

Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Demokratisasi

Sunyoto Usman

There are three real impacts of the autonomous district: it is busied by efforts to improve PAD, it has not afforded people empowerment programs and it has not improved district potential. These made democratization process has not proved soon, even phenomena chauvinistic has arisen. So, it is needed a wisdom in managing conflicts and differences of views.

Pergantian pemerintahan bulan Mei 1998 (setelah Orde Baru jatuh) membuka babak baru penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yaitu bergeser dari sentralisasi ke desentralisasi, atau dari yang semula serba diatur dan didominasi oleh pemerintah pusat menjadi diserahkan kepada daerah. Dengan semangat reformasi dan demokratisasi di semua lini, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Ini telah memberikan otoritas lebih besar kepada Pemerintah Daerah (Kota dan Kabupaten) dalam menyelenggarakan pemerintahan dan mengelola keuangan. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 antara lain disebutkan bahwa bidang-bidang pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah (Kota/Kabupaten) antara lain meliputi bidang pendidikan, pekerjaan umum, kesehatan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan

hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Secara politis, pergeseran penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi tersebut akan dapat meningkatkan kemampuan dan tanggung jawab politik daerah, membangun proses demokratisasi (kompetisi, partisipasi dan transparansi), konsolidasi integrasi nasional (menghindari konflik pusat-daerah dan antar daerah). Secara administratif akan mampu meningkatkan kemampuan daerah merumuskan perencanaan dan mengambil keputusan strategis, meningkatkan akuntabilitas publik dan pertanggung-jawaban publik. Secara ekonomis akan mampu membangun keadilan di semua daerah (maju bersama), mencegah eksploitasi pusat terhadap daerah, serta meningkatkan kemampuan daerah memberikan *public goods and services*.¹ Kemudian secara spasial akan

¹Turner, Mark and David Hulme, *Governance, Administration and Development*, MacMillan Press Ltd, London, 1997, p.156.

meningkatkan pemerataan kemampuan politik, administratif dan ekonomi ke daerah-daerah, sehingga pada gilirannya dapat menghapus kesenjangan dikotomi Jawa-luar Jawa atau Indonesia timur-barat, serta perkotaan-pedesaan. Itulah sebabnya menjadi mudah dipahami apabila orang sangat berharap sekali dengan keberhasilan kebijakan otonomi daerah.

Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Nomor 25 Tahun 1999 tersebut telah mendorong Pemerintah Daerah melakukan penataan kembali segi-segi kelembagaan, kepegawaian, finansial dan prioritas serta realisasi program pembangunan terkait dengan bidang-bidang yang telah diserahkan kepada daerah. Segi kelembagaan terutama terkait dengan dua hal: (1) perubahan posisi organisasi Pemerintah Daerah yang semula merupakan kepanjangan Pemerintah bergeser menjadi bagian utuh Pemerintah Daerah, dan (2) perubahan pola hubungan dari yang semula bersifat hirarkhis (bertanggung jawab kepada Pemerintah) menjadi bersifat kemitraan. Segi kepegawaian terkait dengan pengadaan serta peningkatan kualitas aparatur semula lebih menjadi tanggung jawab Pemerintah bergeser menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Segi finansial antara lain terkait dengan penentuan alokasi dana pembangunan yang semula diatur oleh Pemerintah menjadi diatur oleh Pemerintah Daerah. Segi program pembangunan, yang semula banyak dirancang dan diatur oleh Pemerintah menjadi diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

Respons daerah terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tersebut ternyata cukup bervariasi. Daerah-daerah yang tergolong kaya sumberdaya alam menyambutnya dengan gegap gempita, karena mereka merasa memperoleh perlindungan dari kemungkinan terjadinya eks-

plorasi kekayaan daerah oleh Pemerintah Pemerintah (Jakarta) sebagaimana terjadi sepanjang rejim Orde Baru berkuasa. Daerah-daerah semacam ini juga merasa bisa meningkatkan *revenue* daerah, dan dapat mengelola kekayaan daerah sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah. Sementara itu bagi daerah-daerah yang tergolong miskin sumberdaya alam, sistem desentralisasi yang dicanangkan hampir dua tahun yang lalu itu disikapi agak dingin. Bagi daerah-daerah semacam ini, sistem desentralisasi adalah tantangan yang tidak sederhana. Mereka harus bekerja ekstra keras, karena disadari tidak mungkin lagi mengandalkan kemurahan Pemerintah (pusat).

Tetapi satu hal yang perlu diapresiasi adalah bahwa kebijakan otonomi daerah yang dicanangkan pemerintah hampir dua tahun yang lalu itu telah memberi stimulan daerah membangun pelbagai macam strategi bagi upaya mengembangkan daerah. Pertanyaannya adalah bagaimana daerah menterjemahkan pelimpahan wewenang tersebut ke dalam tindakan mereka membangun pelbagai macam strategi mengembangkan daerah? Pertanyaan ini penting diajukan karena pelimpahan wewenang itu disatu pihak bisa memacu proses demokratisasi atau melahirkan kompetisi sehat, transparansi dan pendistribusian kekuasaan berdasarkan kompetensi. Tetapi di lain pihak otonomi daerah bisa melahirkan eksklusivisme daerah, atau struktur kekuasaan monolitik yang hanya memberikan hak-hak istimewa kepada kelompok elit, bahkan boleh jadi menghidupkan kembali feodalisme di daerah. Apabila hal kedua ini yang terjadi, maka otonomi daerah tidak lebih hanya sebuah instrumen yang melegitimasi pemindahan korupsi dan manipulasi dari pusat ke daerah, dan masih belum mampu menciptakan situasi yang kondusif bagi proses demokratisasi. Atau

dengan kata lain, kebijakan otonomi daerah bukan menjadi bagian dari upaya memecahkan masalah, tetapi menjadi bagian dari masalah itu sendiri.

Zigzag Sentralisasi-Desentralisasi²

Sampai dengan akhir abad 19, sistem yang dikembangkan oleh pemerintah kolonial Belanda bersifat sentralistik. Pelbagai kebijakan yang terkait dengan kepentingan dan kebutuhan publik diatur dengan cara *top-down*, terutama didominasi oleh pejabat kementerian Dalam Negeri Belanda (*Binnenlands Bestuur*) yang berdominisili di Jakarta dan Bogor. Daerah-daerah jajahan hanya menerima perintah dan petunjuk dari pemerintah pusat, mereka hanya harus mengikuti segala keinginan Belanda, tidak memiliki peluang mengatur keperluannya sendiri. Administrasi daerah di bawah kabupaten sebenarnya diberikan kepada pribumi (*pangreh praja*), tetapi masih di bawah kontrol kolonial Belanda. Ketika itu etnis Cina juga diberi kepercayaan Belanda terlibat dalam urusan penarikan pajak, terutama yang terkait dengan pertanian.

Pada tahun 1901, pemerintah kolonial Belanda mengembangkan politik etis, sebuah kebijakan yang diharapkan dapat meningkatkan kehidupan sosial-ekonomi pribumi, dan sekaligus menjawab sebagian tuntutan yang mulai berani mengusik kekuasaannya. Untuk menunjang kebijakan politik etis itu, Belanda mencanangkan sistem desentralisasi (1903), dengan membentuk pemerintah kota yang diberi wewenang mengatur kebutuhan masyarakatnya. Pemerintah kota yang awal dibentuk adalah *Gemeente Batavia* (1905) dan *Gemeente Surabaya* (1906), kemudian disusul beberapa kota besar di luar Jawa. Desentralisasi yang dikembangkan oleh kolonial Belanda tersebut sebenarnya lebih tepat disebut

'oleh orang Eropa untuk orang Eropa', karena dihuni oleh orang-orang Belanda, sedangkan di daerah-daerah pinggiran yang agak jauh dari kota-kota tersebut dan dikepalai oleh Bupati pribumi, tetap diatur oleh pemerintah pusat.

Pada tahun 1922 pemerintah kolonial Belanda mengembangkan desentralisasi dalam cakupan wilayah yang lebih luas lagi. Provinsi-provinsi di Jawa diberikan wewenang mengatur pemerintahan lebih luas lagi, dimulai dari Jawa Barat (1926), kemudian diikuti Jawa Timur (1929) dan Jawa Tengah (1930). Sejumlah wewenang juga didistribusikan ke kabupaten-kabupaten di wilayah ketiga propinsi tersebut. Tujuan pemberian wewenang tersebut sesungguhnya bukan hendak memberdayakan daerah, tetapi lebih karena bagian dari strategi politik kolonial Belanda meredam gerakan para pejuang kemerdekaan yang ketika itu mulai menguat dan menemukan bentuk-bentuk strategis untuk melawan Belanda. Di luar Jawa, reformasi administrasi yang berkembang pada tahun 1930-an terutama dijalankan untuk mengakomodasi eksistensi hukum adat. Satu hal yang layak dicatat adalah desentralisasi yang dikembangkan pemerintah kolonial Belanda tidak membawa perubahan yang signifikan bagi kesejahteraan sosial pribumi, karena sumber daya alam strategis seperti perkebunan, kehutanan dan pertambangan masih dikuasai oleh Belanda. Ekonomi rakyat (*subsisten*) tidak diurus dengan baik, rakyat tetap dibiarkan miskin dan tidak punya akses pada sumber daya alam tersebut. Di samping itu partisipasi politik

²Wihana Kirana Jaya dan Howard Dick, 'The Latest Crisis of Regional Autonomy in Historical Perspective', dalam Grayson Lloyd dan Shannon Smith (editor), *Indonesia Today, Challenges of History*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 2001, pp. 216-228.

juga tidak tumbuh, terutama karena struktur kekuasaan di daerah dibiarkan bersifat monolitik dan keputusan-keputusan krusial yang menyangkut kepentingan publik dibiarkan ditentukan oleh para elit yang berada pada puncak strata.

Kehadiran kolonial Jepang (1942-1945) telah menyenapkan desentralisasi yang mulai dikenalkan oleh kolonial Belanda sejak 1900-an, dan menggantinya dengan sistem pemerintahan yang sangat sentralistis. Kolonial Jepang memang memberi kesempatan pribumi untuk duduk dalam tapuk pemerintahan di daerah, tetapi lebih ditempatkan sebagai agen pemerintah pusat. Daerah tidak memiliki peluang untuk mengambil keputusan-keputusan strategis yang terkait dengan kebutuhan dan kepentingan publik sehingga secara politis posisi tawar daerah sangat lemah. Kondisi ekonomi kita ketika itu sangat buruk, sumber daya alam dieksploitasi Jepang besar-besaran, termasuk untuk memenuhi ambisinya menjadi penguasa Asia. Jepang sebenarnya membentuk organisasi-organisasi sosial di tingkat dusun (kumpulan rumah tangga), tetapi juga tidak mampu menggerakkan aspirasi masyarakat bawah karena Jepang memerintah dengan sangat otoriter.

Masa revolusi, (1945-1948) sistem pemerintahan tidak jelas. Ketika itu terjadi pergolakan mempertahankan kemerdekaan. Belanda ingin berkuasa kembali setelah Jepang menyerah kepada pasukan sekutu. Pada awal tahun 1950-an ada semangat menggeser dari bentuk negara kesatuan menjadi bentuk negara serikat (*federalisme*). Ketika itu memang terlintas keinginan mendistribusikan wewenang yang terkait dengan kepentingan politik, administratif dan fiskal ke daerah-daerah. Tetapi karena terjadi pergolakan politik di banyak daerah, impian itu tidak pernah terlaksana. Pemerintah pusat lebih mengedepankan kesatuan, dan

desentralisasi dikawatirkan justru akan memecah belah daerah. Desentralisasi menjadi semakin kabur ketika Presiden Soekarno melontarkan demokrasi terpimpin yang dimaknai sebagai upaya membatasi kemungkinan berkembangnya liberalisasi ideologi politik di daerah-daerah.

Rejim Orde Baru selama 32 tahun berkuasa melembagakan sistem pemerintahan yang bersifat sangat sentralistis. Rejim lahir ketika bangsa ini dilanda konflik politik dan krisis ekonomi yang berkepanjangan. Upaya pemulihan keadaan dicapai melalui slogan trilogi pembangunan: stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan. Pelaksanaan trilogi pembangunan itu diyakini hanya bisa efektif melalui sistem pemerintahan yang sentralistis dan dengan dukungan militer. Kendatipun pertumbuhan ekonomi makro ketika itu cukup menggembirakan, namun tidak ada pemberdayaan masyarakat, dalam arti masyarakat tidak pernah mandiri. Masyarakat terus-menerus ditekan dan dieksploitasi. Dengan dalih memelihara stabilitas, rejim Orde Baru telah mengembangkan politik otoritarian dengan menempatkan negara pada posisi yang sangat sentral.

Politik otoritarian tersebut terefleksi dalam pelbagai sendi kehidupan. Rejim Orde Baru dengan slogan 'monoloyalitas', telah menciptakan apa yang lazim disebut dengan politisasi birokrasi. Implikasi dari politisasi birokrasi ini adalah para birokrat tidak netral, sebaliknya justru menjadi kepanjangan tangan rejim yang berkuasa. Hubungan antara pemerintah dan institusi birokrasi tidak diwarnai oleh interaksi yang bersifat *partnership*, karena para birokrat lebih memerankan diri sebagai abdi negara, dan bukan pelayan publik yang baik. Bersamaan dengan itu, pemerintah juga mengembangkan strategi politik massa mengambang dan asas tunggal. Strategi politik demikian pada awalnya dimaksudkan sebagai bagian dari upaya meredakan

konflik politik, tetapi dalam prakteknya kemudian diberi tafsir menjadi depolitisasi. Depolitisasi ini telah menciptakan partai politik menjadi mandul, sehingga sangat sulit bagi mereka menangkap aspirasi masyarakat. Kualitas kader partai politik pun menjadi relatif rendah. Kader partai yang pandai dan kritis terhadap kebijakan pemerintah, selalu dianggap nakal dan tidak loyal, karena itu harus di-*recall*. Politik otoritarian tersebut ketika itu berkembang semakin mapan bersama dengan dwifungsi militer. Demikian kuatnya rejim Orde Baru, banyak pakar dan pengamat politik agak terkejut ketika Soeharto kemudian menyatakan diri 'lengser', setelah memperoleh tekanan yang sangat luar biasa dari gerakan mahasiswa dan krisis moneter terutama di Asia Tenggara.

Setelah rejim Orde Baru runtuh, desentralisasi menjadi bagian instrumen penting yang dicoba lagi dikembangkan di negeri ini. Seperti telah diungkapkan di depan bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah memberikan otoritas lebih besar kepada Pemerintah Daerah (Kota dan Kabupaten) dalam menyelenggarakan pemerintahan dan mengelola keuangan. Bidang-bidang pemerintahan yang dapat diserahkan kepada Pemerintah Kota/Kabupaten antara lain meliputi bidang: pendidikan, pekerjaan umum, kesehatan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja. Instrumen tersebut sedang dalam ujian apakah benar dapat direalisasikan sehingga dapat memacu proses demokratisasi dan menghadirkan kesejahteraan masyarakat. Apabila ternyata gagal, bukan mustahil akan terjadi re-sentralisasi.

Orientasi Daerah

Desentralisasi di negeri ini tidaklah cukup sekedar diukur dari seberapa jauh pasal-pasal yang tersurat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Nomor 25 Tahun 1999 berikut ketentuan-ketentuannya tersosialisasikan atau telah menjadi komitmen publik. Tetapi lebih daripada itu adalah seberapa jauh institusi-institusi di daerah, baik yang berada di sektor publik, di sektor swasta maupun di sektor sukarela menjalin interaksi saling-ketergantungan dan membentuk hubungan yang semetris. Dengan demikian kebijakan otonomi daerah akan sukar mendorong proses demokratisasi di daerah apabila formulasi maupun eksekusi keputusan-keputusan politik hanya ditaruh dan diperlakukan pada institusi tertentu, atau belum terdistribusi merata ke segenap *stakeholders* yang ada di daerah.

Demokrasi sebagai sistem politik dalam kaitannya dengan otonomi daerah sedikitnya bertumpu pada dua hal yaitu: (1) berkembangnya orientasi segenap institusi di daerah pada upaya memberdayakan masyarakat di daerah, dan (2) berkembangnya mekanisme *checks and balances* di antara institusi-institusi di daerah tersebut. Orientasi dalam konteks ini adalah arah kepada siapa mereka berpihak ketika menyusun kebijakan dan merancang serta mengimplementasikan program-program pembangunan. Apabila orientasi yang mereka bangun tidak berpihak pada kepentingan masyarakat (terutama kalangan yang lemah), atau tidak memberdayakan masyarakat, maka kebijakan yang disusun dan program-program yang dirancang dan diimplementasikan akan bersifat elitis dan menyumbat proses demokratisasi di daerah. Kemudian, mekanisme *checks and balances* dalam konteks ini adalah terkait dengan seberapa

jauh kebijakan serta program-program tersebut transparan, ada akuntabilitas publik dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Apabila mekanisme *checks and balances* tersebut lemah dan tidak nampak dalam proses penyusunan kebijakan serta implementasi program-program pembangunan di daerah, maka demokrasi yang dibayangkan akan berkembang bersama dengan proses desentralisasi menjadi sulit diwujudkan.

Pertanyaannya kemudian adalah sudahkah institusi-institusi di daerah mengembangkan orientasi yang berpihak pada masyarakat terutama kalangan yang lemah? Sudahkah mekanisme *checks and balances* di daerah mewarnai proses penyusunan kebijakan dan implementasi program-program pembangunan? Tidak mudah menjawab pertanyaan-pertanyaan semacam ini, tetapi satu hal yang nampak hampir di setiap daerah adalah keinginan daerah yang sangat kuat untuk dapat mengatur daerahnya sendiri. Otonomi daerah telah memberi stimulan penataan kembali kelembagaan Pemerintah Daerah sesuai dengan prioritas dan keinginan daerah sendiri, sehingga menjadi mudah dimengerti apabila sebuah bidang memperoleh bentuk kelembagaan yang berbeda-beda dari daerah yang satu dengan daerah

lainnya. Instrumen otonomi daerah juga telah memberi rangsangan penataan kepegawaian, terutama karena aparaturnya Pemerintah Daerah kini menjadi tanggung jawab daerah. Tendensi lain yang sangat menonjol berkembang di daerah adalah pada saat ini setiap daerah dengan pelbagai cara berupaya meningkatkan pendapatan asli daerah terutama melalui pajak, retribusi dan dana bagi hasil, kemudian mengelolanya sesuai dengan prioritas dan keinginan daerah.

Tendensi semacam itu terkait dengan kebijakan fiskal dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang antara lain menyebutkan bahwa daerah memperoleh pelimpahan wewenang menjalankan fungsi alokasi dana, sedang fungsi stabilisasi keuangan pada level makro dan redistribusi pendapatan masih menjadi wewenang pemerintah (pusat). Pemerintah Daerah kini memperoleh penerimaan dari pemerintah (pusat) dalam bentuk dana perimbangan yang terdiri dari dana alokasi umum (*blockgrant*), dana bagi hasil dan dana alokasi khusus, di samping masih memperoleh pajak dan retribusi yang digolongkan sebagai pendapatan asli daerah. Adapun prosentase pembagian penerimaan pusat dan daerah adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Pembagian Penerimaan Pusat dan Daerah (%)

Sumber	Pusat	Provinsi	Daerah (produsen)	Daerah (selain produsen)	Daerah (total)
PBB ¹⁾	10% ²⁾	16.2%	74.8% ³⁾	>91%	
BPHTB	20%	16%	64%	80%	
Sumber Daya Alam Kehutanan					
Iuran HPH	20%	16%	64%		80%
Provisi	20%	16%	32%	32%	80%
Sumber Daya Alam Pertambangan Umum					
Iuran tetap	20%	16%	64%	0	80%
Royalty ⁴⁾	20%	16%	32%	32%	
Sumber Daya Alam Perikanan					
PPP	20%	0	80%		80%
PHP	20%	0	80%		80%
Sumber Daya Alam Migas					
Minyak bumi	85%	3%	6%	6%	15%
Gas alam	70%	6%	12%	12%	30%
Reboisasi	60%	0	40%	0	40%

PBB = Pajak Bumi dan Bangunan

PPP = Pungutan Perusahaan Perikanan

PHP = Pungutan Hasil Perikanan .

¹⁾65% dibagikan secara merata ke seluruh kota/kabupaten, 35% dibagikan sebagai insentif bagi daerah yang penerimaan PBB-nya melebihi penerimaan tahun sebelumnya, dan 9% penerimaan dari biaya pemungutan diserahkan ke kas negara dan kas daerah.

²⁾seluruhnya dialokasikan ke daerah, ditambah biaya pungutan >9%

³⁾ditambah biaya pemungutan

⁴⁾berupa iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi

Sumber : Departemen Pendidikan Nasional, Laporan Komisi Nasional Pendidikan, *Menuju Pendidikan Dasar Bermutu dan Merata*, 2001, hlm. 98.

Tabel 1 tersebut antara lain menunjukkan bahwa prosentase yang diterima oleh daerah cukup besar, tetapi angka rupiah absolut yang diterima sebagian besar daerah sebenarnya tidak terlalu besar. Di samping itu, pendapatan sebgai besar daerah, terutama yang tidak memiliki sumber daya alam kehutanan, pertambangan maupun minyak dan gas bumi, tergolong rendah. Karena itu kendatipun wewenang yang terkait dengan kebijakan fiskal sekarang sudah diserahkan kepada daerah, namun dalam kenyataannya daerah masih belum bisa berbuat banyak. Ketergantungan finansial sebagian besar daerah (tersebar hampir di semua propinsi) pada pemerintah pusat masih sangat besar. Studi yang dilakukan oleh Dibyo Prabowo³ misalnya memperlihatkan bahwa kecuali DKI Jakarta, peran pendapatan asli daerah sebagai sumber pendapatan dan belanja daerah masih terbatas. Dana *blockgrant* pemerintah yang diberikan kepada daerah dikategorikan sebagai dana alokasi umum (DAU) yang penerimaannya ditentukan oleh dua faktor yaitu kebutuhan daerah dan potensi perekonomian daerah itu. Daerah yang kebutuhannya besar dan potensi ekonominya tergolong tinggi akan memperoleh dana alokasi umum lebih besar dibandingkan dengan daerah yang baik kebutuhannya maupun potensi ekonominya tergolong kecil atau rendah.

Tabel tersebut juga memperlihatkan bahwa daerah-daerah yang tergolong kaya sumber daya alam memiliki dana bagi hasil yang cukup besar. Daerah-daerah semacam ini lebih memiliki kesempatan menyusun kebijakan dan program-program pembangunan sesuai dengan prioritas daerah. Beberapa kota/kabupaten bahkan mempergunakan dana bagi hasil yang diterima untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, antara lain dengan cara memberi subsidi dan bantuan kegiatan beberapa

sektor yang menyangkut kepentingan masyarakat luas (seperti: pendidikan, kesehatan dan transportasi), atau memberi tambahan gaji pegawai daerah dan pejabat struktural daerah. Sementara itu, daerah-daerah yang tergolong miskin sumber daya alam atau daerah yang tidak memiliki dana bagi hasil, dan daerah-daerah yang memasukkan pajak dan retribusinya tidak terlalu besar, masih tetap menggantungkan pada dana dari pemerintah atau dana alokasi umum. Kemudian, sebagian besar (berkisar 80-90%) dari dana alokasi umum tersebut masih dipergunakan untuk anggaran rutin (terutama gaji pegawai), sedangkan alokasi untuk anggaran pembangunan hanya berkisar 10-20%. Dalam kondisi demikian menjadi mudah dimengerti apabila sejumlah daerah yang tergolong miskin sumber daya alam dan daerah dominan pertanian mengeluh dan merasakan bahwa tantangan era otonomi daerah lebih berat dibandingkan ketika sistem pemerintahan masih bersifat sentralistis.

Sedikitnya ada tiga implikasi penting dari kondisi semacam itu. Pertama, setiap daerah sangat disibukkan dengan upaya meningkatkan pendapatan asli daerah, antara lain melalui peningkatan pajak dan retribusi, serta pengembangan badan-badan usaha milik daerah. Kedua, sebagian besar daerah sampai saat ini masih belum mampu secara optimal mengimplementasikan kebijakan dan program-program pemberdayaan masyarakat, sehingga kesejahteraan masyarakat masih belum mampu ditingkatkan. Ketiga, terjadi kesenjangan dalam arti daerah-daerah tertentu terutama yang tergolong kaya sumber daya alam,

³Dibyo Prabowo, 'Perspektif Otonomi Daerah' dalam Widodo Usman, dkk., *Pembangunan Pertanian di Era Otonomi Daerah*, LP2KP Pustaka Karya, Yogyakarta, Edisi Revisi, 2001, hlm. 15-18.

atau daerah-daerah yang menjadi kawasan industri dan perdagangan lebih banyak memiliki peluang dan alternatif memanfaatkan dana yang tersedia, daripada daerah-daerah yang tergolong miskin sumber daya alam dan daerah-daerah dominan pertanian.

Kegagalan Kontrol

Dalam masyarakat terdapat empat *stakeholders* penting yaitu: pemerintah, komunitas politik, pelaku bisnis dan masyarakat sipil; masing-masing memiliki fungsi yang berbeda tetapi sesungguhnya saling berkaitan satu sama lain. Fungsi pemerintah, termasuk pemerintah daerah adalah mengatur, memberi pelayanan dan memfasilitasi kebutuhan *stakeholders* yang lain sehingga tercipta situasi yang kondusif bagi setiap upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat. Komunitas politik melakukan fungsi yang terkait dengan pembentukan pemerintah, pembuatan perundang-undangan, pendidikan politik dan memperkuat kepemimpinan di daerah. Kemudian pelaku bisnis adalah komunitas yang melakukan kegiatan ekonomi (terutama yang berorientasi profit atau mencari keuntungan), menciptakan kesempatan kerja, memberikan kredit, disamping membayar pajak dan retribusi bagi pendapatan daerah. Selanjutnya masyarakat sipil adalah kalangan yang difasilitasi, dilayani dan diberdayakan. Kalangan ini memperoleh kekuasaan melalui adat atau tradisi. Di samping itu ada lagi bagian dari *stakeholders* yang dikategorikan sebagai kalangan yang bergerak dalam sektor sukarela, antara lain meliputi: lembaga swadaya masyarakat, organisasi keagamaan, kelompok kepentingan, kelompok profesional dan koperasi. Mereka bisa menjadi agen perubahan sekaligus melakukan fungsi kontrol terhadap kinerja pemerintah, komunitas politik dan pelaku bisnis.

Proses demokratisasi akan berjalan manakala hubungan di antara *stakeholders* tersebut menjalin hubungan keseimbangan tanpa harus mereduksi fungsi dan perannya masing-masing. Pertanyaannya kemudian adalah seberapa jauh *stakeholders* tersebut telah membangun kegiatan kolaboratif yang memiliki implikasi positif bagi pengembangan daerah? Tidak mudah menjawab pertanyaan ini, hanya nampaknya dalam era otonomi daerah ini bentuk hubungan yang terjalin di antara *stakeholders* di daerah-daerah cukup beragam. Sejumlah daerah kelihatan telah mampu meletakkan prinsip-prinsip jalinan hubungan yang harmonis di antara *stakeholders*, bahkan sudah ada yang mampu merealisasikannya dalam kehidupan nyata. Indikasinya antara lain adalah pihak legislatif bukan hanya bisa memilih kepala daerah yang memiliki kapabilitas memadai atau komitmen tinggi, tetapi lebih daripada itu pihak eksekutif telah mampu membangun kolaborasi kegiatan dengan para pelaku bisnis dalam usaha meningkatkan pendapatan asli daerah atau menciptakan kesempatan kerja di daerah. Daerah-daerah semacam ini biasanya juga berhasil menumbuhkan prinsip *checks and balances*, dengan menempatkan kalangan lembaga swadaya masyarakat, pers dan organisasi keagamaan melakukan fungsi kontrol dan koreksi terhadap kinerja pihak legislatif maupun eksekutif.

Hanya sayangnya daerah yang telah mampu menumbuhkan prinsip *checks and balances* semacam itu masih belum banyak. Sebagian besar daerah dalam era otonomi daerah ini masih belum mampu menciptakan situasi yang kondusif bagi terciptanya kesejahteraan masyarakat. Daerah-daerah semacam ini ditandai oleh hubungan yang kurang harmonis antara pihak eksekutif dengan legislatif, lembaga swadaya masyarakat, pers dan pelaku

bisnis. Masing-masing *stakeholders* berjalan menurut konstruksi pikir yang dikembangkannya sendiri. Hubungan antara kekuatan-kekuatan politik juga kerap diwarnai konflik, tanpa ada alternatif solusi yang efektif. Pemilihan Bupati atau Walikota di daerah-daerah semacam itu seringkali juga diwarnai oleh *money politics*, karena itu yang terpilih sebagai kepala daerah bukan orang yang memiliki kompetensi, visi dan komitmen tetapi adalah mereka yang memiliki uang. Mereka yang dalam era reformasi ini seharusnya memberantas kolusi, korupsi dan nepotisme, tetapi dalam kenyataannya malah terlibat di dalamnya.

Salah satu implikasi penting dari kondisi seperti itu adalah melemahnya fungsi dan peran elemen-elemen yang terdapat dalam pemerintah, komunitas politik, pelaku bisnis, masyarakat sipil maupun kalangan sektor sukarela seperti lembaga swadaya masyarakat, pers, organisasi keagamaan dan kelompok profesional. Konsekuensinya kemudian adalah terjadi distorsi yang sangat memprihatinkan di seputar hubungan di antara elemen-elemen tersebut. Distorsi tersebut terefleksi pada tendensi bahwa masyarakat di daerah-daerah semacam itu tidak merasa harus tunduk pada kemauan pemerintah, karena pemerintah seperti dikatakan oleh Mochtar Pabottingi⁴ tidak ditempatkan sebagai pengayom tetapi dianggap sebagai pemangsa, atau yang oleh James Scott sebagai *predatory state* atau menurut istilah Yoshihara Kunio sebagai *rent seekers*. Pemerintah juga tidak berkepentingan mengayomi atau menyantuni masyarakat, karena merasa bisa berjalan sendiri tanpa harus menyentuh kepentingan masyarakat. Sementara itu, kalangan pelaku bisnis tidak merasa harus mengikuti aturan main yang telah ditetapkan pemerintah dan memberi santunan pada masyarakat, karena bagi

mereka pemerintah adalah institusi penuh korupsi sehingga harus dipecundangi dengan pelbagai cara. Bagi kalangan pelaku bisnis masyarakat juga tidak perlu disantuni, tetapi sebaliknya adalah lahan yang bisa dieksploitasi melalui cara bersekongkol dengan pemerintah. Situasinya menjadi semakin parah ketika kalangan sektor sukarela tidak mampu melakukan fungsi kontrol, tetapi justru terjebak pada konflik yang tidak perlu.

Di daerah-daerah yang dilanda distorsi semacam itu masyarakat juga terlihat melakukan pelbagai perlawanan baik kepada pemerintah maupun pelaku bisnis. Perlawanan itu bagian dari respons masyarakat terhadap penindasan yang dilakukan oleh pemerintah maupun pelaku bisnis. Karena itu di daerah-daerah tersebut bentuk perlawanan itu tidak kalah seru dengan bentuk penindasan yang dilakukan oleh pemerintah maupun pelaku bisnis. Bentuk perlawanan mereka dijiwai oleh spirit menentang, bersifat antagonistic, sehingga tidak mengherankan apabila yang nampak kemudian adalah sebuah gerakan yang tidak menjunjung tinggi peradaban, tetapi sebuah gerakan yang hendak menempatkan posisi pemerintah dan pelaku bisnis berada pada titik yang tidak lagi layak untuk dihormati. Gerakan itu nampak kasar, kadangkala merusak, di samping tidak menentu arahnya dan tidak jelas apa yang menjadi targetnya. Apabila gerakan masyarakat masih seperti ini, berjalan menurut kepentingannya sendiri, maka sangat sulit diciptakan dialog dan itu berarti bahwa proses demokrati-

⁴Pabottingi, Mochtar, 'Demokrasi: Dimana Berkiprah, Dimana Sekarat-Menyingskap Sumber Tiadanya Tata Pemerintahan Yang Baik di Indonesia', dalam *Membangun Kemitraan antara Pemerintah dan Masyarakat Madani untuk Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Prosiding Seminar, Bappenas, 10 Oktober 2001.

sasi di daerah-daerah semacam itu menjadi *stagnant*, terutama karena elemen-elemen demokrasi⁵ seperti prinsip kompetisi yang sehat, transparansi dan partisipasi menjadi tidak berkembang sama sekali.

Mewaspada 'Raja-raja' Kecil

Seperti telah diungkapkan di depan, prinsip yang melekat dalam Undang-Undang Nomor 22 dan Nomor 25 Tahun 1999 adalah memberikan wewenang daerah untuk mengatur dan memberdayakan daerahnya sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Daerah yang selama puluhan tahun serba diatur oleh pemerintah (pusat), kini memperoleh keleluasaan untuk mengembangkan inisiatif. Daerah kini memiliki peluang mengambil pelbagai keputusan publik dan mengambil langkah-langkah strategis sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan daerah. Era serba menunggu petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis segera digantikan oleh era pro-aktif penuh kemandirian. Kendatipun begitu bukan berarti bahwa daerah bisa semaunya sendiri atau boleh mengembangkan tindakan yang autarkhi. Daerah tetap harus berjalan sesuai dengan koridor pemerintahan yang berlaku baik di tingkat nasional maupun di tingkat provinsi, terutama perlu disadari bahwa kebijakan otonomi daerah bukan akan melembagakan keinginan membentuk 'negara dalam negara', tetapi mengambil sebagian wewenang yang selama ini dikuasai oleh pemerintah pusat.

Dalam setahun terakhir ini nampak memang sudah tumbuh kesadaran bahwa perlunya kerjasama antar daerah dalam menterjemahkan prinsip-prinsip yang melekat dalam Undang-Undang Nomor 22 dan Nomor 25 Tahun 1999 tersebut. Asosiasi-asosiasi antar pemerintah kota/kabupaten dan antar lembaga legislatif telah aktif melakukan diskusi atau lokakarya tentang

pelbagai topik yang terkait dengan pelimpahan wewenang pemerintah (pusat) ke daerah. Meskipun demikian, namun sejumlah pengamat menunjukkan bahwa banyak daerah yang masih merespons kebijakan otonomi daerah dalam bingkai pikiran yang agak *chauvinistic*, atau hanya mementingkan daerahnya sendiri. Indikasinya antara lain adalah masalah daerah dipahami secara sempit hanyalah yang terjadi di daerah atau hanya yang menyentuh langsung kepentingan daerah. Padahal dalam kenyataannya banyak masalah daerah (seperti masalah-masalah pendidikan, kesehatan, perdagangan, lingkungan dan sebagainya), sebenarnya terkait langsung maupun tidak langsung dengan daerah-daerah di sekitarnya. Sebaliknya, masalah-masalah yang berkembang di suatu daerah mempunyai dampak (positif dan negatif) terhadap daerah-daerah di sekitarnya. Respons dalam bingkai pikiran *chauvinistic* itulah yang pada gilirannya akan menumbuhkan 'raja-raja kecil' di daerah-daerah.

Di samping itu juga ditengarai bahwa otonomi daerah selama ini masih dimaknai bahwa yang memperoleh sekaligus memiliki otonomi adalah pemerintah daerah. Karena itu tidak mengherankan apabila pemerintah daerah seakan-akan merasa yang paling memiliki kompetensi memaknai otonomi daerah, dan para aparatur pemerintah tampil menjadi kampium desentralisasi. Hampir setiap pemerintah daerah kini disibukkan dengan program mengubah sikap dan perilaku aparatur pemerintah daerah menjadi lebih profesional serta memiliki *entrepreneurship* yang tinggi sebagaimana layaknya para pengusaha.

⁵Diamond, Larry, 'Introduction: Political Culture and Democracy', dalam Larry Diamond (ed.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Lynne Rienner Publishers, Inc. London, 1994, pp. 1-28.

Hampir setiap pemerintah daerah kini disibukkan dengan perekayasa ulang fungsi dan peran birokrasi (*bureucracy reengineering*) atau melakukan pembaharuan organisasi (*reinvention*), dengan cara melakukan peninjauan kembali visi dan misi organisasi birokrasi.

Pemaknaan otonomi daerah yang menganggap bahwa pemerintah daerah sebagai institusi yang paling memiliki otonomi bukan hanya akan menciptakan struktur kekuasaan monolitik di daerah dengan menempatkan pemerintah daerah dalam puncak strata, tetapi juga akan menempatkan kepala daerah sebagai penguasa atau 'raja kecil' di daerah. Apabila hal ini yang terjadi, maka bisa mengesampingkan kedudukan dan peran pelaku bisnis, komunitas politik, serta kalangan yang bergerak pada sektor sukarela seperti pers, lembaga swadaya masyarakat, organisasi keagamaan dan kelompok profesional. Padahal seperti tadi telah diutarakan peran mereka sangat dibutuhkan dalam proses desentralisasi dan demokratisasi di daerah. Lalu bagaimana supaya hal ini tidak terjadi? Tidak mudah menjawabnya. Satu hal yang dibutuhkan sekarang adalah bagaimana mengembangkan kultur politik *polyarcha*⁶ di daerah, yaitu sebuah kultur yang di sana memungkinkan segenap *stakeholders* melembagakan *trust* (saling percaya), memiliki toleransi terhadap perbedaan, serta memberi kesempatan masing-masing kalangan untuk mengekspresikan pandangannya untuk kepentingan bersama. Dalam konteks ini perbedaan pandangan atau konflik seharusnya tidak dipahami sebagai upaya saling mengerdikan, tetapi perlu diletakkan sebagai bagian penting dari meluruskan kembali konsensus-konsensus yang selama ini berkembang di daerah. Karena itu perbedaan pandangan atau konflik itu perlu dikelola dengan penuh kearifan. ●

Daftar Bacaan

- Diamond, Larry, 1994, 'Introduction: Political Culture and Democracy', dalam Larry Diamond (ed.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Lynne Rienner Publishers, Inc. London.
- Dibyo Prabowo, 2001, "Perspektif Otonomi Daerah" dalam Widodo Usman, dkk., *Pembangunan Pertanian di Era Otonomi Daerah*, 2001. LP2KP Pustaka Karya, Yogyakarta. Edisi Revisi, 2001.
- Pabottingi, Mochtar, 2001, 'Demokrasi: Dimana Berkiprah, Dimana Sekarat-Menyingskap Sumber Tiadanya Tata Pemerintahan Yang Baik di Indonesia', dalam *Membangun Kemitraan antara Pemerintah dan Masyarakat Madani untuk Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Prosiding Seminar, Bappenas, 10 Oktober.
- Turner, Mark and David Hulme, 1997, *Governance, Administration and Development*, MacMillan Press Ltd, London.
- Wihana Kirana Jaya dan Howard Dick, 2001, 'The Latest Crisis of Regional Autonomy in Historical Perspective', dalam Grayson Lloyd dan Shannon Smith (editor), *Indonesia Today, Challenges of History*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Woshinsky, Oliver H., 1995, *Culture and Politics*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

⁶Woshinsky, Oliver H., *Culture and Politics*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1995, hlm. 65.

