusive-partnership authority model</i>

Aspek keuangan	Adanya dana <i>sharing</i> , meskipun pembiayaan didanai dari APBD Provinsi namun Pemerintah Kabupaten/Kota dituntut mengalokasikan dana dari APBD sendiri untuk membantu operasional pelaksanaan	<i>Partnership Authority model</i>
----------------	---	------------------------------------

Sumber : Hasil penelitian.

Program SAMISAKE ini menunjukkan fase hubungan yang cukup dinamis antara Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota di wilayah Jambi. Pada pelaksanaan Program SAMISAKE di tahun 2012 (tahun awal penugasan kepada kabupaten/kota), program ini disambut baik oleh pemerintah kabupaten/kota, sehingga terjadilah kesepakatan bersama dimana pemerintah kabupaten/kota menyatakan kesediaannya untuk melaksanakan program SAMISAKE tersebut. Program Samisake disambut dengan baik karena program ini tidak bertentangan dengan program pembangunan yang ada di daerah tetapi justru membantu pemerintah kabupaten/kota memberdayakan masyarakat secara ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan sosial.

Pada fase awal di tahun 2012, hubungan antara Pemerintah Provinsi Jambi dan kooperatif, dimana bantuan keuangan yang diberikan pemerintah Provinsi Jambi kepada pemerintah kabupaten/kota dinilai sangat membantu dalam upaya pengentasan kemiskinan dan mendorong lahirnya suatu kerjasama dalam melaksanakan program pembangunan dan pening-

katanan pelayanan dasar secara optimal. Hubungan kooperatif tersebut dicirikan dengan adanya kesepakatan, negosiasi dan proses saling menyesuaikan diri antara pejabat publik dan aparat pemerintah sebagai pemeran kunci hubungan yang terjadi antarunit pemerintah.

Namun, di tengah-tengah proses hubungan kerjasama dalam pelaksanaan Program SAMISAKE (pertengahan tahun 2012), fase konflik mulai terjadi, ketika Gubernur Jambi menyatakan kekecewaannya atas realisasi SAMISAKE di kabupaten/kota yang dinilai minim. Di samping itu, pelaksanaan SAMISAKE dinodai dengan adanya penyelewengan anggaran SAMISAKE oleh beberapa oknum kecamatan dan desa. Dalam hal penyelewengan anggaran oleh oknum kecamatan, Pemerintah Provinsi Jambi dalam hal ini Gubernur seringkali menerima laporan bahwa realisasi program (bedah rumah) tidak sesuai dengan pagu anggaran bantuan.

Di samping masalah penyelewengan anggaran, masalah lemahnya kapasitas aparatur pemerintah kecamatan dan desa juga turut menjadi faktor penghambat realisasi tujuan

program SAMISAKE ini. Kapasitas aparatur kecamatan dinilai masih lemah terutama dalam hal perencanaan, penentuan masyarakat target/sasaran program, pelaksanaan dan pelaporan pertanggungjawaban kegiatan. Utamanya dalam hal pelaporan kegiatan, merupakan prasyarat administrasi yang wajib dilakukan untuk mencairkan dana bantuan program pada tahap selanjutnya. Ketidaksiplinan dan kelemahan dalam menyusun laporan pertanggungjawaban kegiatan inilah yang juga turut menyebabkan program SAMISAKE tidak terealisasi sebagaimana mestinya.

Fase konflik ini juga ditandai oleh ketidakpedulian Pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota untuk mengatasi masalah yang dihadapi oleh aparatur kecamatan dan desa. Pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota di wilayah Jambi hanya peduli kepada aparatur kecamatan/desa yang proaktif, tetapi tidak turun ke lapangan ketika pemerintah kecamatan dan desa mengalami kesulitan. Sehingga konflik pun terjadi dimana kecamatan menganggap bahwa dirinya ditugasi program SAMISAKE ini, namun dalam hal pembinaan masih sangat minim.

Masalah lemahnya kapasitas aparatur kecamatan dan desa menjadi evaluasi bagi Pemerintah Provinsi untuk membina cara kerja pemerintah kecamatan dan desa. Mengingat keterbatasan yang dimiliki oleh

Pemerintah Kabupaten/kota dan pemerintah kecamatan, utamanya keterbatasan kapasitas SDM pelaksana program SAMISAKE tersebut. Untuk mengatasi keterbatasan kapasitas SDM kecamatan, pada tahun 2013, Pemerintah Provinsi Jambi merekrut SP3 Pendampingan yang bertugas membantu Camat melaksanakan Program SAMISAKE di lapangan.

Pada tahun selanjutnya, tahun 2014, untuk meningkatkan motivasi aparatur kecamatan dan desa dalam melaksanakan Program SAMISAKE tersebut, serta memacu percepatan pelaksanaan SAMISAKE di kabupaten/kota, pemerintah Provinsi Jambi menerapkan mekanisme *reward* dan *punishment*. *Reward* dilakukan dalam bentuk SAMISAKE *Award* yang memberi penghargaan kepada kecamatan terbaik dalam pelaksanaan SAMISAKE dimulai sejak tahun 2014.

Selain menyelenggarakan SAMISAKE *Award*, Pemerintah Provinsi Jambi pada tahun 2015 juga akan menerapkan mekanisme *punishment* berupa sanksi pemotongan dana transfer dari belanja bagi hasil sejumlah Silpa (anggaran yang tidak terealisasi) SAMISAKE tahun sebelumnya. Bagi kabupaten/kota yang memiliki sejumlah Silpa SAMISAKE pada tahun sebelumnya, maka pada tahun berikutnya akan ada pemotongan dana bagi hasil dari Pemerintah Provinsi Jambi kepada pemerintah kabupaten/kota. Dari

kebijakan pemerintah provinsi ini menunjukkan sikap koersif dari Provinsi Jambi dalam bentuk sanksi untuk memaksa pemerintah kabupaten/kota melaksanakan Program SAMISAKE dengan baik. Kebijakan ini juga terlihat bahwa pemerintah Provinsi Jambi mulai memainkan kewenangannya dalam urusan keuangan daerah sebagai pendorong realisasi program SAMISAKE secara optimal. Dengan pengaruh dan kewenangan Pemerintah Provinsi Jambi yang semakin besar terhadap kabupaten/kota menunjukkan fase hubungan kooperatif yang diwarnai oleh sifat koersif.

Fase-fase yang terjadi dalam hubungan antarpemerintahan menun-

jukan bagaimana proses kerjasama itu terjadi. Dilihat dari fase-fase yang ada, tidak dapat dinafikkan bahwa dalam suatu hubungan tidak selamanya berjalan mulus dan lancar, dalam proses-proses tersebut, pastinya ada suatu perselisihan ataupun pertentangan yang mengarah kepada munculnya konflik dalam hubungan antarpemerintahan. Pertentangan tersebut dapat disebabkan oleh beberapa hal, seperti perbedaan kepentingan, strategi pelaksanaan, dan bisa juga disebabkan oleh perbedaan pemahaman atas suatu program.

Adapun fase hubungan antara Pemerintah Provinsi Jambi dengan pemerintah kabupate/kota dapat dirumuskan secara singkat pada tabel berikut:

Tabel 5. Fase Hubungan antara Pemerintah Provinsi Jambi dan Kabupaten/Kota dalam Pelaksanaan Program SAMISAKE

FASE	INDIKASI	WAKTU
<b>Kooperatif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bantuan keuangan, pembagian tugas Prov-kab/kota</li> </ul>	Awal 2012
<b>Konflik</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penyalahgunaan anggaran oleh oknum aparaturn kecamatan dan desa,</li> <li>Realisasi pencapaian masyarakat target yang masih kurang</li> <li>Koordinasi lemah</li> </ul>	2012
<b>Kooperatif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penyediaan tenaga SP3 pendampingan,</li> <li>Bantuan keuangan</li> </ul>	2013
<b>Kooperatif-koersif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bantuan keuangan, pemberian reward</li> <li>Memberlakukan sanksi dan</li> <li>Pemotongan dana bagi hasil dari provinsi</li> </ul>	2014

Sumber: hasil penelitian 2014-2015.

## Penutup

Berdasarkan hasil temuan di lapangan dan analisis penelitian, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Model hubungan antara Pemerintah Provinsi Jambi dan pemerintah Kabupaten/Kota berbentuk model otoritas inklusif yang tidak sempurna atau semu. *Model ini berkembang dalam keadaan hubungan yang rumit (complicated)* dimana interaksi yang terjadi sarat dengan interkoneksi antara Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang tumpang tindih. Hal ini bisa terjadi karena tidak terdapat kejelasan batasan rentang atau ruang pengaruh dan tidak ada batasan kekuasaan yang jelas antarpemerintahan Provinsi Jambi dengan kabupaten/kota. Tidak adanya relasi vertikal yang jelas menjadikan pola hubungan kerjasama juga kental akan sifat *partnership/kemitraan*. Karakter *partnership* dalam kasus SAMISAKE terlihat dari adanya persepsi hubungan kerjasama dan bersifat setara dimana tiap-tiap unit pemerintah (provinsi Jambi dan Kabupaten/kota) membangun kesepakatan secara bersama-sama untuk melaksanakan Program SAMISAKE untuk mewujudkan masyarakat Jambi yang sejahtera dan berdaya secara ekonomi dan sosial.

Fase hubungan antara Pemerintah Provinsi Jambi dan Pemerintah Kabupaten/kota menunjukkan fase yang dinamis, yakni fase kooperatif-konflik kemudian menuju fase kooperatif-koersif dimana Provinsi

Jambi yang menunjukkan kekuasaan dan pengaruh yang semakin besar terhadap pemerintah kabupaten/kota. Sayangnya hubungan ini tidak didorong oleh fungsi Pemerintah Provinsi sebagai pembina yang belum berjalan efektif, serta fungsi koordinasi dan responsivitas provinsi dalam membantu masalah yang dihadapi oleh kabupaten/kota masih perlu ditingkatkan.

Adapun saran yang dapat diajukan dari hasil penelitian ini adalah dalam hubungan antarpemerintah secara regional, akan lebih baik jika mengarah pada upaya membangun *intergovernmental management* daripada sekedar *intergovernmental relation*, karena dalam *intergovernmental management* sebuah pola organisasi antardaerah memberikan kemungkinan penyelenggaraan manajemen yang terkendali penuh dengan sektor kerjasama yang jelas. Pengembangan model-model kerjasama antardaerah melalui *intergovernmental management* menitikberatkan peran provinsi sebagai lembaga sentral yang bertugas mengawasi, membina, serta dituangkan dalam dokumen kebijakan sebagai landasan legalitas bagi hubungan kerjasama provinsi dengan kabupaten/kota.

Peran dan fungsi provinsi akan lebih kuat apabila menciptakan *networking* dan menggerakkan kerjasama antardaerah, serta membangun manajemen kerjasama regional yang tidak terjebak pada formalisme.

Manajemen kerjasama antardaerah yang dibangun semestinya menunjukkan pergeseran semangat dari yang sekedar *co-operation* ke arah semangat *collaboration*, karena semangat kolaborasi lebih mempunyai kekuatan dalam *collective action*. Dalam hal ini diperlukan kerjasama operasional dan pengaturan bersama (*joint operation and regulation*). Dalam sebuah kolaborasi menggabungkan sifat saling memberi atau bertukar sumberdaya dan sifat saling menguntungkan. Dalam kolaborasi menunjukkan adanya tindakan kolektif dalam tingkatan yang lebih tinggi daripada sekedar kooperasi dan koordinasi. Dengan kolaborasi, kepentingan bersama mendorong kerjasama antardaerah untuk bersama-sama memecahkan masalah dan memberikan pelayanan bersama kepada masyarakat.

#### Daftar Pustaka

- Bello, M.J. 2014. "Intergovernmental Relations In Nigeria: An Assessment of Its Practice at The Local Government Level", *Journal of Poverty, Investment and Development-An Open Access International Journal*, Vol. 4, 2014, hal 66-76.
- Perry, James L (ed). 1996. *Handbook of Public Administration*. 2<sup>nd</sup> edition. California: Jessey-Bass Publishers.
- O'Toole, Laurence J., Jr. 2009. "American Intergovernmental Relations: An Overview", dalam Richard J. Stillman II. *Public Administration: Concepts and Cases*, 8<sup>th</sup> edition, Boston New York: Houghton Mifflin Company, hal. 124-143.
- Rhodes, R.A.W. 1992. "Intergovernmental Relations: Unitarys Systems" dalam Mary Hawkesworth and Maurice Kogan (eds). *Encyclopedia of Government and Politics*. Volume I. London: Routledge.
- Subhan, Ahmad. 2012. 'Kajian Optimalisasi Pendataan Penerima Bantuan Beasiswa Program Satu Milyar Satu Kecamatan (Studi Kasus di Kabupaten Muaro Jambi)', Laporan Penelitian, tidak dipublikasikan. Balitbangda Provinsi Jambi.
- Wright, D.S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. (3<sup>rd</sup> edition). California: Pacific Grove.