

POLITIK BINWAS PROVINSI TERHADAP KABUPATEN/KOTA (Kasus Bangka Belitung dan Sulawesi Selatan)

*(Political Control of Province Towards Municipality/Regency:
Cases of Bangka Belitung and South Sulawesi Provinces)*

Prayudi

Penulis adalah Peneliti Bidang Politik Pemerintahan Indonesia, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. E mail address: *prayudi_pr@yahoo.com*.

Naskah diterima: 3 Februari 2015

Naskah direvisi: 25 Februari 2015

Naskah disetujui: 25 Maret 2015

Abstract

The role of Binwas in developing constructive relations among leaders from different level of government is arguably still weak. The writer reveals that the weaknesses come from relations of two factors, namely indecisiveness the central government towards the regions, and the limit of the power of governors to control regents or majors who have more authority today. This article is part of the 2014 field research conducted in the provinces Bangka-Belitung and South Sulawesi, which uses qualitative method. To cope with his finding, in the one side, the writer recommends the empowerment of political power of governors to supervise the performance of its lower officials in the regions. On the other side, he proposed punishment for regents/majors who did not follow guidance from higher government officials.

Keywords: political control, Binwas, centre-region, Bangka Belitung, South Sulawesi.

Abstrak

Realitas politik Pembinaan dan Pengawasan (Binwas) masih lemah dalam membangun perlakuan yang konstruktif di antara tingkatan pemerintahan. Berdasarkan data-data dari hasil penelitian di Provinsi Bangka Belitung dan Sulawesi Selatan, kelemahan ini berasal dari saling keterkaitan dua faktor seperti ketidaktegasan dari sikap Pemerintah itu sendiri terhadap daerah, dan keterbatasan wewenang gubernur berhadapan dengan luasnya otonomi kabupaten/kota. Penulis menyarankan penguatan kewenangan politik gubernur untuk mengelola pemda, termasuk memberikan hukuman bagi kepala daerah kabupaten/kota di wilayahnya yang tidak mengikuti arahan program provinsi.

Kata kunci: kontrol politik, Binwas, pusat-daerah, Bangka Belitung, Sulawesi Selatan.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Format politik otonomi daerah yang dijalankan setelah tumbangannya kekuasaan Orde Baru, menekankan pada kemampuan inisiatif lokal dalam mengelola sumber daya yang dimilikinya. Format otonomi ini kadangkala terjebak pada pentingnya kebijakan yang menolak keterlibatan pemerintahan “atasan” dalam mengelola urusan pemerintahan yang

dianggap sebagai miliknya “*an sich*”. Anggapan keterlibatan dari pemerintahan “atasan”, tidak saja dari daerah yang ditunjukkan pada pusat, tetapi juga di daerah bersangkutan. Sejak sebelum diberlakukannya Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah¹, di Pasal 38 dari UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan, bahwa Gubernur dalam kedudukannya (sebagai wakil pemerintah pusat di daerah) antara lain memiliki tugas dan wewenang pembinaan

¹ Perppu ini membatalkan kewenangan DPRD dalam memilih gubernur/bupati/walikota dan wakilnya, yang merupakan konsekuensi atas keluarnya Perppu No. 1 Tahun 2014 yang berupaya membatalkan Pilkada melalui DPRD sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pilkada.

dan pengawasan (binwas) penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Ketidaksinkronan program pemerintahan daerah merupakan konsekuensi dari terjadinya disorientasi kebijakan desentralisasi yang dijalankan selama ini. Kewenangan politik otonom dalam pengelolaan pemda cenderung tidak sejalan dengan keinginan politik binwas provinsi yang cenderung berada di antara quasi instruksi-fasilitasi. Koordinasi pemerintahan tidak berjalan maksimal dan bahkan seolah berjalan tanpa panduan kebijakan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) secara jelas dari provinsi atas proyek pembangunan tertentu.²

Kasus di Bangka Belitung, hal ini terjadi pada kontradiksi kuatnya kewenangan perizinan kabupaten/kota terhadap tambang yang bermuara pada politik pilkada dengan koordinasi pemerintahan yang dilakukan oleh provinsi. Sedangkan, di Sulawesi Selatan, pada kasus ketidakpuasan pengelolaan pemerintahan oleh provinsi melahirkan aspirasi politik pemekaran daerah di kabupaten/kota dan bahkan keinginan mendirikan provinsi tersendiri. Pada kasus ini, unsur sentimen emosional etnisitas sangat mendorong ketidakpuasan semacam ini.³

B. Perumusan Masalah Penelitian

Keberadaan pemerintahan provinsi menjadi jembatan penting dalam hubungan pusat-daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Baik dalam masa penerapan UU No. 32 Tahun 2004, dan bahkan sejak penerapan UU No. 22 Tahun 1999, dalam koneksi antar tingkatan pemerintahan, kewenangan bupati/walikota lebih dominan dibandingkan gubernur. Padahal, UU No. 32

Tahun 2004 sangat kuat dengan konstruksi kesetaraan hubungan pusat-daerah dan antar daerah itu sendiri. Hal ini tampak pada konsep keserasian dalam pola pembagian urusan yang dianutnya, yaitu terminologi “keserasian hubungan” yang diartikan sebagai pengelolaan bagian urusan pemerintahan yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, saling berhubungan (interkoneksi), saling tergantung (interdependensi), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan.⁴

Ketidaksinergian dan bahkan terjadinya benturan antar strata pemda, diduga membawa konsekuensi pada belum optimalnya penanganan urusan otonomi daerah bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Padahal, keberhasilan otonomi daerah dapat dilihat dari berbagai aspek, antara lain menyangkut pelayanan masyarakat yang semakin berkualitas, demokratisasi yang berkembang, dan indeks pembangunan manusia (IPM) yang semakin tinggi. Sebagian daerah cenderung telah mampu mencapai peningkatan terhadap beberapa aspek dimaksud, namun tidak sedikit yang dinilai Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri) tentang adanya daerah-daerah yang masih jauh dari harapan. Dirjen Otonomi Daerah Kemdagri saat itu, Djohermansyah Djohan menilai, salah satu substansi penting dari UU No. 23 Tahun 2014 sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004, adalah memperbaiki kondisi lemahnya perangkat sanksi yang diberikan bagi daerah terkait koordinasi pemerintahan antara provinsi terhadap kabupaten/kota. Kewenangan yang begitu besar dalam pengelolaan urusan otonomi daerah, membuat banyak bupati atau walikota bertindak sebagai “raja kecil” yang tidak taat pada gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Sehingga, pemerintah menganggap kalau kondisi pembangkangan kasus-kasus kabupaten/kota terhadap provinsi semakin meluas, maka substansi bentuk negara kesatuan yang dianut Indonesia akan semakin hanya bersifat formalitas semata, dan sebaliknya substansi unsur-unsur yang mengarah pada

² Syarif Hidayat, “Mengurai Peristiwa Meretasi Karsa: Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah”, dalam *Prisma* Vol. 29, Juli 2010, h. 15.

³ Lihat lebih lanjut tulisan Erwiza Erman, “Deregulasi Tata Niaga Timah dan Pembuatan Negara Bayangan Lokal: Studi Kasus Bangka” dan tulisan Dik Roth mengenai munculnya gerakan bagi pembentukan Provinsi Luwu Raya dalam “Gubernur Banyak, Provinsi Tak Ada: Berebut Provinsi di Daerah Luwu-Tana Toraja di Sulsel”, dalam Henk Schulte Nordholt & Gerry van Klinken (editor), *Politik Lokal di Indonesia*, Jakarta:kerjasama KITLV dan Yayasan Obor Indonesia, 2007.

⁴ Lihat Penjelasan Umum dari UU No. 32 Tahun 2004.

bentuk negara federal justru memperoleh ruang lebih besar.⁵

Beranjak dari relitas pemerintahan daerah semacam itu, maka masalah yang penting diangkat dalam mengkonstruksikan bangunan politik daerah setelah diterapkan kebijakan otonomi seluas-luasnya, adalah mengapa politik pembinaan dan pengawasan provinsi dijalankan terhadap kabupaten/kota di wilayahnya selama ini cenderung masih lemah?

Rumusan masalah di atas, selanjutnya dapat diuraikan pada beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- 1) Hal-hal substansial apa saja yang dicerminkan pelaksanaan politik binwas?
- 2) Apa dampak politik pembinaan dan pengawasan yang lemah dari provinsi selama ini terhadap kabupaten/kota tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah antara lain adalah sebagai upaya identifikasi potensi sinergi dan sebaliknya juga untuk telaah atas kasus-kasus kemungkinan terjadinya kerjasama dan konflik hubungan provinsi dan kabupaten/kota. Di samping itu; menganalisis atas dampak yang ditimbulkan dari lemahnya politik binwas yang terjadi dalam konstruksi hubungan provinsi terhadap kabupaten/kota.

Adapun yang menjadi kegunaan dari pelaksanaan penelitian ini antara lain adalah sebagai masukan bagi DPR dalam mengawasi pelaksanaan UU Pemda. Hal ini terutama pada *point* politik pelaksanaan binwas gubernur bagi proses penguatan otonomi daerah.

D. Kerangka Pemikiran

D.1. Otonomi Daerah dan Sistem Politik Demokrasi

Pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemda. Agussalim Andi Gajong mengutip Maddick (Sodjuangon Situmorang,

2002), menganggap bahwa dekonsentrasi merupakan “*the delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff a central department who are situated outside the headquarters.*” Sehingga, dekonsentrasi merupakan penyebaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijakan pusat. Pendelegasian wewenang ini hanya menjalankan peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan dirinya sendiri pula.⁶

Keberadaan dekonsentrasi yang tidak terlepas dari konsep besar tentang desentralisasi mempunyai catatan sejarahnya tersendiri. Sejalan dengan konsep desentralisasi yang muncul dipertengahan abad ke 21, terjadi pula peningkatan keragaman makna, tujuan, dan bentuknya. Di gelombang awal pemunculannya, yaitu setelah perang dunia ke II, pemahaman tentang desentralisasi dalam tahun 1970 an dan 1980 an, ternyata justru fokus pada dekonsentrasi hirarki struktur pemerintahan dan birokrasi. Kemudian, pada saat gelombang kedua perkembangannya, dimulai sejak pertengahan 1980-an, konsepnya diperluas termasuk pada pembagian kekuasaan, demokratisasi, liberalisasi pasar, hingga pada keperluan ruang yang memadai bagi sektor swasta terhadap pembuatan keputusan.⁷

Desentralisasi (di mana dekonsentrasi terdapat dalam salah satu muatan nilainya) semakin dipahami dalam konteks sebagai cara atau jalan bagi terciptanya pemerintahan yang terbuka bagi partisipasi publik melalui

⁵ Kementerian Dalam Negeri, “Menghidupkan Kembali Samkaryanugraha Parasamya Purnakarya Nugraha”, dalam *Koran Tempo*, 25 April 2014.

⁶ Agussalim Andi Gajong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum: Analisis Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah Semenjak Tahun 1945 Sampai Dengan 2001*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007, h. 89.

⁷ G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, “From Government Decentralization to Decentralized Governance”, dalam G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli (Editor), *Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practices*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Washington DC: Brooking Institution Press, 1992, h. 2.

organisasi masyarakat sipil. Tercatat bahwa sejak akhir tahun 1980-an, pemerintahan yang ada diharapkan mengarah pada 3 bentuk desentralisasi, yaitu: dekonsentrasi, devolusi, dan delegasi. Khusus mengenai dekonsentrasi, bergeser menjadi tanggungjawab administrasi dari kementerian di tingkat pusat dan departemen yang ada kepada administrasi pemerintahan daerah dan lokal di bawahnya.⁸

Sejak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 dan semakin diperkuat oleh UU No. 23 Tahun 2014, gubernur ditempatkan sebagai pejabat yang mewakili pusat di daerah dan mempunyai kewenangan atau tugas untuk mengarahkan pemerintahan dengan instansi vertikal pada khususnya dan melaksanakan asas dekonsentrasi pada umumnya. Politik binwas provinsi terhadap kabupaten/kota, di tataran pelaksanaan menjadi cermin koordinasi pemerintahan yang dilakukan oleh gubernur. Dekonsentrasi yang dijalankan dalam politik pembinaan dan pengawasan kiranya menjadi penting, ketika situasi pemerintahan setelah tumbangannya regim autoriterian berada dalam tahapan transisi demokrasi. Adam Przeworski menyebutkan dalam tahapan ini sangat bertalian dengan rawannya masalah ketidakpastian yang dihadapi. Bahkan menurutnya: "Proses pendirian demokrasi adalah sebuah proses menginstitutionalkan ketidakpastian, menempatkan semua kepentingan pada ketidakpastian."⁹ Politik binwas provinsi terhadap kabupaten/kota, dituntut untuk mampu mengelola dinamika politik agar dapat menjawab ketidakpastian kelembagaan pada transisi demokrasi suatu Negara.

D.2. Eksistensi Peran Negara

Paradoks yang muncul setelah penerapan UU No. 32 Tahun 2004, yaitu berada dalam konteks lemahnya pelaksanaan binwas provinsi terhadap kabupaten/kota. Hal ini cermin lemahnya peran negara dalam mengelola

kebijakan otonomi daerah. Kegagalan atas pengelolaan kebijakan ini, dapat memunculkan tidak saja gejala pada tataran hubungan pusat-daerah, tetapi juga di antara strata pemerintahan dan kemasyarakatan di tingkat lokal itu sendiri antar wilayah yang berbeda, maupun antar unsur lokal dalam wilayah yang sama. Politik dekonsentrasi melalui fungsi binwas, adalah cermin dari keinginan hadirnya peran negara dalam sistem politik yang digunakan negara bersangkutan.

Eksistensi peran negara (*state*) diperlukan dalam makna yang penting setelah kegagalan pasar sebagai akibat liberalisasi dijalankan oleh penguasa yang justru melahirkan ketidakadilan. Francis Fukuyama menekankan antara lain tentang pentingnya masalah legitimasi dalam penerapan peran negara agar partisipasi masyarakat dan pemerintahan dapat berjalan tanpa terlampaui jauh membahayakan keseimbangan sistem politik yang demokratis dan sebaliknya mematikan inisiatif masyarakat ketika berada dalam sistem politik otoriter. Menurutnya, terdapat suatu pengertian di mana pemerintahan yang baik dan demokrasi tidak sedemikian mudah dipisahkan. Sebuah lembaga negara yang baik adalah suatu lembaga yang secara transparan dan efektif melayani kebutuhan-kebutuhan para kliennya--- yaitu warga negara.¹⁰

Peran Negara di atas sejalan dengan pendapat Joseph Schumpeter, bahwa keyakinan atas sistem politik yang demokratis bukan hanya menyangkut masalah bagaimana dan mengapa otoritas politik yang dicerminkan dalam wadah peran negara diperlukan, tetapi juga menyangkut proses politik itu sendiri secara keseluruhan yang berdimensi sangat luas. Salah satu dimensi penting dari eksistensi peran negara tersebut adalah mengenai keputusan-keputusan yang diambilnya harus mampu menjawab keinginan rakyat dan bahkan dapat dimintakan untuk dipertanggungjawabkan.¹¹ Artinya, sebagai

⁸ *Ibid.* h. 3.

⁹ Adam Przeworski, "Sejumlah Masalah dalam Studi Transisi Menuju Demokrasi", dalam Guillermo O'Donnell et.al (editor), *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif*, Jakarta: Penerbit LP3ES, 1993, h. 93

¹⁰ Francis Fukuyama, *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005, h.33.

¹¹ Joseph Schumpeter (1942) sebagaimana dalam SP Varma, *Teori Politik Modern*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, cetakan ketujuh, 2003, h. 211-212.

representasi kelembagaan negara, substansi politik binwas pematidak hanya berdimensi teknis koordinatif antar pihak yang terlibat, tetapi juga secara politis akuntabilitas negara terhadap masyarakat.

E. Metode Penelitian

E.1. Penelitian dilakukan di Pangkal Pinang sebagai Ibukota Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dan di Makassar sebagai Ibukota Provinsi Sulawesi Selatan. Adapun waktu penelitian dilaksanakan pada 30 Juni s.d 6 Juli 2014 untuk lokasi daerah penelitian Bangka Belitung, sedangkan di Sulsel, pada 20 s.d 26 Agustus 2014.

E.2. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan menggunakan pendekatan interpretatif¹², agar dapat menangkap substansi yang mendasar dari relasi antar tingkatan pemerintahan daerah yang ingin diteliti. Konstruksi permasalahan yang diungkap dalam jawaban para informan dan data-data yang terkumpul dalam pendekatan interpretatif, di satu sisi memang dapat menampilkan opini atau sifat subyektif tersendiri. Tetapi di sisi lain, pengungkapan masalah secara interpretatif diharapkan dapat melihat pengalaman yang dihadapi dari objek yang diteliti dan berbagai perubahan atau stagnasi yang terjadi.

E.3. Metode analisis data dilakukan dari hasil informasi yang diperoleh melalui wawancara mendalam terhadap para informan sebagai narasumber kunci yang dianggap *capable* dalam menjawab persoalan-persoalan yang muncul. Untuk itu dilakukan wawancara mendalam

terhadap beberapa informan baik di tingkat pusat dan daerah. Di tingkat pusat, dilakukan wawancara mendalam dengan pejabat dari Ditjen Pemerintahan Umum, Kementerian Dalam Negeri. Sedangkan, di daerah dilakukan proses penggalan data melalui FGD (*focus group discussion*) dengan beberapa kalangan yang dianggap berkompeten dalam menjawab persoalan pemerintahan lokal dan hubungan pusat-daerah. Selain itu, penelitian dijalankan melalui observasi, dengan segala keterbatasan penelitian ini, termasuk menyangkut waktunya di lapangan.¹³

II. PEMBAHASAN

A. Provinsi Sebagai Perwakilan Politik Aspirasi Pusat di Daerah

Keberadaan Provinsi sangat mencerminkan keterwakilan aspirasi pusat di daerah dibandingkan dengan keberadaannya sebagai daerah otonom. Kedudukan Gubernur sebagai wakil pusat di daerah dengan segala perangkat politik binwasnya terhadap kabupaten/kota dianut baik dalam UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, maupun ketika diberlakukan UU No. 23 Tahun 2014. Dimasa berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan politik Binwas berada di tangan pusat dalam mengendalikan otonomi di tingkat kabupaten/kota. Provinsi lebih menjalankan kewenangan yang bersifat kegiatan lintas kabupaten/kota dan ketika terdapat kabupaten/kota tertentu yang dianggap belum mampu mengelola urusan pemerintahan otonom. Dalam realitas politik pelaksanaan binwas provinsi terjadi fluktuasi sesuai dengan perkembangan politik di tingkat nasional. Dimasa berlakunya UU No. 22

¹² David Marsh & Gerry Stoker menilai, pendekatan ini menekankan sifat dinamis, terkonstruksi, dan bertumbuhnya realitas social. Dalam pandangan ini, tidak ada ilmu obyektif yang dapat menegakkan kebenaran universal atau dapat eksis secara independen dari keyakinan nilai, dan konsep yang diciptakan untuk memahami dunia. David Marsh & Gerry Stoker, *Teori dan Metode Dalam Ilmu Politik*, Bandung: Nusa Media, 2010, h. 244.

¹³ Metode observasi menjadi favorit dalam pelaksanaan penelitian bersifat kualitatif, di mana dapat dilakukan secara sederhana dengan metode observasi alamiah sebagai langkah awal, (*ketika nantinya memang akan dilakukan penelitian lanjutan atas masalah yang sama, pen*) yaitu bagi observasi pengumpulan data-data di lapangan. Norman K Denzin & Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, h. 496.

Tahun 1999, peran provinsi terbatas dalam menjalankan kewenangan pemerintahan daerah terkait urusannya, yang detail pengaturannya melalui berlakunya PP No. 25 Tahun 2000. Konflik antara provinsi dan kabupaten/kota mudah terbuka ruangnya, terutama pada saat pengelolaan urusan tersebut berkaitan dengan perolehan keuntungan tertentu dari segi ekonomis (*revenues commodity*).¹⁴

Ketidaksinkronan aturan dicoba ditata oleh UU No. 32 Tahun 2004 terkait kewenangan pusat dan provinsi dalam menjalankan politik binwasnya. Bahkan, bagi pusat terdapat kewenangan memberikan sanksi tertentu berupa pembatalan peraturan kebijakan pemda yang tidak sejalan dengan regulasi secara nasional. Dalam kenyataan penataan ini belum berjalan efektif, karena kabupaten/kota tidak

Tabel 1: Perbandingan Pola Pelimpahan Kewenangan Dalam UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004

No.	Aspek yang diperbandingkan	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004
1.	Pola alih kewenangan	Pelimpahan kewenangan	Pelimpahan urusan
2.	Pemberi Pelimpahan Kewenangan	Pemerintah Pusat	Pemerintah Pusat
3.	Pejabat penerima pelimpahan kewenangan	<ul style="list-style-type: none"> - Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah - Perangkat pusat di daerah 	<ul style="list-style-type: none"> - Gubernur sebagai Wakil Pemerintah pusat di daerah - Perangkat pusat di daerah
4.	Unit pelaksana	Dinas provinsi atau perangkat daerah lainnya atau Unit Pelaksana Khusus	Dinas provinsi atau Perangkat daerah lainnya atau Unit Pelaksana Khusus
5.	Dasar hukum untuk melimpahkan	Keputusan presiden	Peraturan pemerintah

Sumber: Mengadopsi dan sekaligus revisi sebagian dari tabel perbandingan pola pelimpahan kewenangan Pemda dari Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur: kedudukan, Peran dan Kewenangannya*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011, h.214-215.

Dari tabel di atas terlihat bahwa posisi kabupaten/kota bersifat strategis dalam menjalankan kewenangan otonomnya dimasa berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 dibandingkan dengan ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004. UU No. 22 Tahun 1999 tampak jelas menganut filosofi “residu sisa”, khususnya dalam hal kewenangan, yang memungkinkan kabupaten/kota memiliki kewenangan otonom yang kuat dibandingkan provinsi. Posisi kabupaten/kota ini semakin diperluas oleh hadirnya PP No. 25 Tahun 2000 dan PP No. 84 Tahun 2000 yang justru agak menyimpang dari induknya yaitu UU No. 22 Tahun 1999 pada ruang kendali provinsi terhadap kabupaten/kota.¹⁵

jarang melampaui begitu saja provinsi, ketika memperoleh akses terhadap sumber daya strategis tertentu bagi daerah, dibandingkan harus berkonsultasi terlebih dahulu dengan pihak provinsi yang menjadi induknya. Sehingga, langkah kabupaten/kota semacam inipun menimbulkan provinsi masih kurang signifikan perannya secara riil dibandingkan keinginan normatif UU No. 32 Tahun 2004 yang menaungi politik binwasnya.

B. Temuan Penelitian

Salah satu substansi penting dalam pelaksanaan politik binwas adalah mengenai koridor aturannya yang jelas, terutama mengenai objeknya yang diawasi. Kalau tidak ada koridor yang jelas, maka keberadaan gubernur sebagai wakil pusat di daerah dikhawatirkan dapat campur tangan sampai pada persoalan-persoalan yang terlampaui detail atau bahkan

¹⁴ Naskah Akademik RUU Pemda, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, Jakarta, 2011.

¹⁵ H.A.W. Wijaya, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, h. 30-31.

hal yang bersifat personal sekalipun, ketika terjadi persoalan di daerahnya yang diwarnai keterlibatan aparat pemda. Padahal, tidak perlu campur tangan kewenangan yang terlampau besar dari gubernur semacam ini, karena cukup dilakukan melalui jajaran di bawahnya, misalnya melalui inspektorat untuk memberikan sanksi bagi aparat yang dianggap melakukan pelanggaran.

Menyadari rangkaian persoalan di atas, maka dapat dilihat dua hal mengenai keberadaan

wakil pemerintah pusat dan dan entitas di daerah tidak lepas dari fungsi dekonsentrasi dan desentralisasi. Kedua konsep ini hampir tidak dapat dibedakan hingga banyak sekali variasi definisi. Chemma dan Rondinelli menjelaskan bahwa dekonsentrasi merupakan bagian dari desentralisasi. Menurut Mawhood secara konseptual desentralisasi dan dekonsentrasi merupakan sistem yang jelas perbedaannya. Tabel berikut memberikan perbedaan konsep desentralisasi dan dekonsentrasi.

Tabel 2: Perbedaan Konsep Dekonsentrasi dan Desentralisasi

Kaitan Definsi	Dekonsentrasi	Desentralisasi
Prinsip pengorganisasian	Bureucratic decentralization	Democratic decentralization
	Administrative decentralized	Political decentralized
Struktur di mana prinsip mendominasi	Field administration	Local government
	Perfectoral administration	Municipal administration
Praktek	Delegation powers	Devolution powers

Sumber: Philip Mawhood (1983) sebagaimana dikutip Mardyanto Wahyu Tryatmoko (2012), *Jurnal Penelitian Politik* Vol. 9 No. 2, 2012, h. 77.

politik binwas pemda.¹⁶ *Pertama*, pada tataran pengawasan, dirinya hanya mengawasi kebijakan yaitu berupa Perda, Perkada, maupun Kep KDH. Artinya, gubernur dalam menjalankan pengawasan, dirinya menjamin kebijakan pusat benar-benar dilaksanakan di daerah. *Kedua*, adalah tataran pembinaan, ada dua hal yaitu terkait dengan peningkatan kinerja pada konteks kapasitas, dan terhadap perselisihan pemda. Mengenai masalah kinerja, di UU No. 23 Tahun 2014 terdapat dua desainnya, yaitu pemerintah pusat membina provinsi, karena peningkatan kapasitas bersifat sangat teknis, K/L sektor yang menjalankan, sedangkan pembinaan secara umum dilakukan oleh Kemendagri. Di kabupaten/kota diserahkan kepada gubernur. Gubernur dalam menjalankan fungsi pembinaan, tidak menggunakan SKPD-nya, padahal dirinya tidak mungkin melakukan hal ini sesuai dengan jumlah keseluruhan K/L secara teknis. Peran ganda gubernur sebagai

Pelaksanaan binwas dapat dilihat pada tataran penyusunan produk legislatif daerah dan pengelolaan perangkat kepegawaiannya. Kedua tataran kebijakan pemerintahan daerah ini adalah dua di antara tiga unsur utama terkait politik binwas, di samping tataran anggaran daerah. Posisi ganda ambivalen gubernur provinsi sebagai kepala pemerintahan yang otonom di satu pihak, dan kedudukan wakil pusat di daerah, memang tidak cukup diakomodasi dalam UU Pemerintahan Daerah. Persoalan ini tidak diatur detail ketika diterapkan UU No. 32 Tahun 2004. Artinya, sumber masalahnya, adalah di aspek tata kelola politik.¹⁷

Sukar dibayangkan para kepala daerah di kabupaten/kota dapat bersikap loyal pada “atasan”. Dalam hal ini loyal pada pemerintah pusat pada umumnya, pada gubernur pada khususnya akan tetap menjadi persoalan yang mengganggu pemerintahan, selama

¹⁶ Halilul Khairi, Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan dalam Bingkai NKRI”, bahan disampaikan dalam Diskusi Internal Tim Politik Dalam Negeri, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal (Setjen) DPR RI, Jakarta, 13 Juni 2014.

¹⁷ Syamsuddin Haris, “Sudut Pandang Politik terhadap Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah”, bahan disampaikan dalam Diskusi Internal Tim Politik Dalam Negeri, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal (Setjen) DPR RI, Jakarta, 13 Juni 2014.

format politik yang dihasilkan adalah dari apa merupakan produk melalui berbagai pemilu secara terpisah. Bupati/Walikota berasal atau diajukan oleh partai atau gabungan partai politik koalisi A, misalnya, sedangkan Gubernur justru berasal dari partai atau didukung oleh gabungan partai dari koalisi B.¹⁸

B.1. Provinsi Bangka Belitung

B.1.a. Politik Tertib Regulasi dan Keterbatasan Pelayanan Publik

Di Provinsi Bangka Belitung, tugas dan kewenangan Gubernur sebagai wakil pusat di daerah dianggap telah dilaksanakan dan dipahami sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga apa yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota mengacu pada apa yang sudah digariskan dalam referensi pemerintah provinsi. Dalam konteks ini, antar strata pemerintahan ini melakukan konsultasi dalam proses pengambilan kebijakannya.¹⁹ Namun, diakui bahwa dalam praktek di lapangan, pelaksanaan politik binwas terhadap kabupaten/kota, kebijakan yang diambil oleh pemerintah setempat masih mengalami keterbatasan yang tidak saja substansial tetapi juga bersifat teknis. Keterbatasan ini antara lain terhadap kebijakan tertentu, yaitu produk hukum daerah berupa Perda.²⁰

Keterbatasan demikian menyebabkan masalah pengawasan pelayanan publik, di Babel, masih lemah. Hal ini dibuktikan dari banyaknya laporan masalah, pemda cenderung mengabaikan atau berlarut-larut penanganannya. Penanganan pengaduan pelayanan publik dianggap masih berjalan “setengah hati”. Pengawasan dari DPRD masih kurang berperan terhadap pelayanan publik. Demikian halnya, Inspektorat juga lemah realitas pelaksanaan peran pengawasannya. Rekurtmen PNS dianggap kuat diwarnai dugaan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang berdampak pada lemahnya *right man in*

the right place. Di samping itu, juga menyangkut tindak lanjut pengaduan masyarakat. Pemda terkesan masih ragu-ragu memberikan sanksi bagi aparat yang melanggar. Upaya mengatasi hambatan pelaksanaan tugas ini perlu dilakukan mengingat pencapaian kinerja pemerintahan semakin berat. Indikator-indikator pelayanan publik, seperti halnya penyediaan kotak saran, sangat diperlukan dalam mendorong kerja keras aparat dan dukungan masyarakat.²¹

Pengawasan provinsi dijalankan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 1 Tahun 2014 tentang pedoman pembuatan produk hukum daerah, sebagai perubahan dari Permendagri No. 53 Tahun 2011 terhadap peraturan daerah yang sudah disahkan DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota ketika sebelum diundangkan dalam Lembaran Daerah, maka harus diregistrasi oleh Pemerintah Provinsi (Pemprov). Pemprov Bangka Belitung memberikan nomor registrasinya bagi Perda yang baru saja diundangkan tersebut dan setelah diregistrasi provinsi, maka Perda kabupaten/kota itu barulah dianggap sah untuk diundangkan.

Terhadap perda yang baru diundangkan, pengawasan yang dilakukan adalah melalui pemberian klarifikasi untuk melihat ada atau tidaknya pertentangannya dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan asas kepatutannya. Ketiga hal ini dianggap penting bagi provinsi untuk mengawasinya. Kalau dianggap terdapat pertentangan dengan ketiga hal yang diklarifikasi itu, maka pemprov meminta kota/kabupaten untuk merevisi kembali. Evaluasi kebijakan pemda ini berguna agar jelas ruang lingkup masing-masing pemda dan sekaligus untuk melihat ada atau tidaknya pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau masalah lainnya.²² Kesesuaian kebijakan provinsi terhadap kabupaten/kota

¹⁸ Syamsuddin Haris, dalam *Ibid*.

¹⁹ Wawancara dengan Asistensi 1 Pemerintahan Pemprov, Pangkalpinang 1 Juli 2014.

²⁰ Di samping Perkada, dan Kep KDH.

²¹ Perwakilan Komisi Ombudsman Provinsi Babel, dalam FGD “Pelaksanaan Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Pemda”, FISIP Universitas Negeri Babel, Pangkalpinang 3 Juli 2014.

²² Wawancara kepala Biro Hukum Pemprov Babel, Pangkalpinang 3 Juli 2014.

sangat membutuhkan aturan aturan tegas di tingkat pusat. Kalau memang ada kewenangan kabupaten/kota yang ditarik ke provinsi, maka pusat harus mampu tegas mengatur masalah pelimpahan kewenangannya bagi gubernur. Realitas di Babel, masalah yang muncul di kabupaten/kota misalnya soal perizinan oleh bupati, maka limpahan pengaduan atau demonstrasinya justru diarahkan pada gubernur. Jangan sampai aturan di tingkat UU dan aturan teknis pelaksanaan dari pusat tidak tegas mengatur yang membuat bingung dan bahkan menjerumuskan pejabat daerah ke ancaman hukuman penjara.²³

Dari pengalaman selama penerapan UU No. 32 Tahun 2004, bentuk pembinaannya provinsi terhadap kabupaten/kota adalah terutama menyangkut tertib regulasi. Tertib regulasi ini adalah baik mengenai pembuatan perda, keputusan kepala daerah, peraturan kepala daerah, maupun peraturan bersama kepala daerah, yang kesemuanya harus mengacu pada UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengacu pada Permendagri No. 5 Tahun 2011 tentang Rencana Kerja Kementerian Dalam Negeri, dan Permendagri No. 1 Tahun 2004 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pemprov melakukan politik binwas, yaitu dapat dilakukan secara langsung melalui tim dari biro hukum pemprov yang turun langsung ke kabupaten/kota, bersilaturahmi dengan para kepala bagian hukum, dan juga melalui program BinteK (Bimbingan Teknis). Setiap tahun ada bimtek legal drafting, bimtek koordinasi pembangunan hukum, dan bimtek program legislasi daerah (Prolegda). Peserta bimtek ini berasal dari kabupaten/kota. Mereka sebagai peserta adalah berasal dari bagian hukum pemkab/kota dan bagian hukum yang ada di DPRD. Masalahnya, adalah dalam kaitan politik binwas terhadap kebijakan daerah, bukan terletak pada tingkat daerah, tetapi juga menyangkut kecepatan pusat untuk menanggapi lebih lanjut. Tingginya beban tugas di kementerian yang untuk

mengevaluasi berbagai produk hukum daerah, menyebabkan keterlambatan bagi daerah untuk memberlakukan kebijakan tertentu.

B.1.b. Posisi Kapasitas Aparatur

Hal mendasar dari politik binwas adalah menyangkut kapasitas para aparat pemerintahan daerah. Pengembangan kapasitas diarahkan pada Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD). Setiap tahun dilakukan pembekalan kepada pemerintah kabupaten/kota, sebagaimana antara lain dilakukan dipertengahan tahun 2014, yaitu menyangkut sosialisasi tata cara pengisian indikator kunci di LPPD. LPPD ini setiap tahunnya juga dievaluasi oleh pemerintah pusat. Dalam kerangka di atas, merupakan bagian yang dilakukan melalui program BinteK yang dilakukan oleh provinsi kepada kabupaten/kota. Persoalan yang dapat muncul dari pelaksanaan program tersebut kadangkala adalah berupa kesukaran bagi pemerintah kabupaten/kota untuk menerjemahkan rumus-rumus yang ada di dalam IKK (Indikator Kinerja Kunci).²⁴ Dilihat dari format yang disampaikan, maka justru kabupaten/kota hasil pemekaran ada di antaranya yang dapat dianggap baik, yaitu Kabupaten Belitung Timur.

Pemda kabupaten/kota sendiri menganggap penting terhadap keberadaan pengisian IKK, karena LPPD itu sendiri selalu dinilai dan dievaluasi oleh provinsi dan pusat terhadap tingkatan pencapaian kinerja pemerintahannya. Sejauh ini penilaian provinsi terhadap kabupaten/kota, sejalan dengan ketentuan *range* yang diatur dalam tingkat pencapaian kinerja, yaitu *range* tergolong kurang, *range* tergolong tinggi, dan *range* yang tergolong sangat tinggi. Untuk rata-rata kabupaten/kota di Bangka Belitung, bisa dinilai sebagai masuk kategori yang tergolong tinggi. Meskipun dalam konteks ini pemenuhan totalitas 15 aspek dari SPM belum dapat dijalankan secara penuh bagi pemerintah kabupaten/kota.

²³ Wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Bangka Belitung, Pangkalpinang 4 Juli 2014.

²⁴ Wawancara dengan Kabag Pengembangan Kapasitas Otonomi Daerah, Pemerintah Provinsi Babel, Pangkalpinang 1 Juli 2014.

B.1.c. Langkah dan Peran Provinsi

Langkah-langkah yang ditempuh ketika menghadapi kasus kurang positifnya kinerja kabupaten/kota, maka provinsi melakukan semacam pembekalan melalui diselenggarakan rapat-rapat untuk menampung permasalahan-permasalahan apa yang dihadapi, lalu berdasarkan masukan tersebut maka kemudian dilaporkan kepada gubernur. Tanggapan dari gubernur biasanya terkait laporan dimaksud, maka gubernur dapat memberikan semacam disposisi agar ditindaklanjuti oleh langkah-langkah terkait. Hal tersebut diambil melalui dilakukannya serangkaian pertemuan, semacam diskusi dan rapat-rapat sesuai tema yang menjadi subjek masalahnya, misalnya dapat berupa masalah anggaran, personel, koordinasi, dan sebagainya. Dalam konteks ini, diakui memang belum ada sanksi yang diberikan bagi kinerja pemda kabupaten/kota di bawah kriteria yang diharapkan, apakah sanksi itu berupa teguran maupun yang bukan teguran. Di Babel, Gubernur dianggap perlu kewenangan yang lebih kuat agar dapat eksekusi terhadap tugas dan kewenangannya, termasuk memberikan sanksi kepada bupati/walikota yang tidak bermasalah. Provinsi Babel pernah mengalami persoalan dalam relasi antara Gubernur dan Bupati/Walikota. Implikasi atas kurang kondusifnya relasi gubernur dengan bupati/walikota, antara lain memperkuat ego sektoral secara lokal, dan tumpang tindih pengembangan kawasan.²⁵ Padahal, pada konteks pengembangan kawasan, daerah-daerah di kabupaten/kota di Provinsi Babel rata-rata saling berlomba menonjolkan pengembangan kawasan, tidak saja skala lokal daerah bersangkutan tetapi juga lintas kabupaten/kota yang bersifat antar provinsi.

Pemprov Bangka Belitung menilai langkahnya melaksanakan politik binwas tugas dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, didasarkan pada ketentuan yang berlaku. Sehingga apa yang dilakukan oleh kabupaten/kota mengacu pada

apa yang sudah digariskan dalam referensi pemerintah provinsi. Antar strata pemerintahan melakukan konsultasi dalam proses pengambilan kebijakannya.²⁶ Langkah konsultasi dijalankan, meskipun diakui pada kurun waktu tertentu (misalnya dipertengahan tahun 2014) pernah tersendat di lapangan. Gubernur Babel Rustam Efendi dinilai kurang mengartikulasikan aspirasi kabupaten/kota melalui provinsi kepada pusat. Padahal, gubernur dianggap harus memiliki gagasan, bukan sekedar datang kalau dipanggil ke pusat. Hal ini terkait lemahnya inisiatif Rustam Efendi dalam mengangkat substansi perannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Sehingga, apa yang diinginkan oleh kabupaten/kota kurang mampu diakomodasi dan terartikulasikan secara maksimal dalam rumusan kepentingan pusat di daerah. Berbeda dengan zaman Eko Maulana Ali yang cenderung lebih dapat menjembatani aspirasi daerah dalam berhadapan dengan pihak pusat.²⁷

Ketika kepemimpinan politik Rustam Efendi berhadapan dengan berbagai aspirasi daerah dituntut agar terjadi senergi pembangunan antara program dan kegiatan di tingkat lokal, dan antara daerah dengan pihak pusat, justru tidak berjalan secara maksimal. Seharusnya, pemda menyampaikan secara terbuka dan jelas terkait adanya program-program dari provinsi dengan disinergikan terhadap program-program dari kabupaten/kota untuk menjawab kepentingan dan memajukan masyarakat.²⁸

Secara umum, meskipun masih harus dilakukan proses pembenahan lebih lanjut, hubungan pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota dianggap relatif kondusif. Misalnya, koordinasi antara Pemerintah Kota (Pemkot) Pangkalpinang dengan Pemprov Babel dapat dianggap cukup baik. Pada waktu proses penyusunan draft Rancangan Umum Tata Ruang (RUTR), Pemkot selalu melibatkan pemprov, terutama dalam usaha menjalin koordinasi antar pihak yang terlibat

²⁵ Ibrahim, Dekan FISIP Universitas Negeri Babel, FGD "Pelaksanaan Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Pemda, FISIP Universitas Babel, Pangkalpinang 3 Juli 2014.

²⁶ Wawancara dengan Asistensi 1 Pemerintahan Pemprov, Pangkalpinang 1 Juli 2014.

²⁷ Wawancara dengan *Bangka Pos* Managing Editor, Pangkalpinang, 5 Juli 2014.

²⁸ *Ibid.*

dan berkepenting.²⁹ Setiap Raperda kabupaten/kotadikirim ke provinsi melalui bagian hukum, dalam rangka melakukan evaluasi sesuai PP 19 Tahun 2010, yang bisa membatalkan rancangan perda kabupaten/kota. Kalau sudah ditolak oleh DPRD, maka rancangan Perda tidak dapat diajukan kembali dalam masa persidangan yang sama saat proses penolakan itu terjadi. Kalau akan diajukan kembali, adalah ketika di dalam periode berikutnya. Pengalaman selama ini, biasanya kalau rancangan perda pernah ditolak, tidak diajukan lagi oleh Pemkot Pangkalpinang kepada DPRD setempat.³⁰

B.1.d. Penyesuaiannya dengan Kebijakan di tingkat atas

Dengan ditetapkannya UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), peraturan pelaksanaannya sampai Juli 2014 hanya baru dua Peraturan Pemerintah (PP), yang sudah dihasilkan. Sehingga Babel masih menggunakan peraturan pelaksanaan yang ada sepanjang tidak bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 2014. Bahkan, untuk PNS Pemprov Babel, tentang wewenang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS, mengacu pada PP No. 9 Tahun 2003, yang berarti terdapat pejabat Pembina kepegawaian pemerintah kabupaten/kota. Pegawai yang ada di lingkungan pemprov, masih mempunyai kewenangan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS, di lingkungannya, termasuk proses pengangkatan CPNS menjadi PNS, dan pengangkatannya dalam jabatan struktural tertentu. Dalam pengangkatan pejabat dalam jabatan struktural setingkat eselon 2, harus melalui mekanisme konsultasi dengan gubernur.

Di Provinsi Babel, berdasarkan peraturan pelaksanaan yang ada, hingga saat ini masih diterapkan ketentuan melalui proses konsultasi di atas. Hal ini berlaku untuk pengangkatan pejabat sebagai kepala SKPD, eselon 2 b. Sedangkan, untuk pengangkatan Sekda kabupaten/kota, juga dilakukan proses konsultasi dengan gubernur/

pemprov, dan bahkan ada penilaian oleh tim yang dibentuk oleh gubernur. Tim tersebut nantinya akan mengusulkan 3 orang calon Sekda, kemudian dinilai oleh tim dari gubernur, dan kemudian Sekda definitif yang terpilih di kabupaten/kota tersebut nantinya akan dipilih oleh gubernur. Di samping itu, hasil penilaian yang dibentuk oleh gubernur, dimintakan persetujuan kepada Kemendagri, diterapkan mekanismenya di Babel, meskipun sekarang ada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permenpan RB) No. 16 Tahun 2014, karena sudah ada juga Permendagri No. 5 Tahun 2005 tentang Pedoman Penilaian dan Pengangkatan PNS dalam Jabatan tertentu.³¹

Kalau untuk proses pengangkatan Sekda, masalah kompetensi akan menjadi bahan pertimbangan BKD, sehingga memiliki dampak tertentu atas proses pengangkatannya. Pemda provinsi melakukan *fit and proper test* terhadap para calon Sekda kabupaten/kota. Hal ini sejalan dengan yang dipersyaratkan dalam Permendagri No. 5 Tahun 2005. Persyaratan administrasi, kepemilikan visi misi, dan rencana strategis (*restra*) yang akan dijalankan dalam program kerjanya, menjadi penilaian dari Gubernur terhadap *performance* para calon yang diajukan. Tentang isu politisasi birokrasi, misalnya saat menjelang pilkada, di Babel, di tingkat provinsi tidak menyolok tindakan *menonjobkan* atau justru promosi bagi pendukung, atau sebaliknya, lawan *incumbent* yang mencalonkan diri. Diakui, di tingkat kabupaten/kota, fenomena politisasi birokrasi dapat terjadi. Bagi BKD, kalau di UU ASN, pejabat yang berwenang adalah bukan lagi yang pejabat Pembina kepegawaian, tetapi ada semacam pejabat pimpinan tinggi, yang kalau di daerah yaitu Sekda.

Mengenai politik binwas tentang perencanaan pembangunan daerah, selama ini terdapat beberapa mitra kerja dari dinas SKPD terkait dan kantor perwakilan di Jakarta, seperti halnya antara lain penghubung Bapedda. Dokumen perencanaan SKPD-SKPD

²⁹ Wawancara dengan Wakil Walikota Pangkalpinang, Pangkalpinang 4 Juli 2014.

³⁰ Wawancara dengan Asistensi 1 Pemerintah Kota Pangkalpinang, Pangkalpinang 4 Juli 2014.

³¹ Wawancara dengan Kepala BKD, Pemprov Babel, Pangkalpinang 3 Juli 2014.

diverifikasi oleh Bappeda Provinsi. Di Babel, termasuk tugas bagi Bappeda adalah mengawal reformasi birokrasi sesuai dengan *road map* yang ada, dengan bantuan *United Development Programme (UNDP)*, di samping juga dengan provinsi Gorontalo.³² Seharusnya bagi setiap kepala negara atau kepala daerah terpilih dalam pemilu, harus memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD). Sehingga hal tersebut dapat menjaga konsistensi atau kesinambungan pembangunan. Bappeda Provinsi Babel beranggapan bahwa RPJPD dan RPJPD tetap selaras dalam rangka mempertahankan kesinambungan program dan keberlanjutan pembangunan. Hal tersebut semakin dibuka peluangnya karena di Babel, *incumbent* Kepala daerah terpilih kembali melalui Pilkada untuk dua kali periode. Ketika Eko Maulana Ali akan mencalonkan diri kembali, dirinya melihat dan berpedoman pada dokumen RPJPD. Kemudian berdasarkan RPJPD yang ada, maka dirinya merumuskan visi dan misi yang akan ditawarkan dirinya dalam pilkada, yaitu visi dan misinya dalam lima tahun mendatang bagi Provinsi Babel. RPJPD Babel sudah mengacu pada RPJPD nasional dan RPJPD kabupaten/kota juga sudah mengacu ke provinsi. Kalau RPJPD lebih bersifat teknoratis, dibandingkan dengan RPJMD yang lebih bersifat politis. Di samping itu, harus diakui, kecuali Eko Maulana Ali, 4 pasangan kandidat Pilkada gubernur Babel tahun 2013 lainnya, cenderung tidak melihat RPJPD dalam penyusunan visi dan misi.³³

Keterkaitan antar dokumen perencanaan pembangunan dan visi misi politik calon kepala daerah saat pilkada penting diperhatikan, karena hal ini membawa konsekuensi pada rencana tata ruang dan hubungan kewenangan antar instansi daerah terkait pengelolaan sumber daya alam di wilayahnya. Program pemda seringkali tumpang tindih dengan politik persaingan antar kepala daerah yang dijanjikan saat Pilkada. Sehingga, di samping dapat berbenturan dengan perundang-

undangan juga menjadi peluang intervensi politik terhadap birokrasi. Provinsi terkesan masih lemah dalam menjalankan perannya sebagai perantara menyangkut sengketa batas wilayah yang di Babel, maupun dengan provinsi lainnya. Kelemahan ini mengakibatkan banyak kasus sengketa batas wilayah harus ditangani oleh pusat untuk mencari solusi dan sekaligus mengambil alih peran mediasinya. Kasus sengketa wilayah menjadi hal yang *crusial*, juga ketika berhadapan dengan gejala masih kuatnya aspirasi pemekaran daerah di Provinsi Babel.³⁴

B.2. Provinsi Sulawesi Selatan

B.2.a. Faktor Kultural dan Politik Tertib Regulasi

Dimasa kepemimpinan Gubernur Syahrul Yasin Limpo, Sulsel cenderung masih menghadapi persoalan koordinasi antara pemerintahan daerah, termasuk juga antara lain masalah hubungan antara provinsi terhadap kabupaten/kota. Langkah mengatasi kekurangmantapan koordinasi tersebut dicoba melalui jalur kultural setempat, yang sangat menekankan mengenai kebersamaan.³⁵ Budaya lokal "*sipakataui*" dapat dibangun dalam menjembatani perbedaan pendapat di antara sesama tokoh dengan menokohkan tokoh sentralnya adalah Syahrul Yasin Limpo. Berbagai persoalan yang muncul di antara para elit politik, termasuk menyangkut pemerintahan, diupayakan untuk dibicarakan dan diselesaikan di antara mereka.

Dalam kerangka kultural tadi, politik binwas pemda dilakukan, misalnya dalam hal legislasi daerah. Aspek kultural dikombinasikan dengan aspek legalitas, karena pemda mengacu pada Keputusan Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia (Kepmenkumham) No. 1 Tahun 2014 yaitu pengawasan terhadap produk legislasi daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi, yang induknya adalah UU No. 11 Tahun 2012. Artinya, kewenangan

³² Wawancara dengan Kasubag Perencanaan Bappeda Provinsi Babel, Pangkal Pinang 3 Juli 2014.

³³ Wawancara dengan Kepala Bidang Pemerintahan dan Otda Bappeda Prov. Babel, Pangkal Pinang 3 Juli 2014.

³⁴ Ibrahim, Dekan FISIP Universitas Negeri Babel, dalam FGD "Pelaksanaan Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Pemda, FISIP Universitas Babel, Pangkalpinang 3 Juli 2014.

³⁵ Wawancara dengan Ketua LSM Aliansi Indonesia Sulsel, Makassar 21 Agustus 2014.

melakukan pembinaan menyangkut legislasi daerah berada ditangan pemerintah provinsi. Hal ini termasuk antara lain konsultasi, sampai pada tahapan klarifikasinya adalah melalui provinsi. Dalam proses konsultasi, kabupaten/kota menyampaikan *draft* rancangan perdanya kepada provinsi dan provinsi mengundang instansi terkait untuk membantu detail penyusunan naskahnya.³⁶

Kewenangan provinsi dalam konteks politik binwas kepegawaian, dianggap terkesan pusat memangkas kewenangan provinsi. Seharusnya, segala sesuatu dikoordinasikan oleh provinsi. Beberapa usulan kepegawaian dari kabupaten/kota dilakukan langsung ke pemerintah pusat, tidak melewati atau sepengetahuan provinsi. Misalnya, masalah keberadaan tenaga honorer yang langsung disampaikan kabupaten/kota ke instansi di pusat, yaitu melalui Kemenneg PAN-RB dan pihak BKN. Akibatnya, provinsi tidak mengetahuinya secara langsung langkah penanganan masalah tenaga honorer di daerah. Kejadian semacam ini sangat menyolok terjadi di Sulsel, sejak diberlakukan otonomi daerah pada saat penerapan UU No. 22 Tahun 1999 hingga UU No. 32 Tahun 2004. Berbeda dengan ketika dimasa penerapan UU No. 5 Tahun 1974, usulan kabupaten/kota harus melalui provinsi terlebih dahulu sebelum disampaikan ke pusat. Di Sulsel, dimasa pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1974 inilah provinsi lebih berperan dalam masalah kepegawaian, termasuk antara lain berkaitan dengan penempatannya di kabupaten/kota.³⁷

B.2.b. Keterbatasan Peran Provinsi

Ketika dimasa UU No. 32 Tahun 2004, ada sebagian kewenangan dalam masalah kepegawaian yang ditarik ke provinsi dan

pusat. Hal ini seperti halnya dalam proses pengangkatan pejabat eselon 2 kabupaten/kota yang harus dengan persetujuan gubernur, dibandingkan dimasa silam ketika pengangkatan pejabat setingkat itu dilakukan langsung oleh kabupaten/kota berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999. Meskipun tidak sekuat peran provinsi di masa sentralisasi kepegawaian melalui penerapan UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No 8 Tahun 1974, peran provinsi dalam pengelolaan urusan kepegawaian lebih besar dibandingkan saat penerapan UU No. 22 Tahun 1999. Bagi Sulsel, dimasa UU No. 32 Tahun 2004, kewenangan persetujuan gubernur terhadap pengangkatan pejabat eselon 2 di kabupaten/kota dalam prakteknya cukup efektif, karena tidak semua usulan pengangkatannya memperoleh persetujuan dari gubernur. Provinsi melalui tim yang ditugaskan melakukan proses verifikasi dan hasil penilaiannya dijadikan masukan bagi gubernur untuk mengambil kebijakan tertentu terhadap usulan yang disampaikan oleh kabupaten/kota.

Memang ada semacam arogansi dari kabupaten/kota dalam berhadapan dengan provinsi. Tetapi ini perlu dilihat lebih lanjut apakah sikap arogan ini terkait dengan titik berat otonomi di kabupaten/kota. Sehingga terkesan provinsi diabaikan keberadaannya, sedangkan kabupaten/kota sendiri lebih melakukan hubungan secara langsung dengan pusat dibandingkan harus melalui jalur provinsi. Padahal, kalau melihat provinsi adalah kepanjangan tangan dari pusat, sehingga berbagai persoalan daerah tidak perlu selalu mayoritas diselesaikan di pusat atau tingkat nasional, karena cukup diselesaikan di daerah.

Kebanyakan Bupati di provinsi Sulsel, berasal dari dukungan partai yang sama dengan Gubernur dan secara figur personal Gubernur Syahrur Yasin Limpo mempunyai pendekatan komunikasi yang baik dengan para kepala daerah di Kabupaten/Kota di Sulsel. Dalam forum pembahasan agenda tertentu kadangkala menjadi masalah ketika dilakukan rapat koordinasi gubernur dengan bupati/walikota. Kalaupun melalui forum itu

³⁶ Wawancara dengan Kepala Biro Hukum dan HAM Pemprov Sulsel, Makassar 20 Agustus 2014.

³⁷ Wawancara dengan Sekretaris BKD Provinsi Sulsel, Makassar, 23 Agustus 2014. Contohnya dari pengalaman pribadi Sekretaris BKD Pemprov Sulsel, yang diangkat sebagai PNS tahun 1992, di mana di angkatannya 10 orang di antaranya ada yang ditempatkan di provinsi, juga ada yang ditempatkan di kabupaten/kota adalah dianggap meskipun merupakan buah sentralisasi kebijakan pusat, tetapi sangat diwarnai oleh aspirasi provinsi

dihadiri oleh beberapa bupati/walikota yang tidak secara lengkap saja dianggap sudah baik kondisinya. Bahkan kalau diwakili oleh Sekda saja sudah cukup baik, walaupun diwakili oleh wakil kepala daerahnya dianggap akan lebih baik lagi koordinasi yang dijalankan. Bahkan, ada juga kabupaten/kota yang hanya diwakili oleh kepala dinas atau pejabat eselon di bawah Sekda. Fenomena kurang seriusnya kehadiran dalam rapat-rapat yang dilakukan gubernur semacam ini, cenderung semakin meluas dari waktu ke waktu.³⁸

B.2.c. Orientasi Penerapan Desentralisasi

Perkembangan di Sulsel dipandang perlu adanya evaluasi berupa penataan lebih lanjut yang tidak dapat sekedar mengandalkan ketentuan di tingkat perundang-undangan semata, tetapi harus menjangkau pada praktik tentang orientasi desentralisasi yang diterapkan di daerah. Secara praktis dapat diambil jalan pintas berupa kabupaten/kota yang dapat diberikan akses secara luas untuk berhubungan secara langsung dengan pusat. Ironisnya, ketika akses ke pusat dibuka secara luas, pada saat bersamaan permintaan bantuan dana dari kabupaten/kota kepada provinsi justru meningkat. Padahal, dalam saat tertentu para kepala daerah di kabupaten/kota secara intensif meminta alokasi anggaran pula kepada pusat, sehingga mereka terkesan lebih akrab dengan pejabat pusat dibandingkan dengan pejabat provinsi. Disarankan agar lebih baik termasuk mengenai perencanaan pembangunan daerah, seharusnya kabupaten/kota perlu melakukan komunikasi terlebih dahulu dengan provinsi, walaupun juga bukan berarti kabupaten/kota tidak boleh sama sekali berhubungan dengan pusat.³⁹

Hubungan provinsi dan kabupaten/kota di Sulsel terkadang terjadi tumpang tindih.⁴⁰ Padahal, seharusnya kesadaran tentang koordinasi pemerintahan sangat

penting, karena perencanaan pembangunan menyangkut aspek yang luas, dan Bappeda hadir dalam Musrenbang Kabupaten/Kota. Kehadiran ini juga menyangkut asistensi dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten/Kota.⁴¹ Dahulu memang kabupaten/kota seringkali langsung berhubungan dengan pusat, tetapi sekarang tidak lagi, misalnya bagi kota Makassar, pemerintahnya selalu berkonsultasi dengan provinsi dalam rangka pembangunan proyek jalan tol. Ketika dimasa sebelumnya, antara Walikota Makassar saat masih dijabat oleh Ilham Arif Sirajuddin sempat mengalami rivalitas politik dengan *incumbent* gubernur Sulsel Syahrur Yasin Limpo, saat keduanya sama-sama maju sebagai kandidat pilkada gubernur Sulsel. Tetapi setelah pilkada dan kepemimpinan baru juga muncul di Makassar, suasana diperbaiki kembali agar kondusif hubungan antara provinsi terhadap kabupaten/kota. Dalam beberapa hal, kabupaten/kota tetap harus melalui provinsi. Tetapi, dalam hal lainnya, kabupaten/kota dapat langsung ke pusat, dan sekedar memberikan pemberitahuan kepada provinsi tentang isu tertentu.⁴²

B.2.d. Usaha ke arah Pelayanan Publik dan Keterbatasannya

Di Sulsel, yang namanya pembagian urusan pemerintahan sudah diatur dalam PP No. 38 Tahun 2007. Hal ini menjadi salah satu konsiderans untuk pembentukan kelembagaan beserta penataannya. Sehingga, berapa yang menjadi urusan pemerintahan provinsi Sulsel, yang selama ini terdapat 26 urusan wajib dan 8 urusan pilihan, di samping itu terdapat yang disebut sebagai Pengendalian Urusan. Untuk

³⁸ Wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Sulsel, Moh. Roem (yang juga mantan Bupati Kabupaten Sinjai 1993-1998), Makassar 21 Agustus 2014.

³⁹ Wawancara dengan seorang Reporter Harian Fajar Sulsel, Makassar, 23 Agustus 2014.

⁴⁰ Wawancara dengan Ketua LSM Aliansi Indonesia Sulsel, Makassar 21 Agustus 2014.

⁴¹ Wawancara dengan Kepala Bidang SDM dan Kelembagaan Bappeda Provinsi Sulsel, Irawan, Makassar 24 Agustus 2014.

⁴² Wawancara dengan Walikota Makassar, Mohammad Ramdan Pomanto, Makassar 23 Agustus 2014. Menurutnya, sejak dilantik tahun 2013, hubungan dengan provinsi sangat baik. Pada tanggal 19 Agustus 2014 misalnya, Gubernur Sulsel Syahrur Yasin Limpo tiba-tiba datang menemui Walikota Makassar untuk silaturahmi dan dalam rangka menggarap beberapa proyek pembangunan di Kota Makassar yang belum dijalin. Artinya, kondisi hubungan Provinsi Sulsel dan Pemerintah Kota Makassar, sangat baik sekali.

pengendalian urusan ini, misalnya ketika ada sungai yang melintasi di dua atau lebih kabupaten/kota, maka masalah ini merupakan kewenangan provinsi untuk menanganinya. Untuk masalah penataan kelembagaan di Sulsel, sudah dijalankan meskipun diakui masih terjadi tumpang tindih. Masalahnya, adalah terdapat Permendagri yang memungkinkan lahirnya lembaga baru dalam urusan pemerintahan di daerah, akibatnya kelembagaan di daerah semakin gemuk. Sehingga, fenomena semacam ini menunjukkan inefisiensi kelembagaan.⁴³

Idealnya, otonomi daerah untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, tetapi dalam praktek ironisnya justru menghasilkan kondisi berbeda. Di Sulsel, misalnya, proses pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak, Tanah dan Bangunan (BPHTB), yang diserahkan pada kabupaten/kota, masalahnya ternyata kabupaten/kota cenderung tidak siap mengelola urusan ini. Ketidaksiapan meliputi sumber daya manusia, infrastruktur, teknologi informasi, misalnya teknologi digital yang sudah berkembang pesat, pada kenyataannya masih digunakan secara manual.⁴⁴ Sehingga, justru otonomi dapat menimbulkan hambatan bagi pelayanan publik dan catatan sejak tahun 1999 saat penerapan UU No. 22 Tahun 1999, muncul elit lokal sebagai raja-raja kecil di daerah. Bupati/walikota menjadi penguasa tunggal di lokal setempat, bahkan kalau dipanggil gubernur pun untuk menghadap di provinsi, dirinya dapat mengabaikan untuk tidak datang. Bupati/Walikota dan bahkan aparat di kabupaten/kota bergerak langsung ke pusat, untuk kepentingan yang dianggap strategis, misalnya kalau berbicara dana perimbangan, dana alokasi khusus. Seperti diketahui, dana-dana ini anggarannya dipegang kewenangannya oleh pusat, bukan provinsi. Sehingga, keberadaan gubernur dilewati dalam proses penganggaran semacam itu di daerah.

⁴³ Wawancara dengan Andi Amien, Mahasiswa Program Doktor Pasca Sarjana Ilmu Politik FISIP Unhas, Makassar, 25 Agustus 2014.

⁴⁴ Wawancara dengan Andi Amien, Mahasiswa Program Doktor Pasca Sarjana Ilmu Politik FISIP Unhas, Makassar, 25 Agustus 2014.

Padahal, secara etika pemerintahan, jelas tidak dapat diterima.

C. Analisis Hasil Penelitian

C.1. Sukar Dipisahkannya Kedua Nomenklatur

Politik antara pembinaan dan pengawasan pemda yang secara normatif dipisahkan ketentuannya, dalam praktek saling memiliki keterkaitan satu sama lain yang erat. Keterkaitan ini menimbulkan dampak derajat keberhasilannya dalam rangka pemenuhan kepentingan masyarakat, atau sebaliknya hanya bagi kepentingan segelintir elitnya. Politik pembinaan yang cenderung memperkuat kapasitas kelembagaan dan sumber daya personal di daerah berinteraksi dengan politik pengawasan koridor kebijakan di tingkat operasional. Sehubungan kuatnya interaksi demikian, maka diperlukan penegasan atas koridor kebijakan yang dapat dikelola dalam pelaksanaan politik binwas. Tanpa penegasan atas koridor itu, maka dikhawatirkan gubernur memperoleh peluang untuk turut campur dalam penanganan urusan pemerintahan secara berlebihan. Ketidakpaduan esensi otonomi daerah dan politik binwas sebagai nafas dekonstruksi berpotensi mengorbankan usaha peningkatan kapasitas pemenuhan pelayanan publik.

Meskipun substansi dukungan bagi keberhasilan politik binwas membutuhkan alokasi penggarannya secara tersendiri bagi daerah, tetapi konteks politik pilkada memegang peranan lain yang menentukan. Format politik pilkada yang masih memungkinkan terjadi perbedaan basis politik kepartaian pendukung calon kepala daerah dan wakilnya, sejak pengalaman penerapan UU No. 32 Tahun 2004 menciptakan kontradiksi antara provinsi terhadap kabupaten/kota yang menghambat pelaksanaan binwas. Kontradiksi politik ini menyebabkan timbulnya gejala sangat berperannya figur personal politik yang menduduki jabatan gubernur dan mereka yang duduk di kursi bupati/walikota. Peran politik secara figur elit ini menyebabkan sukarnya diharapkan akselerasi politik binwas secara

berkesinambungan, karena sangat tergantung politik *day to day* jangka pendek yang membutuhkan solusinya secara parsial.

Terbentuknya pilihan solusi secara parsial dalam politik binwas mengakibatkan keterpaduan antar program pemerintahan di daerah sangat lemah. Kelemahan ini bukan hanya di tataran kesinambungan program pembangunan jangka panjang, tetapi juga terjadi di tataran jangka menengahnya. Apalagi, dengan kuatnya sikap ego sektoral antar instansi vertikal di daerah, kelemahan atas relasi antar program pembangunan daerah tidak dapat diletakkan pada konteksnya politik binwas yang sesuai aspirasi masyarakat lokal dan kepentingan nasional. Bahkan, sikap ego sektoral semacam itu semakin mendorong kabupaten/kota lebih memilih jalur berhubungan langsung pada pusat dengan alasan tertentu masing-masing. Sementara itu, provinsi terkesan lamban dalam menanggapi kebutuhan pembangunan di daerah yang nantinya justru meletakkan makna politik desentralisasi pemerintahan daerah dan kepentingan pusat melalui pelaksanaan dekonsentrasi menjadi bias. Beban ketidakpaduan program dimaksud semakin berat, ketika pusat memang membuka peluang bagi kabupaten/kota untuk berhubungan langsung dengan dirinya tanpa harus melalui pintu kewenangan provinsi terlebih dahulu. Walaupun provinsi pada akhirnya mengetahui langkah kabupaten/kota, dalam kasus tertentu biasanya hanya bersifat pemberitahuan semata.

C.2. Dampak Yang Terjadi

Politik binwas pemda bukan hanya beranjak pada kepentingan strategis memperkuat ikatan Negara Kesatuan sebagai bentuk yang dianut dalam konstitusi, tetapi juga kepentingan taktis dalam rangka mengoordinasikan program pemerintahan di daerah. Cara pandang terhadap dua sisi kepentingan politik binwas tersebut meletakkan ruang interpretasi yang dapat beragam antar para pihak yang terlibat. Akibatnya, perbedaan pendapat sangat mudah terjadi dalam menanggapi politik binwas yang dijalankan. Kesadaran ini tampaknya dianggap sebagai hal yang wajar dalam iklim

demokratisasi yang sedang berkembang baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Meskipun provinsi menilai terjadi pergeseran yang cenderung lebih memperkuat ikatan politik Pemerintah terhadap kabupaten/kota secara langsung, dibandingkan harus melalui kabupaten/kota, tetapi tidak menganggapnya sebagai substansi pelaksanaan otonomi yang dapat menciptakan konflik di antara strata pemerintahan.

Sebaliknya, pusat justru menganggap pembatasan tugas dan kewenangan gubernur penting diperhatikan, karena siapapun yang menjabat gubernur sebagai wakil pusat di daerah, akan berhadapan dengan rentang kendali yang sangat luas dalam mengelola urusan pemerintahan daerah. Bahkan, bukan hanya pada kategori pelaksanaan desentralisasi, gubernur juga memiliki potensi keterlibatan secara luas untuk menangani urusan pemerintahan yang masuk kategori pelaksanaan dekonsentrasi dan bahkan kategori asas *medebewind*. Sedangkan, kabupaten/kota menempatkan politik binwas bukan hanya bagi keserasian langkah pemerintahan dengan pihak provinsi, tetapi juga dapat menjadi batu loncatan dalam rangka membuka akses ke pusat untuk kepentingan tertentu. Kepentingan dimaksud terutama diletakkan pada konteks alokasi anggaran bagi pembangunan daerahnya. Pembukaan akses dengan cara semacam ini justru dapat menimbulkan subjektivitas ketidaksukaan provinsi terhadap kabupaten/kota yang melakukannya.

Meskipun subjektivitas ketidaksukaan dapat muncul dari provinsi terhadap langkah berlebihan dari kabupaten/kota, tetapi figur politik secara personal gubernur dapat menjembatani berbagai perbedaan kepentingan yang terjadi. Figur personal gubernur dan para walikota/bupati di wilayah Provinsi Babel dan Sulsel, menjadi peran penting dalam membangun karakter politik yang kondusif di daerah. Karakter politik semacam itu merupakan implikasi dari nilai-nilai kultural setempat yang menempatkan peran kepala daerah secara personal. Peran secara personal kepala daerah

demikian dapat dianggap sebagai cermin peran negara di tengah ancaman kegagalan pasar dalam menciptakan keadilan terhadap hasil-hasil pembangunan antar segmen lokal di daerah dan antara pusat terhadap daerah.

Keputusan tertentu secara sektoral dari pusat kadangkala mendistorsi politik binwas yang dijalankan oleh provinsi. Hal tersebut dicerminkan pada saat peluang dibuka oleh regulasi sektor di pusat yang mendorong bertambah gemuknya birokrasi di daerah. Ketentuan ini mengabaikan peran dari gubernur sebagai wakil pusat di daerah yang dapat tidak mengetahui perkembangan terbaru keberadaan kepanjangan tangan instansi vertikal di daerah hingga pada tataran di bawah kabupaten/kota. Sehingga, posisi gubernur sebagai wakil pusat di daerah dapat terjepit di antara dua kepentingan, yaitu dari kabupaten/kota di satu sisi dan terhadap provinsi-pusat di sisi lainnya. Politik binwas yang dijalankan kalah bergerak secara signifikan dibandingkan langkah-langkah yang diambil oleh kelembagaan instansi vertikal dan kalangan dinas di pemerintah kabupaten/kota. Kelemahan ini kiranya mendorong perlunya revisi UU No. 32 Tahun 2004, termasuk mengenai posisi politik binwas yang lebih bersifat determinatif secara politis atau bukan sekedar bersifat fasilitatif semata secara teknis. Posisi politik binwas ini bukan hanya bagi pusat, tetapi juga bagi provinsi, tanpa harus terjebak pada kesan munculnya resentralisasi.

D. Penutup

D.1. Kesimpulan

Politik binwas masih menjadi hal yang lemah dari hadirnya peran negara dijalankan di tingkat daerah secara riil, karena masih terjebak pada sekedar pemenuhan persyaratan prosedural. Sehingga pengungkapan hal yang substansial dalam pelaksanaannya di lapangan, belum menjadi pendorong bagi upaya meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Kelemahan ini bukan saja disebabkan oleh faktor di tingkat daerah yang mengalami keterbatasan kapasitas sumber daya manusia dan sarana pendukungnya, tetapi juga disebabkan oleh kebijakan pusat yang

membuka ruang bagi terjadinya kelemahan pelaksanaannya di lapangan. Dominasi peran personal kepala daerah mendorong aspek kultural sangat penting dalam menjalankan politik binwas selama ini dan mengakibatkan belum maksimalnya politik demokrasi menjawab pelayanan publik bagi pemda.

D.2. Rekomendasi

Pelaksanaan politik binwas membutuhkan penguatan peran gubernur terkait kepemilikan tugas dan wewenangnya. Perkuatan kelembagaan semacam itu berbarengan dengan komitmen dari pusat dalam mendorong peran gubernur tersebut ke arah hubungan provinsi terhadap kabupaten/kota yang lebih konstruktif dibandingkan selama ini. Harus benar-benar dilaksanakan kewenangan tertentubagi provinsi dalam rangka menghadapi kabupaten/kota yang tidak mau sejalan dengan apa yang digariskan oleh provinsi, berupa pemberian hukuman tertentu, tanpa harus terjebak kesan politik resentralisasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Denzin, Norman K., et al, *Handbook of Qualitative Research*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Fukuyama, Francis, *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti, *Gubernur: kedudukan, Peran dan Kewenangannya*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011.
- Nordholt, Henk Schulte, et.al (editor), *Politik Lokal di Indonesia*, Jakarta: KITLV dan Yayasan Obor Indonesia, 2007.
- Marsh, David, et.al, *Teori dan Metode Dalam Ilmu Politik*, Bandung: Nusa Media, 2010.

- O'Donnel, Guillermo, dkk (editor), *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif*, Jakarta: Penerbit LP3ES, 1993.
- Rondinelli, Dennis A. (Editor), *Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practices*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Washington DC: Brooking Institution Press, 1992.
- Varma, S.P, *Teori Politik Modern*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, cetakan ketujuh, 2003.
- Wijaya, H.A.W, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2005.

Jurnal

- Hidayat, Syarif, ““Mengurai Peristiwa Meretasi Karsa: Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah” dalam *Prisma* Vol. 29, Juli 2010.

Dokumen dan Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Naskah Akademik RUU Pemerintahan Daerah, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2011.

Makalah

- Haris, Syamsuddin (2014), *Sudut Pandang Politik terhadap Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah*, makalah disampaikan dalam Diskusi Internal Tim Politik Dalam Negeri, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal (Setjen) DPR RI.
- Ibrahim, “Pelaksanaan Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Pemda”, FGD FISIP Universitas Negeri Babel, Pangkalpinang 3 Juli 2014
- Khairi, Halilul (2014), *Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan dalam Bingkai NKRI*, makalah disampaikan dalam Diskusi Internal Tim Politik Dalam Negeri, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal (Setjen) DPR RI, Jakarta.

Wawancara

- Wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Sulsel 2009-2014, Moh. Roem (yang juga mantan Bupati Kabupaten Sinjai 1993-1998), Makassar 21 Agustus 2014.
- Wawancara dengan Andi Amien, Mahasiswa Program Doktor Pasca Sarjana Ilmu Politik FISIP Unhas, Makassar, 25 Agustus 2014.
- Wawancara dengan Walikota Makassar, Mohammad Ramdan Pomanto, Makassar 23 Agustus 2014.
- Wawancara dengan Kepala Bidang SDM dan Kelembagaan Bappeda Provinsi Sulsel, Irawan, Makassar 24 Agustus 2014.
- Wawancara dengan Ketua LSM Aliansi Indonesia Sulsel, Makassar 21 Agustus 2014.
- Wawancara dengan seorang Reporter Harian Fajar Sulsel, Makassar, 23 Agustus 2014.
- Wawancara dengan Dekan FISIP Unhas, Makassar 23 Agustus 2014.
- Wawancara dengan Sekretaris BKD Provinsi Sulsel, Makassar, 23 Agustus 2014.
- Wawancara dengan Kepala Biro Hukum dan HAM Pemprov Sulsel, Makassar 20 Agustus 2014.
- Wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Bangka Belitung, Pangkalpinang 4 Juli 2014.
- Wawancara dengan Asistensi 1 Pemerintahan Pemprov, Pangkalpinang 1 Juli 2014.

Wawancara dengan Kepala Bidang Pemerintahan dan Otda Bappeda Prov. Bangka Belitung, Pangkal Pinang 3 Juli 2014.

Wawancara dengan Kasubag Perencanaan Pemprov Babel, Pangkal Pinang, 3 Juli 2014.

Wawancara dengan Kepala BKD, Pemprov Babel, Pangkalpinang 3 Juli 2014.

Wawancara dengan Asistensi 1 Pemkot Pangkalpinang, Pangkalpinang, 4 Juli 2014.

Wawancara dengan Wakil Walikota Pangkalpinang, Pangkalpinang 4 Juli 2014.

Wawancara dengan *Bangka Pos* Managing Editor, Pangkalpinang, 5 Juli 2014.

Wawancara kepala Biro Hukum Pemprov Babel, Pangkalpinang 3 Juli 2014.

Wawancara dengan Kabag Pengembangan Kapasitas Otonomi Daerah, Pemprov Babel, Pangkalpinang 1 Juli 2014.