



RUU Pemda dan Demokratisasi Politik Lokal melalui Proses Penguatan Provinsi

Prayudi*)

Abstrak

Belum lama ini Pemerintah mengajukan RUU tentang Pemda, untuk mengubah UU No.32 Tahun 2004 sebagaimana pernah diubah menjadi UU No. 12 Tahun 2008. RUU ini diajukan bersamaan dengan beberapa RUU lain terkait masalah politik lokal, yaitu RUU tentang Desa dan RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah. RUU revisi Pemda dimaksudkan untuk memperbarui beberapa substansi dan merinci mekanisme pengelolaan berbagai urusan, sesuai perkembangan ketentuan perundang-undangan lain yang terkait dengan Pemda. Diharapkan, RUU revisi Pemda dapat memberikan panduan secara lengkap bagi daerah terutama Provinsi, Kabupaten/Kota, dan sekaligus mensinergikan hubungan pusat dan daerah bagi demokratisasi politik lokal dalam konteks penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pendahuluan

Melalui Surat Presiden (Surpres) No. 08./03/2012, Pemerintah mengajukan RUU tentang Pemda, sebagai revisi terhadap UU No. 32 Tahun 2004 yang berlaku selama ini, sebagaimana pernah diubah menjadi UU No. 12 Tahun 2008. RUU ini terdiri atas 24 Bab dan 280 Pasal yang secara substansi mencoba menawarkan beberapa aspek pembaharuan terkait konstruksi pemerintahan daerah dalam arti yang sangat luas. Disebut sebagai arti yang sangat luas, karena tidak saja berdimensi administrasi semata, tetapi juga meliputi dimensi politik, keamanan, ekonomi, sosiologis, dan bahkan bersentuhan dengan dimensi globalisasi.

Beberapa usulan penyempurnaan terhadap penyelenggaraan pemda

ditawarkan, didasarkan pada identifikasi masalah menyangkut pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) yang dihasilkan oleh pemekaran daerah, pembagian urusan pemerintahan, yaitu mengenai peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Urusan Pemerintahan Umum, dan implikasinya bagi Muspida, implikasi Pilkada dan hubungan kepala daerah dengan DPRD, organisasi perangkat daerah, keberadaan Perda, perencanaan pembangunan daerah, keuangan dan aset daerah, pelayanan publik, partisipasi masyarakat, perencanaan perkotaan, kawasan khusus, kerjasama antar daerah, pembinaan dan pengawasan (Binwas) yang dilakukan oleh pemerintah pusat, dan keberadaan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD).

*) Peneliti bidang Politik Dalam Negeri pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: prayudi_pr@yahoo.com

Beberapa Isu Strategis

UU No. 32 Tahun 2004 yang berlaku selama ini mencakup 22 isu strategis, yaitu: (1) masalah pembentukan dan penataan daerah otonom; (2) pembagian urusan pemerintahan; (3) daerah berciri kepulauan; (4) pilkada; (5) masalah peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat; (6) masalah Muspida; (7) perangkat daerah; (8) masalah kecamatan; (9) masalah aparatur daerah; (10) peraturan daerah (Perda); (11) pembangunan daerah; (12) keuangan daerah; (13) masalah pelayanan publik; (14) partisipasi masyarakat; (15) kawasan perkotaan; (16) kawasan khusus; (17) kerjasama antar daerah; (18) masalah Desa; (19) masalah pembinaan dan pengawasan; (20) masalah tindakan hukum terhadap aparatur pemerintah daerah; (21) inovasi daerah; (22) keberadaan DPOD.

Dalam masalah pembentukan dan penataan daerah otonom, dianggap merupakan pemberian status daerah sebagai daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota yang dibentuk dengan UU. Adapun penghapusan daerah adalah pencabutan status sebagai daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota yang selanjutnya digabung ke dalam daerah lain yang bersandingan. Pemekaran daerah dianggap merupakan pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih daerah baru. Sedangkan penggabungan daerah merupakan penyatuan dua daerah atau lebih menjadi daerah baru. Tentang daerah persiapan adalah bagian dari satu atau lebih daerah yang bersandingan yang dipersiapkan untuk dibentuk menjadi daerah baru. Pemahaman yang tepat terhadap permasalahan baik pemekaran daerah, penggabungan dan penghapusan, maupun persiapan untuk menjadi daerah baru diharapkan tidak saja berdimensi tetap terjaganya integrasi nasional, tetapi juga diharapkan mampu memberikan dampak bagi kesejahteraan masyarakat setempat.

Menurut Eko Prasjo, problem pemekaran daerah terjadi karena kepentingan politik elit lebih menonjol daripada kepentingan kesejahteraan masyarakat. Secara politis, pemekaran juga

diartikan sebagai “pembukaan lapangan pekerjaan politik” menjadi anggota DPRD dan “lapangan jabatan” yang muncul sebagai konsekuensi terbentuknya daerah otonom. Pemekaran juga sekaligus membuat konfigurasi baru kekuatan partai politik di daerah yang dimekarkan, yang dapat berbeda dengan daerah induknya.

Pelajaran dari Pengalaman Proses Politik Pemekaran Daerah

Menurut Eko Prasjo, dalam masalah pemekaran daerah, implementasi PP No. 78 Tahun 2007 yang menggantikan PP No. 129 Tahun 2000, ternyata menunjukkan proses persetujuan politik pemekaran daerah sering berada “dalam ruang gelap”. Ukuran persetujuan lebih banyak dilakukan secara administratif oleh tim konsultan, sedangkan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) tidak berdaya menolak pemekaran. Persetujuan terhadap pemekaran seringkali tidak memberikan tempat yang luas untuk menganalisis, apakah sebuah daerah benar-benar perlu dimekarkan atau tidak. Jika tidak terjadi komitmen politik untuk melaksanakan komitmen moratorium dan evaluasi menyeluruh terhadap daerah yang sudah dimekarkan, maka PP No. 78 Tahun 2007 tidak akan efektif mengerem laju pemekaran daerah.

Dalam masalah pembagian urusan pemerintahan, RUU revisi Pemda, menganggap otonomi luas yang diwujudkan dalam bentuk 31 urusan yang diserahkan ke daerah sering menimbulkan masalah terkait pembiayaan. Otonomi luas dalam bentuk banyaknya urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah, menjadi pembenaran bagi pembentukan organisasi yang gemuk akibat tekanan birokrasi berupa tambahan jabatan, dan bengkaknya biaya aparatur. Hal ini diperparah adanya peraturan perundang-undangan atau kementerian atau lembaga pemerintah non kementerian (LPNK) yang mewajibkan daerah membentuk suatu organisasi guna mewadahi suatu urusan yang tidak ada relevansi atau urgensinya.

Padahal, biaya yang membengkak ini justru akan mengurangi alokasi anggaran untuk pelayanan publik. RUU revisi Pemda di samping untuk melakukan perubahan terhadap pengaturan yang ada agar lebih mampu menjawab berbagai masalah penyelenggaraan pemerintahan daerah, juga untuk melengkapi berbagai kekurangan dari UU No. 32 Tahun 2004.

Di samping memperjelas konsep desentralisasi dalam kerangka NKRI, RUU revisi pemda juga ingin memperjelas berbagai aspek yang selama ini belum diatur secara jelas dalam UU No. 32 Tahun 2004. Misalnya, dalam pembentukan daerah otonom baru. Bahkan, RUU ini juga ingin mendorong inovasi daerah dan sekaligus menanggapi tindakan hukum terhadap pejabat daerah. Masalah ini berkaitan dengan rendahnya serapan anggaran dan minimnya pelayanan publik. Padahal, perlu ditentukan apakah jika terjadi kesalahan aparat, tergolong ranah administratif (non yustisia) atau ranah pidana (pro yustisia).

Demokratisasi Politik Lokal

Dalam konteks demokratisasi politik lokal, di satu sisi berupa proses penguatan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, yang tidak hanya terkait penguatan keberadaan provinsi. Di sisi lain, sebagaimana menurut Mendagri Gamawan Fauzi, RUU revisi Pemda juga mengatur lebih tegas sanksi bagi kepala daerah yang melanggar aturan. Dalam konteks dua sisi ini, untuk memperkuat NKRI, Presiden membutuhkan instrumen yang dapat menjalankan peran sebagai *intermediaries, enabling, and synergizing institution* dalam konteks kapasitas dan optimalisasi penyelenggaraan pemda. Praktek penyelenggaraan pemda berdasarkan UU yang lampau, seperti halnya di awal reformasi, yaitu saat UU No. 22 Tahun 1999 menunjukkan, status dan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mengalami distorsi. Misalnya, ketentuan di Pasal 4 ayat (2) UU tersebut, menyebutkan, kabupaten/kota sebagai daerah otonom tidak memiliki hirarki dengan provinsi sebagai daerah otonom. Pemutusan hirarki

antara provinsi dan kabupaten/kota dalam kapasitasnya sebagai daerah otonom, menimbulkan implikasi yang mendalam karena pada prakteknya, para bupati/walikota tidak dapat memisahkan antara fungsi gubernur sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil pemerintah pusat. Meskipun ketentuan pasal itu sudah direvisi melalui UU No. 32 Tahun 2004, tetapi dalam prakteknya, *mind set* tersebut belum hilang.

Penambahan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dianggap merupakan pilihan yang mudah, murah, dan efektif untuk membangun konsistensi dan sinergi penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah. Penerapan peran ganda gubernur juga dinilai sesuai dengan semangat desentralisasi daripada menjadikan gubernur sepenuhnya sebagai wakil pemerintah pusat. Dalam konteks penguatan peran Gubernur pula, terdapat keinginan agar dilakukan penguatan peran Gubernur sebagai *budget optimizer* dalam alokasi DAK (Dana Alokasi Khusus). Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat menjadi *intermediaries* pencapaian tujuan pemerintah pusat dengan meningkatkan relevansi program-program pemerintah di daerah.

Sebagai wakil pemerintah pusat, Gubernur mempunyai tugas (Pasal 76 RUU): antara lain adalah “a. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah dan tugas pembantuan oleh daerah kabupaten/kota;” Dalam melaksanakan tugas sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur antara lain mempunyai wewenang “huruf (f) menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi.” Di samping kejelasan peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, penguatan sebagai kepala daerah juga dapat memperkuat hubungan di setiap tingkatan di pemerintahan daerah. Adanya kemungkinan kasus laporan dan pengaduan dari Bupati/Walikota dalam masalah penyelenggaraan pemerintahan daerah, sangat penting dalam konteks penguatan peran Gubernur sebagai kepala daerah. Penguatan akan dapat memperkuat orientasi

pengembangan wilayah dan memperkecil dampak kebijakan desentralisasi terhadap fragmentasi spasial, sosial, dan ekonomi di daerah.

Ketegasan peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan sekaligus sebagai kepala daerah, diharapkan dapat memacu birokrasi pemda bagi pembangunan setempat melalui pengembangan iklim demokrasi lokal. Salah satu point penting di sini, adalah dimungkinkannya bagi provinsi untuk membuat kebijakan bersifat kekhasan yang bersangkutan dan berbeda dengan provinsi lain. Provinsi juga memiliki peran pengembangan ekonomi wilayah dan kerjasama antar daerah dalam pengembangan kawasan. Oleh karena itu, Provinsi dapat membuat Perda berkenaan kekhasan dan mengikat kabupaten/kota di wilayahnya. Di samping itu, provinsi memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan desentralisasi yang menjadi urusannya, lintas kabupaten/kota, dan atau urusan yang eksternalitasnya melampaui batas-batas kabupaten/kota.

Penutup

RUU revisi Pemda merupakan keinginan pemerintah dalam rangka memperkuat efektivitas hubungan antara pusat dan daerah di satu sisi, sekaligus di sisi lain mentransformasikan berbagai pengelolaan di tingkat lokal yang tidak saling berbenturan. Konstruksi demokratisasi politik lokal yang bertumpu di tingkat provinsi ini sekaligus menjadi tantangan tersendiri agar tidak terjadi biaya politik dan ekonomi tertentu dikalangan aparat pemda, dan di antara pihak masyarakat sipil yang berpartisipasi di dalamnya. Keinginan mewujudkan demokratisasi lokal secara sinergi pusat dan daerah, serta antar daerah itu sendiri, dalam pembangunan daerah, dituntut untuk tidak terjebak pada kondisi yang mengekang inisiatif lokal di tingkat bawah terhadap dinamika pemerintahan setempat.

Rujukan:

1. Nasakah Akademik RUU tentang Pemerintahan Daerah
2. Eko Prasajo, *Pemerintahan Politik Lokal di Jerman dan Perancis*, Jakarta: Penerbit Salemba Humanika, 2009.
3. RUU Pemda Atur Sanksi Lebih tegas, <http://www.antaraneews.com>, diakses 26 Maret 201