

TANTANGAN DAN PROSPEK OTONOMI DAERAH PASCA PILPRES PUTARAN II TAHUN 2004

Oleh : Purwoko

Abstract

There are many problems in the implementation of decentralization and local autonomy in Indonesia, in terms of: (1) Authority and responsibility between central, provincial, regencial/municipal, village government; (2) Local leadership; (3) Representative/ Legislative and political party; (4) Local finance; (5) Democracy and village autonomy. Besides, there are many flaws, uncertainties, and anxieties in the concept of local autonomy, the function of central government and its organs, authority, organization structure and working order, local arrogance, leadership by the local- people, People's Assembly, financial management, local financial management, and policy inconsistency. These problems have to be solved by among other shifting paradigm, from constructional paradigm to empowerment, to create self-reliance through social learning. The right implementation of decentralization and local autonomy will be beneficial for the central government, empower the society/government, guarantee heterogeneity and local plurality, create democracy, and enhance the people's self-reliance and participation in development activities, besides enhancing the government's responsiveness.

Keywords: *local autonomy, implementation*

A. PENDAHULUAN

Desentralisasi dan Otonomi Daerah menjadi issue penting bagi rakyat Indonesia sejak terjadi pergantian rezim akibat krisis ekonomi tahun 1998 lalu. Mengapa Desentralisasi dan Otonomi Daerah demikian mencuat? Saat terjadi reformasi masyarakat segera merasakan bagaimana implementasi desentralisasi dan otonomi daerah waktu itu (selama lebih dari 30 tahun) yang sesungguhnya adalah sentralisasi dan *pseudo-otonomi*. Sejak lahirnya Demokrasi Terpimpin

pada masa Presiden Soekarno, demokrasi dan desentralisasi yang dijalankan pada dekade 1950-an mengalami kematian, digantikan oleh otoritarianisme dan sentralisasi yang semakin menguat pada masa Orde Baru Presiden Soeharto. UU Pemerintahan Daerah yang dibuat pada masa itu (UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 5 Tahun 1979), secara empirik tidak menunjukkan perbaikan substansial dalam arti merealisasikan desentralisasi dan demokratisasi. Penciptaan suatu struktur pemerintahan pada masa

Orde Baru berdasarkan azas desentralisasi bukan merupakan refleksi pemihakan politik pada gagasan pemencaran kekuasaan, tetapi lebih sebagai instrumen untuk melayani kepentingan pembangunan ekonomi yang menjadi agenda utama Politik Orde Baru. Dengan demikian desentralisasi yang tertulis diatas kertas UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979 hanya merupakan instrumen legitimasi Orde Baru untuk menunjukkan pada masyarakat dan dunia luar bahwa pemerintahannya secara formal dikelola secara desentralistik (Sutoro Eko, 2002 : 6).

Namun setelah Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang diidam-idamkan dilaksanakan lewat UU No. 22 Tahun 1999 ternyata banyak menimbulkan kekecewaan dan kekusaran. Muncul kecemasan dan kritikan bahwa Desentralisasi dan Otonomi Daerah merupakan sumber malapetaka. Seperti terjadinya bahaya separatisme, disintegrasi, konflik-konflik horizontal, pertikaian antar daerah, kesenjangan, meluasnya KKN ke daerah dan sebagainya.

B. PEMBAHASAN

Ke depan tantangan pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah masih akan menghadang karena paradigma baru Desentralisasi dan Otonomi Daerah masih bersifat formalistik, pemahaman atas paradigma tersebut keliru, selain itu komitmen elite (baik politik maupun birokrasi) sangat rendah dan

kepemimpinan nasional yang singkat dan lemah. Hal itu akan membuat munculnya masalah-masalah, salah kaprah, kebingungan, dan kegamangan saat ini maupun di masa yang akan datang. Masalah-masalah tersebut menurut Sutoro Eko adalah (Sutoro Eko, 2002 : 22—27) :

1. Masalah Kewenangan dan Tanggung Jawab. Konflik kewenangan antara pusat, propinsi, kabupaten/kota dan juga desa merupakan masalah sehari-hari yang bisa didengar dan dilihat di media massa. Pangkal konflik adalah perebutan sumberdaya. Kalau menyangkut kewenangan, antar tingkat pemerintahan akan melakukan klaim, tetapi begitu sampai pada tanggungjawab atau kewajiban, mereka saling cuci tangan atau lempar tanggungjawab. Antara pusat dan daerah kini terus berebut soal aset nasional di daerah seperti pelabuhan, bandara, pabrik/ industri strategis, perkebunan, pertambangan, dan sebagainya. Padahal dalam pengelolaan pelabuhan dan bandara misalnya terkait kemampuan dan sesungguhnya pengelola menyediakan fasilitas dan memenuhi persyaratan lalu lintas udara/laut berstandar internasional.

Dahulu, dari pengadaan sampai perawatan terhadap aset-aset itu ditanggung oleh pusat dan semua hasilnya disedot ke Jakarta. Sekarang di era reformasi otonomi daerah berhubung aset-

aset tersebut berada di daerah, maka daerah berusaha merebutnya dari pusat. Tetapi kalau sudah berurusan dengan sarana dan prasarana yang rusak atau terjadi bencana alam antara pusat dengan daerah saling lempar tanggung jawab. Keteangan dan pertikaian antar propinsi, Kabupaten/Kota tidak hanya terkait dengan sumber daya tetapi juga politik, administratif, dan bahkan simbolik. Di masa lalu konflik antar tingkat daerah ini tidak pernah terjadi karena azas sentralisasi yang dianut secara ketat.

2. Kepemimpinan Lokal

Rekrutmen politik lokal secara formal dijamin lebih terbuka dan kompetitif. Tetapi rekrutmen politik demikian bukan berarti tanpa masalah. Dalam rekrutmen Kepala Daerah yang terbuka dan demokratis sering terjadi "*Money Politics* terbuka". Kalau dulu zaman Orde Baru *money politics* yang mengikuti pemilihan Kepala Daerah hanya pada jajaran elite birokrasi saja yakni Bupati/Walikota/madya memberi upeti pada Gubernur dan Gubernur memberi upeti pada Mendagri. Tetapi pada masa awal zaman Reformasi para calon Kepala Daerah harus memberi upeti pada anggota DPR yang akan memilihnya. Kelak jika UU mengenai Pemilihan Kepala Daerah telah diundangkan, maka *money*

politics tersebut akan menetes ke bawah yakni ke masyarakat langsung. Sekilas hal ini seperti berkah bagi rakyat tetapi *Widely money politics* tersebut berdampak buruk pada kinerja pemerintahan daerah. Kepala Daerah menjadi kurang peka terhadap aspirasi masyarakat dan yang lebih buruk lagi adalah Kepala Daerah menjadi rakus, tidak akuntabel dan tidak transparan dalam mengelola keuangan daerah. Menurut August Riewanto (Kompas, September 2004, hal D) ada 5 problematika materiil RUU pengganti UU No. 22/1999, yaitu:

- a. Berkaitan dengan pintu masuknya pencalonan;
- b. Aspek dana dan waktu penyelenggaraan;
- c. Aspek putaran dalam pemilihan;
- d. Pembatasan calon;
- e. Aspek penyelenggaraan dan pengawasan.

Berkaitan dengan pintu masuk pencalonan tampaknya mayoritas anggota Panja DPR sepakat, pencalonan hanya dapat dilakukan melalui satu pintu yakni partai politik. Kalau ketentuannya demikian berarti menutup kemungkinan munculnya calon dari luar parpol. Padahal peran parpol di daerah tidak dirasakan oleh rakyat, selain itu rakyat daerah juga bosan dengan perilaku negatif dan tidak

dewasanya elite parpol di DPRD. Pendeknya parpol di daerah belum mampu melakukan rekrutmen calon pemimpin.

Adapun mengenai aspek dan waktu penyelenggaraan, muncul pemikiran untuk membuat standart baku penggunaan dana minimal dan perlunya dana silang dari APBN dan APBD. Penyelenggaraan pemilihan dengan menggunakan dana APBD mengundang kerawanan konflik penyelenggaraan di daerah karena APBD setiap daerah sangat variatif. Konflik akan muncul jika daerah tidak mampu membiayai karena minimnya anggaran pendapatan daerah. Jika kelak UU Otonomi Daerah jadi disahkan akhir tahun 2004 ini, perlu sosialisasi dalam jangka waktu satu tahun sehingga penyelenggara dapat mempersiapkan tata cara yang bersifat teknis tidak perlu ada keseragaman tahun kapan bagi tiap daerah, cukup didasarkan pada habisnya masa kerja pimpinan daerah di wilayah masing-masing pasca terpilihnya presiden baru.

Dalam hal putaran penyelenggaraan Pilkada, terdapat dua pemikiran pertama cukup satu putaran dengan maksud menghemat dana penyelenggaraan dan implikasi sosial politiknya, namun cara ini memiliki kekurangan yakni seorang calon (dari 3 atau 4 orang calon) yang meraih

kemenangan tipis, dianggap tidak signifikan, sehingga kurang legitimasinya. Kedua melalui dua putaran yang sudah barang tentu akan memakan waktu lebih lama dan menelan dana lebih besar, tetapi kelebihan dengan cara ini, suara (kemenangan) yang diraih seorang calon cukup signifikan karena tahap akhir merupakan kristalisasi atau pengerucutan kehendak rakyat atas dua calon yang lolos dari tahap pertama.

Mengenai perlu atau tidaknya pembatasan calon setidaknya terdapat dua gagasan. Pertama perlu pembatasan calon sehingga lebih mempermudah mekanisme administrasi pemilihan serta menghemat dana.

Kedua tidak membatasi jumlah calon untuk memberikan kebebasan kepada rakyat dalam memilih dan mengajukan alternatif calon pemimpin daerah, sehingga diharapkan dapat menemukan pemimpin yang berkualitas/mampu dan diterima rakyat.

Tentang penyelenggaraan dan pengawasan Pilkada, secara umum wacana yang berkembang adalah mengukuhkan kembali KPU di daerah sebagai penyelenggara dan Panwas sebagai pengawasnya. Wacana ini perlu diaspresiasi positif mengingat KPU dan Panwas adalah lembaga yang telah memiliki bekal pengalaman yang cukup dalam penyelenggaraan Pemilu

dan Pilpres. Penyelenggaraan dan pengawasan ini perlu dicermati mengingat pelanggaran-pelanggaran dan konflik dalam Pilkada langsung ini jauh lebih intens dan lebih kompleks.

3. Masalah Perwakilan

Kedudukan DPRD di era otonomi sangat kuat. Akan tetapi secara empirik DPRD sekarang mengidap banyak kekurangan dan kelemahan. Banyak sinyalemen yang menyatakan bahwa legislatif daerah sekarang ini jauh lebih kompleks "penyakitnya". Kalau dulu mereka ini digambarkan sebagai wakil rakyat 4D (datang, duduk, dengar, duit) maka sekarang mereka berbeda secara diametral. DPRD sering melampaui batas-batas kewenangannya sebagai legislatif, berubah fungsi dari pengawasan menjadi fungsi peradilan, lebih arogan, campur tangan terlalu jauh dalam urusan birokrasi sipil, kurang becus, tidak peka terhadap aspirasi rakyat, korup, dan sebagainya. Pengungkapan kasus-kasus korupsi, manipulasi, dan mark-up anggaran guna kepentingan pribadi mereka di beberapa daerah seperti Sumatera Barat, Riau, Jawa Tengah, dan lain-lain menguatkan sinyalemen di atas kekurangan dan kelemahan DPRD bisa dirunut pada asal muasalnya yakni partai politik, karena parpol adalah merupakan institusi pemasok terbesar (kalau tidak

boleh disebut sebagai satu-satunya) anggota-anggota DPRD.

Telah banyak ungkapan yang mengeluhkan penampilan parpol pada era pasca Pemilu 1999, namun yang menarik bahwa ditengah merosotnya kepercayaan terhadap parpol dan elitnya jumlah parpol justru meningkat. Sampai awal tahun 2003 Depkeh dan HAM mencatat sebanyak 268 parpol yang mendaftarkan diri.

Setelah diseleksi jumlah parpol yang mengikuti pemilu 2004 menyusut drastis hanya tinggal 24. Penciutan atau penyusutan besar-besaran ini berkait implementasi secara ketat UU No. 31/2002 yang mengatur dan menentukan persyaratan berat bagi parpol yang ikut dalam kontes politik tersebut.

Keberadaan parpol di manapun dalam negara demokratis merupakan salah satu tiang utama, disamping tiang utama lain seperti LSM dan pers. Namun hanya parpollah satu-satunya pintu masuk (*entry point*) bagi orang yang berkeinginan menjadi anggota legislatif. Idealnya parpol adalah suatu institusi bagi rekrutmen kepemimpinan yang sehat, media/wahana pendidikan politik yang baik bagi masyarakat, penyerap dan penerus aspirasi dan tuntutan masyarakat, serta

arena komunikasi politik timbal balik, sebagaimana dikemukakan oleh Gabriel Almond dan Bingham Powell (Rusadi Kantaprawira, 1997 : 208), akan tetapi realita menunjukkan bahwa panggang jauh dari api.

Paling kurang ada empat (4) kelompok kecenderungan yang muncul dalam perilaku dan *performance* parpol. Pertama, berkembangnya kepemimpinan yang personal dan oligarkis. Kecenderungan ini dapat ditemukan pada hampir semua partai besar yang tengah menikmati kekuasaan saat ini. Kasus partai PDIP dan PKB mungkin merupakan contoh paling tepat, karena hampir semua pilihan politik partai ini berpulang pada keputusan akhir Megawati dan Abdulrahman Wahid. Ironisnya muncul pula kecenderungan di lingkungan elite parpol untuk menyelamatkan kepentingan dan pilihan sang pemimpin besar ketimbang mempertaruhkan integritas, kepentingan parpol dan citra publik parpol.

Kedua, parpol yang mestinya merupakan organisasi modern dan rasional, berkembang menjadi semacam paguyuban arisan bagi mobilitas vertikal para elite politik yang saling bersaing dalam mempersembahkan loyalitasnya terhadap sang pemimpin atau ketua umum parpol. Tidak ada upaya

melembagakan tradisi berorganisasi secara rasional, kolegial dan demokratis serta bertanggungjawab, karena tidak jarang keputusan dan pilihan politik ditentukan secara sepihak dan oligarkis oleh segelintir elite atau bahkan satu orang yakni pemimpin partai politik.

Ketiga, merosotnya etika dan moralitas politik ke titik paling rendah menjadi kecenderungan yang paling memperhatikan dibalik realitas perilaku partai dewasa ini. Ketiadaan etika dan moralitas itu pula yang bisa menjelaskan fenomena maraknya kasus korupsi dan politik uang dikalangan parpol, legislatif dan eksekutif di pusat dan di daerah dewasa ini. Masa tekelum tahun 1998 anggota dan elite parpol yang duduk di dalam Dewan Perwakilan baik pusat maupun daerah umumnya hanya makmum saja jika diatur oleh eksekutif, tetapi sekarang kecenderungan yang terjadi adalah anggota Dewan Perwakilan yang notabene anggota parpol mengatur eksekutif untuk keuntungan bersama lewat macam-macam pos dalam APBD seperti, studi banding, dana mobilitas, tali asih, *kadeudeuh*, purna bakti, dan sebagainya. Yang jika tidak dipenuhi oleh eksekutif akan “diganggu” LPJ nya (Laporan Pertanggung Jawaban).

Keempat, sebagian besar parpol kita pada umumnya miskin visi tentang perubahan, sehingga yang muncul akhirnya retorika dan slogan yang hampir sama bagi semua parpol. Hampir semua parpol bicara tentang persatuan, keadilan, pembangunan, dan kesejahteraan rakyat, tetapi tidak pernah jelas bagi masyarakat, apa perbedaan konsep keadilan partai satu dengan lainnya. Begitu pula partai bicara demokrasi dan pemerintahan yang bersih, tetapi tidak punya agenda spesifik operasional dan implementatif tentang bagaimana demokrasi diwujudkan dan korupsi diberantas. Akibatnya yang berlangsung adalah kecenderungan politisi untuk bersembunyi dibalik simbol-simbol kultural ideologis serta retorikat dan slogan yang bersifat membodohi ketimbang mencerdaskan masyarakat (Syamsudin Haris, Kompas Mei 2004, hal 2).

4. Masalah Keuangan

Keuangan daerah merupakan problem yang sangat krusial dalam implementasi otonomi daerah. Masalah pertama yang paling kontroversial adalah Pemda sangat bernafsu meningkatkan PAD. Tampaknya *jargon autonomy is outomoney* merupakan dalil yang dipegang oleh Pemda.

Ada perasaan kuat bahwa otonomi akan benar-benar nyata apabila daerah bisa meningkat-

kan persentase PAD terhadap APBD. Untuk meningkatkan PAD, Daerah berusaha melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi pungutan baik pajak maupun retribusi. Kuatnya dorongan untuk meningkatkan PAD seringkali membuat Pemda "memungut" apapun dari siapapun. Sampai-sampai muncul keluhan dari calon investor di daerah bahwa belum-belum Pemda sudah berusaha menarik pungutan padahal yang bersangkutan baru menjajagi kemungkinan investasi di daerah itu.

Persoalan lain adalah menyangkut Dana Alokasi Umum (DAU). DAU dimaksud untuk pemerataan, yaitu untuk mengatasi potensi ketimpangan antar daerah karena ketidakmerataan penerimaan pajak maupun kelangkaan sumber-sumber daya alam. Karena itu jumlah alokasi DAU ditentukan sekaligus oleh kapasitas keuangan/fiskal dan beban pengeluaran dari daerah. Issue yang mencuat dewasa ini adalah keluhan dari beberapa daerah (terutama propinsi) bahwa jumlah DAU tidak mencukupi sehingga sebagian kebutuhan belanja pegawai tidak terpenuhi. Masalah ini cenderung bermula dari pemahaman keliru, bahwa DAU itu dimaksudkan juga untuk membiayai seluruh belanja pegawai daerah. Selain itu kekurangan DAU banyak dikeluh-

kan oleh propinsi karena memang *design* formula dirumuskan dengan asumsi bahwa otonomi berada di Kabupaten/Kota, sehingga beban untuk propinsi tidak terlalu berat.

5. Masalah Demokrasi dan Otonomi Desa

UU No. 22/1999 berusaha mendudukan kembali desa atau dengan nama lain di beberapa daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum terendah yang memiliki asal usul otonomi asli yang diakui dan dihormati oleh sistem pemerintahan Negara Kesatuan RI. Hal ini berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1979 yang mengatur pemerintahan desa secara seragam di seluruh Indonesia ala desa-desa di Jawa. UU No. 22/1999 juga menyatakan penghapusan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang digantikan oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) yang diberikan kewenangan untuk melakukan legislasi desa, melakukan kontrol terhadap pemerintah desa dan mengayomi adat istiadat setempat. Tetapi di atas kertas sebenarnya otonomi desa tidak memperoleh tempat yang memadai, karena ketentuan dalam UU No. 22/1999 tidak konsisten menegaskan bahwa otonomi daerah berhenti di kabupaten/kota dan pemberian otonomi desa sesuai aslinya. Tampaknya UU No. 22/1999 mengakui otonomi desa, tetapi

tidak secara tegas memberikan jaminan tentang desentralisasi kewenangan, tanggungjawab dan fiskal dari Kabupaten/Kota. UU No. 22/1999 ini bahkan tidak tegas mengatur batas-batas desentralisasi antara Propinsi; Kabupaten/Kota dan Desa. UU ini secara empirik digunakan oleh Kabupaten sebagai senjata untuk menghentikan otonomi di Kabupaten dan tidak mengakui otonomi desa. Desa dianggap sebagai wilayah yang berada dalam domain kekuasaan dan kewenangan Kabupaten. Desa tetap dipandang sebelah mata oleh banyak pihak, dan secara empirik maupun normatif tetap menjadi subordinat yang harus tunduk pada perintah Kabupaten. Bahkan desa hampir hilang dari peta wacana, pemikiran, dan kebijakan desentralisasi, padahal desa mempunyai sejarah asli dan tradisi *self-governing community* yang jauh lebih tua daripada Kabupaten dan Negara.

Disamping masalah yang telah dipaparkan diatas timbul pula praktik-praktik salah kaprah, kegamangan, kebingungan, kebimbangan dan lain-lain. Menurut Teguh Yuwono ada 10 salah kaprah, 6 kebimbangan dan 7 kebingungan (Teguh Yuwono, 2002, hal 3).

Salah kaprah yang pertama adalah tentang konsep otonomi daerah. Konsep otonomi daerah yang digunakan sekarang

sebetulnya bermaksud menganut perspektif *political decentralization* tetapi sangat kental berwarna *administrative decentralization*. Perspektif kedua ini berpendapat bahwa pengaturan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah tidak harus dalam bentuk *the devolution of power* tetapi dapat dalam bentuk *transfer of authority* (Cheema dan Rondinelli, 1983, hal 18). Tujuan utama dari desentralisasi ini adalah untuk mewujudkan terciptanya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Sedangkan perspektif *political decentralization* secara tegas menyatakan bahwa desentralisasi adalah *the devolution of power from central to local government* (Mawhood, 1987, hal 9).

Dalam devolusi politik terdapat prinsip bahwa unit-unit lokal berhak menentukan kebijakan sendiri tampak banyak campur tangan pemerintah pusat. Tujuan devolusi adalah agar kebijakan yang dibuat pemerintah sesuai dengan aspirasi masyarakat. Untuk itu pemerintah daerah yang dibentuk menurut azas ini harus mempunyai lembaga legislatif yang otonom. Lembaga itu yang bertindak (bersama-sama dengan eksekutif) menentukan kebijakan di daerah supaya senantiasa sesuai

dengan aspirasi masyarakat lokal.

Karakteristik devolusi adalah sebagai berikut :

1. Unit-unit pemerintah setempat bersifat otonom mandiri dan jelas-jelas sebagai unit pemerintahan bertingkat yang terpisah dari pusat. Pusat hanya melakukan sedikit atau tidak ada kontrol langsung oleh pusat terhadap unit-unit tersebut;
2. Pemerintahan setempat mempunyai batas-batas geografi yang jelas dan diakui secara hukum, dimana mereka menggunakan kekuasaan dan menjalankan fungsi-fungsi publik;
3. Pemerintahan daerah mempunyai status dan kekuasaan mengamankan sumber-sumber untuk menjalankan fungsinya;
4. Implikasi desentralisasi adalah kebutuhan mengembangkan pemerintahan lokal sebagai institusi, yang dilihat warga setempat sebagai organisasi yang memberikan pelayanan dan sebagai unit pemerintahan yang mempunyai pengaruh. (Smith, 1985, hal 24, Dahl, hal 47, Mawhood, 1987, hal 22).

Salah kaprah kedua adalah penafsiran atas fungsi pemerintah pusat dan organ-organnya. Meskipun daerah dalam rangka desentralisasi memiliki kewenangan mengatur urusan rumah tangganya sendiri

tetapi ada 5 (lima) fungsi pokok yang tetap dimiliki oleh pemerintah pusat di negara manapun yakni fungsi koordinasi, fungsi supervisi, fungsi stabilisasi, fungsi alokasi dan distribusi sumber daya dan fungsi evaluasi kebijakan. Artinya pemerintah pusat masih merupakan organ yang berada di atas pemerintah daerah dengan 5 fungsi pokok tersebut. Tidak ada alasan bagi daerah/pemerintah lokal untuk menolak koordinasi supervisi, dan evaluasi yang dilakukan pemerintah pusat.

Salah kaprah ketiga menyangkut kewenangan. Tentang kewenangan ini antara pusat dan daerah masih banyak terjadi saling silang dan mereka memiliki interpretasi berbeda-beda sesuai dengan maksud dan kepentingan masing-masing. Sebagai sebuah negara kesatuan maka sumber kewenangan daerah sesungguhnya berasal dari pemerintah pusat. Sementara dalam negara federal, sumber kewenangannya berasal dari *state* atau negara-negara bagian. Masing-masing *state* itu mengikat diri mereka dalam suatu federasi kemudian menyerahkan "Sisa kewenangan" kepada negara federal. Dalam negara kesatuan, daerah berada dalam posisi inferior dibandingkan dengan pemerintah pusat. Oleh karena itu otoritas terakhir tentang kewenangan tetap berada ditangan pusat, walaupun masih tetap terbuka bagi daerah untuk melakukan *bargaining* (tawar-

menawar) kewenangan dengan pusat sebagai konsekuensi azas demokrasi. Soal kewenangan ini salah kaprahnya adalah bahwa kewenangan wajib harus dijalankan semua daerah secara sama, walaupun kondisi daerah baik geografi, demografi, sumber-sumber daya alam tersebut satu dengan yang lain berbeda-beda. Ini adalah kesalahan pada konsep implementasi dimana dasarnya adalah asumsi sama ratanya (*uniformatif*) kemampuan daerah, padahal realitasnya tidak demikian.

Salah kaprah keempat tentang struktur organisasi dan tata kerja. Hal ini masih berkaitan dengan soal kewenangan. Praktik yang terjadi di daerah adalah bahwa sebagian besar daerah berpendapat jumlah organisasi daerah harus sama dengan jumlah kewenangan yang dimiliki. Artinya jika kewenangannya 11 maka lembaga daerah (dinas) juga harus 11. Sebuah kesalahan persepsi dalam manajemen. Sebenarnya tidak ada keharusan seperti itu, karena dimungkinkan beberapa kewenangan ditangani oleh 1 dinas saja. Hanya masalahnya memangkas dinas-dinas yang sudah terlanjur banyak (birokrasi yang bengkak), bukan merupakan pekerjaan gampang, karena menimbulkan masalah baru seperti penurunan semangat kerja, persaingan tidak sehat, pertikaian dan bahkan pengangguran.

Salah kaprah kelima adalah tentang arogansi daerah. Karena

daerah memiliki apapun yang ada didaerahnya, maka menimbulkan semangat kedaerahan yang berlebihan. Sering terjadi suatu daerah yang memiliki sumber air/mata air dari daerah lain yang memanfaatkannya untuk PDAM atau irigasi, mengajukan klaim pungutan, disertai ancaman akan menutup mata air itu jika tidak dikabulkan tuntutananya. Demikian juga klaim-klaim atas perairan laut yang kemudian menimbulkan pengkaplingan wilayah lautan oleh daerah-daerah.

Salah kaprah keenam menyangkut konsep kepemimpinan oleh putra daerah. Implementasi melencong kebijakan otonomi daerah melunturkan semangat nasionalisme dan memperkuat semangat primordialisme (kedaerahan). Ada gejala bahwa sukuisme dan daerahisme menjadi dasar sistem perekrutan dan promosi kepegawaian daerah saat ini. Akibatnya pada saat-saat awal pelaksanaan otonomi daerah, banyak daerah yang beramai-ramai meminta putranya didaerah lain untuk pulang kampung. Demikian pula dalam hal pencalonan kepala daerah. Calon atau kandidat harus berasal dari daerah tersebut. Suatu ketentuan yang sulit bahkan *absurd* untuk diterapkan, mengingat batasan atau kriteria asli/berasal dari daerah tersebut sangat nisbi. Lahir di daerah itu tetapi sudah berpuluh-puluh tahun menetap di daerah lain apakah dapat disebut putra daerah? Dilahirkan oleh orang tua daerah tersebut tetapi tidak pernah

menginjakkan kaki di daerah tersebut juga masih termasuk putra daerah?

Salah kaprah ketujuh menyangkut DPRD. Dikatakan secara jelas dalam kebijakan UU No. 22/1999 bahwa DPRD dan Pemerintah Daerah (eksekutif) mempunyai kedudukan yang sejajar namun dalam praktiknya tidak demikian. Hal ini karena DPRD sekarang ini mempunyai kekuasaan/kewenangan untuk memilih kepala daerah/wakil kepala daerah serta menilai kinerja keduanya jika yang bersangkutan bermaksud memperpanjang masa jabatannya. Karena itu DPRD menjadi jauh lebih superior ketimbang kepala daerah. Sehingga DPRD seringkali bisa menginterupsi fungsi-fungsi eksekutif dan bahkan mengintimidasi eksekutif untuk menuruti kemauannya.

Salah kaprah kedelapan adalah menyangkut manajemen keuangan. Kalau mendasarkan diri pada UU No. 5/1974 dengan adanya SDO (Subsidi Daerah Otonom) dan program-program Inpres (lebih kurang 7 jenis) maka dana pembangunan di daerah menjadi cukup banyak dan berkembang. Hal ini karena daerah menerima dana SDO untuk membayar gaji pegawai dan program Inpres untuk membangun daerah. Tetapi dengan UU No. 22/1999, ternyata dana pembangunan ini mandeg dan mungkin masih berada di pemerintah pusat. Hal ini karena DAU (Dana Alokasi Umum) tidak jauh berbeda dengan SDO

yang digunakan untuk membayar gaji pegawai. Sedangkan DAK (Dana Alokasi Khusus) hanya diberikan pada daerah tertentu yang berbeda dengan dana Inpres dahulu.

Salah kaprah kesembilan masih berkaitan dengan manajemen keuangan daerah. Kenyataan menunjukkan anggaran pembangunan menjadi lebih kecil atau sangat kecil jika dibandingkan anggaran rutin. Kalau hal itu terjadi karena memang keterbatasan atau ketiadaan dana, tidak menjadi masalah. Bermasalah karena pengalokasian dana rutin yang berlebihan. Kasus beberapa propinsi yang mengalokasikan dana-dana rutin sangat banyak menunjukkan *sense of crisis* para pelaku sektor publik ini cukup rendah. Banyaknya dana-dana rutin yang dikemas dalam pelbagai pos tersebut sesungguhnya merupakan dana publik yang semestinya bisa dialokasikan untuk dana pembangunan juga.

Salah kaprah kesepuluh menyangkut inkonsistensi kebijakan. Sebagian besar Peraturan Pemerintah dengan otonomi daerah datang terlambat atau baru muncul karena permasalahan itu sedang hangat terjadi di daerah. Hal ini berarti desain kebijakan publik tidak matang dan tidak direncanakan dengan baik. Permasalahan ini semakin kompleks karena keterlambatan itu ternyata banyak diikuti oleh inkonsistensi kebijakan, terbukti dari berbagai pasal ataupun penjelasannya yang berbeda. Inkonsistensi dalam UU No.

22/1999 dan PP No. 108/2000 merupakan bukti atas kesalahan-kaprahan ini. Inkonsistensi ini juga bisa dilihat dari durasi berlakunya suatu UU atau suatu PP. Baru berjalan beberapa tahun sudah direvisi dan direvisi kembali. Mengapa demikian? Karena dalam penyusunan RUU dan PP (yang biasanya merupakan reaksi sesaat atas suatu masalah) kurang direnungkan dalam-dalam, implikasi-implikasi atau konsekuensi-konsekuensi dari ketentuan-ketentuan atau pasal-pasal yang ada dalam RUU tersebut.

Selain kesalahan-kaprahan-kesalahan-kaprahan di atas Teguh Yuwono mencatat beberapa kebingangan :

1. Pemerintah pusat tidak menyiapkan *transsition plan* implementasi kebijakan dari UU No. 5 Tahun 1974 ke UU No. 22/1999, berkali-kali diingatkan oleh banyak ahli bahwa tanpa *transition plan* yang matang, jangan terlalu banyak berharap implementasi otonomi daerah akan sukses;
2. Pemerintah pusat juga tidak menyiapkan perangkat-perangkat peraturan perundangan yang harus disediakan sebelumnya baik lewat Peraturan Pemerintahan (PP) Keputusan Presiden (Keppres) dan lain-lain yang menyangkut implementasi kebijakan otonomi daerah;
3. UU No. 22/1999 merupakan UU yang dibuat dalam suasana tergesa-gesa dan mungkin dimotivasi oleh motif politik

tertentu, maka ketika dalam tahapan pelaksanaan berganti rezim, keinginan untuk menarik kembali otonomi daerah menjadi sangat kuat;

4. Kebimbangan ini semakin terasa ketika pemerintah pusat menerbitkan berbagai PP atau Keppres, Surat Edaran Menteri dan kebijakan sejenisnya yang secara substansial bertentangan dengan UU No. 22/1999. Persoalan kewenangan, khususnya dalam beberapa aspek seperti pertanahan, moneter, dan fiskal merupakan bukti *unwillingness* (ketidaksungguhan);
5. Absorpsi pegawai pusat ke daerah yang menimbulkan berbagai persoalan tidak didesain dan dilakukan secara profesional sehingga memunculkan efek-efek tidak produktif seperti *issue ethno-centrisme*, egoisme kedaerahan, dan sejenisnya;
6. Kepemimpinan pemerintah pusat untuk mentransformasikan dan mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah tidak berjalan secara baik, terbukti pemerintah pusat lebih banyak bermain dengan model komando, ketimbang melakukan supervisi, pembinaan, pemberdayaan, pendampingan, dan evaluasi langsung (keteladanan) ke daerah. Implementasi kebijakan di Indonesia tanpa didukung keteladanan akan banyak menemui kegagalan dalam

konteks masyarakat kita yang masih berorientasi pada model *patron-client relationship*.

Selanjutnya dikemukakan oleh Teguh Yuwono kebingungan lebih cocok untuk menggambarkan praktik kebijakan otonomi daerah saat ini. Walaupun hal itu mungkin masih dapat diperdebatkan, banyak bukti menunjukkan bahwa otonomi daerah sekarang ini menghasilkan kebingungan bagi daerah.

Kebingungan-kebingungan itu meliputi :

1. Daerah berada dalam posisi serba dilematis antara merespons kemauan pemerintah pusat atau merespons tuntutan masyarakat daerahnya. Tidak tersedianya perangkat implementasi yang mengatur berbagai bidang kewenangan di daerah menyebabkan daerah penuh beban dan pertanyaan, apakah lebih baik jalan terus, berhenti, menunggu instruksi atau masa bodoh;
2. Munculnya berbagai salah kaprah juga banyak diakibatkan oleh ketiadaan perangkat implementasi, keterbatasan, advokasi dan supervisi, keteladanan pemerintah pusat kepada daerah;
3. Munculnya berbagai macam Perda yang dipandang bermasalah oleh pemerintah pusat juga disebabkan karena kekosongan kebijakan pusat terhadap berbagai persoalan kewenangan di daerah. Akibatnya daerah

cenderung beralih jika sudah disepakati oleh DPRD maka habis perkara. Padahal cara pikir seperti itu tidak sepenuhnya benar khususnya dalam konteks tata urutan perundangan di Indonesia;

4. Puncak kebingungan daerah menimbulkan persepsi-persepsi tidak tepat yang menghasilkan berbagai praktik yang memprihatinkan seperti arogansi daerah, arogansi DPRD, egoisme kedaerahan dan sebagainya. Ekses-ekses negatif otonomi daerah tersebut harus dibenahi;
5. Dalam manajemen pemerintahan daerah, aparatur daerah dihadapkan pada berbagai kebijakan pemerintah pusat yang berbenturan, banyak menimbulkan pro-kontra (kontroversial). Sering terjadi PP dan peraturan-peraturan dibawahnya bertentangan dengan UU. Kalau terjadi seperti itu bagaimana kewibawaan dan efektivitas perundangan dan tata urutannya?
6. Inkonsistensi kebijakan di daerah terus terjadi karena sebagian besar pelaksanaan UU No. 22/1999 bersifat lentur yang bisa diotak-atik sesuai dengan kepentingan pelaksananya;
7. Kebingungan daerah saat ini semakin besar karena kegetolan pemerintah pusat untuk segera merevisi UU No. 22/1999. Ketika MPR memutuskan untuk melakukan perintisan awal, pemerintah

pusat justru sangat bergairah untuk merevisi total.

Prospek :

Melihat banyaknya persoalan dan masalah atau besarnya tantangan implementasi desentralisasi dan otonomi daerah, kadangkala terbesit pertanyaan pada sementara pihak. "Apakah kita membutuhkan atau memerlukan desentralisasi atau otonomi daerah"? Bahkan ada yang lebih sinis menyatakan bahwa yang diperlukan oleh rakyat sesungguhnya adalah tercukupinya pangan, sandang, dan papan, mereka tidak butuh desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi dan otonomi daerah hanya menimbulkan malapetaka seperti terjadinya upaya disintegrasi, bahaya separatisme, konflik horizontal, pertikaian daerah, kesenjangan, meluasnya KKN dan sebagainya.

Namun suara miring mengenai desentralisasi dan otonomi daerah ini disanggah dengan argumentasi : Pertama, pemenuhan kebutuhan pangan, sandang, dan papan. Rakyat akan beres kalau negara mempunyai sumber daya (baca uang) melimpah, yang bisa dibagikan secara merata. Tetapi persoalannya sumber daya itu sangat langka dan terbatas, yang secara empirik hanya dikuasai oleh sebagian kecil lapisan masyarakat Indonesia. Hal ini berarti bahwa negara telah gagal mewujudkan pemerataan dan mengurangi

ketimpangan. Justru negara yang mempunyai andil terhadap terjadinya ketimpangan dan ketidakadilan dalam masyarakat. Kegagalan negara karena kapasitas yang rendah, salah kebijakan, otoritarianisme, KKN, sentralisasi, dan lain-lain. Gambaran ini seperti sinyalemen Gunnar Myrdal dalam Asian Drama yang mengatakan bahwa kemiskinan yang melanda negara-negara di kawasan Asia antara lain disebabkan oleh kapasitas negara yang lemah atau disebut *soft state*.

Kedua, rakyat Indonesia sudah lama dibuai oleh pemerintah di Zaman Orde Baru, pemerintah secara tidak langsung membuat rakyat tidak berdaya (*powerless*). Melalui kebijakan depolitisasi atau yang sangat populer saat itu dengan sebutan massa mengambang (*floating mass*). Melalui kebijakan ini, pemerintah melarang rakyat untuk bicara masalah-masalah politik (demokrasi, hak rakyat, otonomi, keadilan, dan sebagainya) dan sekaligus memobilisasi rakyat untuk giat melaksanakan program-program pembangunan yang disalurkan secara *top-down* dari Jakarta. Mobilisasi pembangunan itu disertai dengan berbagai macam bantuan, subsidi yang mengalir ke daerah/desa. Dampak negatif hal itu adalah rakyat jadi tidak kritis, tergantung oleh pemerintah, lebih mengutamakan pragmatisme ketimbang prinsip, masyarakat lebih memikirkan sembako meski

kebijakannya sentralistik, salah urus pembangunan dan pemerintahan didiamkan, partisipasi mandul dan terjadi lingkaran setan kemiskinan. Oleh karena itu, kini saatnya untuk memenuhi kebutuhan hidup rakyat, harus dilakukan putar haluan kebijakan pembangunan dan pemerintahan yang memihak rakyat miskin, demokrasi untuk mengakhiri *autoritarianisme*, desentralisasi untuk mengganti sentralisasi serta penguatan partisipasi rakyat untuk mengakhiri mobilisasi dan melakukan pemberdayaan masyarakat untuk menghilangkan kemelaratan.

Ketiga : Penerapan doktrin *politics no economic yes* secara berlebihan membuat sebagian besar masyarakat berfikir tentang kebutuhan dasar semata-mata (pangan, sandang, dan papan) yang berarti berpikir terlalu pragmatis dan simplistik. Indonesia adalah sebuah negara yang heterogen atau pluralistik baik dari sisi kultur, maupun dari sisi relasi politik (antar warga masyarakat, antara masyarakat dengan negara, antar daerah, daerah dengan negara dan sebagainya). Masyarakat Indonesia tidak hanya butuh pemenuhan kebutuhan primer semata tetapi juga membutuhkan aktualisasi dan pengembangan potensi serta kreativitas. Untuk itu desentralisasi dan otonomi daerah adalah sebuah solusi yang pas dan permanen terhadap heterogenitas dan kompleksitas persoalan sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Sebagai instrumen perubahan

paradigma yang mendorong pemerataan dan keadilan. Otonomi daerah adalah suatu keniscayaan untuk membantu terwujudnya *human well being* bagi rakyat Indonesia di masa yang akan datang (Sutoro Eko, 2002, hal 2-3).

Keniscayaan desentralisasi dan otonomi daerah ini beranjak dari dimensi *internal state* (negara) yakni mendekatkan negara kepada rakyatnya. Apapun definisinya, ujung desentralisasi dan otonomi daerah harus bermuara pada peningkatan peran *local state* (bisa propinsi, bisa kabupaten/kota) dan yang tidak boleh dilupakan adalah peningkatan tersebut tetap mendudukkan *local state* sebagai sub-set dari *national state*. Kalau perubahan ini bisa digambarkan sebagai rekonfigurasi peran, hal ini dimaksudkan untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada rakyatnya.

Dari kacamata pemerintah pusat, perubahan konfigurasi internal dalam negara yang terjadi dimaknai sebagai pengembangan pola penyelenggaraan pemerintahan dari jauh (*governing from a distance*) atau pemerintahan tak langsung. (*indirect rule*) (Purwo Santoso & Amalinda Savirani, 2002, hal 7). Selanjutnya dijelaskan bahwa negara memiliki beberapa lapis pengelolaan kekuasaan yaitu lapis nasional dan lapis lokal. Dalam kaitannya dengan desentralisasi dan otonomi daerah ini perlu ditegaskan bahwa unit yang memiliki yurisdiksi terbatas (lebih kecil ketimbang negara) ini memem-

gang kewenangan-kewenangan operasional yang jauh lebih luas dari sebelumnya. Dengan demikian desentralisasi memiliki nuansa mendekatkan *supply and demand* pelayanan publik.

Dalam masing-masing lapis negara kini telah ada lembaga-lembaga yang mengelola keuangan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sehubungan dengan hal itu desentralisasi dan otonomi daerah tidak cukup ditandai oleh adanya kewenangan pada organ yang dirancang untuk kepentingan lokal namun juga ditandai dengan bekerjanya organ-organ lokal sebagai andalan untuk mencapai tujuan nasional : melayani masyarakat. Sehubungan dengan popularitas definisi desentralisasi dan otonomi daerah sebagai persoalan pelimpahan kewenangan, maka pembahasan berikutnya adalah mengurai persoalan bekerjanya organ-organ penyelenggara kekuasaan negara ditingkat lokal. Inilah yang menjadi tolak ukur kelangsungan proses desentralisasi pada dimensi pertama. Tata pemerintahan yang desentralistik mengharuskan spesifikasi dan komplementaritas peran *national state* dihadapan *local state*. Karena pendekatannya (efektivitas dan efisiensi jangkauan) terhadap kehidupan rakyat, maka *local state* bertanggung jawab untuk memegang peranan kunci pada kegiatan operasional, khususnya dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Muara dari pemerintah yang

responsif terselenggaranya pelayanan publik yang optimal dibawah kendali langsung atau tidak langsung oleh eksponen *local state*. Keduanya juga mengemukakan bahwa sementara itu *national state* bertanggung jawab untuk mengembangkan berbagai infrastruktur kelembagaan atau pengembangan sistem nasional yang memungkinkan masing-masing *local state* bisa berfungsi secara optimal. UU No. 22/1999 menggariskan bahwa peran *national state* terbatas pada perumusan pedoman standar dan kriteria yang harus dipegang teguh organ-organ negara pada level lokal. Dengan kata lain, dalam tata pemerintahan desentralistik, *national state* dituntut untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan pendekatan *indirect rule* atau penyelenggaraan pemerintahan dari jauh (*governing from a distance*).

Dimensi yang lain desentralisasi dan otonomi daerah adalah peningkatan responsifitas (daya respon/tanggap) masing-masing *local state* terhadap seting lokal yang melingkupi. Hal ini berarti bahwa desentralisasi dan otonomi daerah harus terlihat dari berkembangnya citra responsif *state* pada level lokal. Berkembangnya citra ini bukan sekedar karena kampanye yang dilakukan, melainkan karena kinerjanya di mata masyarakat. Hal ini bisa terwujud kalau berlangsung proses *policy making* yang responsif.

Telah bekerjanya organ-organ *local state* tidak serta merta mengindikasikan keberhasilan desentralisasi dan otonomi daerah. Telah terisinya kursi DPRD melalui pemilu yang diselenggarakan, telah bekerjanya mereka dengan kewenangan sesuai peraturan perundang-undangan yang ada, tidak dengan secara otomatis berarti sistem yang desentralistik berjalan dengan baik.

Misi desentralisasi menjadi gagal kalau negara pada level lokal tidak semakin sensitif dan responsif terhadap aspirasi yang berkembang, permasalahan dan potensi masyarakat setempat. Desentralisasi yang tidak menghasilkan format baru interaksi penyelenggara negara yang sudah dilokalisir ini adalah desentralisasi yang semu atau dalam bahasa mereka desentralisasi yang mengecoh. (Purwo Santoso dan Amalinda Savirani, 2002, hal 9). Desentralisasi bisa menghasilkan kondisi yang buruk (malapetaka) jika *local state* senantiasa sibuk melayani dirinya sendiri. Mereka berdua mengingatkan bahwa praktek-praktek melayani dirinya sendiri yang biasa dilakukan dimasa lalu tetap saja dipertahankan. Dicontohkan, para wakil rakyat hasil Pemilu 1999 yang disebut berlangsung secara demokratis, banyak yang sibuk memperjuangkan peningkatan PAD melalui pelbagai pungutan pada rakyat, untuk kemudian dibelanjakan oleh mereka sendiri lewat bermacam-macam dalih kegiatan.

Desentralisasi semu (lebih tepat lagi dikatakan oleh kedua ahli ilmu politik/pemerintahan itu sebagai kecoh-an desentralisasi) meliputi lima hal : Pertama *local state* bisa saja terkesan telah sibuk menjalankan fungsinya, namun sebetulnya hanya mengabdikan pada kepentingan diri atau segelintir elite lokal saja. Kedua; rekonfigurasi kekuasaan yang berlangsung tidak dengan serta merta menghasilkan peningkatan kinerja *local state*. Dalam banyak kasus rekonfigurasi kekuasaan hanya memindahkan biang keladi ke sisi lain dalam ranah negara itu sendiri. Ketiga, *local state* bisa juga tampak telah menjalankan berbagai ketentuan prosedural yang ditetapkan, tetapi sebetulnya bekerja sekedar demi mengikuti prosedur itu saja.

Keempat, ketentuan-ketentuan desentralisasi dan otonomi yang ada seakan memberi ruang keleluasaan bagi *local state* namun masih cukup banyak pasal dalam UU No. 22/1999 yang menyisakan penyeragaman dan pembakuan yang tidak diperlukan. Dengan optimalisasi kapasitas *local state* untuk melakukan pengambilan kebijakan secara kontekstual, yang diperlukan hanyalah toleransi bagi keanekaragaman model penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal. *National state* cukup menggariskan tujuan yang harus dicapai, cara untuk mencapainya diserahkan pada masing-masing *local state*. Kelima, masih banyak proses *policy-making*

yang seolah-olah mengalami perubahan substansial, tetapi semangat yang menggerakkan proses itu tidak lebih dari membahaskan ulang rumusan-rumusan yang sudah ditetapkan oleh Jakarta (mengingat proses *policy-making* lama yang *top down* tetap saja berlaku), maka pedoman umum (hanya pedoman) itu akhirnya tetap saja diperlakukan sebagai juklak (Petunjuk pelaksanaan).

Desentralisasi dan otonomi, pada dasarnya adalah pemanfaatan *local state* sedemikian rupa sehingga handal dalam proses *policy-making* di tingkat lokal. Daya guna *local state* ini bisa dioptimalkan justru dengan meningkatkan fleksibilitas proses-proses yang selama ini terbakukan. Dengan cara itulah pemerintahan lokal bisa mengoptimalkan kapasitas mengakomodasikan tuntutan-tuntutan yang berkembang dalam masyarakat.

Peran *vital local state* adalah menyelenggarakan proses *policy-making* sedemikian rupa sehingga masalah-masalah yang ada pada tingkat lokal bisa diselesaikan oleh yang bersangkutan. Atas dasar inilah prinsip subsidiaritas diberlakukan. Dengan prinsip ini kalau suatu masalah bisa diselesaikan ditingkat (lapis) paling bawah, maka lokalitas yang bersangkutan diberi kewenangan untuk menyelesaikannya. Otonomi daerah pada dasarnya adalah otonomi dari *local state* untuk mengambil langkah-langkah kebijakan tanpa harus menunggu

perintah atau pengesahan dari *national state* karena pihak pertama telah mendapatkan jaminan dari ketentuan perundang-undangan. Otonomi diberikan dengan asumsi bahwa *local state* memiliki ketajaman atau kepekaan lebih ketimbang *national state* dalam mengindra kondisi lokal. Disamping itu, *local state* juga memiliki kemampuan dan peluang untuk mendayagunakan potensi dan tata cara serta keunggulan komparatif masing-masing. Dengan begitu, kreativitas, kearifan dan keberanian berinovasi dituntut dari *local state*.

Proses *policy-making* merupakan hal esensial dalam pengelolaan *local state* karena disitulah negara dan masyarakat berinteraksi dalam mengelola kepentingan publik seperti demokrasi diaktualisasikan, konflik dikelola dan masalah-masalah yang muncul diatasi. Desentralisasi dengan mudah dicemooh kinerjanya ketika transformasi pengelolaan negara tidak diikuti dengan terlembaganya *policy making* yang responsif. Seberapa jauh *local state* memiliki kapasitas kelembagaan untuk menyelenggarakan *policy-making* yang responsif perlu dilacak dari tiga aspek : (Purwo Santosa dan Amalinda Savirani, 2002, hal 14).

- a. Isi atau substansi
- b. Proses
- c. Konteks

Dari segi isi kebijakan, responsif tidaknya suatu *policy-making* harus dilacak dari lemah-kuatnya korespondensi antara masalah yang

dipahami dan dirasakan oleh masyarakat dengan yang dipahami oleh *policy-makers* (eksekutif dan legislatif). Dalam rangka ini, disatu sisi masyarakat dituntut untuk bisa dan bersedia mengekspresikan apa yang menjadi kehendaknya, disisi lain para *policy makers* dituntut untuk sensitif terhadap apa yang terjadi dalam masyarakat. Dengan kondisi seperti itu maka opsi-opsi kebijakan/ alternatif-alternatif kebijakan dirumuskan menjadi suatu kebijakan. Atas dasar tujuan yang jelas dibalik opsi kebijakan yang ditetapkan ini, maka pemerintah kemudian memobilisasi dan mendayagunakan sejumlah instrumen dan sumber daya untuk mewujudkannya.

Dari segi proses, kebijakan yang baik dituntut harus sejauh dan sedalam mungkin melibatkan masyarakat, dengan harapan agar ada konsensus yang kuat tentang apa yang harus dilakukan dalam merumuskan dan mewujudkan tujuan kebijakan. Hal ini berarti bahwa proses kebijakan bukan sekedar proses internal negara yang selama ini dibayangkan dan dipraktekkan. Ketika kita bicara formulasi kebijakan yang selama ini terbayang dibenak kita adalah apa yang difikirkan para pejabat eksekutif dan politisi di badan legislatif, bukan apa yang digagas anggota DPRD dengan konstituennya, bukan perdebatan *draft* yang dirumuskan pemerintah dengan komunitas yang lebih luas dalam berbagai forum. Dalam rangka meningkatkan kualitas

kebijakan dari segi proses maka berbagai instrumen penggalangan konsensus menjadi tuntutan.

Dari segi konteks perlu ditegaskan bahwa kebijakan hanya bisa berjalan dan mencapai hasil yang dikehendaki kalau sensitif terhadap konteks kelangsungannya. Hal ini berarti kebijakan harus bisa dibahasakan dan dikaitkan dengan keseharian mereka yang menjadi sasaran kebijakan tersebut. Kebijakan justru bisa berjalan secara efisien dan bahkan *self-implementing* ketika telah menjadi komitmen masyarakat lokal dan diselenggarakan dengan mendayagunakan institusi-institusi sosial yang mengakar dalam masyarakat. Dalam masyarakat yang masih berpegang teguh pada adat istiadat, kebijakan yang sejalan dengan adat akan dengan mudah diintegrasikan dengan keseharian masyarakat.

Senada dengan pendapat diatas adalah terminologi "membawa negara lebih dekat ke masyarakat" artinya dengan desentralisasi maka jarak (penyampaian aspirasi maupun responnya) menjadi semakin dekat, semakin intens dan semakin dapat mengetahui satu sama lain. Desentralisasi merupakan kecenderungan dunia dewasa ini. Komitmen dan tekanan global, menimbulkan sebuah gelombang desentralisasi diseluruh dunia sejak dekade 70-an. Dibanyak negara berkembang desentralisasi dan otonomi telah mengalami penyebaran yang meluas karena berbagai sebab atau alasan.

Datangnya sistem politik multi partai di beberapa negara Afrika, pendalaman demokratisasi lokal di Amerika Latin, transisi ekonomi dan politik dari paradigma komando ke ekonomi pasar dan *perestroika* di ex Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur yang lain (Sutoro Eko, 2002, hal 38).

Menurutnya langkah negara tetangga kita Filipina bisa dijadikan bahan perbandingan. Deklarasi kebijakan *Local Government Code* (LGC) 1991 *of the Philippines* secara tegas merumuskan prinsip dasar deklarasi kebijakan desentralisasi di Filipina. Pertama, LGC menegaskan bahwa wilayah dan subdivisi negara harus menikmati otonomi lokal yang otentik dan bermakna, yang memungkinkan mereka mencapai pembangunan secara maksimal menuju kemandirian masyarakat lokal, serta membuat mereka menjadi mitra yang lebih efektif dalam mencapai tujuan nasional. Untuk mencapai tujuan besar itu negara harus mendorong pemerintahan lokal yang responsif dan bertanggungjawab yang dilembagakan melalui sebuah sistem desentralisasi, dimana pemerintah daerah harus diberi kekuasaan, kewenangan, tanggungjawab, dan sumberdaya yang memadai.

Kedua, LGC adalah sebuah kebijakan negara untuk memastikan akuntabilitas unit-unit pemerintah daerah melalui institusi yang efektif bagi mekanisme pemanggilan (*recall*), prakarsa *local* dan

referendum. Ketiga, LGC dimaksudkan untuk mendorong lembaga-lembaga nasional untuk menyelenggarakan konsultasi dengan unit-unit pemerintah lokal, NGO, organisasi rakyat dan sektor-sektor masyarakat lain, sebelum program (proyek) dilaksanakan didalam wilayah yurisdiksinya.

Prospek dan peluang desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia sudah barang tentu tergantung pula pada arah dinamika politik internal dalam arti, dapatkah demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat yang sudah dimulai itu secara ajeg mendorong terwujudnya pemerintahan daerah yang kapabel, responsif, dan akuntabel.

C. PENUTUP

Desentralisasi dan demokrasi merupakan dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan. Berbicara tentang desentralisasi dan otonomi tidak bisa lepas dari demokrasi dan sebaliknya berbicara demokrasi tidak bisa lepas dari desentralisasi. Demokrasi yang hanya berlangsung dilevel nasional sama saja menjauhkan negara dari rakyat dan menjauhkan partisipasi masyarakat dalam proses politik. Sebaliknya, desentralisasi dan otonomi daerah tanpa demokratisasi sama saja memindahkan otoritarianisme dan sentralisasi dari pusat ke daerah. Ada optimisme bahwa desentralisasi dan otonomi daerah akan berkembang menuju esensinya yang hakiki, namun untuk itu perlu tekanan terus

menerus dari masyarakat kepada negara (*national state*) maupun *local state*.

Hasil-hasil Pemilu (legislatif) dan Pilpres yang baru lalu menunjukkan bagaimana rakyat tidak lagi mengikuti referensi para elite politik, tetapi mereka mempunyai referensi sendiri terhadap para kandidat/calon-calon anggota legislatif maupun parpol yang mengikuti kontest politik tersebut. Demokratisasi yang berlangsung sejak tahun 1998 tersebut telah membuat rakyat menggunakan hak-hak politik dengan “menghukum” elite maupun parpol yang telah mengobral janji tetapi mengingkarinya. Hasil pemilihan presiden juga hampir sama atau *idem detto*. Koalisi bentukan elite parpol ternyata tidak cukup ampuh menuntun atau menggiring opini masyarakat. Hal ini terbukti dengan kekalahan Megawati-Hasyim Muzadi yang didukung koalisi elite parpol tersebut hanya mengantongi 39,38% suara dibandingkan SBY-Yusuf Kalla yang memperoleh 60,62% suara.

Kemajuan atau perkembangan kita yang berhasil melakukan perombakan besar konstitusi membawa implikasi luar biasa. Beberapa hal penting yang bisa dicatat adalah kembalinya kedaulatan rakyat ketangan mereka yakni Presiden/Wakil Presiden (dan kelak Kepala Daerah) dipilih langsung oleh rakyat. Selain itu jabatan Presiden/Wakil Presiden dibatasi hanya sampai 2 kali masa jabatan. Dengan

dua hal ini ke depan diharapkan masyarakat semakin berdaya. Setiap Presiden/Wakil Presiden terkontrol kinerjanya setiap lima tahun, dan pada masa akhir jabatannya rakyat melakukan penilaian apakah yang bersangkutan layak atau tidak memimpin kembali negara ini. Kalau pemerintah baru kita yang kelak dibentuk pada tanggal 20 Oktober mendatang mempunyai komitmen yang tinggi dan bermakna terhadap otonomi daerah, maka paradigma pembinaan itu (apalagi komando atau instruksi) harus digeser menjadi paradigma pemberdayaan. Dari sudut pandang masyarakat, pemberdayaan punya arti berpusat pada rakyat, rakyat merupakan subyek, membangkitkan inisiatif (prakarsa) meningkatkan partisipasi, penghargaan terhadap keanekaragaman dan keunikan lokal, toleransi terhadap pluralisme, mewujudkan kemandirian melalui pembelajaran sosial.

Dalam konteks otonomi daerah, pemberdayaan masyarakat menyangkut beberapa elemen penting :

1. Pemerintah daerah harus merubah pendekatan instruksi ke pendekatan fasilitasi yakni mendorong dan memberi ruang gerak bagi masyarakat untuk mengembangkan inisiatif atau prakarsa dan kreativitasnya.
2. Pemerintah tidak melakukan penyeragaman secara korporatis melainkan menghargai keberagaman konteks lokal.

3. Perencanaan pembangunan dari bawah (*bottom up*) tidak hanya tertulis diatas kertas dan menjadi slogan kosong namun harus diwujudkan secara nyata.
4. Pemerintah daerah harus mengakui keterbatasan kemampuannya sehingga perlu pembelajaran timbal balik dengan elemen-elemen masyarakat seperti forum kota, forum warga, koalisi perempuan, atau LSM/ NGO dan lain-lain melalui proses dialog yang mendorong pemberdayaan masyarakat (Sutoro Eko, 2002, hal 49).

Semoga secercah optimisme terhadap masa depan desentralisasi dan otonomi daerah ini tidak meredup di masa yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

Almond, Gabriel. 1970. *Political Development*. Boston : Little, Brown, and Company.

Cheema, Shabbir. & Dennis Rondenelli. 1983. *Implementing Decentralization Policies dalam Decentralization and Development*. New Delhi : Sage Publication.

Eko, Sutoro. 2002. "Mengkaji Ulang Otonomi Daerah" Makalah dalam Seminar Dinamika Politik Lokal di Indonesia. Salatiga : Yayasan Percik.

Mawhood, Philip. 1983. *Local Government in the Third World*. Chichester : John Wiley and Sons.

Myrdall, Gunnar. 1986. *Asian Drama*. New York : Pantheon.

Rusadi, Kantaprawira. 1997. *Sistem Politik Indonesia*. Jakarta : Bina Aksara

Santoso, Purwo. & Amalinda Savirani. 2002. "Kapasitas Negara Merespons Konteks Lokal" Makalah dalam Seminar Dinamika Politik Lokal di Indonesia. Salatiga : Yayasan Percik.

Smith, Brian C. 1985. *Decentralization : The Territorial Demension of the State*. London : Allen and Unwin.

Yuwono Sumarwoto, Teguh. 2002. "Kontrovensi Revisi UU No. 22/1999", Makalah dalam Seminar Dinamika Politik Lokal di Indonesia. Salatiga Yayasan Percik.