

# OTONOMI, DEMOKRATISASI, DAN PEMBANGUNAN DAERAH

Oleh : Budi Winarno

## ABSTRACT

*The birth of the law No. 22/1999 as an agenda of basic changes has been very important for the implementation of local government in Indonesia. Through this law, the implementation of local government has been directed to the system of decentralization by emphasizing on the regency and municipality. It has been done as an effort to democratize the government system. Moreover, as a corrective policy, the implementation of local autonomy policy is expected to be able to correct the drawbacks of the previous centralistic policy of local government. It is necessarily reminded that centralism has made Indonesia's development failing to enhance its potencies and to respond to the growing aspiration and dynamics in the local areas. Therefore, several actions must be taken in order that the implementation of local autonomy will achieve the intended goals. They are as follows: preseving sovereignty; focusing development efforts to increase the people's welfare; creating an effective monitoring mechanism through a credible, transparent, responsive, and accountable government. Above all, efforts to democratize and decentrale the implementation of local government, are determined by a good will of the central government.*

**Keywords:** *autonomy, democratization, decentralization, local development.*

## A. PENDAHULUAN

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada pertengahan 1997, yang ditandai oleh melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dolar AS, dapat kita maknai dalam dua hal. *Pertama*, krisis tersebut mempunyai makna negatif, yakni menghancurkan ekonomi Indonesia dan mendorong terjadinya krisis multidimensional. Akibatnya, selama tahun-tahun awal terjadinya krisis, bangsa Indonesia berada dalam situasi yang serba sulit. Demonstrasi terjadi di mana-mana karena masyarakat tidak puas

dengan situasi yang tengah berlangsung saat itu. Hal ini menjadi semakin buruk ketika kebijakan-kebijakan pemerintah, dalam pemahaman nalar rakyat, tidak bisa diterima karena dianggap "tidak berpihak" kepada mereka, seperti dalam kasus pengurangan subsidi BBM. Sementara itu, modal sosial yang sudah lama tercabik-cabik karena perilaku pemerintahan terdahulu telah mendorong terjadinya kekerasan berlangsung dalam skala yang luas. Kekerasan ini banyak dimotivasi oleh munculnya perasaan

tidak adil yang berkembang di masyarakat akibat "penjarahan" yang dilakukan oleh negara Orde Baru, perbedaan etnis, dan juga agama.

*Kedua*, namun, di luar akibatnya yang buruk dan merusak tersebut, krisis juga dapat kita maknai sebaliknya. Krisis mempunyai makna yang positif. Setidaknya, krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada pertengahan tahun 1997 telah menjadi *entry point* bagi perubahan yang mendasar dalam kehidupan politik dan pemerintahan di Indonesia. Salah satu perubahan yang cukup mendasar tersebut adalah dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan munculnya sistem politik demokratis. Tentunya, ini merupakan perubahan yang sangat menggembirakan terutama dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah dan masa depan demokrasi di Indonesia.

Selama masa pemerintahan Orde Baru, penyelenggaraan pemerintahan daerah diwarnai oleh kuatnya peran pusat dalam menentukan pembangunan di daerah. Sentralisme ini telah mendorong terjadinya keseragaman dalam melakukan perencanaan pembangunan daerah. Akibatnya, pembangunan gagal menangkap dinamika dan potensi yang ada di daerah. Asas desentralisasi yang seyogianya dilaksanakan bersamaan dengan dua asas yang lain, yakni asas dekonsentrasi dan asas perbantuan, dalam kenyataan lebih didominasi oleh asas dekonsentrasi.

Meskipun UU No. 5 Tahun 1974 menetapkan bahwa otonomi daerah dilaksanakan dengan menitik beratkan pada daerah tingkat II (Dati II), tetapi pada kenyataannya hal ini tidak berlangsung efektif. Pemerintah pusat dan pemerintah Dati I tetap memegang peran penting dalam proses pembangunan daerah.

Sementara itu, perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga menimbulkan banyak persoalan. Perimbangan keuangan daerah yang didasarkan pada UU No. 32 Tahun 1956 telah memberi peluang bagi terjadinya pembagian keuangan yang tidak adil antara pusat dan daerah. Bagi daerah-daerah kabupaten dan kota, oleh karena daerah hanya diberi peluang untuk mendapatkan pendapatan dari pajak daerah yang kurus sementara pajak daerah yang gemuk dikuasai oleh pusat, merasa dicurangi. Oleh karena pemda kabupaten/kota tidak diberi peluang untuk mengelola kekayaan daerah yang dimiliki maka daerah-daerah yang kaya sumber daya alam merasa dieksploitasi oleh pemerintah pusat. Hal ini telah mendorong rasa tidak puas para pejabat daerah dan menimbulkan gerakan separatisme yang mengancam integrasi bangsa.

Kelemahan-kelemahan di atas telah mulai dibenahi dengan ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara

Pemerintah Pusat dan Daerah. Diharapkan dengan diberlakukannya otonomi daerah berdasarkan kedua undang-undang ini akan semakin memacu pembangunan daerah sesuai dengan aspirasi dan potensi yang ada di daerah. Sementara dalam hal perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, diharapkan keluarnya UU No. 25 Tahun 1999 ini akan menciptakan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang lebih adil. Dengan perkataan lain, keluarnya UU No. 22 Tahun 1999 merupakan koreksi terhadap kelemahan pelaksanaan otonomi daerah yang didasarkan pada UU No. 5 Tahun 1974. Sementara keluarnya UU No. 25 Tahun 1999 merupakan koreksi terhadap pembagian perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang didasarkan pada UU No. 32 Tahun 1956.

Kini, persoalannya adalah bagaimana implementasi UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 ini dalam mendorong pembangunan daerah dan demokratisasi. Dengan perkataan lain, otonomi daerah dengan menitikberatkan pelaksanaannya pada daerah kota/kabupaten akankah membawa perubahan bagi pembangunan daerah di Indonesia sehingga pada akhirnya mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mendorong proses demokratisasi sebagaimana diniatkan sebelumnya? Selanjutnya, jika otonomi daerah dimaksudkan untuk mendukung pembangunan

daerah berdasarkan potensi dan aspirasi yang berkembang di daerah dengan mendorong sebesar-besarnya partisipasi masyarakat, maka pembangunan seperti apakah yang hendaknya dilakukan sehingga pembangunan tersebut benar-benar mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat dan tetap menjamin tegaknya demokrasi?

Berangkat dari pertanyaan-pertanyaan inilah maka tulisan ini bermaksud untuk mendiskusikan pelaksanaan otonomi daerah dan kaitannya dengan pembangunan daerah dan demokratisasi. Artinya, otonomi daerah yang diberikan secara luas kepada daerah kabupaten/kota tidak hanya merupakan pelaksanaan desentralisasi birokrasi pemerintahan, tetapi juga menyentuh desentralisasi kepada masyarakat yang direpresentasikan dalam bentuk peran serta masyarakat dan pemberdayaan masyarakat. Peran serta masyarakat dalam pemerintahan ini tidak hanya terbatas dalam hal proses perencanaan, pengambilan keputusan, dan pelaksanaan, melainkan juga dalam hal kepemilikan (*share holders*). Dengan perkataan lain, pembangunan hendaknya juga dimaknai sebagai suatu proses yang memberikan seluas mungkin kemerdekaan nyata yang dinikmati oleh semua orang.

Uraian ini penting digaris bawahi karena sentralisme yang dipraktikkan oleh rejim Orde Baru selama berkuasa, tidak saja

mematikan potensi dan kreativitas daerah dalam melaksanakan pembangunan ekonomi daerahnya, tetapi juga sekaligus mematkan demokrasi. Ini terjadi karena sentralisme menolak keberagaman dan partisipasi masyarakat. Selain itu, sentralisme juga membuat pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak mempunyai akuntabilitas publik yang memadai sebagai cerminan sistem politik demokratis.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Landasan Teoritik Diberlakukannya Desentralisasi**

Sekilas akan dipaparkan pijakan teoritik yang menjadi landasan diberlakukannya desentralisasi dan otonomi daerah yang mengemuka di kalangan para ahli. Paparan akan diarahkan untuk menjelaskan makna desentralisasi dan tujuan diberlakukannya desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah (*local government*).

Isu mengenai desentralisasi banyak mengemuka di negara-negara yang menganut paham negara kesatuan, sedangkan isu sentralisme biasanya banyak mengemuka di negara-negara yang menganut paham federal seperti di AS (Echeverri-Gent, 2004). Sementara itu, menyangkut pendefinisian desentralisasi maka di kalangan ilmuwan politik cenderung dapat dibedakan menjadi dua, yakni desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), dan desentralisasi politik (*political decentralization*).

Desentralisasi administrasi lebih menekankan pada lembaga-lembaga pemerintahan formal. Titik berat lebih ditekankan pada susunan organisasi atau administratif. Dalam pengertian ini, desentralisasi merupakan transfer pertanggungjawaban mengenai perencanaan, manajemen, dan peningkatan ataupun alokasi berbagai sumber dari pemerintah pusat dan berbagai lembaga yang dimiliki kepada berbagai unit lembaga pemerintah dan unit-unit yang lebih bawah.

Di sisi lain, pengertian desentralisasi politik lebih menekankan adanya *transfer* otoritas pembuatan keputusan kepada daerah, kepada kelompok-kelompok yang sebelumnya tidak terwakili atau termarginalisasi. Dalam konteks ini, tujuan desentralisasi politik adalah memberikan keleluasaan yang lebih besar kepada warga negara atau para wakil yang duduk di lembaga perwakilan dalam proses pembuatan keputusan publik. Biasanya, desentralisasi politik seringkali dikaitkan dengan corak sistem politik yang pluralistik. Dengan demikian, jika konsep desentralisasi tersebut dihubungkan dengan proses demokratisasi, maka desentralisasi sebenarnya merupakan sebuah strategi untuk mendemokratisasikan sistem politik, dan sekaligus menyelaraskan pencapaian pembangunan yang berkelanjutan sebagai salah satu isu yang selalu hadir dalam praktik kebijakan publik.

Berbeda dengan sentralisasi di mana kekuasaan dan pengambilan keputusan ada di tangan pusat seperti sering dikontestasikan oleh pemerintahan Orde Baru, desentralisasi memberikan peluang kepada pemerintah lokal untuk menentukan isu apa yang menjadi prioritasnya. Konsep inilah menjadi pijakan diberlakukannya otonomi daerah yang didasarkan pada UU No. 22 Tahun 1999.

Selanjutnya, jika dilihat dari aspek tujuan diberlakukannya desentralisasi, maka setidaknya terdapat tiga tujuan yang hendak dicapai dari diberlakukannya desentralisasi pemerintahan. Smith (1985) membedakan tujuan desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan dua sudut pandang kepentingan, yakni kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan pemerintah daerah. Di lihat dari sisi kepentingan pemerintah pusat, sedikitnya ada empat tujuan utama dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik, dan mewujudkan demokratisasi sistem pemerintahan di daerah.

Sementara itu, jika dilihat dari sisi kepentingan pemerintah daerah, maka tujuan utama kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk mewujudkan *political equality*. Hal ini mempunyai makna bahwa melalui pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, diharapkan akan lebih membuka

kesempatan bagi masyarakat untuk berperan serta dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal. Tujuan kedua adalah untuk menciptakan *local accountability*. Dalam konteks ini, Smith (1985) mengaitkannya *local accountability* dengan gagasan dasar *liberty*. Oleh karenanya, dia percaya bahwa pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakatnya.

Tujuan ketiga adalah untuk mewujudkan *local responsiveness*. Asumsinya karena pemerintah daerah dianggap lebih banyak mengetahui masalah yang dihadapi oleh masyarakatnya sehingga kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan akan mempermudah antisipasi terhadap berbagai masalah yang muncul, dan sekaligus, meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Kemudian, apabila konsep desentralisasi dan otonomi ini dianalisis secara lebih bermakna dengan tidak hanya membatasinya pada konteks hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tetapi pada konteks yang lebih luas, yaitu relasi negara dan masyarakat, maka akan terlihat bahwa hampir semua tujuan desentralisasi dan otonomi daerah bermuara pada pengaturan mekanisme hubungan antara negara (*state*) dan masyarakat (*society*). Dengan perkataan lain, dilihat dari perspektif ini, tujuan utama kebijakan

desentralisasi dan otonomi daerah adalah membuka akses yang lebih besar kepada masyarakat sipil (*civil society*) untuk berpartisipasi, baik dalam proses pengambilan keputusan di daerah maupun dalam pelaksanaannya.

## **2. Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Menurut UU No. 22 Tahun 1999.**

Dalam kaitannya dengan pembangunan ekonomi dan demokratisasi politik, implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang didasarkan pada UU No. 22 tahun 1999 hendaknya dilihat dalam dua perspektif sekaligus. *Pertama*, seperti telah di singgung di awal, munculnya undang-undang otonomi daerah merupakan langkah maju yang bersifat korektif terhadap kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sebelumnya. Dalam konteks ini, terdapat tiga alasan yang mendasari mengapa kebijakan otonomi daerah ini diletakkan di daerah kabupaten/kota, yakni : 1) Dari dimensi politik, daerah kabupaten/kota dipandang kurang mempunyai fanatisme kedaerahan sehingga resiko gerakan separatisme dan peluang berkembangnya aspirasi federalis secara relatif menjadi minim; 2) Dari dimensi administratif, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat relatif dapat lebih efektif; dan 3) Daerah kabupaten/kota adalah daerah “ujung tombak” pelaksanaan pembangunan

sehingga daerah inilah yang lebih mengetahui kebutuhan dan potensi rakyat di daerahnya. Pada gilirannya, yang terakhir ini dapat meningkatkan *local accountability* pemerintah daerah terhadap rakyatnya. Selain itu, perwujudan otonomi daerah yang ditekankan di daerah kota atau kabupaten tentunya diharapkan akan meningkatkan kinerja aparatur pemerintah daerah terutama karena ada kesempatan untuk secara aktif melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan seluruh kegiatan pembangunan di daerah. Oleh karena itu, dalam rangka peningkatan pemerataan kegiatan di daerah dan kemampuan segenap aparat pemerintahan, diperlukan kesiapan aspek manajemen dari tingkat pusat sampai desa atau kelurahan.

Di sisi yang lain, kebijakan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 dapat dianggap sebagai “strategi baru” dalam memasuki “era reformasi total”, dan dalam menghadapi era globalisasi dan perdagangan bebas. Menurut Koswara, kedua undang-undang ini mempunyai dampak positif apabila dilaksanakan sesuai dengan kejiwaannya karena melalui undang-undang tersebut, diharapkan dapat dikembangkan kehidupan demokrasi, peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat, serta terpeliharanya nilai-nilai keberagaman daerah. Pada akhirnya, pembangunan ekonomi daerah melalui pengembangan agribisnis dan potensi

daerah lainnya diharapkan dapat meningkatkan ketahanan ekonomi nasional, yang pada gilirannya akan semakin meningkatkan efektivitas, efisiensi pelayanan, dan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan. Hal ini berarti bahwa pemberlakuan otonomi daerah menurut kedua undang-undang di atas memang ditujukan untuk mendorong proses demokratisasi politik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan perkataan lain, otonomi daerah akan mendorong peran yang semakin besar pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan pembangunan, selain diharapkan akan mendorong partisipasi yang luas dari masyarakat. Oleh karena daerah diberi wewenang dan kekuasaan yang cukup dalam mengambil kebijakan pembangunan di daerahnya maka akan memunculkan berbagai macam variasi kebijakan dan program pembangunan yang ditentukan oleh potensi dan kemampuan masing-masing daerah. Oleh karena itu, yang muncul kemudian adalah semacam keberagaman, tetapi masih dalam bingkai kesatuan. Seperti dikemukakan Ruland, *the dispersal of political power through areal division and the existence of strong self-reliance to local development pattern that rest on the principle of diversity in unity.*

Kedua, dengan menggunakan cara pandang negatif, otonomi daerah hendaknya dilihat secara kritis dan skeptik. Hal ini dimaksudkan agar mendorong kita untuk lebih

kritis dalam melihat otonomi daerah, dan menyikapi pelaksanaan otonomi daerah tersebut secara lebih hati-hati. Selain itu, pandangan seperti ini akan menggiring kita untuk selalu meneguhkan kembali makna otonomi sebagaimana diamanatkan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999.

Munculnya UU No. 22 dan UU No. 25 Tahun 1999 sebenarnya tidak dapat disimpulkan sebagai kemauan pusat untuk secara sadar mendesentralisasikan kekuasaan politik ke daerah-daerah otonom sebagaimana terjadi di Cina dan India. Di kedua negara ini, kebijakan desentralisasi nampak lebih ditujukan untuk merespon kebutuhan pembangunan sebagai usaha untuk menjawab tantangan globalisasi ekonomi. Sebaliknya, munculnya kedua undang-undang ini lebih disebabkan sebagai respon pemerintah akibat ketidakmampuannya dalam melanjutkan program pembangunan ekonomi karena pemerintah pusat bangkrut akibat krisis moneter yang berkepanjangan. Kebangkrutan ini terjadi tidak hanya dalam bidang ekonomi, tetapi juga dalam bidang politik. Kegagalan pemerintahan Soeharto dalam menyelesaikan krisis ekonomi telah membuat pemerintahan ini hampir-hampir tidak mempunyai dukungan politik sama sekali. Bahkan sebaliknya, pemerintahan ini menghadapi gelombang demonstrasi yang terus-menerus hingga berujung pada kejatuhan rejim ini pada bulan Mei

tahun 1998. Situasi *delegitimate* ini diwariskan pada pemerintahan transisi berikutnya. Dihadapkan pada situasi ini, dalam rangka mendapatkan legitimasi politik, pemerintahan transisi tidak mempunyai pilihan lain kecuali mengadopsi tuntutan yang berkembang saat itu, yakni demokratisasi dan pemberlakuan otonomi daerah. Dengan demikian, munculnya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dapat dikatakan sebagai suatu *policy* yang hadir dalam situasi yang luar biasa (*abnormal*). Persoalannya apakah suatu kebijakan yang lahir dalam situasi *abnormal* seperti ini akan berlangsung efektif?

Menurut catatan Fathullah, tanda-tanda ketidakefektifan implementasi daerah sudah mulai nampak hingga detik ini, yakni : 1) Hingga saat ini, pemerintah pusat tidak melaksanakan tanggung jawabnya untuk melengkapi undang-undang tentang otonomi daerah dengan membuat beberapa peraturan pemerintah (PP) yang dipersyaratkan dan dibutuhkan dalam pelaksanaan otonomi daerah; 2) Terlihat ada ketidakpahaman pemerintah pusat, dalam hal ini departemen dalam negeri, terhadap mekanisme pengawasan peraturan daerah (*perda*) yang bersifat represif menurut UU No. 22 Tahun 1999; 3) Pemerintah pusat tidak mau mengerti aspirasi yang berkembang di daerah bahwa otonomi tidak hanya dilihat dari segi politik dan ekonomi saja, tetapi juga yang paling penting

adalah mengembalikan hak asasi daerah secara keseluruhan dan harga diri daerah yang telah banyak dieksplorasi pusat; 4) Tidak ada visi dan orientasi yang jelas, mau dibawa kemana, pelaksanaan otonomi daerah pada masa pemerintahan sekarang ini; 5) Ada usaha sistematis pemerintah pusat untuk tidak memberikan porsi yang cukup penting dalam sistem kebijakannya; 6) Pemerintah pusat lebih memertingkan simbol-simbol negara kesatuan (NKRI) daripada menjaga kestabilan hubungan pusat dan daerah yang memprihatinkan, apabila pelaksanaan otonomi daerah gagal; dan 7) Tidak ada kesamaan langkah antardepartemen dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

Jika persoalan-persoalan di atas tidak diselesaikan dengan baik, dan dalam waktu yang cepat maka tidak menutup kemungkinan pelaksanaan otonomi daerah tidak akan berjalan efektif dalam meraih tujuan sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang. Akibatnya, rasa tidak puas akan kembali muncul ke permukaan, dan jika hal ini dibiarkan akan mengancam integrasi bangsa. Bukankah dalam sejarahnya, gerakan-gerakan separatisme yang muncul di Indonesia lebih sering diakibatkan oleh rasa tidak puas daerah terhadap pusat? Situasi ini akan menjadi semakin buruk jika daerah-daerah memaknai otonomi secara latah. Seolah-olah, otonomi daerah hanya dimaknai sebagai

*automoney* sehingga pemerintah daerah berlomba-lomba untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya dan melupakan landasan filosofis dilaksanakannya otonomi, yakni meningkatkan kesejahteraan rakyat dan pelayanan publik, mendorong proses demokratisasi melalui partisipasi masyarakat dalam proses perumusan dan kebijakan pembangunan serta menciptakan pemerintahan daerah yang akuntabel.

### **3. Koreksi Kesalahan Masa Lampau**

Terlepas dari proses kemunculannya, otonomi daerah yang didasarkan pada UU No. 22 Tahun 1999 harus dilihat sebagai suatu kebijakan korektif atas kesalahan-kesalahan masa lampau. Setidaknya, ada dua hal yang hendak dikoreksi dari pelaksanaan otonomi daerah ini. *Pertama*, sentralisme dalam penyelenggaraan pemerintahan. Rejim Orde Baru mengatur pemerintahan lokal secara detil dan diseragamkan secara nasional (Mc Andrews, 1986; Devas, 1989; Rohdewohld, 1995). Organ-organ suprastruktur politik lokal diatur secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas "sistem politik" lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuknya konsep kebangsaan Indonesia. Dalam konteks ini, elit politik lokal hanya merupakan kepanjangan dari pemerintah pusat yang diijinkan melakukan manuver politik guna

menunjukkan loyalitasnya di pusat. Elit-elit lokal yang mempunyai potensi menentang kebijakan pusat diganti, baik dengan cara halus maupun kasar. Sementara itu, di bidang birokrasi pemerintahan, otoritarianisme telah menciptakan birokrasi yang tidak responsif dan akuntabel. Dalam hal ini, birokrasi daerah hanya ditujukan untuk melayani pejabat pemerintahan di atasnya dan tidak bermaksud untuk melayani masyarakat secara sungguh-sungguh. Melalui UU No. 22 ini, diharapkan akan tercipta suatu pemerintahan yang akuntabel dengan memperhatikan prinsip-prinsip *good governance*.

*Kedua*, di bidang sosial-ekonomi, otonomi daerah ditujukan untuk mendorong pembangunan daerah sehingga akan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pada masa Orde baru, pembangunan gagal meraih tujuan yang diharapkan. Pembangunan yang seyogianya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat pada kenyataannya hanya dinikmati oleh segelintir elit politik dan ekonomi yang berada dalam lingkaran pusat kekuasaan. Otoritarianisme telah melahirkan eksploitasi dan sumber-sumber daya alam yang hanya dinikmati oleh segelintir orang. Menurut data BPS, jumlah kemiskinan pada tahun 1996 sekitar 22,5 juta jiwa (11,3%), dan pada tahun 1998 kemiskinan meningkat tajam menjadi 49,5 juta jiwa (24,2%). Sementara itu, indeks kedalaman

kemiskinan menunjukkan peningkatan dari 3,04 menjadi 4,7. Indeks keparahan kemiskinan juga meloncat dari 0,8 menjadi 1,4. Situasi ini menjadi semakin parah jika dikaitkan dengan fenomena korupsi yang berlangsung selama rejim Orde Baru berkuasa. Otoritarianisme politik yang ditandai oleh kehadiran diktator militer, pemerintahan sipil yang otoriter, dan penguasa regional telah mendorong terjadinya korupsi dalam skala besar dan berlangsung secara sistemik, dan berlangsung dalam jaringan kekuasaan pusat. Hal ini membuat rakyat hanya memperoleh kesempatan yang sangat kecil untuk menikmati hutang negara yang pada akhirnya menjadi hutang kriminal.

Oleh karena itu, di era otonomi daerah sekarang ini, hendaknya pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah mampu memberikan ruang kemerdekaan dan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat. Amartya Sen, peraih nobel bidang ekonomi pada tahun 1999, menyatakan bahwa pembangunan hendaknya dimaknai sebagai suatu proses yang memberikan seluas mungkin kemerdekaan nyata yang dinikmati oleh semua orang. Menurut Sen, dalam konteks ini, perluasan ruang kemerdekaan harus dipandang baik sebagai tujuan utama yang hendak diraih maupun sebagai cara terpenting pembangunan. Keduanya dapat dipandang sebagai “peran konstitutif” dan “peran instrumental” kemerdekaan dalam pembangunan.

Lebih lanjut, Sen menyatakan bahwa peran konstitutif kemerdekaan berkaitan erat dengan pentingnya kemerdekaan yang sesungguhnya (*substantive freedom*) dalam rangka memperbaiki kehidupan manusia. Kemerdekaan yang sesungguhnya mencakup kemampuan dasar untuk mencegah terjadinya pengurangan hak-hak dasar (*deprivation*) memperoleh apa yang dibutuhkan, seperti kelaparan, kekurangan gizi, cacat, kematian usia dini, sebagaimana kemerdekaan yang berkaitan dengan kesempatan untuk membaca dan menulis, menikmati peran serta dalam kegiatan-kegiatan politik, kebebasan berbicara tanpa sensor, dan lain sebagainya. Dalam pandangan konstitutif ini, pembangunan semestinya berupaya memperluas ruang bagi tercapainya semua kemerdekaan pokok tersebut. Pembangunan, menurut pandangan ini, adalah proses memperluas ruang bagi kemerdekaan manusia, dan penilaian terhadap pembangunan haruslah didasarkan pada pertimbangan tersebut.

Selanjutnya, berkenaan dengan kemerdekaan instrumental, Sen menyatakan bahwa setidaknya terdapat lima unsur kemerdekaan, yakni kemerdekaan-kemerdekaan politik, kemudahan-kemudahan ekonomi; peluang-peluang sosial, jaminan-jaminan keterbukaan, dan perlindungan keamanan. Kemerdekaan politik mengacu pada

peluang-peluang yang tersedia bagi rakyat untuk menentukan siapa yang akan memerintah dan atas dasar kaidah-kaidah apa saja, termasuk kemungkinan untuk memeriksa dan mengecek pelaksanaan kekuasaan pemerintahan, hak kemerdekaan untuk menyatakan pandangan atau sikap politik dan pers tanpa sensor, hak untuk secara bebas memilih partai politik yang berbeda, dan sebagainya.

Sementara itu, kemudahan-kemudahan ekonomi mengacu pada peluang-peluang bagi setiap orang untuk memanfaatkan peluang-peluang guna memanfaatkan sumber-sumber daya ekonomi dalam rangka memenuhi kebutuhan konsumsi, produksi, dan pertukaran antarmereka. Apa yang dimaksud dengan pemenuhan hak-hak ekonomi (*economic entitlements*) ini, menurut Sen, sangat tergantung pada sumber daya tersedia yang digunakan, juga syarat-syarat pertukaran (*conditions of exchange*) seperti harga-harga nisbi dan mekanisme bekerjanya pasar. Peluang-peluang sosial merujuk pada pengaturan-pengaturan yang memungkinkan masyarakat menikmati pelayanan pendidikan, pemeliharaan, dan sebagainya yang akan mempengaruhi tercapainya kemerdekaan yang sesungguhnya bagi semua orang untuk hidup lebih baik dan layak. Jaminan-jaminan keterbukaan (*transparency guaranties*) berkaitan dengan kebutuhan akan adanya keterbukaan yang diharap-

kan oleh semua orang: kemerdekaan untuk saling berurusan satu dengan yang lain dengan jaminan adanya kesediaan untuk saling terbuka dan jelas. Akhirnya, oleh karena gejolak instabilitas dalam masyarakat yang mungkin timbul maka perlindungan keamanan (*protective security*) sangat dibutuhkan untuk menyediakan suatu jaring pengaman sosial dalam rangka mencegah penduduk korban menjadi semakin parah menderita, yang dalam banyak kasus, bahkan sampai merana dan mati. Masih menurut Sen, ranah perlindungan keamanan ini mencakup pengaturan-pengaturan kelembagaan yang pasti seperti ketentuan hukum resmi bagi pemberian jaminan pengangguran dan bantuan pendapatan tambahan kepada fakir miskin, juga ketentuan-ketentuan mengenai keadaan darurat seperti hibah untuk bencana kelaparan atau penyediaan bantuan lapangan kerja untuk memperoleh pendapatan bagi kaum miskin.

#### **4. Rekomendasi Ke Depan**

Setelah kita membahas panjang lebar definisi pembangunan sebagaimana dikemukakan oleh Amartya Sen di atas, dan dengan melihat tujuan dan pijakan teoritik diberlakukannya otonomi daerah maka ada beberapa hal harus dilakukan. *Pertama*, dan yang utama, mengembalikan dan menjaga kedaulatan rakyat di daerah. Rakyat tidak dapat lagi dilihat sebagai obyek pembangunan, tetapi ia harus

menjadi subyek pembangunan. Untuk itu, kebijakan pembangunan daerah yang dilakukan oleh pemerintahan setempat harus melalui debat publik dimana masyarakat mempunyai kekuasaan untuk menentukan dan mempengaruhi proses pembangunan daerah.

*Kedua*, orientasi pembangunan yang ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat kelas menengah ke bawah. Pembangunan daerah yang dilakukan harus benar-benar menjamin akses masyarakat untuk dapat menikmati pembangunan. Pengalaman masa lampau di mana pembangunan hanya menguntungkan segelintir elit politik dan ekonomi tidak boleh berulang. Oleh karena itu, pemerintah harus mengembangkan industri rakyat berskala kecil dan menengah dan tidak hanya berorientasi pengembangan industri besar. Sementara bagi masyarakat-masyarakat miskin yang kehilangan akses sumber-sumber ekonomi dan sosial, hendaknya dicari pemecahannya. Oleh karena itu, pengurusan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka "pembenahan diri" untuk merespon otonomi hendaknya dipikirkan kembali. Oleh karena itu, pembangunan hendaknya dikembalikan pada maksudnya yang paling hakiki. Seperti telah dijelaskan di muka, pembangunan seharusnya merupakan proses yang memfasilitasi manusia mengembangkan hidup sesuai dengan pilihannya (*develop-*

*ment as a process of expanding the real freedoms that people enjoy*). Dalam konteks ini, Sen menegaskan bahwa penyebab langgengnya kemiskinan, ketidakberdayaan, ataupun keterbelakangan adalah persoalan aksesibilitas. Oleh karena kurangnya akses, manusia mempunyai keterbatasan pilihan untuk mengembangkan hidupnya. Akibatnya, manusia hanya menjalankan apa yang terpaksa dapat dilakukan. Dengan demikian, potensi manusia mengembangkan hidup menjadi terhambat dan kontribusinya pada kesejahteraan bersama menjadi lebih kecil. Aksesibilitas dalam konteks ini adalah terfasilitasinya kebebasan politik, kesempatan ekonomi, kesempatan sosial (pendidikan, kesehatan, dan lain-lain), transparansi, serta adanya jaring pengaman sosial, sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pembangunan daerah membutuhkan investasi dalam jumlah besar. Oleh karena itu, dapat dipahami jika daerah-daerah sekarang ini berlomba-lomba untuk menarik investasi masuk ke wilayahnya. Namun, hal ini tidak boleh menafikan keberadaan industri skala kecil dan menengah. Selama krisis, keunggulan industri kecil ini telah teruji dan terbukti menjadi penyelamat kebangkrutan ekonomi Indonesia akibat *capital flight*. Sebagai catatan, nilai ekspor UKM untuk produk pertanian dan produk industri pengolahan masing-masing mening-

kat 291,9% dan 229,7% pada tahun 1998 dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Nilai ekspor kedua jenis produk ini juga mengalami peningkatan rata-rata 96,70% dan 68,51% dalam kurun waktu 1997-2000. Sumbangan sektor ini terhadap penyerapan tenaga kerja juga cukup signifikan selama krisis ekonomi berlangsung. Sektor UKM menyerap tenaga kerja dengan peningkatan rata-rata 2,99% per tahun dalam kurun waktu 1997-2000, sementara pada saat yang sama, perusahaan-perusahaan besar sibuk melakukan PHK terhadap tenaga kerjanya sebagai akibat krisis ekonomi. Oleh karena itu, tidak ada alasan bagi pemerintah daerah untuk tidak mengembangkan sektor ini. Jika masing-masing daerah mengembangkan sektor UKM dengan memanfaatkan potensi yang dimiliki, maka hal ini akan mendorong perdagangan lintas daerah yang menguntungkan. Oleh karena itu, pengembangan usaha di masing-masing wilayah ini didasarkan pada keunggulan komparatif masing-masing daerah dan perdagangan yang muncul. Hal ini tentunya sejalan dengan pendapat teori keunggulan komparatif dan perdagangan internasional sebagaimana dibayangkan oleh Adam Smith dan David Ricardo. Meskipun daerah-daerah yang berada dalam sistem NKRI yang terdesentralisasi ini tidak dapat disamakan dengan unit-unit negara nasional.

*Ketiga*, menciptakan mekanisme pengawasan yang efektif melalui pemerintahan yang kredibel, transparan, responsif, dan akuntabel. Adalah penting, dalam konteks, menjaga iklim politik yang terbuka dan demokratis melalui media massa. Penelitian yang dilakukan Amartya Sen di India menegaskan bahwa kebebasan pers mempunyai kontribusi positif terhadap pencegahan bahaya kelaparan. Namun, hendaknya media massa mempunyai peran yang lebih besar dari ini, yakni sebagai penyedia informasi kepada masyarakat mengenai arah dan program pembangunan daerah, dan mengenai berbagai kontrak yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Pendeknya, media massa bersama-sama dengan unit masyarakat yang lain menjalankan fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan. Melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan pembangunan tidak akan dapat dilakukan dengan baik tanpa adanya ketersediaan informasi. Ringkasnya, media massa hendaknya mampu bertindak sebagai *mediated communication* antara masyarakat, politisi, dan birokrat. Dengan demikian, dapat diharapkan suatu bentuk komunikasi yang berkesinambungan antara rakyat, wakil rakyat yang ada di DPRD, dan birokrat sipil yang duduk di pemerintah. Iklim keterbukaan ini juga penting dalam rangka memutus jaringan korupsi yang mungkin akan

berpindah dari lingkaran pusat kekuasaan di Jakarta ke daerah-daerah. Oleh karena itu, peran masyarakat, media massa, dan kalangan LSM tetap dibutuhkan dalam rangka menjadi *watch dog* jalannya pemerintahan daerah yang bersih dan mengabdikan kepada kepentingan rakyat.

Akhirnya, perlu dipikirkan bagaimana daerah-daerah yang tidak mempunyai sumber daya alam dan manusia yang memadai untuk melakukan otonomi daerah. Dalam konteks ini, perlu diciptakan suatu mekanisme yang mampu mengidentifikasi daerah-daerah yang sulit berkembang karena faktor-faktor yang bersifat alamiah. Hal ini penting dilakukan sebagai usaha untuk menghindari ketimpangan pembangunan antardaerah kabupaten dan kota di Indonesia. Untuk itu, pemerintah pusat harus menyediakan sumber dana untuk daerah-daerah seperti ini.

### C. PENUTUP

Krisis ekonomi yang berujung pada kebangkrutan ekonomi dan politik telah menjadi titik perubahan yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, dan dalam konteks demokratisasi politik. Dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 memunculkan harapan baru bagi terselenggaranya demokratisasi pemerintahan di Indonesia. Munculnya kedua undang-undang diharapkan dapat menjadi

koreksi terhadap kesalahan-kesalahan masa lampau. Dengan dilaksanakannya otonomi daerah, harapan-harapan untuk terciptanya pemerintahan yang bersih, akuntabel, menghormati keberagaman, dan responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat akan semakin terbuka lebar. Namun, hal ini tidak akan mempunyai makna apapun jika tidak ada *good will* dari pemerintah pusat dan aparat pemerintah daerah untuk melaksanakan kedua undang-undang sebagaimana maksud kemunculannya.

### DAFTAR PUSTAKA

Amal, Ichlasul. 1992. "Desentralization and Democratization in the New Order Indonesia". A Paper presented for International Symposium Democratic Experiences in Southeast Asian Countries, Thammasat University, Bangkok, Desember 7-8.

Budiantoro, Setyo. 2003. "Robohnya Ilmu Ekonomi Ortodoks". Artikel download dari [http://www.ekonomi rakyat.org/edisi\\_15/artikel\\_6.htm](http://www.ekonomi rakyat.org/edisi_15/artikel_6.htm).

Echeverri-Gent, John. 2004. "Globalization and Decentralization: Lessons in Good Governance from China and India", Department of Government and Foreign Affairs, University of Virginia. Paper download from <http://www.yale.edu/>

- [ycias/events/decentralization/papers/echeverri-gent.doc](http://www.cides.or.id/otda/ot0001041.asp)
- Fathullah. 2004. "Politik Pembusukan" Otonomi Daerah. Artikel download dari <http://www.cides.or.id/otda/ot0001041.asp>.
- Fink, Steven. 1986. *Crisis Management : Planning for Inevitable*. New York : Amacom.
- Hettne, Bjorn. 1995. *Development Theory and the Three Worlds*, Second Edition. Longman Development Studies.
- Hidayat, Syarif. 2000. "Dilema Otonomi Daerah : Perluasan Wewenang Daerah vs Wewenang Elit Daerah", *Analisis CSIS Tahun XXIX /2000*, No. 1.
- King, Dwight Y. 1989. "Pengawasan dan Birokrasi di Negara Berkembang". *Prisma* 6.
- Koswara, E. 2000. "Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999: Suatu Telaahan Menyangkut Kebijakan, Pelaksanaan, dan Kompleksitasnya". *Analisis CSIS Tahun XXIX /2000*, No. 1.
- Kuncoro, Mudrajad. 1995. "Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Dilema Otonomi dan Ketergantungan" *Prisma*, 4 April.
- Pratikno. 1999. "Hubungan Pusat-Daerah Gelombang Ketiga : Sosok Otonomi Daerah PascaSoeharto". *UNISIA* NO. 39/XXII/III/1999.
- Ruland, J. 1992. *Urban Development in Southeast Asia : Regional Cities and Local Government*. Boulder : Westview Press.
- Sen, Amartya. 1999. *Development As A Freedom*. Oxford : Clarendon Press.
- Silalahi, Pande Radja. 2000. "Implikasi Kebijakan Ekonomi Pemerintah Pusat dan Pembangunan Ekonomi Daerah. *Analisis CSIS* Tahun XXIX /2000, No. 1.
- Suradinata, Ermaya. 1995. "Kebijakan Pembangunan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah". *Prisma*, 5 April.
- Widyastuti, Ratnasari. 2002. "UKM : Pengakuan itu Dimulai Justru Saat Krisis". *Indonesia dalam Krisis : 1997-2000*. Jakarta : Kompas.
- Winters, Jeffrey A. 1999. "Hutang Kriminal, Bank Dunia, dan Korupsi di Indonesia". *Wacana*, No. III .
- .2000. "Kemerdekaan : Tujuan dan Cara Pembangunan". *Wacana*, Edisi 5, Tahun II.