

OTONOMI DAERAH

MASALAH, PEMBERDAYAAN, DAN KONFLIK

Oleh

PHENI CHALID

Adviser

**for Decentralization and Regional Autonomy,
Partnership for Governance Reform**

**Kemitraan
Agustus 2005**

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan

**OTONOMI DAERAH
MASALAH, PEMBERDAYAAN, DAN KONFLIK**

Oleh

PHENI CHALID

ISBN :

Setting Layout/Desain
Staf Penebar Swadaya

Cetakan Pertama
Jakarta : Kemitraan, 2005

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang. Tidak diperkenankan memperbanyak, mencetak, mengcopy, dan lain sebagainya dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar
Daftar Gambar dan Tabel
Daftar Isi

BAB I. PENDAHULUAN

A. Dilema Desentralisasi	1
B. Kendala-kendala Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah	6

BAB II. OTONOMI DAERAH DAN PERMASALAHANNYA

A. Beberapa Deskripsi Otonomi Daerah	15
B. Pokok-pokok Pikiran Otonomi Daerah	21
C. Reformasi Sistem	23
D. Asumsi-asumsi Dasar Otonomi Daerah	28
E. Pengembangan Wilayah Berdasarkan Potensi Lokal	32
F. Kebijakan Fiskal	39

BAB III. OTONOMI DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

A. Peran Negara Dalam Kerangka <i>Welfare State</i>	61
B. <i>Good Governance</i> : Sistem Pemerintahan yang Mengikutsertakan Rakyat	65
C. Pemberdayaan Masyarakat dan Kearifan Lokal	70
D. <i>Back to Nature</i> : Bentuk Partisipasi Masyarakat Sipil	74
E. Penggalan Potensi Sosial Budaya dan Alam: Pemberdayaan dari Dalam	78
F. Masyarakat Sipil dalam Sistem Pemerintahan yang Manipulatif	83

G. Sistem Partisipatif dan Penguatan Peran Masyarakat Sipil	87
H. Politisasi Desa	89
I. Pemberdayaan Masyarakat: <i>Capacity from Within, Pressure from Without</i>	93
BAB IV. OTONOMI DAN KONFLIK	101
A. Konflik: Kerangka Teori	103
B. Pemahaman Konflik Dalam Otonomi Daerah	110
C. Bentuk-Bentuk Konflik Dalam Otonomi Daerah	114
D. Konflik Pemilihan Kepala Daerah Langsung	142
Kesimpulan	151
Catatan	156
Daftar Pustaka	159

PENGANTAR

Penerapan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia diyakini akan mampu mendekatkan pelayanan masyarakat, meningkatkan kesejahteraan rakyat dan memupuk demokrasi lokal. Indonesia yang Bhineka Tunggal Ika, terdiri dari ribuan pulau, ratusan kultur dan subkultur yang menyebar di seluruh nusantara. Berdasarkan pada variasi lokalitas yang sangat beragam itu maka sangat tepat untuk menerapkan otonomi daerah. Hal ini akan memberi peluang seluas luasnya bagi tiap daerah untuk berkembang sesuai potensi alam dan sumber daya manusia yang ada di masing masing daerah dan kemudian akan menciptakan suasana kompetisi antar daerah dalam mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya.

Suasana kompetisi dan persaingan antar daerah di masa lalu hampir tidak dikenal karena semua kebijakan fiskal, administrasi dan politis diatur dari pusat, Jakarta. Hampir tidak ada ruang bagi eksekutif di daerah untuk menentukan kebijakan sendiri. Bupati atau walikota yang telah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di daerah akan dapat ditolak oleh otoritas pusat jika tidak sesuai dengan kepentingan politik elite penguasa di Jakarta. Jadi, eksekutif dan legislatif daerah pada masa itu hanya jari jari kekuasaan pusat yang berada di daerah. Harapan normatif yang dilekaktkan kepada DPRD sebagai wakil rakyat kandas dilumat sistim yang memang dirancang untuk melestarikan status quo authoritarian di bawah rejim Orde Baru, anggota dan badan legislatif dikooptasi.

Perjuangan reformasi yang kemudian berhasil menumbangkan rejim Orde Baru tahun 1997 sangat membuka peluang untuk merombak tata pemerintahan yang sentralistik. Satu diantara pilarnya reformasi adalah penerapan desentralisasi dan otonomi daerah. Meski pemerintah pusat telah menjalankan desentralisasi sebagai konsekuensi reformasi politik, namun desentralisasi dan otonomi daerah lebih dilihat sebagai hadiah (kemurahan hati) pusat membagi kekuasaan kepada daerah. Bukan sebaliknya, sebagai satu keharusan dan menjadi pilihan kebijakan paling tepat bagi Indone-

sia yang paling heterogen dari segi variasi wilayah dan keanekaragaman kukltur lokal.

Kecurigaan terhadap adanya usaha usaha sengaja untuk kembali ke sentralisasi telah mulai mencuat ketika pemerintah melakukan revisi UU Otda No. 22/1999 dengan UU Otda No.32/2004, yang sering dikaitkan dengan bentuk ketidakrelaan pusat membiarkan daerah mengatur dirinya sendiri. Formula UU Pemda ini juga banyak mengandung kontroversi, terutama dalam hal mekanisme pemilihan kepala daerah yang tertuang dalam PP 06/2005.

Penulis dalam buku ini mengemukakan tiga tema sentral yang berkaitan langsung dengan otonomi: pemahaman dasar tentang otonomi, partisipasi rakyat dalam otonomi, dan koflik konflik di masa desentralisasi. Kami nilai pemilihan ketiga tema ini akan banyak membantu dalam upaya kita memetakan dan mendalami persoalan persoalan otonomi yang semakin hari justru semakin kompleks.

Apapun kelemahan yang terdapat dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, maka perlu digarisbawahi bahwa demokrasi rakyat di daerah dan peningkatan kesejahteraan bukanlah sebuah proses instant seperti kita memesan makan cepat saji. Demokrasi adalah proses yang panjang dan berkelanjutan. Dan kita saat ini sedang melakukannya.

Secara khusus kami sampaikan terima kasih kepada saudara Pheni Chalid, Adviser for Decentralization and Regional Autonomy, di Kemitraan, yang masih sempat meluangkan waktu untuk menulis di sela sela kesibukan rutin. Semoga buku ini bermanfaat.

Jakarta, Akhir Agustus 2005

HS Dillon

Direktur Eksekutif, Kemitraan

BAB I

PENDAHULUAN

A. Dilema Desentralisasi

Perjalanan sistem desentralisasi di Indonesia jika dirunut sepanjang sejarah perjalanan bangsa ini cukup panjang dan berliku. Perubahan politik di tahun 1990-an menjadi arus balik perjalanan bangsa Indonesia yang membawa beberapa dampak positif. Perubahan tersebut diantaranya mengubah tata hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah ke arah yang lebih demokratis dengan memperbesar porsi desentralisasi. Dengan perubahan sistem pemerintahan tersebut, otomatis berbagai pranata pendukung sistem yang selama ini bersifat sentralistik juga mengalami perubahan.

Sistem pemerintahan desentralisasi sebenarnya telah digagas oleh para pendiri negara ini dengan menempatkan satu pasal dalam UUD 1945 (pasal 18). Implementasi pasal tersebut selalu menimbulkan persoalan sejak tahun-tahun awal kemerdekaan. Pergulatan mencari makna kebangsaan yang dipandang sebagai identitas sekunder, selalu menghadapi persoalan identitas primer berupa kuatnya solidaritas etnik, agama, adat dan bahasa serta tradisi lokal. Faktor-faktor ini pula yang menyebabkan timbulnya pemberontakan kedaerahan selain faktor ketidakadilan dalam pembagian sumberdaya ekonomi antara Pusat dan Daerah (Maryanov, 1958; Harvey, 1983). Sejak tahun 1945 itu pula, Pemerintah Pusat memandang pluralitas secara ambivalen. Di satu sisi mempromosikan Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan resmi negara, di sisi lain menerapkan kebijakan sentralisasi karena kebhinekaan dilihat sebagai ancaman disintegrasi.

Selama masa kepemimpinan Soekarno berlangsung 16 kali pergantian kabinet. Yang menarik dari proses tersebut adalah pro-

gram-program kabinet yang menempatkan “desentralisasi”, “otonomi daerah” atau “memperbaiki hubungan Pusat-Daerah” sebagai prioritas. Meskipun usaha tersebut mengalami kegagalan, tetapi menunjukkan betapa penting dan mendesak mewujudkan hubungan Pusat-Daerah yang seimbang dan proporsional. Perpaduan antara tuntutan Daerah dan kehendak Pusat inilah yang terus menerus dicari. Oleh sebab itu sepanjang kepemimpinannya berlangsung 4 kali perubahan undang-undang pemerintahan daerah. Di bawah undang-undang no. 1/1945 dilakukan pembentukan daerah-daerah otonom yang masih terbatas di Jawa. Jangkauan undang-undang ini sangat terbatas, mengingat sebagai negara baru masih mencari-cari bentuk, termasuk susunan pemerintahan daerah yang pluralistik sebagai warisan penjajahan. Belanda menerapkan dua sistem yang berbeda, yaitu *indirect rule* untuk Jawa dan *direct rule* untuk luar Jawa. Dampak kedua sistem ini cukup besar dalam susunan pemerintahan lokal. Jika di Jawa otoritas tradisional dalam batas-batas tertentu masih kuat, maka di luar Jawa kesatuan sosial dalam bentuk suku, wilayah, kepulauan saling memotong (*cross cutting*). Gejala ini di satu sisi menumbuhkan kuatnya identitas primer (primordialisme) di sisi lain berlangsung besaran (*magnitude*) oleh proses ekonomi kapitalistik yang mengintegrasikan ekonomi luar Jawa secara langsung dengan pasar internasional. Undang-undang No. 22/1948 memberi ruang gerak daerah yang lebih luas dibanding sebelumnya. Guna menghidupkan pemerintahan lokal dan kesatuan sosial, dibentuk daerah tingkat III yang satuannya dapat berupa desa atau satuan yang setingkat. Akibatnya kontrol Pusat terhadap Daerah berkurang tajam. Tidak mengherankan di bawah undang-undang tersebut berlangsung berbagai pemberontakan daerah (DI, TII, PERMESTA, RMS), selain pemberontakan PKI di Madiun.

Guna mencegah menguatnya daerahisme, provinsialisme dan memperkuat kontrol Pusat, dikeluarkan undang-undang No. 1/1957. Di bawah undang-undang baru ini kandungan keseimbangan antara Pusat dan Daerah lebih mengemuka. Meskipun bukan produk DPR hasil pemilu 1955 secara penuh, hubungan Pusat-Daerah lebih demokratis. Tetapi kemacetan-kemacetan segera terjadi, yang penyebab utamanya adalah pembagian hasil hutan, pertambangan

dan perkebunan yang lebih berpihak ke Pusat. Romantisme agama turut mempengaruhi ketegangan Pusat-Daerah, sehingga undang-undang tersebut tidak dapat diimplementasikan secara optimal. Selain itu konflik ideologi partai dan politisasi massa untuk keperluan partai-partai, menguras energi dan tidak terdapat kesempatan untuk mengoptimalkan undang-undang tersebut. Ketegangan antar partai, khususnya antara PKI dan kekuatan oponennya, melahirkan undang-undang No. 18/1965. Aturan ini tidak banyak mewarnai hubungan Pusat-Daerah, sebab kekacauan segera terjadi.

Di bawah kepemimpinan Soeharto, sentralisasi setengah hatinya Soekarno dikonkritkan. Soeharto tanpa ragu-ragu melihat keanekaragaman budaya, geopolitik kepulauan dan kemajemukan ideologi sebagai ancaman persatuan dan kesatuan bangsa. Integrasi nasional dalam visi Soeharto harus dimulai dari integrasi wilayah (keutuhan wilayah) dan merasuk ke integrasi bangsa (Soeharto, 1989). Dalam visi demikian, perbedaan ideologi tidak dapat ditoleransi. Itulah sebabnya mengapa kepemimpinan Soeharto anti partai, anti kemajemukan ideologi dan menyatukan ideologi dalam asas tunggal. Kekhawatiran akan lahirnya daerahisme dan provinsialisme, dipertegas dengan membatasi masa jabatan kepala daerah dan mekanisme pemilihan. Kepala Daerah tidak sepenuhnya dipilih oleh Dewan. Secara formal mekanismenya adalah perpaduan antara kehendak Daerah (mengusulkan tiga nama) dan kehendak Pusat (menentukan/memilih satu dari tiga yang diusulkan Dewan). Tetapi secara substantif, Kepala Daerah adalah orang Pusat yang ditempatkan di daerah. Selain didesain untuk mengendalikan Daerah, undang-undang No. 5/1974 tidak memberi ruang gerak yang memadai bagi tokoh-tokoh Daerah untuk membangun kekuatan dengan identitas Daerah. Pembunuhan massal yang berlangsung pertengahan tahun 1960-an, merupakan kendala struktural bagi kekuatan masyarakat termasuk kekuatan-kekuatan di Daerah untuk melakukan tawar menawar dengan Pusat.

Menguatnya sentralisasi di awal kepemimpinan Soeharto sesungguhnya memiliki argumen empirik yang kuat, seperti konflik ideologi global, geopolitik Indonesia yang berbentuk kepulauan dan pluralitas kultural. Latar belakang sebagai seorang militer yang

sebelumnya terlibat secara aktif dalam memadamkan pemberontakan daerah dan sebagai orang Jawa yang tidak menempuh pendidikan tinggi, tidak memiliki referensi lain selain kebudayaan Jawa. Dalam konsep kebudayaan Jawa, kekuasaan itu utuh dan konkrit (Anderson, 1985), sehingga menerapkan desentralisasi berarti mengurangi kekuasaan pemimpin Pusat. Pertimbangan empiris lainnya adalah kebutuhan akan kemajuan ekonomi yang mendesak. Syarat untuk itu adalah stabilitas sosial politik yang dimaknai sebagai terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, dilakukan penataan struktur politik di awal tahun 1970-an. Dalam hubungan Pusat-Daerah, penataan tersebut mengkrystal pada pembentukan sistem pemerintahan daerah yang tanggap terhadap komando Pusat (Mas'ood, 1989). Jenjang pemerintahan didesain bertingkat dengan kepemimpinan berlatar belakang militer untuk memastikan dipatuhinya perintah Jenderal berbintang empat kepada jenderal berbintang dua di provinsi dan kepada para kolonel di kabupaten atau kota. Serentak dengan itu, birokrasi digunakan sebagai kekuatan utama perencana dan pelaksana. Pilihan itu untuk menjamin rantai komando dari Jakarta ke pelosok tanah air, mengingat hanya birokrasi kekuatan yang tersebar ke pelosok tanah air.

Tetapi, setelah pembangunan menunjukkan bukti-bukti konkrit seperti meningkatnya usia harapan hidup dari 44 tahun (1965) menjadi 59 tahun (1995), meningkatnya angka partisipasi sekolah dasar yang mencapai 100 persen sejak tahun 1993, meningkatnya pendapatan perkapita masyarakat dari negara miskin (1965) ke negara berpendapatan menengah (1995) dan menurunnya angka kemiskinan dari 45 persen penduduk Indonesia (1965) menjadi 13,5 persen (1995), ternyata format hubungan Pusat-Daerah tidak mengalami perubahan. Padahal dalam teori pembangunan, perubahan-perubahan yang mengarah ke semakin meningkatnya kesejahteraan masyarakat, diperlukan ruang yang lebih terbuka untuk memberi wadah partisipasi masyarakat (Huntington, 1968). Kegagalan membangun institusi yang mampu memberi tempat partisipasi masyarakat, akan menghancurkan hasil-hasil

pembangunan yang telah dicapai. Ruang dan institusi yang dimaksud adalah partisipasi, transparansi, keadilan dan kompetisi. Singkatnya, demokratisasi.

Secara politik, desentralisasi merupakan langkah menuju demokratisasi. Dengan desentralisasi, pemerintah lebih dekat dengan rakyat, sehingga kehadiran pemerintah lebih dirasakan oleh rakyat dan keterlibatan rakyat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan dan pemerintahan semakin nyata. Secara sosial, desentralisasi akan mendorong masyarakat ke arah swakelola dengan memfungsikan pranata sosial yang merupakan *social capital* dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang mereka hadapi. Dengan pranata yang telah *internalized*, mekanisme penyelesaian mereka pandang lebih efektif, efisien dan adil. Sedangkan secara ekonomi, desentralisasi diyakini dapat mencegah eksploitasi Pusat terhadap daerah, menumbuhkan inovasi masyarakat dan mendorong motivasi masyarakat untuk lebih produktif. Secara administratif akan mampu meningkatkan kemampuan daerah dalam melakukan perencanaan, pengorganisasian, meningkatkan akuntabilitas atau pertanggung jawaban publik.

Baik Undang-Undang No. 22/1999 maupun amandemennya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah menganut pemikiran seperti itu. Bahwa peningkatan kualitas kehidupan masyarakat, kualitas pelayanan pemerintah dan optimalisasi peran serta masyarakat dalam pembangunan, merupakan trimatra yang mendasari lahirnya UU No. 22/1999 dan amandemennya yaitu UU No. 32/2004. Gagasan pemerintah sebagai fasilitator dalam pembangunan masyarakat, masih jauh dari harapan, jika memperhatikan kinerja birokrasi selama beberapa tahun terakhir. Selain format ideal bagi keberadaan birokrasi di berbagai level pemerintahan belum menemukan bentuknya, tarik menarik antara pemerintah daerah propinsi dengan kabupaten dan dengan Pusat, masih mewarnai penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Selain itu kecenderungan semua level pemerintahan untuk menjalankan semua fungsi pelayanan juga masih dominan, sehingga kecenderungan masyarakat sebagai obyek penerima pelayanan juga masih menonjol.

Intervensi pemerintah di masa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan demokrasi. Arahan dan *statutory requirement* yang terlalu besar dari Pemerintah Pusat menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati, sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (Mardiasmo, 2002). Besarnya arahan dari Pusat itu didasarkan atas pertimbangan menjamin stabilitas nasional dan kondisi sumberdaya manusia di daerah. Hal demikian dapat dipahami sebab konteks sosial dan politik dirumuskannya UU No. 5/1974 adalah penegakan stabilitas nasional dan pemberantasan kemiskinan serta keterbelakangan masyarakat. Tetapi dalam jangka panjang, sentralisasi seperti itu telah menimbulkan rendahnya akuntabilitas, memperlambat pembangunan infrastruktur sosial, rendahnya tingkat pengembalian proyek-proyek publik, serta memperlambat pengembangan kelembagaan sosial ekonomi di daerah (Bastin dan Smoke, 1992). Apalagi sejak tahun 1990-an berlangsung *new game* di fora internasional di mana negara tidak akan mampu lagi sebagai pemain tunggal dalam menghadapi *hyper competitive*. Pemerintah akan terlalu besar untuk menyelesaikan masalah kecil dan terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

B. Kendala-kendala Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Pada dasarnya, desentralisasi bertujuan membangun partisipasi masyarakat dan mengundang keterlibatan publik seluas-luasnya dalam proses perencanaan, implementasi dan evaluasi pembangunan yang dijalankan. Untuk itu, desentralisasi memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk secara demokratis mengatur pemerintahannya sendiri sebagai manifestasi dari cita-cita sistem desentralisasi. Tetapi, pelaksanaan sistem ini mendapatkan tantangan yang cukup besar. Kendala-kendala tersebut diantaranya adalah (1) *mindset* atau mentalitas aparat birokrasi yang belum

berubah; (2) hubungan antara institusi pusat dengan daerah; (3) sumber daya manusia yang terbatas; (4) pertarungan kepentingan yang berorientasi pada perebutan kekuasaan, penguasaan aset dan adanya semacam gejala *powershift syndrom* yang menghinggapi aparat pemerintah; dan (5) keinginan pemerintah untuk menjadikan desa sebagai unit politik di samping unit sosial budaya dimana desa memiliki tatanan sosial budaya yang otonom.

Pada kenyataannya, *mindset* atau mentalitas menjadi kendala yang cukup besar bagi pelaksanaan tata pemerintahan yang baru ini. Selama kurang lebih 5 tahun pelaksanaan otonomi daerah (2000-2005), timbul berbagai persoalan yang disebabkan karena pola pikir dan mentalitas yang belum berubah. Di masa lalu, sistem sentralistik mengebiri inisiatif lokal dan menempatkan pemerintah pusat sebagai penguasa yang memiliki wewenang sangat besar atas berbagai bentuk kebijakan pembangunan. Keseragaman dan kepatuhan daerah terhadap pusat menjadi kata kunci sekaligus sebagai *main-stream* dan ideologi pembangunan yang dijalankan. Karenanya, pada masa itu kritik menjadi sesuatu yang tabu dan jika terlontar akan sangat mudah untuk dijerat secara hukum sebagai tindakan subversi atau anti pemerintah.

Setidaknya, selama 32 tahun proses ini berlangsung secara terus-menerus sehingga tidak mengherankan jika mentalitas birokrasi pada akhirnya mengikuti pola tersebut. Terlebih lagi, konflik menjadi sesuatu yang tabu dan keberagaman dipandang sebagai ancaman dan sumber disintegrasi bangsa. Pada masa kepemimpinan Suharto, pola pemerintahan yang diterapkan dalam struktur kekuasaan dikenal sebagai pemerintahan yang harmoni tanpa gejolak dengan mengembangkan ideologi Triple S yaitu Serasi, Selaras dan Seimbang. Pada akhirnya terbentuklah subordinasi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dengan kekuasaan sepenuhnya berada di pemerintah pusat.

Subordinasi yang berlangsung lama menjadi penyebab ketergantungan daerah sangat tinggi. Maka, pada saat terjadi perubahan sistem yang sentralistik menjadi desentralisasi, daerah kurang memiliki kesiapan terutama dalam hal mengambil inisiatif

dalam menentukan kebijakan. Tentu saja desentralisasi dan otonomi daerah mengandung berbagai konsekuensi, diantaranya adalah mentalitas dan kapasitas pemerintah daerah yang harus memadai sehingga dapat menjamin pelaksanaan desentralisasi secara maksimal. Dengan kewenangan yang cukup besar berada di tangan pemerintah daerah, berarti pemerintah daerah memiliki keleluasaan sekaligus tanggung jawab yang lebih besar daripada sistem yang berlangsung sebelumnya.

Hanya saja, kendala sumber daya manusia hingga saat ini masih membayangi-bayangi kinerja aparat pemerintah daerah. Maka, tidak mengherankan jika pada saat ini, muncul persoalan-persoalan seperti batas wilayah, ketidakharmonisan hubungan antar institusi pusat-daerah, berbagai konflik horizontal yang dipengaruhi oleh konfigurasi etnis atau sentimen primordial dan berbagai kebijakan untuk meningkatkan pendapatan daerah yang cenderung memberatkan rakyat. Dalam situasi yang serba terkungkung selama lebih dari tiga puluh tahun, tiba-tiba daerah memiliki kewenangan yang sedemikian besar. Implikasi dari pelimpahan wewenang tersebut di sebagian daerah menimbulkan munculnya kembali chauvinisme kedaerahan seperti munculnya kekuatan-kekuatan kelompok aristokrasi dalam politik lokal, kekuatan yang di masa Orde Baru ditekan.

Kepentingan yang berorientasi pada kekuasaan politis dan penguasaan aset daerah menjadi persoalan yang kerap mencuat dalam masa transisi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Konflik kepentingan berupa penguasaan aset seringkali menjadi kerikil dalam perjalanan proses desentralisasi. Gejala etno-sentrisme mulai muncul pada saat meledaknya kerusuhan berlatar belakang etnis di beberapa wilayah seperti Sampit, Poso, Ambon dan di beberapa daerah pemekaran. Bahkan pada saat dipilihnya kepala daerah berdasarkan UU No. 22/1999 di tahun 2000, isu PAD (Putra Asli Daerah) merebak. Tuntutan dipilihnya gubernur, bupati serta walikota Putra Asli Daerah bahkan masuk ke dalam tata tertib DPRD. Ini menunjukkan bahwa isu putra daerah merupakan isu yang paling sentisif dan berpotensi mengganggu hubungan baik antara pendatang tetapi telah lama berdomisili di tempat tersebut dan

mengenal secara baik daerah tersebut. Orang-orang yang potensial dan berkualitas tetapi bukan putra daerah akan cenderung tersingkir dalam proses politik di daerah dan hanya akan mendapat peran pinggiran saja. Proses ini selanjutnya akan mengarah pada penurunan kualitas kepala daerah jika persyaratan utama menjadi kepala daerah bertumpu pada kriteria putra asli daerah.

Keinginan memiliki kepala daerah dengan kriteria putra asli daerah bukanlah keinginan yang buruk. Terlebih lagi jika keinginan tersebut didasari harapan bahwa putra daerah akan lebih sensitif terhadap kebutuhan daerah dan mampu mengamodasi kepentingan berbagai lapisan masyarakat. Tetapi, akan sangat berbahaya jika ternyata isu tersebut sengaja dihembuskan sekedar sebagai cara melicinkan jalan untuk meraih kekuasaan semata. Hal ini dapat saja terjadi mengingat sepanjang Orde Baru pemerintah pusat menentukan seluruh kebijakan di daerah. Penunjukan kepala daerah oleh pemerintah pusat dan penempatan PNS yang berasal dari orang luar daerah terutama Jawa setidaknya membangkitkan kecemburuan sosial di kalangan elit daerah. Terlebih lagi, aparat pemda kerap menguasai akses yang ada di daerah dengan menempatkan kerabat dalam jajaran birokrasi, menguasai perekonomian daerah dengan memberikan fasilitas dan kemudahan menjadi rekanan pemda kepada kroni-kroninya, serta melakukan korupsi dengan leluasa. Sakit hati dan kecemburuan kolektif seolah mendapatkan penyalurannya dalam masa desentralisasi dan otonomi daerah. Isu putra asli daerah menjadi isu sentral sejak undang-undang otonomi daerah dikeluarkan tahun 1999.

Pejabat pemerintah pusat di Jakarta pun memiliki kepentingan yang sangat besar terhadap kebijakan otonomi daerah. Selama pemerintahan Orde Baru pejabat pusat menikmati kekuasaan yang sangat besar dan hampir tanpa kontrol sama sekali karena diuntungkan oleh situasi politik yang sangat sentralistik dan otoritarian. Pandangannya terhadap daerah hampir sebagai objek yang dapat dibantu, dibina dan sekaligus diperas. Oleh karena itu, pejabat pusat biasanya diperlakukan dengan sangat istimewa dan mendapatkan berbagai fasilitas dari daerah. Karenanya, hampir tidak

mungkin terjadi pejabat pemerintah daerah mengkritisi kebijakan pusat terhadap daerah. Konsekuensinya akan terlalu besar, baik bagi daerah itu sendiri maupun pejabat yang bersangkutan.

Setelah desentralisasi sistem dilakukan, kebanyakan pejabat di Jakarta berusaha melindungi semaksimal mungkin, agar kekuasaan yang dimiliki tidak dialihkan ke daerah, terutama yang berimplikasi secara finansial. Mereka pada umumnya berusaha mempertahankan kewenangan yang ada. Departemen Kehutanan misalnya melakukan aksi mogok dalam perundingan dengan Menteri Negara Otonomi Daerah untuk merumuskan kewenangan kehutanan yang akan diserahkan kepada provinsi dan apa saja yang masih dilaksanakan oleh Kantor Departemen Kehutanan. Kepala Badan Pertanahan Nasional, yang dirangkap Menteri Dalam Negeri, bahkan berhasil meyakinkan Presiden untuk mengeluarkan Keputusan Presiden No. 10/2001 yang mementahkan kembali penyerahan kewenangan dalam bidang Pertanahan kepada Kabupaten dan Kota dengan berbagai alasan.

Selanjutnya, Departemen Dalam Negeri sebagai lembaga yang paling memiliki wewenang dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Padahal, kewenangan departemen ini juga termasuk yang akan didesentralisasikan ke daerah. Besarnya kewenangan ini dapat dilihat dari intervensi Depdagri dalam pilkada lewat Permendagri No. 12/2005 yang dikeluarkan dalam pilkada yang baru berlangsung. Permendagri tersebut di tingkat daerah menimbulkan ambiguitas dalam penggunaan dan pertanggungjawaban dana pilkada. Di satu sisi, daerah telah menentukan anggaran yang disahkan dalam APBD, di sisi lain, peraturan tersebut tidak dapat diabaikan karena jika terdapat perbedaan satuan harga akan menimbulkan masalah dengan BPK dalam proses audit di kemudian hari.

Secara psikologis, perubahan sistem pemerintahan dengan memberikan porsi wewenang yang lebih besar kepada daerah menyebabkan gejala yang dapat dikatakan sebagai *'powershift syndrom'*. Pemerintah pusat yang di masa sebelum diberlakukannya otonomi daerah memiliki wewenang yang sangat besar, terutama dalam UU No. 22/1999 menjadi *'powerless'* di hadapan pemerintah

daerah. Pergeseran kewenangan ini pun berpotensi menimbulkan konflik antara Pemerintah Pusat dan Daerah. *Pertama*, konflik antara gubernur, bupati dan walikota dengan DPRD. *Kedua*, konflik antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat.

Di masa lalu, posisi lembaga legislasi hanya sebagai *tukang stempel* saja. Usaha sistematis tersebut menjadikan DPRD menjadi tidak berfungsi sebagai lembaga legislatif. Hal itu dimulai dengan UU No. 5/1974 yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Akibat dari pemahaman seperti ini, Kepala Daerah yang sekaligus Bupati/Walikota yang menjadi aparat Pemerintah Pusat di Daerah dengan mudah menempatkan DPRD dalam posisi yang sangat lemah, karena Gubernur/Bupati/Walikota dapat melakukan apa saja atas nama pemerintah pusat tanpa harus mendapatkan persetujuan dari DPRD. Hal ini merupakan kenyataan yang sangat menonjol pada masa berlakunya UU No. 5/1974 (Syaukani, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid, 2004).

Hal lain yang umum dilakukan dalam rangka melemahkan kedudukan DPRD melalui mekanisme kontrol terhadap lembaga tersebut. Pejabat daerah dan Ketua DPRD akan memberi peringatan kepada anggota legislatif yang bersikap kritis terhadap Kepala Daerah. Mekanisme ini lazim disebut sebagai mekanisme setengah kamar. Jika hal tersebut dilakukan lagi, maka anggota tersebut akan dipanggil oleh Pimpinan DPRD bersama Ketua Fraksi, dan juga melibatkan Fraksi ABRI. Mekanisme yang lengkap untuk menjadikan anggota DPRD populer dikenal sebagai mekanisme "satu kamar". Jalan terakhir untuk menyingkirkan anggota DPRD yang kritis adalah dengan cara yang populer pada masa Orde Baru yaitu *recalling*. Saat ini, DPRD memiliki kewenangan yang lebih besar karena dalam pemerintahan daerah untuk mengkritisi berbagai kebijakan pembangunan dan Rancangan APBD. Jadi, kemungkinan terjadinya 'balas dendam' antar institusi ini bukan tidak mungkin dapat terjadi. Bahkan, tidak tertutup kemungkinan bahwa besarnya kewenangan DPRD baik provinsi maupun kabupaten/kota sebagai akibat dari perubahan DPRD dari yang semula merupakan bagian dari pemerintah daerah menjadi lembaga legislatif daerah, digunakan oleh

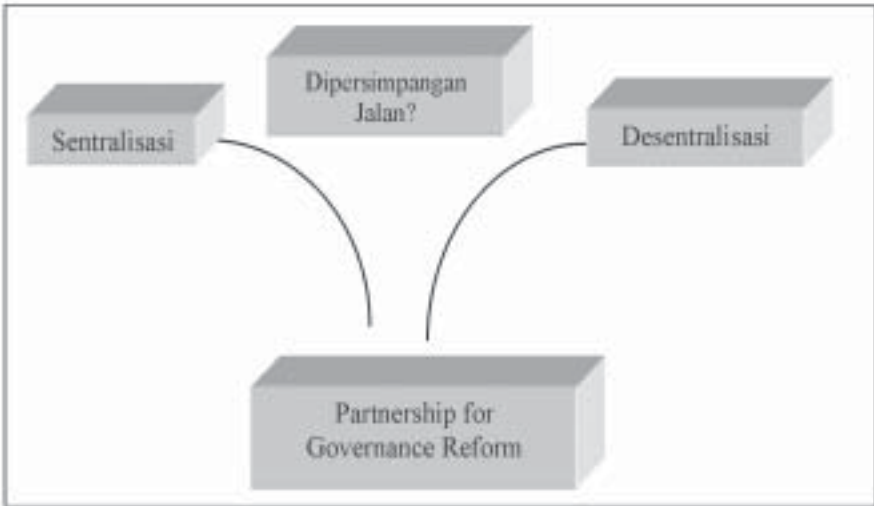
orang-orang tertentu untuk mengadakan tawar-menawar dengan kepala daerah untuk memperoleh uang (*money politics*).

Hirarki hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah berpotensi menimbulkan konflik akibat pelimpahan wewenang ke daerah. UU No. 22/1999 memberikan kewenangan yang besar kepada pemerintah kabupaten/kota. Dengan wewenang yang sedemikian besar, timbul persepsi di kalangan pejabat pemerintah daerah bahwa mereka tidak lagi terikat dan tunduk kepada pemerintah pusat tingkat provinsi. Karenanya, sering terjadi bupati/walikota tidak memenuhi undangan gubernur ke ibukota provinsi dengan alasan kesibukan di daerah dan ketiadaan dana. Padahal, dalam UU No. 22/1999 sebelum amandemennya keluar yaitu UU No. 32/2004, gubernur masih memiliki fungsi koordinasi. Bagi gubernur, tentu kewenangan yang dimilikinya sangat jauh bergeser pada saat diberlakukannya UU No. 5/1974 dimana gubernur memiliki kewenangan yang sangat besar. Apalagi, di masa pemberlakuan konsep "Gubernur Sebagai Penguasa Tunggal" diberlakukan oleh Menteri Dalam Negeri Amir Machmud (Syaukani, Gaffar dan Rasyid, 2004) di mana kewenangan gubernur sangatlah besar. Situasi ini sudah tentu akan mempengaruhi psikologis gubernur. Yang patut dikhawatirkan, akankah *poweshift syndrom* akan mengundang kemelut yang akhirnya akan memicu konflik horizontal di masyarakat. Karena, pada umumnya konflik di tingkat elit akan diturunkan ke lapisan masyarakat.

Kendala pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah seolah belum selesai. Baru-baru ini kita dikejutkan dengan politisasi desa dengan cara PNS-sasi Sekretaris Desa. Dapat dibayangkan bagaimana hubungan antara kepala desa dengan sekretaris desa nantinya. Kepala Desa yang *legitimate* akan berhadapan dengan Sekretaris Desa yang PNS. Tentu saja legitimasi berada di tangan Kepala Desa, sementara Sekdes yang berhubungan langsung secara struktural dengan pemerintah yang ada di atasnya akan lebih memiliki otoritas terhadap kebijakan anggaran desa. Dengan posisi seperti ini Kepala Desa seolah-olah menjadi penguasa 'boneka' dengan kewenangan berada di tangan Sekdes. Sekali lagi kenyataan ini

menunjukkan bahwa otonomi daerah dan pelimpahan kewenangan kepada daerah dilakukan setengah hati. Tidak terlalu berlebihan jika otonomi daerah saat ini berada dipersimpangan jalan. Jika digambarkan, mungkin akan sesuai dengan skema berikut.

Skema Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah



Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang setengah hati dan berada dipersimpangan jalan tentu saja harus dikembalikan ke koridor yang sesungguhnya. Untuk inilah, peran lembaga mediasi seperti Partnership for Governance Reform (PGR) dapat memfasilitasi NGO dan CSO yang dibutuhkan untuk membangun kapasitas masyarakat agar dapat berpartisipasi secara nyata dalam pembangunan. Selain itu, Partnership di samping sebagai mitra pemerintah juga dapat sekaligus memberi tekanan agar agenda desentralisasi dan otonomi daerah tetap berjalan sesuai dengan yang diamanatkan. Intervensi yang bertujuan memperkuat masyarakat sipil dilakukan melalui program yang berkesinambungan dan terukur serta bukan berorientasi pada proyek yang bersifat jangka pendek. Untuk itu, Partnership for Governance Reform in Indonesia menjalin kerjasama dengan berbagai pihak yang berkomitmen untuk

memperkuat partisipasi untuk mewujudkan terbentuknya masyarakat yang mempromosikan pembaruan tata pemerintahan menuju Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera.

BAB II

OTONOMI DAERAH DAN PERMASALAHANNYA

A. Beberapa Deskripsi Otonomi Daerah

Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan bentuk sistem penyerahan urusan pemerintahan dan pelimpahan wewenang kepada daerah yang berada dibawahnya. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada tingkat yang terendah, otonomi berarti mengacu pada perwujudan *free will* yang melekat pada diri-diri manusia sebagai satu anugerah paling berharga dari Tuhan (Piliang, 2003). *Free will* inilah yang mendorong manusia untuk mengaktualisasikan diri dan menggali seluruh potensi terbaik dirinya secara maksimal. Berawal dari individu-individu yang otonom tersebut kemudian membentuk komunitas dan menjadi bangsa yang unggul.

Otonomi individu menjadi modal dasar bagi terbentuknya otonomi pada level yang lebih tinggi. Otonomi daerah adalah manifestasi dari keinginan untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi daerah secara maksimal yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Otonomi daerah dipandang penting karena otonomi merupakan kebutuhan hakiki dimana daerah memiliki keinginan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah memberikan peluang untuk bersaing secara sehat dan terbuka bagi seluruh lapisan masyarakat dan juga antardaerah. Untuk itu, otonomi daerah perlu diperkuat dengan peraturan yang jelas dan rambu-rambu yang disepakati bersama untuk menjamin keteraturan sosial dan mencegah timbulnya kerawanan sosial yang tidak perlu.

Ciri-ciri hakikat otonomi yang independen yaitu *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws* (Sarundajang, 1999). Karena itu, otonomi lebih menitikberatkan aspirasi daripada kondisi. Otonomi daerah menjamin setiap daerah memiliki peluang yang sama untuk berkembang berdasarkan potensi yang ada. Potensi sumber daya alam dan manusia menjadi akan dapat digali secara optimal jika masing-masing daerah diberi keleluasaan dan jaminan untuk menentukan yang terbaik bagi dirinya.

Otonomi daerah sebagai satu bentuk desentralisasi kebijakan pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk mendekatkan pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara keseluruhan. Dengan demikian, pelayanan yang diberikan cenderung akan lebih merata dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang ada di daerah bersangkutan. Otonomi daerah berupaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih adil dan makmur. Pemberian, pelimpahan, dan penyerahan sebagian tugas-tugas kepada pemerintah daerah.

Otonomi daerah memiliki pijakan kuat dalam kerangka negara federal. Dalam kerangka ini, daerah memiliki hak dan dijamin pelaksanaannya untuk dapat mengelola dan memaksimalkan pembangunan didaerahnya dengan keunikannya masing-masing. Bagi daerah yang daya saingnya belum memadai untuk berkompetisi, maka pemerintah pusat berkewajiban memberikan dorongan dan suport agar daerah tersebut mampu berkembang sesuai dengan kondisi geografis, sosial budaya dan ekonomi hingga mampu bersaing pada tingkatan persyaratan minimum.

Desentralisasi muncul ke permukaan di tahun 1970-an sebagai kritik terhadap gagalnya perencanaan terpusat dan dominasi paradigma pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equity*). Tidak itu saja, desentralisasi juga sebagai manifestasi kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dengan mudah direncanakan dari

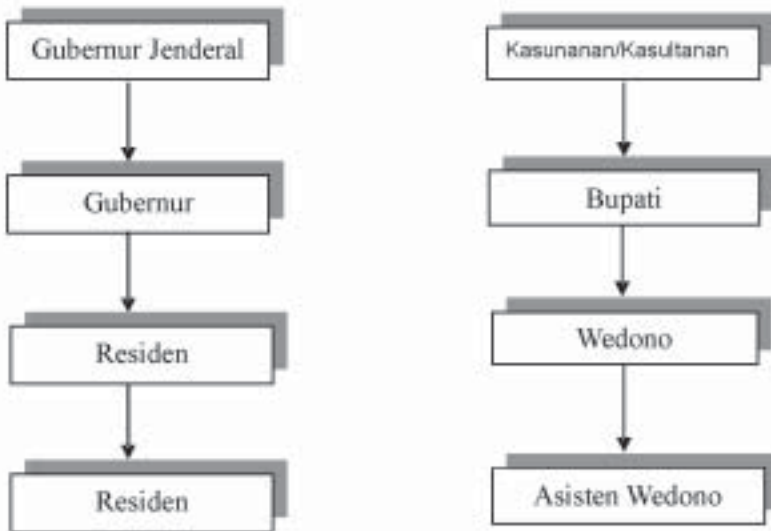
pusat. Karena itu, dengan penuh keyakinan para pelopor desentralisasi mengajukan sederet panjang alasan dan argumen tentang pentingnya desentralisasi dalam perencanaan administrasi di negara Dunia Ketiga (Allen, 1990).

Sejarah sistem pemerintahan di Indonesia mencatat pasang surut sentralisasi dan desentralisasi sebagai sistem administrasi pemerintahan, tidak dapat dilepaskan dari proses pertumbuhan suatu negara. Sejarah mencatat desentralisasi di Indonesia mengalami pasang surut seiring dengan perubahan konstelasi politik dalam pemerintahan di Indonesia.

Pada masa kolonialisme terutama fase pendudukan Belanda dan Jepang, pemerintah kolonial menerapkan desentralisasi yang sentralistik, birokratis, dan feodalistis untuk kepentingan kolonial. Penjajah Belanda menyusun suatu hirarki Pangreh Praja Bumiputra dan Pangreh Praja Eropa yang harus tunduk pada Gubernur Jenderal. Pemerintah kolonial Belanda menetapkan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri sekaligus membagi daerah-daerah otonom yang dikuasai Belanda menjadi *gewest* (saat ini provinsi), *regentschap* (saat ini kabupaten) dan *staatgemeente* (saat ini kotamadya). Pemerintah pendudukan Jepang pada dasarnya melanjutkan pola pemerintahan dengan mengganti Bahasa Belanda menjadi Bahasa Jepang (Syaukani, Gaffar, Rasyid, 2002).

Pada masa pemerintahan kolonial terdapat dua administrasi pemerintahan yang ada di masyarakat yaitu administrasi pemerintahan kolonial yang dipimpin seorang Gubernur Jenderal yang merupakan wakil pemerintah Belanda dan administrasi pemerintahan setempat yang berada di bawah pemerintah kerajaan (Syaukani, Gaffar, Rasyid, 2002). Warisan pemerintahan kolonial yang kemudian dipraktekkan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan di Indonesia adalah sentralisasi kekuasaan pada pusat pemerintah, dan pola penyelenggaraan pemerintah daerah bertingkat.

Hirarki Administrasi di Masa Kolonial



Sumber: Syaukani et. al., 2002 dikutip dalam Kuncoro, 2004.

Pemerintah Hindia Belanda menjelang meletusnya Peran Dunia II, pernah mengembangkan ide sistem administrasi yang desentralistis atas dasar federasi. Ide desentralisasi dan federasi ingin dihidupkan kembali setelah perang usai untuk melegitimasi pemerintahannya di Indonesia dan menghancurkan kekuatan-kekuatan pendukung Republik. Dapat dipahami mengapa konsep desentralisasi dan federasi menjadi tidak populer. Citra federasi dan desentralisasi tidak dapat dilepaskan dari politik *de vide et impera* dan kekuatan-kekuatan pro-NICA dan anti revolusi kemerdekaan.

Sejak pemerintahan Republik Indonesia, beberapa undang-undang tentang pemerintahan daerah telah ditetapkan dan berlaku silih berganti. Hal ini dimaksudkan untuk mencari bentuk dan susunan pemerintahan yang sesuai dengan situasi dan kondisi, yang lebih cocok dan memenuhi harapan, serta sesuai dengan tuntutan pembangunan. Penerapan sistem sentralisasi dan desentralisasi saling bergantian mengikuti konfigurasi kekuasaan saat itu. Sampai dengan tahun 1959 berlaku *de facto federalism*, yaitu lemahnya kekuasaan pusat atas daerah seiring dengan turunnya efektivitas

kekuasaan pusat dan menjamurnya gerakan separatisme. Dekrit 5 Juli 1959 menandai sentralisasi sepenuhnya di tangan pusat hingga tahun 1966 (Kuncoro, 2004).

Sentralisasi sistem pemerintahan di masa Demokrasi Terpimpin dilatarbelakangi kondisi keamanan negara yang semakin terganggu. Partai politik yang dalam penilaian Soekarno sangat mengedepankan kepentingan kelompok, hingga diputuskan untuk “mengubur” partai politik dan menggantinya dengan “Demokrasi Terpimpin”. Pelaksanaan Demokrasi Terpimpin mendapat tantangan yang sangat besar dari luar Jawa, terutama Sulawesi dan Sumatera.

Konflik antara Jakarta dengan Daerah tidak dapat dihindarkan lagi. Daerah semakin kuat dengan tuntutananya, sementara pemerintah di Jakarta terpecah karena rapuhnya sistem kepartaian dan cara pandang dalam melihat hubungan dengan Jakarta. Konflik tidak dapat dihindari bahkan semakin parah, meskipun simbol “Dwi Tunggal” Soekarno-Hatta berusaha dimunculkan untuk meredam konflik pusat-daerah. Tetapi, akhirnya pemerintahan Soekarno berakhir dengan meletusnya G 30 S/PKI.

Pemerintahan Orde Baru adalah fase pemerintahan otoritarian yang mendorong munculnya pemerintahan yang sentralistik. Pemerintahan yang bersifat sentralistik membawa implikasi yang tidak menguntungkan bagi perkembangan atau pembangunan daerah secara keseluruhan. Sentralisasi sistem cenderung menempatkan daerah pada posisi yang kurang menguntungkan. Berbagai lembaga yang bertujuan mengontrol aktivitas di hampir seluruh lapisan masyarakat dibentuk. Berlatar belakang mencegah kembalinya kekuatan komunisme, pemerintahan Soeharto dengan dukungan penuh dari militer membantuk KOPKAMTIB, OPSUS, BAKIN dan lain-lain untuk melakukan pengawasan terhadap berbagai jenis kegiatan di masyarakat. Lembaga-lembaga tersebut bersifat represif. Setelah KOPKAMTIB melakukan pembasmian instrumen kekuasaan yang sangat efektif untuk menghadapi individu yang memiliki pemikiran kritis terhadap pemerintahan Orde Baru (Syaukani, Gaffar, Rasyid, 2002).

KOMKAMTIB digunakan oleh Soeharto untuk menghadapi kaum komunis. Lembaga ini melakukan kategorisasi terhadap anggota PKI

ke dalam kelompok A,B dan C. Kategorisasi tersebut dilakukan tergantung pada tingkat keterlibatan dalam aktivitas PKI.

OPSUS digunakan untuk kepentingan yang bersifat spesifik. Soeharto menggunakan lembaga ini dalam rangka pemulihan hubungan antara Malaysia. Pemerintah juga menggunakan OPSUS untuk memenangkan jajak pendapat di Irian Jaya agar tetap mendukung untuk bergabung dalam negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu Soeharto juga menggunakannya untuk menjinakkan berbagai kekuatan politik dalam negeri yang menentangnya. Lembaga ini tidak berumur panjang seiring mudarnya pengaruh Ali Murtopo. Tetapi, lembaga ini sangat efektif dalam upaya menyingkirkan orang-orang Soekarno dan kalangan Islam modernis.

BAKIN juga merupakan instrumen kekuasaan Orde Baru dan menjadi kekuatan yang menakutkan. Lembaga ini beroperasi melalui penyusupan ke setiap elemen masyarakat, mulai dari aktivis mahasiswa atau tokoh aktivis tokoh partai organisasi kemasyarakatan yang tinggi. BAKIN sangat efektif memonitor dan melakukan identifikasi terhadap individu dan organisasi yang tidak sejalan dengan pemerintah.

Sentralisasi pemerintahan yang dilakukan di masa Orde Baru bertujuan untuk menekan gejolak sebagai prasyarat kondisi dari kebijakan penerapan pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi membutuhkan kondisi politik yang stabil dan terkendali. Karenanya, pemerintahan yang sentralistis menjadi pilihan Orde Baru untuk dapat memantau dan mengawasi daerah dari potensi yang dinilai mengganggu pembangunan.

Sentralisasi pemerintahan selama tiga puluh tahun dapat meredam gejolak dan konflik yang disebabkan tersumbatnya saluran aspirasi. Pemandulan lembaga negara dan pengebirian partai politik secara sistematis dilakukan, dan depolitisasi masyarakat dilakukan yang ditandainya dengan diberlakukannya kebijakan massa mengambang (*floating mass*). Akses hanya dapat dijangkau oleh orang-orang lingkaran dalam pemerintahan, sehingga praktek kolusi, korupsi dan nepotisme tumbuh subur, sementara daerah dieksploitasi dengan sewenang-wenang oleh pemerintah pusat. Akhir dari

pemerintah Orde Baru adalah diturunkannya Soeharto melalui *people power*, sebagai akumulasi dari ketidakpuasan rakyat. Dari keseluruhan kejadian tersebut dapat dilihat bahwa perlakuan adil terhadap daerah dan pendelegasian wewenang adalah kebutuhan yang mendesak. Otonomi daerah merupakan jawaban atas tuntutan tersebut, karena tidak mungkin pemerintah pusat mampu menangani seluruh persoalan yang ada di daerah.

B. Pokok-pokok Pikiran Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah wacana yang hangat dibicarakan dan diperdebatkan karena menyangkut bagaimana upaya negara untuk menyejahterakan rakyat. Di Indonesia, wacana otonomi daerah menguat di tahun 1990-an. Dalam kurun waktu cukup lama, Indonesia telah melaksanakan pemerintahan yang terpusat dengan paradigma pembangunan sebagai landasan nilai yang menjadi acuan kebijakan pemerintah. Sistem sentralistik yang mengakar kuat dan mendarah daging membuat isu desentralisasi atau otonomi daerah menjadi 'barang asing' yang bahkan definisinya pun tidak mudah untuk dipahami. Meskipun keluarnya Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan hubungan keuangan pusat-daerah sudah cukup meredam tuntutan aspirasi daerah.

Pengertian otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 sebagai amandemen UU No. 22 Tahun 1999 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah kepala daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Gagasan otonomi daerah merupakan konsep yang masih kabur. Para penggagas otonomi daerah tidak menjelaskan secara jernih konsep yang ditawarkannya, bahkan sekedar mendefinisikan konsep-konsep tersebut. Misalnya, sampai sejauh mana atau sampai sebatas mana otonomi yang seluas-luasnya itu; apakah yang dimaksud dengan federalisme dalam kerangka negara kesatuan adalah konsep

yang dicampuradukkan atau penerapan konsep-konsep negara bagian untuk beberapa provinsi saja; apakah kekhususan dari otonomi khusus; apakah otonomi penuh berarti pemerintahan sendiri dalam artian pemerintah daerah memiliki hak dan kekuasaan penuh dalam menentukan arah dan tindakannya sendiri. Semuanya serba tidak jelas dan memicu diskusi yang lebih bersifat debat kusir (Piliang et.al., 2003).

Bagaimana pun juga, otonomi merupakan kebutuhan, karena tidak mungkin seluruh persoalan yang ada di satu negara di tangani oleh pemerintah pusat. Terlebih lagi, Indonesia adalah negara kepulauan yang terdiri dari wilayah yang dipisahkan oleh perairan. Masing-masing wilayah memiliki ciri khas berdasarkan letak geografis, kondisi alam dan sosiokulturalnya. Persoalan yang timbul dari keberagaman wilayah dan sosiokultural masyarakat pun tentunya akan sangat kompleks. Dari kenyataan ini saja dapat dinilai betapa otonomi daerah dan desentralisasi sistem pemerintah perlu dilakukan agar persoalan dan aneka kompleksitas yang muncul tidak memberikan implikasi negatif terhadap integrasi.

Otonomi daerah merupakan sistem yang memungkinkan daerah untuk memiliki kemampuan mengoptimalkan potensi terbaik yang dimilikinya dan mendorong daerah untuk berkembang sesuai dengan karakteristik ekonomi, geografis, dan sosial budayanya. Perkembangan daerah yang sesuai dengan karakteristiknya ini akan mengurangi kesenjangan antardaerah yang selama ini terakumulasi, dan pada akhirnya dapat mencegah disintegrasi bangsa. Ada dua pendekatan yang didasarkan pada dua proposisi. **Pertama**, pada dasarnya segala persoalan sepatutnya diserahkan kepada daerah untuk mengidentifikasi, merumuskan, dan memecahkan persoalan, kecuali untuk persoalan-persoalan yang tidak mungkin diselesaikan oleh daerah itu sendiri dalam perspektif keutuhan negara-bangsa. **Kedua**, seluruh persoalan pada dasarnya harus diserahkan kepada pemerintah pusat kecuali untuk persoalan-persoalan tertentu yang telah dapat ditangani oleh daerah. Yang pertama disebut sebagai pendekatan federalistik, sedangkan yang kedua sebagai pendekatan unitaristik.

Pada dasarnya, otonomi daerah bertujuan untuk membangun

partisipasi yang seluas-luasnya agar potensi yang ada dapat berkembang secara optimal. Hanya saja, otonomi harus dibarengi dengan perbaikan-perbaikan yang mendasar, terutama pada sumber daya manusianya. Masyarakat dari berbagai level pada umumnya telah terbiasa pada sistem yang serba pasif dan hanya menunggu keputusan dari pemerintah pusat saja. Kebiasaan-kebiasaan yang dibangun sistem sentralistik yang telah mendarah-daging dalam masyarakat inilah yang merupakan tantangan terbesar dalam pelaksanaan otonomi daerah.

C. Reformasi Sistem

Otonomi Daerah merupakan isu yang mengemuka di tahun 1990-an dan pada akhirnya terealisasi pada tahun 1999 dengan terbitnya UU No. 22 Tahun 1999. Peralihan sistem yang semula sentralistik menjadi desentralistik idealnya dibarengi pula dengan perubahan pola pikir. Hal ini penting dilakukan karena sistem tersebut masing-masing memiliki filosofi dan logikanya sendiri. Indonesia telah berproses cukup panjang dalam hal upaya menata hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Tahap pertama masa sebelum kemerdekaan, dalam kurun waktu 1903-1922 pemerintah kolonial mengakui Pemerintahan Daerah dalam sistem Perintahan Hindia Belanda. Tahap kedua dalam kurun waktu 1922-1942 Desentralisasi versi kolonial. Setelah Indonesia memperoleh kemerdekaan, dalam periode 1945-1959 adalah upaya mencari bentuk desentralisasi menuju demokrasi. Selanjutnya, periode 1959-1974 desentralisasi yang dipaksakan. Pada masa Orde Baru, yaitu masa berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 tentang Otonomi Terbatas, yang pelaksanaannya adalah sistem sentralisasi. Baru pada era reformasi pada saat diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999, desentralisasi dilaksanakan dengan memisahkan secara tegas antara institusi pemerintahan daerah dengan institusi DPRD (Sarundajang, 1999).

Otonomi daerah berpijak pada prinsip-prinsip federalisme. Federalisme dapat dipahami sebagai mekanisme berbagi kekuasaan secara konstitusional di mana kombinasi dari **berpemerintahan sendiri** dan **berbagi kekuasaan** dijamin dalam konstitusi tersebut. Dalam sistem federalistik, unit-unit politik memiliki otonomi secara

utuh, baik yang menyangkut wewenang eksekutif, legislatif dan bahkan yudikatif. Dalam sistem ini diakui pula mekanisme berbagi kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Struktur pemerintah federal tidaklah bertingkat, karena hakikat otonomi antara Negara Bagian dengan Pemerintah Daerah pada dasarnya sama. Perbedaan secara mencolok antara pemerintahan yang federalistik dengan pemerintahan yang unitaristik adalah menyangkut kedaulatan. Dalam federalisme, kedaulatan diperoleh dari unit-unit politik yang terpisah-pisah dan kemudian sepakat membentuk sebuah pemerintahan bersama. Sementara itu, di dalam pemerintahan yang unitaristik kedaulatan langsung bersumber dari seluruh penduduk negara tersebut (Syaukani, Gaffar dan Rasyid, 2003 : 23).

Undang-undang No. 22/1999 menyerahkan fungsi, personil, dan aset dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota. Hal ini berarti bahwa tambahan kekuasaan dan tanggung jawab diserahkan kepada pemerintah kabupaten dan kota, dan membentuk sistem yang jauh lebih terdesentralisasi dibandingkan dengan sistem dekonsentrasi dan *koadministratif*.¹ Sistem dekonsentrasi adalah delegasi kewenangan dari pemerintah pusat kepada gubernur sebuah provinsi dan atau pejabat pemerintah pusat di provinsi. Sedangkan *koadministrasi* adalah sistem yang memberi wewenang pada pemerintahan yang strukturnya berada di atas, mengarahkan bawahannya untuk mengambil alih tugas dan fungsi pemerintah di tingkat yang lebih atas. Pemerintah yang berada pada struktur yang lebih tinggi menentukan tujuan, menyediakan biaya, infrastruktur, dan sumber daya manusia untuk melaksanakan tugas. Pemerintah di tingkat yang lebih bawah berkewajiban untuk melapor kepada atasannya mengenai pelaksanaan tugas atau fungsi yang diberikan.

Di semua sektor administratif pemerintah, undang-undang telah memindahkan fungsi pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dengan pengecualian dalam hal pertahanan dan keamanan, kebijakan luar negeri, masalah moneter dan fiskal, hukum dan urusan agama. Propinsi memiliki status ganda sebagai daerah yang otonom dan sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah. Sebagai daerah yang otonom, propinsi memiliki kewenangan mengatur urusan-urusan

tertentu di mana administrasi dan kewenangan hubungan antar kabupaten dan kota tidak (belum tentu) diterapkan di kabupaten dan kota. Sebagai perwakilan pemerintah pusat, pemerintah provinsi melaksanakan tugas administratif tertentu yang didelegasikan oleh presiden kepada gubernur. Kekuasaan kabupaten dan kota meliputi seluruh sektor kewenangan administratif selain kewenangan yang telah dijalankan oleh pemerintah pusat dan provinsi, termasuk pekerjaan publik, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, transportasi, industri dan perdagangan, investasi, lingkungan hidup, pertanian, koperasi, dan tenaga kerja.

Wilayah Indonesia dibagi menjadi provinsi, kabupaten, dan kota otonom. Secara teknis, kabupaten dan kota mempunyai level yang sama dalam pemerintahan. Pembagian tersebut berdasarkan atas apakah administrasi pemerintah berlokasi di wilayah pedesaan atau perkotaan. Di dalam kabupaten dan kota terdapat kecamatan yang merupakan unit pemerintahan administratif yang lebih kecil. Setiap kecamatan dibagi menjadi desa. Desa di wilayah pedesaan disebut desa, sedangkan di wilayah perkotaan disebut kelurahan. Karena beragamnya daerah otonom di Indonesia, dibutuhkan adanya sistem yang mengatur agar ketimpangan daerah tidak semakin lebar, dan daerah yang kaya membantu daerah yang miskin. Dalam sistem ini, penyerahan wewenang (desentralisasi) berbarengan dengan pelimpahan wewenang (dekonsentrasi) dan tugas perbantuan.

Perbedaan substansial antara tingkat desentralisasi kepada Daerah Provinsi dengan tingkat desentralisasi kepada Daerah Kabupaten dan Kota jelas terlihat. UU No. 22/1999 ini memperpendek jangkauan asas dekonsentrasi yang dibatasi hanya sampai pemerintahan Propinsi. Perubahan yang dilakukan UU ini terhadap UU No. 5/1974 ditandai dengan (Pratikno, 1999):

- n Istilah tingkatan daerah otonom (Dati I dan Dati II) dihapuskan. Istilah Dati I dan Dati II yang dalam UU terdahulu digunakan untuk menggambarkan pemerintahan daerah otonom (asas desentralisasi), sekarang ini sudah tidak dipergunakan lagi. Istilah yang dipilih adalah istilah yang lebih netral, yaitu Propinsi, Kabupaten dan Kota, untuk menghindari citra bahwa tingkatan lebih tinggi (Dati I) secara hierarkis lebih berkuasa

daripada tingkatan lebih rendah (Dati II) . hal ini untuk menegaskan bahwa semua daerah otonom merupakan badan hukum yang terpisah dan sejajar. Daerah Otonom Provinsi tidak mempunyai hubungan komando dengan Daerah Otonom Kabupaten maupun Kota.

- n Istilah pemerintah daerah dalam UU No. 22/1999 digunakan untuk merujuk pada Badan Eksekutif Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat Daerah Otonom. Hal ini berbeda dengan UU No. 5/1774 yang menggunakan istilah pemerintah daerah yang meliputi pula DPRD, dan menempatkan DPRD sebagai mitra eksekutif. Perubahan pengertian yang dilakukan UU No. 22/1999 ini membawa implikasi pada keterpisahan secara tegas antara badan eksekutif dan legislatif, dan penempatan fungsi kontrol DPRD terhadap eksekutif daerah.
- n Pemerintahan di tingkat provinsi hampir tidak berubah. Gubernur tetap menjadi wakil pusat dan sekaligus Kepala Daerah, dan Kanwil (instrumen Menteri) tetap ada.
- n Namun, pemerintahan Kabupaten dan Kota telah terbebas dari intervensi pusat yang dulu dilakukan melalui perangkapan jabatan Kepala Daerah Otonom dan Kepala Wilayah Administratif (wakil pusat). Bupati dan Walikota adalah Kepala Daerah Otonom saja. Sementara itu jabatan Kepala Wilayah pada Kabupaten dan Kota (dulu Kotamadya) sudah tidak dikenal lagi. Konsekuensinya, Kandep (bawahan Kanwil) tidak dikenal lagi, dan instansi teknis yang ada hanyalah Dinas-dinas Daerah Otonom. Bahkan, UU ini juga menempatkan pemerintahan kecamatan sebagai kepanjangan tangan pemerintahan daerah otonom Kabupaten/Kota (desentralisasi), dan bukan aparat Pusat/Provinsi (dekonsentrasi).

Satu tujuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yaitu untuk menjadikan pemerintah lebih dekat dengan rakyatnya, sehingga pelayanan pemerintah dapat dilakukan dengan lebih efisien dan efektif. Hal ini berdasarkan asumsi bahwa pemerintah kabupaten dan kota memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai kebutuhan dan aspirasi masyarakat mereka daripada pemerintah pusat.

Walaupun hal ini sangat potensial bagi kabupaten dan kota untuk lebih responsif terhadap aspirasi masyarakat, namun sebelum hal tersebut dapat terlaksana, partai politik dan kelompok masyarakat sipil yang ada di daerah perlu diperkuat untuk menjamin bahwa proses pemerintah yang bersih dapat terlaksana.

Dalam sistem sentralisasi, kewenangan sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Di masa lalu, daerah menjadi sumber eksploitasi pusat. Akhirnya, timbul berbagai gejala di tingkat lokal yang berimplikasi terhadap stabilitas politik secara nasional. Kenyataan membuktikan bahwa banyak negara mengalami gangguan politik karena adanya kecenderungan daerah tidak diperlakukan secara adil. Perlakuan tidak adil terhadap daerah memicu konflik vertikal seperti kasus Aceh dan kasus-kasus separatis lainnya. Gejala di daerah mengindikasikan adanya tuntutan atas perlakuan yang tidak adil dan tersumbatnya saluran aspirasi. Sistem yang sentralistik cenderung memusatkan seluruh urusan daerah di pusat. Konsekuensinya, penyelesaian masalah menjadi terhambat. Seiring dengan berjalannya waktu, persoalan semakin bertambah, sementara persoalan terdahulu belum terselesaikan. Akibatnya, pusat menjadi terlalu kecil dan terlampaui jauh untuk dapat menyelesaikan seluruh persoalan yang ada di daerah.

Jalan yang terbaik untuk meminimalisasi persoalan yang bertumpuk di pusat adalah reformasi sistem. Dengan diberlakukannya UU No. 22/1999 dan amendemennya UU No. 32/2004 Indonesia memasuki tahapan baru pemerintahan. Desentralisasi dan otonomi diharapkan menjadi solusi yang tepat untuk berbagai persoalan yang ada di daerah. Asumsi dasar desentralisasi yaitu mendekatkan pelayanan dengan rakyat. Dengan sistem desentralisasi, pelayanan publik menjadi mudah direalisasikan mengingat adanya kedekatan antara penyedia layanan dan pengguna layanan. Terlebih lagi mengingat bentuk negara Indonesia sebagai negara kepulauan yang sulit dijangkau dan setiap wilayah memiliki karakteristik yang sangat berbeda.

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah selama kurang lebih lima tahun mengalami berbagai tantangan yang seringkali

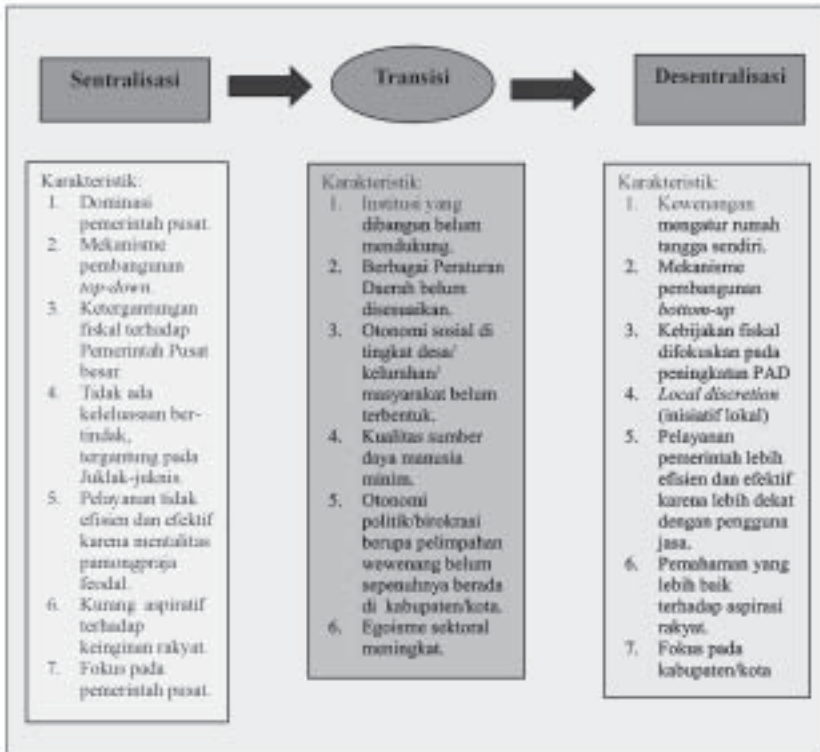
berasal dari birokrasi. Di masa sentralisasi, aparat birokrasi memposisikan diri sebagai pamongpraja. Mentalitas pamongpraja berakar pada kultur feodal. Pamongpraja atau birokrat bumiputera di masa kolonialisme adalah pejabat yang tunduk kepada Gubernur Jenderal sebagai representatif pemerintah kolonial, sehingga mereka justru memiliki posisi berada di atas rakyat dari negara yang dijajah karena fungsinya sebagai kepanjangan tangan pemerintah kolonial. Sebaliknya, yang terjadi dengan sistem desentralisasi, di mana birokrasi justru berfungsi sebagai pelayan dari kepentingan rakyat. Pelayanan tersebut berupa pemenuhan hak publik dalam hal administrasi, hak ekonomi, politik, sosial, jaminan rasa aman dan kepastian hukum.

Fungsi ideal birokrat pada saat ini belum dapat dilaksanakan di Indonesia, meskipun sistem desentralisasi telah dilaksanakan. Periode yang tengah dialami oleh Indonesia pasca dikeluarkannya UU No. 22/1999 yaitu periode transisi atau masa peralihan sistem. Artinya, secara formal sistem telah berubah dari sentralistik menjadi desentralisasi. Tetapi, mentalitas dari aparat pemerintah baik pusat maupun daerah masih belum mengalami perubahan yang mendasar. Hal ini terjadi karena perubahan sistem tidak dibarengi penguatan kualitas sumber daya manusia yang menunjang sistem pemerintahan yang baru. Pelayanan publik yang diharapkan, yaitu birokrasi yang sepenuhnya mendedikasikan diri untuk memenuhi kebutuhan rakyat –sebagai pengguna jasa- adalah pelayanan publik yang ideal. Untuk merealisasikan bentuk pelayanan publik yang sesuai dengan asas desentralisasi diperlukan perubahan paradigma secara radikal dari aparat birokrasi.

D. Asumsi-asumsi Dasar Otonomi Daerah

Tumbuhnya perhatian terhadap desentralisasi merupakan reaksi atas gagalnya pembangunan sebagai ideologi dan acuan dasar oleh pemerintah Orde Baru yang sentralistik. Kerapuhan ekonomi yang terutama dirasakan akibatnya oleh sebagian besar rakyat Indonesia pada saat krisis ekonomi yang dimulai sejak tahun 1997. Strategi pembangunan yang memusatkan pada pembangunan fisik dan kemajuan sektor ekonomi modern di perkotaan menyebabkan

Skema Perubahan Model Sistem Pemerintahan



Sumber: Pheni Chalid (2004)

ketimpangan di berbagai bidang. Ketimpangan tersebut dapat terlihat dari terpusatnya pembangunan di perkotaan, sedangkan pedesaan yang menjadi basis pertanian menjadi daerah miskin. Fenomena konglomerasi yang menjadi simbol kebangkitan semu perekonomian Indonesia semakin menonjolkan pemihakan pemerintah terhadap pengusaha besar, dan mengabaikan rakyat banyak. Kritik pada masa itu ditabukan, kebenaran hanya datang dari pemerintah pusat. Sedangkan, kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pusat hanya berpihak kepada kelompok yang dapat melanggengkan kekuasaan rezim yang berkuasa pada saat itu. Maka, dibuatkan kebijakan yang seragam dan mengabaikan perbedaan karakteristik

di tiap daerah. Berdasarkan situasi inilah, maka wacana desentralisasi mencuat sejak tahun 1970-an dan menguat di tahun 1990-an.

Pada masa Orde Baru, peraturan mengenai penyelenggaraan Pemerintah Daerah diatur dalam Undang-undang No. 5 tahun 1974 yang mengatur Pokok-pokok Pemerintah Daerah. Undang-undang No. 5/1974 ini telah meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip. Pertama, **desentralisasi** yang mengandung arti penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya kepada daerah. Kedua, **dekonsentrasi** yang berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal di atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah. Ketiga, **tugas pembantuan** (*medebewind*) yang berarti pengkoordinasian prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi oleh kepala daerah, yang memiliki fungsi desentralisasi dan dekonsentrasi oleh kepala daerah; fungsi ganda sebagai penguasa tunggal di daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah. Akibat prinsip ini, dikenal adanya daerah otonom dan wilayah administrasi (Kuncoro, 2004).

Undang-undang No. 5/1974 meskipun merupakan suatu komitmen politik, namun dalam praktek yang terjadi adalah sentralisasi atau kontrol dari pusat yang dominan dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan Indonesia. Fenomena yang paling menonjol dari hubungan antara sistem Pemda dengan pembangunan adalah ketergantungan Pemda yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Ketergantungan ini sangat jelas terlihat terutama dalam aspek keuangan. Pemda kehilangan keleluasaan bertindak (*local discretion*) untuk mengambil keputusan-keputusan penting dan campur tangan pemerintah pusat sangat tinggi dalam pelaksanaannya.

Desentralisasi tidak hanya dikaitkan dengan gagalnya perencanaan secara terpusat dan kesadaran bahwa pembangunan merupakan suatu proses yang kompleks yang tidak dapat direncanakan dan dikendalikan dengan mudah dari pusat.² Ada berbagai pengertian desentralisasi. Leemans (1970), misalnya, membedakan dua macam desentralisasi: *representative local government* dan *field administration*. Maddick (1983) mendefinisikan desentralisasi sebagai proses **dekonsentrasi** dan **devolusi**. Devolusi

adalah pelaksanaan kekuasaan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu kepada pemerintah daerah; sedangkan dekonsentrasi merupakan pendelegasian wewenang atas fungsi-fungsi tertentu kepada staf pemerintah pusat yang tinggal di luar kantor pusat. Dari dua pengertian ini, terlihat bahwa pemerintah daerah pada umumnya dianggap sebagai manifestasi struktural dari desentralisasi (*political decentralization*). Sementara itu, administrasi lapangan (*field administration*) atau desentralisasi administratif adalah kata lain dari dekonsentrasi.

Asumsi dasar desentralisasi adalah membangun sistem pemerintahan yang berdasarkan pada kemauan politik (*political will*) untuk menyerahkan pengelolaan daerah kepada pemerintah lokal atau daerah yang lebih memahami persoalan-persoalan, kebutuhan dan karakter masyarakat yang berada di daerah tersebut. Upaya mendekatkan fungsi pelayanan kepada masyarakat yang dengan demikian menghasilkan kebijakan-kebijakan pro-rakyat merupakan tujuan dari sistem desentralisasi. Selain itu, pelaksanaan desentralisasi juga merupakan prasyarat yang dibutuhkan untuk menyiapkan daerah-daerah agar dapat berkompetisi di pasar global. Pelaksanaan desentralisasi dalam praktek mengalami berbagai kendala diantaranya ketergantungan daerah terhadap pusat yang terutama terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru. Pola-pola lama seperti petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) menjadi kendala bagi pelaksanaan otonomi daerah yang lebih menekankan pada partisipasi dari bawah (*bottom up*).

Desentralisasi sistem berarti pengakuan terhadap keberagaman dan pluralitas masyarakat. Langkah yang perlu ditempuh oleh pemerintah dalam merealisasikan sistem desentralisasi ini yaitu pengembangan wilayah. Pengembangan wilayah di Indonesia bukan merupakan usaha-usaha yang terbatas pada pemerataan pembangunan antara daerah dan wilayah dalam satu daerah. Namun, lebih dari itu ia merupakan suatu usaha pula untuk menciptakan dan melembagakan suatu budaya pembangunan baru di kalangan instansi, aparat perencanaan, pelaksana pembangunan serta di kalangan masyarakat di daerah. Dengan demikian, secara konseptual pembangunan wilayah merupakan perpaduan dari dua usaha

pembangunan, yaitu perbaikan kehidupan perekonomian terutama rakyat miskin di suatu wilayah dengan usaha-usaha pembangunan yang bertujuan untuk mengubah budaya pembangunan di kalangan instansi, aparat pemerintah daerah dan masyarakat (Soetrisno, 1997).

Daerah otonom memiliki wewenang untuk mengatur kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri sesuai berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan. Otonomi daerah dilaksanakan dengan asumsi dasar memberikan hak kepada daerah untuk mengatur daerah dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Berbeda dengan pelaksanaan otonomi daerah di masa lalu yang menekankan prinsip otonomi yang bertanggung jawab yang lebih bertitik tolak dari pelaksanaan kewajiban daripada hak. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan dibidang lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi (Sarundajang, 1999).

Otonomi secara nyata berarti keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang keberadaannya dapat dibuktikan secara nyata. Bidang tersebut juga dibutuhkan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab berarti perwujudan pertanggungjawaban atas konsekuensi pemberian hak dan wewenang kepada daerah berupa peningkatan di bidang pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin berkembang, keadilan dan pemerataan, serta hubungan pusat-daerah yang serasi.

E. Pengembangan Wilayah Berdasarkan Potensi Lokal

Pengembangan wilayah pada hakikatnya adalah pengembangan di daerah yang bersifat menyeluruh. Artinya, pembangunan tidak hanya menyentuh aspek pengembangan fisik, tetapi yang lebih prinsip adalah

upaya memaksimalkan potensi sumber daya manusia agar dapat mengelola sumber daya absolut yang dimiliki daerahnya secara bijak.

Pengembangan wilayah pada masa desentralisasi cenderung diartikan sebagai pemekaran wilayah yang pada dasarnya memiliki muatan politis yang kental. Pemekaran wilayah lebih pada upaya mengakomodasi elit-elit di daerah agar desentralisasi tidak terjebak pada disintegrasi.

Hingga saat ini, asumsi pengembangan wilayah masih berkuat pada paradigma lama; pembangunan fisik sebagai indikator utama keberhasilan pembangunan. Sementara itu, kemiskinan kerap kali menjadi wajah dominan masyarakat Indonesia. Pembangunan manusia hingga saat ini belum menjadi indikator yang utama dalam mengukur keberhasilan pembangunan.

Amartya Sen menyebutkan, kebebasan adalah inti pembangunan dan karena itu masyarakat harus dibebaskan dari sumber ketidakbebasan itu³. Sumber ketidakbebasan itu adalah kemiskinan (yang dapat menyebabkan orang tidak mendapat kesempatan memperoleh gizi yang baik) dan tirani, rendahnya peluang ekonomi (antara lain peluang bagi perempuan untuk mendapat kerja di luar rumah) dan pemiskinan sosial sistematis, pengabaian fasilitas publik (misalnya pendidikan dan pelayanan kesehatan) dan intoleransi atau represi oleh negara. Dengan demikian, pembangunan manusia sebenarnya bukan sesuatu yang abstrak dan tidak mungkin ditunda-tunda.

Sekalipun terdapat kemajuan dalam hal pembangunan manusia di Indonesia, namun perkembangan tersebut berjalan sangat lambat. Ada beragam faktor yang menunjukkan hal itu. UNDP, misalnya, setiap tahun memaparkan Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index/HDI*) dari 177 negara di dunia. Dari jumlah tersebut, kondisi terakhir Indonesia berada di posisi ke 111. Posisi demikian menempatkan Indonesia satu tingkat di atas Vietnam, namun masih jauh di bawah beberapa negara tetangga semacam Singapura, Malaysia, Filipina, maupun Thailand.⁴

Kondisi sumber daya manusia yang berkualitas merupakan prasyarat utama dalam melakukan perbaikan dan pembangunan di banyak sektor. Terlebih lagi pada masa pelaksanaan Otonomi

Daerah, di mana partisipasi dan kompetensi masyarakat sangat dibutuhkan dalam merancang, menentukan kebijakan dan melaksanakan pembangunan yang menyentuh kepentingan rakyat banyak.

Persoalan kemiskinan dan ketertinggalan bukan merupakan satu-satunya masalah yang dihadapi dalam upaya pelaksanaan pengembangan wilayah. Partisipasi masyarakat dalam hal ini menjadi penting karena perubahan sistem yang sangat mendasar, yaitu dari sentralistik ke desentralisasi. Tetapi, permasalahannya adalah partisipasi merupakan hal baru dan asing bagi masyarakat, terutama bagi unit masyarakat terkecil di tingkat desa. Hampir tidak dapat dibayangkan bagaimana masyarakat desa berpartisipasi dalam pembangunan seperti misalnya merencanakan pembangunan berdasarkan kebutuhan-kebutuhan masyarakat setempat. Jangankan untuk duduk satu meja dengan aparat pemerintah dan berbagai kalangan dari strata yang beragam, urun rembuk (musyawarah) di tingkat Rukun Tetangga (RT) saja masyarakat awam cenderung untuk menyerahkan 'yang terbaik' kepada ketua RT atau tokoh masyarakat lainnya.⁵

Menilik dari kenyataan tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa partisipasi merupakan sesuatu yang mewah bagi masyarakat. Terlebih lagi, hubungan antara pemerintah dengan rakyat memiliki kesenjangan yang sangat jauh. Kesenjangan tersebut merupakan penghalang terbesar bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya. Selain kesenjangan hubungan antara pemerintah dengan rakyat, terdapat asumsi dasar masyarakat terhadap pemerintah yang juga belum berubah; pemerintah harus menyediakan kebutuhan rakyat, tanpa perlu adanya tuntutan dari bawah. Pola hubungan dan asumsi yang terlanjur melekat dalam benak masyarakat seperti inilah yang menjadi tantangan sekaligus hambatan dalam membangun sistem pemerintahan yang partisipatoris. Pembangunan yang bersifat *bottom-up* nyaris menjadi wacana yang sulit direalisasikan jika masyarakat masih berpikir dengan pola yang sentralistik. Kalaupun masyarakat terlibat pada perencanaan pembangunan, biasanya yang dilakukan adalah pengajuan daftar keinginan. Hal ini menyebabkan pembangunan yang diharapkan *bottom up* dari tingkat perencanaan hingga pelaksanaan menjadi bias.

Keinginan merupakan tuntutan yang muatan subjektifitasnya lebih tinggi daripada nilai objektifitasnya, karena keinginan seringkali jauh berada di atas kebutuhan objektif. Karenanya, pemerintah biasanya mengalami 'kebanjiran daftar keinginan' yang sangat sulit untuk diakomodasi dan direalisasikan.

Sebagai negara-bangsa yang memiliki tingkat kemajemukan yang sangat tinggi, kondisi sosial-ekonomi dan kultural masyarakat Indonesia otomatis menjadi sangat beragam pula. Selain itu, Indonesia juga mewarisi permasalahan yang rumit.⁶ Permasalahan *pertama*, menyangkut masalah jumlah penduduk miskin yang sangat besar. Terbesar dari jumlah ini terpusat di pulau Jawa. *Kedua*, perkembangan yang berbeda antara daerah, khususnya antara Jawa dan luar Jawa. *Ketiga*, kemampuan yang rendah dari aparat birokrasi nasional Indonesia untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan.

Ketiga permasalahan itu, khususnya permasalahan perbedaan perkembangan antara Jawa dan luar Jawa, karena tidak dapat dipecahkan oleh pemerintah pusat telah menyebabkan masalah tersebut menjadi sebab dari timbulnya gerakan-gerakan separatis di Indonesia pada tahun 1950-an. Semua gerakan separatis ini menuntut pemerintah untuk lebih melaksanakan pemerataan pembangunan antara Jawa dan luar Jawa. Ketika tuntutan tersebut tidak mendapat tanggapan yang serius dari pemerintah pusat, di beberapa daerah di Indonesia mulailah muncul gerakan-gerakan separatis. Gerakan-gerakan tersebut sangat menonjolkan sifat-sifat kedaerahan.

Ketika pengembangan wilayah dilaksanakan oleh pemerintah, terbukalah permasalahan baru, yaitu bahwa hampir di setiap daerah, Jawa maupun luar Jawa terdapat perbedaan antarwilayah yang menonjol dalam perkembangannya. Di dalam satu provinsi, bahkan dalam satu kabupaten, dapat ditemukan wilayah yang terbelakang berdampingan dengan wilayah maju. Pada saat pelaksanaan pembangunan, pemerintah dihadapkan pada persoalan lain yaitu aparat pelaksana pembangunan. Ada tiga permasalahan pokok yang dihadapi oleh pemerintah dalam hal ini. *Pertama*, rendahnya kemampuan teknis para pelaksana pembangunan dalam me-

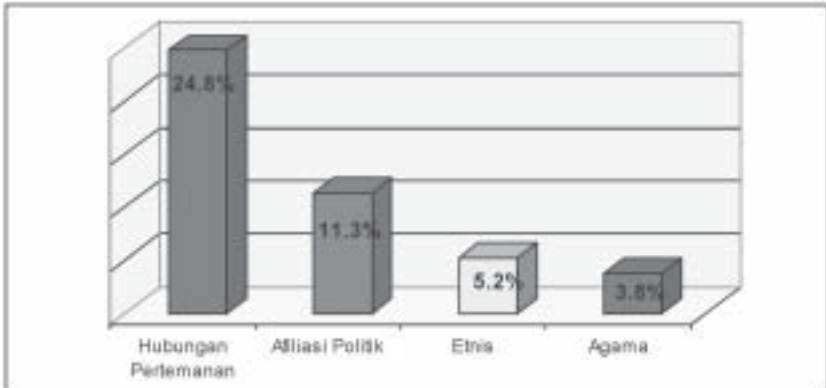
rencanakan dan melaksanakan program pembangunan wilayah. *Kedua*, wawasan sektoral yang masih kuat berakar dalam instansi pemerintah yang melaksanakan pembangunan. *Ketiga*, sikap patronase yang masih kental dalam diri para aparat pemerintah dalam hubungan mereka dengan rakyat.

Pada umumnya perencanaan program kerja pemerintah daerah masih bersifat *top down* dan sektoral. Terlebih lagi, program kerja lebih dilekatkan pada pendekatan proyek, sehingga kesinambungan program tidak dapat dijaga dan manfaatnya belum tentu sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Orientasi proyek dalam merancang program pembangunan seringkali terjebak pada upaya bagaimana anggaran dapat direalisasikan dan dana dapat dicairkan.

Pola pembangunan yang bersifat *top down* pada akhirnya mematikan kreativitas daerah dan menimbulkan ketergantungan terhadap pusat. Hampir sulit ditemui daerah yang berhasil melakukan inovasi-inovasi yang menyentuh kepentingan rakyat dan berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mengubah situasi ini, pemerintah daerah perlu membangun visi dan misi pembangunan agar sesuai dengan arah pembangunan daerah masing-masing dengan mempertimbangkan ciri-ciri khas daerah.

Mentalitas birokrasi untuk menunjang pembangunan harus diubah sehingga pemerintah mampu mengoptimalkan pengembangan wilayah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Kendala yang disebabkan oleh mentalitas birokrasi diantaranya terjadinya hubungan kolusi antara birokrasi sebagai penyedia pelayanan publik dengan pengguna jasa yang menyebabkan diskriminasi dalam pelayanan. Diskriminasi pelayanan publik diantara dipengaruhi oleh beberapa faktor. Laporan penelitian tentang "*Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*" oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada mengungkapkan realitas bahwa birokrasi belum mampu memberikan pelayanan publik yang adil dan non partisan kepada semua lapisan masyarakat⁷. Hal ini terlihat dari bagaimana hubungan pertemanan, afiliasi politik, etnis dan latar belakang agama merupakan variabel yang masih mempengaruhi tingkat kualitas pelayanan publik yang diberikan birokrasi kepada masyarakat. (lihat diagram 1).

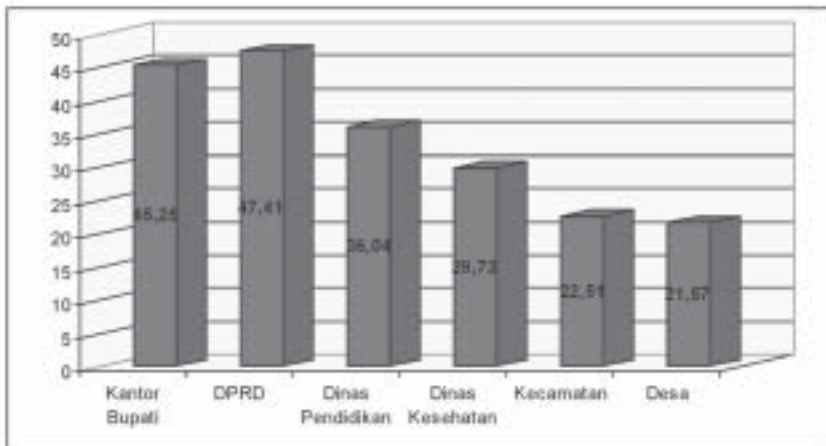
Diagram 1. Pertimbangan Pelayanan menurut Aparat Birokrasi



Sumber: Data Governance and Decentralization Survey 2002, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.

Pengembangan wilayah (otonomi) juga memunculkan kekhawatiran dari *stakeholders*, terutama dari kalangan LSM, tentang peningkatan perilaku KKN diberbagai instansi pemerintahan, baik secara kuantitas dan kualitas. (lihat diagram 2).

Diagram 2. KKN Di Berbagai Instansi (Menurut LSM)



Sumber: Data Governance and Decentralization Survey 2002, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.

Pengembangan wilayah, lebih dari itu, menuntut pula usaha penciptaan dan pelebagaan suatu budaya pembangunan baru di kalangan instansi, aparat perencanaan, pelaksana pembangunan serta di kalangan masyarakat di daerah. Dengan demikian, secara konseptual pengembangan wilayah merupakan perpaduan dari dua usaha pembangunan, yaitu perbaikan kehidupan perekonomian rakyat miskin di suatu wilayah dengan usaha-usaha pembangunan yang bertujuan untuk mengubah budaya pembangunan di kalangan instansi, aparat pemerintah daerah, serta kalangan masyarakat.

Pengembangan wilayah di Indonesia selain mempertimbangkan berbagai potensi yang ada di setiap wilayah. Perbedaan laju pembangunan antardaerah menyebabkan terjadinya kesenjangan kemakmuran dan kemajuan antardaerah, terutama antara Jawa dengan luar Jawa, antara Kawasan Barat Indonesia (KBI) dengan Kawasan Timur Indonesia (KTI). Satu di antara kebijakan yang diambil pemerintah untuk mempersempit ketimpangan regional yaitu ditetapkannya kebijakan pembangunan daerah melalui konsep kawasan andalan, yang dilakukan berdasarkan potensi yang dimiliki daerah. Dengan kebijakan tersebut, diharapkan akan terjadi keseimbangan tingkat pertumbuhan dan pendapatan per kapita antarwilayah, sehingga dapat menutup atau paling tidak mempersempit kesenjangan perkembangan ekonomi.

Kriteria kawasan dipilih berdasarkan kawasan yang memiliki potensi ekonomi yang lebih cepat tumbuh dibandingkan daerah lainnya dalam suatu provinsi, memiliki sektor unggulan dan memiliki keterkaitan ekonomi dengan daerah sekitar (*hinterland*). Kriteria inilah yang digunakan untuk menentukan pertumbuhan kawasan andalan. Pertumbuhan kawasan andalan diharapkan dapat memberikan imbas positif bagi pertumbuhan ekonomi daerah sekitar (*hinterland*), melalui pemberdayaan sektor/subsektor unggulan sebagai penggerak perekonomian daerah yang keterkaitan ekonomi antardaerah. Penekanan pada pertumbuhan ekonomi sebagai arah kebijakan penetapan kawasan andalan dengan mempertimbangkan pertumbuhan ekonomi sebagai indikator kunci dalam pembangunan (Kuncoro, 2004).

Penentuan lokasi pengembangan kawasan andalan mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah 47/1997 (dalam tahap revisi) sebagai aturan mengenai Kawasan Pengembangan Strategis. RTRWN dalam hal ini telah memilih 108 daerah prioritas di seluruh Indonesia (52 diantaranya berlokasi di bagian timur). Daerah tersebut dibentuk sebagai pusat pertumbuhan. 14 daerah dipilih sebagai Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET) berdasarkan daerah prioritas dan dianggap sebagai model pembangunan ekonomi regional utama untuk pusat pertumbuhan di Indonesia bagian timur.

F. Kebijakan Fiskal

1. Kebijakan Fiskal Sebelum Otonomi Daerah

Keuangan daerah berdasarkan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa wewenang pengelolaan pemerintahan daerah dilakukan berdasarkan tiga asas, yaitu dekonsentrasi, pembantuan (*medebewind*) dan desentralisasi (Piliang, 2003). Asas dekonsentrasi adalah wewenang pengelolaan pembangunan daerah yang dimiliki oleh pemerintah pusat, tetapi telah dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Sedangkan desentralisasi pada dasarnya adalah wewenang pemerintah daerah dalam pengelolaan pembangunan di daerahnya sendiri. Sedangkan asas perbantuan adalah pemerintah daerah membantu melakukan tugas-tugas yang dimiliki pemerintah pusat di daerah, tetapi pembiayaannya ditanggung oleh pemerintah daerah.

Dalam pelaksanaan tugas-tugas tersebut, berdasarkan pasal 55 UU No. 5 tahun 1974, pemerintah daerah dibekali dengan beberapa sumber pendapatan, yaitu:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang terdiri dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan daerah (BUMD), dan lain-lain hasil usaha daerah yang sah.
- b. Pendapatan yang berasal dari pusat, yang terdiri dari sumbangan dan sumbangan-sumbangan lain yang diatur dengan pengaturan perundang-undangan.
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Di masa lalu, bantuan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terbagi dalam dua kelompok. Pertama, subsidi/perimbangan keuangan daerah otonom. Subsidi Daerah Otonom (SDO) merupakan satu kebijakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mengamankan pengeluaran rutin daerah. Distribusi subsidi tersebut kepada daerah dilakukan berdasarkan kebijakan Menteri Dalam Negeri yang diperhitungkan dari data pegawai daerah di masing-masing daerah. SDO terdiri dari belanja pegawai, belanja non pegawai yang diarahkan dan belanja non pegawai yang diarahkan dan ditetapkan. Belanja non-pegawai yang ditetapkan terdiri dari dua kategori, yaitu, *pertama* subsidi/bantuan dan ganjaran. *Kedua*, bantuan yang dialokasikan untuk keperluan investasi di daerah. Di Indonesia, jenis investasi yang kedua ini dijalankan di bawah instruksi yang diberikan oleh presiden. Oleh karena itu sering disebut dengan Bantuan Inpres (Instruksi Presiden).

Bantuan Inpres terbagi dalam dua bentuk, yaitu bantuan khusus (*specific grant*) dan bantuan umum (*block grant*). Bantuan khusus dialokasikan berdasarkan tujuan khusus yang ditentukan oleh pemerintah pusat, seperti bantuan penunjang jalan dan jembatan kabupaten, bantuan pembangunan sekolah dasar, bantuan pembangunan sarana kesehatan, dan reboisasi. Oleh karenanya, pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk mengubah penggunaan bantuan ini untuk tujuan lain. Bantuan tersebut terdiri dari bantuan pembangunan Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II dan Desa.

Berdasarkan pengalaman yang ada selama ini, proporsi transfer bantuan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah didominasi bentuk bantuan yang bersifat khusus. Hal itu terbukti misalnya dari studi yang dilakukan oleh Mahi (2001). Transfer dana dari pemerintah pusat yang tergolong bantuan umum diperkirakan hanya sebesar 20% dari keseluruhan transfer, sementara kebanyakan dari transfer tersebut digolongkan sebagai bantuan khusus.

Di samping SDO dan Bantuan Inpres, terdapat juga bantuan yang berasal dari alokasi Daftar Isian Proyek (DIP) yang merupakan pengeluaran investasi langsung oleh pemerintah pusat. Di antara

berbagai jenis bantuan tersebut, DIP merupakan sumber pendanaan terbesar, diikuti oleh SDO dan Inpres. Dengan demikian, secara umum kondisi penerimaan pemerintah daerah pada umumnya didominasi oleh penerimaan yang berasal dari subsidi dan bantuan yang diperoleh dari pemerintah pusat. Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan bagi hasil pajak dan bukan pajak meningkat dan penerimaan subsidi/bantuan menurun, sementara pinjaman daerah tidak menunjukkan perubahan yang berarti. Hal tersebut menunjukkan pula bahwa tingkat ketergantungan propinsi-propinsi terhadap sumbangan/bantuan masih cukup besar.

Dalam penggunaan berbagai sumber penerimaan yang diperoleh pemerintah daerah itu, pelaksanaan asas dekonsentrasi oleh daerah pada umumnya dibiayai dari bantuan-bantuan inpres. Sedangkan pelaksanaan asas desentralisasi umumnya dibiayai melalui PAD. Dalam UU No. 5 tahun 1974 sebenarnya hanya disebutkan bahwa pengelolaan dana dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tersebut tanpa menyebutkan berapa besar persentase alokasi untuk masing-masing asas. Tetapi, dalam kenyataannya alokasi dana APBD untuk melaksanakan asas dekonsentrasi mencapai rata-rata 70% dari jumlah keseluruhan alokasi pembangunan setiap tahun. Sedangkan alokasi dana untuk melaksanakan asas perbantuan dan desentralisasi hanya berkisar 30%.

2. Kebijakan Fiskal Masa Otonomi Daerah

Prinsip dasar yang sering dipergunakan dalam menentukan besarnya keuangan yang dibutuhkan oleh suatu daerah otonom adalah prinsip di mana fungsi-fungsi (urusan-urusan) ditentukan terlebih dahulu, baru kemudian ditetapkan besarnya kebutuhan keuangan bagi pelaksana urusan bersangkutan (*money follows function*). Hal ini sebenarnya tidak sepenuhnya berlaku, karena di negara-negara Dunia Ketiga, pelaksanaan kebijakan distribusi keuangan dilakukan dengan mendahulukan pembagian keuangan dan barulah diikuti oleh pembagian fungsi. Konsep *money follows function* tidak mudah untuk diaplikasikan terbukti dengan belum tuntasnya rumusan pembagian kewenangan antar pemerintah daerah di Indonesia. Dalam lingkup UU No. 22 tahun 1999 inti otonomi daerah

meliputi dua hal. *Pertama*, pemberian kewenangan, dan bukan sekedar pendistribusian otoritas seperti pada UU No. 5 tahun 1974. *Kedua*, sekaligus pemberian tanggung jawab. Daerah juga bertanggung jawab membina dan melayani masyarakat.

Satu aspek yang perlu dicatat dalam desentralisasi yang dilakukan di Indonesia adalah kecepatan dan besaran dari perubahan yang dilakukan. Dalam UU No. 22/1999, seluruh fungsi pelayanan publik – kecuali pertahanan, hubungan luar negeri, kebijakan moneter dan perdagangan, serta sistem hukum - akan didesentralisasikan pada tingkat kabupaten. Propinsi sebagai tingkat pemerintahan yang lebih tinggi tidak diberikan tanggung jawab yang besar, kecuali melakukan kebijakan yang lebih bersifat koordinasi dari kebijakan pemerintah di tingkat kabupaten.

Untuk mendukung tanggung jawab yang dilimpahkan, pemerintah daerah memerlukan sumber fiskal. UU No. 25/1999 menyatakan bahwa untuk tujuan tersebut pemerintah daerah harus memiliki kekuatan untuk menarik pungutan dan pajak, dan pemerintah pusat harus mentransfer sebagian pendapatan dan atau membagi sebagian pendapatan pajaknya dengan pemerintah daerah. Struktur pajak, setelah diterapkannya UU No. 25/1999, beserta basis pajaknya untuk pemerintah pusat, propinsi, dan kabupaten/kota dirangkum dalam tabel 1.

Sumber pajak utama pemerintah propinsi berasal dari pajak kendaraan bermotor dan pajak balik nama kendaraan bermotor, yang dapat dipandang sebagai variasi pajak kekayaan dan properti. Jenis pajak daerah yang dapat diusahakan oleh pemerintah kabupaten dan kota terbatas pada tujuh jenis pajak hotel dan restoran, pajak iklan, pajak atas bahan bangunan, pajak penggunaan air, pajak hiburan, pajak IMB, dan retribusi lain-lain. Pemerintah daerah tidak akan diperkenankan untuk meningkatkan pendapatan daerah lewat pajak selain pajak yang disebutkan di atas.

Jenis-jenis pendanaan untuk membiayai pembangunan dan aktivitas rutin. Jenis-jenis pendanaan tersebut yaitu:

Tabel. 1
Struktur Pajak Setelah UU No. 25/1999

No	Jenis Pajak	Pemerintah Pusat		Pemerintah Provinsi		Pemerintah Kabupaten/Kota	
		Pangsa (%)	Basis Pajak	Pangsa (%)	Basis Pajak	Pangsa (%)	Basis Pajak
1	Pajak Penghasilan	100	Besar	-	-	-	-
2	Pajak Pertambahan Nilai	100	Besar	-	-	-	-
3	Pajak Ekspor	100	Besar	-	-	-	-
4	Potongan Impor	100	Besar	-	-	-	-
5	Kendaraan Bermotor	100	Besar	-	-	-	-
6	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	100	Besar	-	-	-	-
7	Pajak Bahan Bakar	-	-	10	Besar	45	Besar
8	Pajak Bumi & Bangunan	10	Besar	16	Sedang	64	Besar
9	Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan	20	-	16	-	64	Sedang
10	Hotel dan Restoran	-	-	-	-	100	Bervariasi, Sedang
11	Penerangan Jalan	-	-	-	-	100	Sedang
12	Iklan	-	-	-	-	100	Sedang
13	Bahan Bangunan	-	-	-	-	100	Kecil
14	Air Minum	-	-	-	-	100	Kecil

Sumber: UU No. 25/1999; Brodjonegoro & Asanuma (2000: 6-8); Widjaja (2002), dikutip dalam Mudradjad Kuncoro (2004).

Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN, yang dialokasikan kepada Daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Menurut UU No. 25/1999 pasal 6, Dana Perimbangan Terdiri dari:

- a. Bagian Daerah (Dana Bagi Hasil) dari PBB, BPHTB, PPh orang pribadi dan SDA (Sumber Daya Alam).
- b. Dana Alokasi Umum (DAU)
- c. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Bagi Hasil

Untuk mengatasi kurangnya sumber pajak tersebut, UU No. 25/1999 menyediakan dana bagi hasil yang dibagi berdasarkan persentase tertentu bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pendapatan pemerintah pusat dari eksploitasi sumber daya alam, seperti minyak dan gas, pertambangan, dan kehutanan dibagi

dalam proporsi yang bervariasi antara pemerintah pusat, provinsi, kota dan kabupaten.

Penerimaan negara yang dibagihasilkan terdiri dari:

a. Penerimaan Pajak

- 1) Pajak Bumi dan Bangunan
- 2) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).
- 3) PPh Orang Pribadi

b. Penerimaan Bukan Pajak (SDA)

- 1) Sektor Kehutanan
- 2) Sektor Pertambangan Umum
- 3) Sektor Minyak Bumi dan Gas Alam
- 4) Sektor Perikanan

Dana Alokasi Umum

Hal penting dari pengaturan keuangan menurut UU No. 25/1999 adalah provisi berupa transfer antardaerah dari pusat ke kabupaten dan kota, yang disebut dengan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Diperkenalkannya DAU dan DAK berarti menghapus Subsidi Daerah Otonom dan Dana Inpres yang diperkenalkan era Soeharto.

DAU merupakan *block grant* yang diberikan kepada semua kabupaten dan kota untuk tujuan mengisi kesenjangan antara kapasitas yang kebutuhan fiskalnya, dan didistribusikan dengan formula berdasarkan prinsip-prinsip tertentu yang secara umum mengindikasikan bahwa daerah miskin dan terbelakang harus menerima lebih banyak daripada daerah kaya. dengan kata lain, tujuan penting alokasi DAU adalah kerangka pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik antar pemda di Indonesia. Undang-undang No. 25/1999 pasal 7 menggariskan bahwa pemerintah pusat berkewajiban menyangkut paling sedikit 25% dari Penerimaan Dalam Negerinya dari bentuk DAU.

Secara definisi, Dana Alokasi Umum dapat diartikan sebagai berikut (Sidik, 2003):

- a. satu komponen dari Dana Perimbangan pada APBN, yang pengalokasiannya didasarkan atas konsep Kesenjangan Fiskal atau Celah Fiskal (*Fiscal Gap*), yaitu selisih antara Kebutuhan Fiskal dengan Kapasitas Fiskal.
- b. instrumen untuk mengatasi *horizontal imbalance*, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah di mana penggunaannya ditetapkan sepenuhnya oleh daerah.
- c. *Equalization grant*, yaitu berfungsi untuk menetralisasi ketimpangan kemampuan keuangan dengan adanya PAD, Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil SDA yang diperoleh daerah.

Dana Alokasi Khusus

DAK ditujukan untuk daerah khusus yang terpilih untuk tujuan khusus. Karena itu, alokasi yang didistribusikan oleh pemerintah pusat sepenuhnya merupakan wewenang pusat untuk tujuan nasional khusus. Kebutuhan khusus dalam DAK meliputi:

- a. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah terpencil yang tidak mempunyai akses yang memadai ke daerah lain;
- b. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik didaerah yang menampung transmigrasi;
- c. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik yang terletak di daerah pesisir/kepulauan dan tidak mempunyai prasarana dan sarana yang memadai;
- d. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah guna mengatasi dampak kerusakan lingkungan.

UU No. 25/1999 pasal 8 menggariskan bahwa kebutuhan khusus yang dapat dibiayai dengan DAK antara lain kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus Dau, dan atau kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. Sebesar 40% penerimaan negara yang berasal dari Dana Reboisasi disediakan kepada daerah sebagai DAK. DAK diberikan

kepada daerah tertentu berdasarkan usulan daerah dengan menyediakan dana pendamping 10% yang berasal dari penerimaan umum APBD (kecuali untuk DAK Reboisasi).

Persyaratan untuk memperoleh DAK sebagai berikut:

- a. Daerah perlu membuktikan bahwa daerah kurang mampu membiayai seluruh pengeluaran usulan kegiatan tersebut dari PAD, Bagi Hasil Pajak dan SDA, DAU, Pinjaman Daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah.
- b. Daerah menyediakan dana pendamping sekurang-kurangnya 10% dari kegiatan yang diajukan (dikecualikan untuk DAK dari Dana Reboisasi).
- c. Kegiatan tersebut memenuhi kriteria teknis sektor/kegiatan yang ditetapkan oleh Menteri Teknis/Instansi terkait.

Kegiatan DAK berdasarkan PP 104/2000 meliputi:

- a. DAK digunakan untuk membiayai investasi pengadaan dan atau peningkatan dan atau perbaikan prasarana dan sarana fisik dengan umur ekonomis panjang;
- b. Dalam keadaan tertentu, DAK dapat membantu membiayai pengoperasian dan pemeliharaan prasarana dan sarana tertentu untuk periode terbatas, tidak melebihi 3 (tiga) tahun.

Pinjaman Daerah

Pemerintah daerah diberikan kewenangan berdasarkan UU No. 22/1999 untuk mencari pinjaman baik domestik maupun dari luar negeri, dari institusi keuangan multilateral dan agen pemberi bantuan dan pemerintah pusat seperti juga dari institusi keuangan swasta. Walaupun demikian, terdapat pembatasan tertentu yang dirancang dengan tujuan untuk menjamin manajemen keuangan yang berhati-hati pada pemerintah daerah. Utang jangka panjang terbatas untuk pembangunan infrastruktur yang dapat menghasilkan pendapatan, sedangkan utang jangka pendek hanya dapat digunakan untuk operasi keuangan untuk penyesuaian aliran kas musiman. Utang jangka panjang tidak boleh melebihi 75% pendapatan umum, rasio bunga dari utang jangka panjang tidak boleh lebih dari 2,5 kali, dan

utang jangka pendek tidak boleh melebihi 1/6 total anggaran belanja. Pinjaman internasional harus melalui pemerintah pusat. Ketentuan penting dalam peraturan pemerintah adalah kewenangan Menteri Keuangan untuk mengawasi pinjaman daerah untuk tujuan kebijakan ekonomi makro.

Berdasarkan UU No. 25/1999, terutama pasal 11-14, pemerintah daerah diperbolehkan untuk mengajukan pinjaman dengan syarat:

- a. Semua pinjaman daerah harus mendapatkan pengesahan dari DPRD dan pemerintah pusat;
- b. Pinjaman jangka pendek hanya untuk kebutuhan aliran keuangan dan harus segera dibayar penuh pada tahun anggaran yang sama. Sementara itu, pinjaman jangka panjang digunakan untuk membiayai infrastruktur daerah dan selayaknya merupakan proyek yang menghasilkan pendapatan bagi daerah harus dalam rangka kepentingan sosial. Selanjutnya, pemerintah daerah menunjukkan kapasitasnya dalam membayar kembali pinjaman tersebut. Namun demikian, mengacu pada formula dalam PP 107/2000, tidak semua daerah harus demikian karena adanya perbedaan yang besar antara daerah yang mempunyai kemampuan finansial yang kuat dan daerah yang tidak mempunyai kemampuan finansial;
- c. Tidak boleh melakukan pinjaman daerah yang melampaui batas jumlah pinjaman yang ditetapkan.

Isu lain berkenaan dengan pinjaman pemerintah daerah adalah (Simanjuntak, 2003):

- a. Sebagian besar pemberi pinjaman eksternal segan untuk mengadakan persetujuan pinjaman dengan pemerintah lokal; mereka lebih menyukai *onlending mechanism (two step loan)*.
- b. Kerangka kerja tentang pengaturan dan sistem yang ada tidak terlalu mendukung pengembangan risiko mekanisme pinjaman daerah.
- c. Pemerintah daerah belum berpengalaman dalam melakukan *hedging* untuk mengendalikan risiko perubahan kurs luar negeri.

- d. Pinjaman yang lalu lebih terakumulasi dan terkonsentrasi pada sektor air minum/PDAM (contoh yang cukup signifikan adalah pinjaman sekitar Rp 4 miliar).

Dalam konteks otonomi daerah, begitu juga dengan ketahanan fiskal, mekanisme pinjaman daerah harus dikembangkan. Hal ini dapat dilihat dari sisi permintaan dan sisi penawaran. Dilihat dari sisi permintaan, ada beberapa indikasi bahwa permintaan untuk pinjaman pemerintah daerah memang ada. Pada kenyataannya, hal tersebut dapat dikategorikan menjadi tiga, yaitu; pemerintah daerah yang mempunyai kemampuan finansial yang kuat, pemerintah daerah mempunyai kemampuan finansial moderat, dan pemerintah daerah yang memiliki kemampuan finansial lemah.

3. Persoalan dalam Pelaksanaan Kebijakan Fiskal

Reformasi kebijakan fiskal yang dimaksudkan untuk mengerahkan segala potensi peran-peran institusi daerah untuk mengelola anggaran. Untuk mengelola anggaran diperlukan sumber daya manusia yang memiliki kapabilitas tertentu dan akuntabilitas publik. Tuntutan pengelolaan anggaran dan perencanaan pembangunan yang lebih transparan merupakan isu sentral yang mengemuka untuk pemulihan ekonomi melalui pinjaman luar negeri. Prinsip-prinsip *budged transparency* menurut IMF dalam pengelolaan pemerintahan dan anggaran yang harus dipenuhi untuk mewujudkan akuntabilitas publik adalah;⁸

- a. Adanya kejelasan pembagian peran dan tanggung jawab antara pemerintah (dalam bentuk kebijakan dan regulasi) di sektor masyarakat yang jelas, terbuka dan tidak diskriminatif. Termasuk didalamnya adalah kejelasan alokasi dan tanggung jawab baik antar tingkatan pemerintah maupun antar sektor/bidang/unit organisasi dalam pemerintahan yang sederajat. Dalam hal penggunaan dana *extra budget*, harus ada keterkaitan erat antara aktivitas yang dibiayai oleh anggaran dan tetap mengindahkan prioritas kebutuhan.
- b. Adanya kejelasan dasar dan kerangka hukum serta administrasi atas pengelolaan anggaran. Pengelolaan anggaran harus dilandasi kaidah-kaidah administrasi yang

- menyeluruh, didukung oleh sistem akuntansi yang baik, sistem dan prosedur pelaporan, pemeriksaan dan pertanggungjawaban yang lengkap. Segala bentuk pungutan pemerintah (atau oleh instansi/petugas pemerintah) harus dilandasi peraturan perundang-undangan yang semestinya, mudah diakses dan diketahui masyarakat (terutama oleh wajib bayar).
- c. Tersedianya informasi yang benar dan relevan bagi masyarakat dalam hal pengelolaan anggaran dan pelaksanaan pembangunan meliputi rincian penerimaan, pengeluaran, posisi hutang dan kaitan dengan kiprah perusahaan milik pemerintah. Informasi tentang aktivitas-aktivitas yang didanai oleh dana *extra budget* juga harus tersedia secara jelas. Publikasi tentang informasi-informasi ini harus dilakukan secara periodik.
 - d. Adanya komitmen terhadap penyajian informasi yang komprehensif, realistis dan periodik kepada masyarakat secara berkala dan kontinyu, termasuk identifikasi adanya penyimpangan dari rencana yang telah ditetapkan (internal audit yang berjalan efektif).
 - e. Adanya keterbukaan dalam pelaporan anggaran mulai tahap persiapan, penyusunan, pelaksanaan sampai pelaporan termasuk yang melatarbelakangi keputusan dalam pengelolaan anggaran serta kesinambungannya (sustainable fiscal policy). Sistem anggaran yang dianut harus dispesifikasi dengan jelas bagi publik yang berminat mengetahui, termasuk kejelasan tentang parameter kunci dan asumsi yang melandasi anggaran serta identifikasi atas perkiraan dan kemungkinan dalam bidang ekonomi dan politik yang mempengaruhi anggaran.
 - f. Format yang rinci atas susunan anggaran dan penyajiannya sehingga memudahkan dilakukan analisis dan kritisi atas kebijakan anggaran oleh pihak luar dalam rangka akuntabilitas publik. Susunan anggaran harus menampilkan informasi penerimaan dan pengeluaran yang meliputi klasifikasi jenis, tujuan, fungsi (unit organisasi) dan pem-

biayaan berikut sumber pembiayaannya (untuk dana budget maupun extra budget).

- g. Spesifikasi atas prosedur pelaksanaan dan pemantauan pengeluaran yang telah disetujui yang didukung dengan dibangunnya sistem akuntansi yang komprehensif dan terintegrasi. Dalam hal ini termasuk kejelasan mengenai prosedur pengadaan barang dan pengeluaran lainnya. Pelaksanaan anggaran juga harus diaudit secara internal dengan prosedur audit yang terbuka untuk dikaji ulang.

Integritas tinggi atas laporan-laporan fiskal yang diajukan, semata-mata untuk kepentingan umum dan lepas dari maksud buruk apapun. Badan yang melakukan audit atas pengelolaan anggaran harus disetujui oleh legislatif, badan statistik resmi dan bersifat independen.

Persoalan yang muncul dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal diantaranya adalah:

- a. Equalisasi Fiskal

Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal seharusnya ditujukan untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat banyak, terutama untuk pembangunan yang akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tetapi, fakta menunjukkan bahwa komitmen dan kemampuan daerah dalam pengurangan kemiskinan sangatlah lemah. Hampir 75% pemerintah daerah di Indonesia menghabiskan lebih dari 60% anggarannya untuk pengeluaran rutin (seperti gaji, perawatan kantor, operasional dan sebagainya).⁹ Tidak banyak sumber daya yang dimiliki daerah untuk menciptakan program yang berkaitan dengan pengurangan kemiskinan melalui pengeluaran pembangunan.

Secara konseptual, otonomi daerah bertumpu pada pemusatan pembangunan dan pengelolaan di daerah. Oleh karena itu, asumsi yang dibangun adalah daerah akan mengalami peningkatan baik secara pengelolaan maupun secara finansial. Tetapi, pada pelaksanaannya, dana masih terkonsentrasi di provinsi yang mewakili pemerintah pusat, sehingga untuk merealisasikan pembangunan yang berbasis di kota maupun kabupaten masih belum terlaksana secara optimal. Padahal,

seharusnya dana berada di daerah untuk dikelola oleh pemerintah daerah setempat, dan tidak di provinsi yang pada dasarnya hanya memiliki fungsi koordinasi.

Persoalan lain yang berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah kenyataan bahwa daerah-daerah tidak memiliki kemampuan finansial yang sama. Ada daerah yang memiliki kemampuan finansial yang tinggi, moderat dan rendah. Daerah-daerah yang memiliki kemampuan finansial yang tinggi seharusnya tidak lagi mendapatkan dana yang sama dari pusat. Karena penerimaan pusat berasal dari sumber-sumber daerah dan sumber-sumber lain seperti pajak dan hutang luar negeri, maka daerah yang memiliki kemampuan finansial besar memiliki kewajiban untuk membagi sumber dayanya kepada daerah yang kemampuan finansialnya rendah. Tetapi sharing tersebut masih dipertanyakan efektivitasnya. Pertanyaan yang paling mendasar adalah apakah daerah kaya mau mensubsidi daerah yang tidak mampu, sebab masing-masing daerah memiliki tendensi untuk daerahnya dan bahkan bersaing dalam hal pengumpulan PAD (Pendapatan Asli Daerah).

b. Manajemen Keuangan di Daerah

Aset-aset milik pusat yang berada di daerah kerap kali menimbulkan permasalahan dalam hal pengelolaannya. Perusahaan-perusahaan negara seperti BUMN atau BUMD milik pemerintah pusat dan provinsi. Otonomi kemudian diartikan dengan peningkatan PAD dengan cara mengerahkan, menggalakkan dan intensifikasi sumber-sumber penerimaan daerah. Akhirnya, perusahaan-perusahaan milik pemerintah pusat yang berada di daerah menjadi sumber konflik, karena pemerintah daerah merasa berhak atas pendapatan yang diperoleh perusahaan milik negara tersebut, sedangkan pemerintah pusat cenderung mempertahankan perusahaan negara dan fasilitas negara karena membiayai operasional perusahaan.

Perusahaan-perusahaan yang produktif cenderung untuk diperebutkan antara daerah dengan pemerintah pusat. Tetapi, fasilitas umum seperti misalnya jalan cenderung diabaikan pemeliharannya. Karena tidak aneh, jika pada saat inifasilitas

jalan terutama jalan provinsi banyak mengalami kerusakan. Pemerintah pusat menilai bahwa daerah yang menikmati fasilitas harus menanggung sebagian biaya pemeliharaan, sedangkan daerah menilai bahwa pemeliharaan jalan tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah pusat sepenuhnya karena proyek pembangunannya pun tidak melibatkan pemerintah daerah.

Jenis-jenis pemasukan menjadi persoalan tersendiri karena pendapatan dari pajak seperti Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), pajak kendaraan bermotor masih menjadi sumber pajak utama pemerintah provinsi, padahal objek pajak berada dalam wilayah kota atau kabupaten. Padahal, sumber pajak tersebut merupakan sumber pajak terbesar. Pemerintah pusat, seharusnya mengalihkan sebagian pendapatnya kepada daerah sebagai daerah objek pajak. Karena itu, pemerintah kota dan kabupaten cenderung untuk menggali pendapatan lain selain pajak dengan cara menggalakkan penarikan retribusi.

Perluasan jenis retribusi tersebut dimungkinkan karena kabupaten/kota diberikan keleluasaan untuk menambah dengan jenis pajak baru dengan rambu-rambu dan kriteria yang harus diikuti.¹⁰ Peraturan ini memicu munculnya jenis-jenis retribusi yang pada prakteknya memberatkan masyarakat dan menyebabkan kenaikan pada harga-harga kebutuhan pokok. Misalnya, retribusi yang dipungut dari proses pengangkutan hasil bumi ke pasar biasanya melalui retribusi yang berlapis-lapis, dan ini menyebabkan makin mahalnya harga hasil bumi dipasaran. Dari praktek pemungutan pajak ini pertanyaan yang muncul adalah siapakah yang mengelola pajak, retribusi, parkir, transportasi dan angkutan.

c. Budgetting Behavior (Perilaku Budgeting)

Budgeting di masa lalu didominasi oleh asumsi dinas-dinas bahwa pendanaan telah diplot oleh pemerintah pusat untuk masing-masing daerah, sehingga pemerintah daerah tidak perlu mengajukan usulan pembangunan kepada pemerintah pusat. Dalam prakteknya, pola seperti ini memunculkan berbagai kasus proyek fiktif, atau proyek-proyek yang tujuannya hanyalah untuk menghabiskan anggaran. Yang menjadi pertimbangan para

birokrat pada waktu itu tidak terlepas dari upaya bagaimana menyerap anggaran yang dialokasikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebesar-besarnya.

Pola-pola pendanaan yang sentralistik seperti ini embodied dengan cara berpikir para birokrat di daerah yang mempengaruhi sistem, mekanisme dan prosedur pembangunan. Kebiasaan-kebiasaan seperti serba menunggu perintah, tidak dapat berinisiatif dalam arti selalu terpaksa pada Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Petunjuk Teknis) masih menjadi arus utama (mainstream) cara berpikir para pejabat daerah. Akhirnya, persoalan utama yang mengemuka sekali lagi adalah siapa yang diuntungkan dan kepada siapa program pembangunan ditujukan. Untuk memaksimalkan potensi daerah, diperlukan upaya-upaya penggalian kembali kreativitas lokal agar pengelolaan keuangan daerah dapat dipergunakan sepenuhnya untuk kesejahteraan masyarakat.

Pemahaman yang salah terhadap otonomi daerah juga menjadi hal yang mempengaruhi arah dari desentralisasi fiskal di tingkat pengambilan kebijakan, yang dalam jangka waktu panjang akan berakibat buruk pada tata pemerintahan yang berpihak pada rakyat. Desentralisasi fiskal cenderung diartikan sebagai kesempatan untuk menggali sumber dana sebesar-besarnya dari rakyat melalui jalur-jalur legal, seperti pajak dan retribusi, serta mengeksploitasi sumber daya alam (SDA) untuk kepentingan daerah, daripada memperjuangkan kepentingan penduduk asli dalam pemerintahan atau pembangunan yang sebenarnya merupakan spirit dari pelaksanaan otonomi daerah

4. Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah: Money Follows Function VS Function Follows Money

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di tahap awal implementasi otonomi daerah menunjukkan kelemahan dalam beberapa hal, terutama yang terkait dengan beberapa peraturan yang belum dapat dijalankan secara optimal. Kebutuhan terhadap desentralisasi bagi Indonesia menjadi sesuatu yang tidak dapat ditunda-tunda. Selama hampir separuh abad pemerintah tidak

pernah secara serius mengimplementasikan secara serius mengenai peraturan tentang perimbangan keuangan Pusat-Daerah. Satu tujuan desentralisasi fiskal adalah perbaikan efisiensi ekonomi, perbaikan akuntabilitas, peningkatan mobilisasi dana dan keadilan.¹¹

Undang-undang No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan UU kedua yang mengatur perimbangan keuangan pusat-daerah setelah UU No. 32/1956 mengenai Perimbangan Keuangan Antar Negara dengan Daerah-Daerah. Besarnya keuangan yang diperoleh daerah berdasarkan UU No.32/1956 ini berdasarkan indikator yang meliputi: (1) luas daerah; (2) jumlah penduduk; (3) potensi perekonomian; (4) tingkat kecerdasan masyarakat; (5) tingkat kemahalan; (6) panjang jalan yang harus diurus daerah; (7) panjang saluran pengairan yang diurus daerah, dan; (8) apakah suatu daerah berupa kepulauan atau tidak. Dalam prakteknya, undang-undang ini tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah. Kegagalan tersebut disebabkan karena di samping negara ketika itu mengalami defisit anggaran, juga disebabkan ketidakmampuan administrasi daerah dan keterbatasan jumlah serta kualitas aparatur pemerintah lokal.

Selama pemerintahan Orde Baru, meskipun UU No. 32/1956 secara legalitas masih berlaku, tetapi tidak pernah dilakukan revisi atau dicabut sama sekali. Pemerintah Soeharto ketika itu menggunakan UU No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang beberapa pasal didalamnya mengatur masalah-masalah yang berkaitan dengan keuangan daerah. Paling tidak terdapat sekitar 10 pasal dari UU No. 5/1974 yang mengatur masalah-masalah keuangan daerah, diantaranya yaitu: (1) pasal 55 tentang sumber-sumber pendapatan daerah; (2) pasal 56 tentang pajak daerah diatur oleh UU; (3) pasal 57 tentang perimbangan keuangan pusat-daerah yang diatur UU; (4) ketentuan pajak dan retribusi daerah diatur dengan UU; (5) pasal 59 tentang perusahaan daerah, yang juga diatur dengan UU; (6) pasal 60 tentang perda sebagai sumber pendapatan daerah; (7) pasal 61 tentang hutang piutang daerah; (8) pasal 62 tentang

pertanggungjawaban keuangan kepala daerah; (9) pasal 63 tentang pengaturan barang milik daerah; dan (10) pasal 64 tentang pengaturan APBN/APBD.

Meskipun dalam UU No. 5/1974 (pasal 57) sudah diamanatkan akan dikeluarkannya UU yang mengatur perimbangan keuangan pusat-daerah, namun selama hampir tiga puluh tahun Soeharto berkuasa UU perimbangan tersebut tidak pernah menjadi kenyataan. Keuangan daerah berdasarkan UU No. 5/1974 tergantung kepada: (1) pendapatan asli daerah (PAD) yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan daerah, dan hasil daerah yang sah lainnya; (2) pendapatan dan bantuan yang berasal dari pemberian pemerintah melalui berbagai inpres (instruksi presiden) dan bantuan pembangunan. Dapat dikatakan bahwa daerah ketika itu sangat bergantung pada subsidi dan berbagai bentuk inpres (Inpres Desa, Inpres Kabupaten, Inpres Sekolah Dasar, Inpres Kesehatan, Inpres Provinsi, Inpres Pasar, Inpres Penghijauan dan Inpres Jalan).¹²

Sistem pengaturan pengelolaan keuangan daerah model inpres merupakan bentuk pengaturan keuangan daerah yang sangat sentralistis. Ketergantungan daerah terhadap pusat tidak hanya dalam hal pendapatan keuangan daerah, tetapi juga termasuk perencanaan, jumlah alokasi dana, administrasi keuangan dan “petunjuk” lainnya yang lebih menguntungkan kepentingan pusat. Dampak ketergantungan keuangan daerah pada pusat adalah matinya desentralisasi keuangan daerah dan sekaligus juga semakin tidak berdayanya masyarakat lokal untuk mewujudkan otonomi daerah sebagai upaya untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Sejak awal kemerdekaan, Indonesia telah mengalami persoalan perimbangan keuangan pusat-daerah. Ketidakadilan yang dilakukan pemerintah pusat menimbulkan ketegangan di daerah sebagai protes terhadap kebijakan keuangan yang dinilai merugikan daerah. Meskipun ketegangan tidak hanya disebabkan oleh masalah perimbangan keuangan semata, tetapi juga adanya eksploitasi sumber daya alam secara besar-besaran dan eksploitasi daerah secara politis untuk mem-

pertahankan kekuasaan para pejabat di pusat, tetapi inti dari ketegangan tersebut bersumber dari ketidakadilan dalam hal perimbangan keuangan.

Kekecewaan daerah terhadap pusat mencapai titik kulminasi pada saat tumbangnya kekuasaan Soeharto di tahun 1998. Daerah-daerah kaya sumber daya alam menuntut pemerintah pusat untuk mulai memikirkan bagi hasil yang menguntungkan daerah. Selama ini, daerah penghasil tambang relatif tidak dapat menikmati hasil kekayaan alam yang dimiliki. Beberapa daerah seperti Aceh dan Papua bahkan secara terang-terangan menuntut kemerdekaan. Persoalan serius lain yang terkait dengan mekanisme keuangan yang sentralistis adalah ketergantungan daerah terhadap pusat yang sangat tinggi. Jika daerah-daerah kaya sumber daya alam menuntut porsi yang besar dalam pembagian pendapatan, sebaliknya daerah-daerah yang minim sumber daya alam mengalami kegalauan jika diharuskan mencari pendapatan sendiri.

Persoalan lain yang menyangkut kebijakan fiskal di masa lalu adalah mandulnya kreativitas daerah untuk mengelola sumber keuangan. Hal ini disebabkan daerah selalu mendapatkan alokasi dana dari pusat tanpa perencanaan yang dimulai dari kebutuhan daerah. Hubungan keuangan antara pusat daerah menjadi hubungan yang sangat hirarkis dan dependen, dimana daerah menjadi subordinat dalam hubungan tersebut. Sementara itu, daerah dituntut untuk mengerahkan segala inisiatif dan kreativitas untuk membangun wilayahnya dan mengelola keuangan secara lebih mandiri.

Tujuan otonomi daerah adalah kebijakan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antardaerah, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan sesuai dengan kebutuhan, potensi dan karakteristik di daerah masing-masing. Peningkatan kualitas ini diberikan melalui peningkatan hak dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya sendiri.

Satu dari beberapa faktor pendorong program desentralisasi adalah pengalaman kebijakan pembangunan pemerintah Orde

Baru yang sentralistik. Pembangunan tidak didasarkan pada kondisi lokal, yang mengakibatkan kesenjangan antara daerah-daerah kaya dengan daerah-daerah miskin, antara Jawa-Luar Jawa dan Kawasan Barat Indonesia dengan Kawasan Timur Indonesia. Kesenjangan antardaerah ini cukup tinggi ditinjau dari berbagai indikator seperti pendapatan per kapita antardaerah, konsumsi per kapita antardaerah, dan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan.

Pada kenyataannya, hanya daerah-daerah kaya sumber daya alamnya, sumber daya manusia, infrastuktur yang baik dan tingkat industrialisasi yang sudah matang saja yang dapat mempercepat pembangunan daerah. Sementara, bagi daerah yang miskin sumber daya alam, kurang sumber daya manusia, dan miskin infrastrukturnya, kemungkinan akan mengalami kesulitan mempercepat pembangunan di daerahnya. Mencermati kesenjangan yang terjadi antardaerah, maka yang perlu dilakukan adalah melakukan upaya mengurangi kesenjangan dan disparitas pendapatan antardaerah. Untuk itu, harus diupayakan bagaimana melaksanakan desentralisasi fiskal dalam mengatasi masalah kesenjangan pendapatan antardaerah.

Ketergantungan fiskal daerah terhadap pusat diantaranya disebabkan oleh rendahnya PAD. Setidaknya ada lima penyebab rendahnya PAD yang pada gilirannya menyebabkan tingginya ketergantungan terhadap subsidi dari pusat (Kuncoro, 2004). *Pertama*, kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah. Meskipun laba yang diperoleh dari BUMD relatif tinggi sekitar 24,5 persen, namun sumbangan terhadap pendapatan daerah relatif kecil. Rata-rata rasio pembagian laba BUMD terhadap total pendapatan APBD hanya sebesar 2,14 persen per tahun.

Kedua, tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan. Semua pajak utama, yang paling produktif adalah *buoyant* baik pajak langsung dan tidak langsung, ditarik oleh pusat. Pajak penghasilan badan maupun perorangan (termasuk migas), Pajak Pertambahan Nilai, bea cukai, PBB, royalti/IHH/IHPH (atas minyak, pertambangan, kehutanan) semua dikelola administrasi dan

ditentukan tarifnya oleh pusat. Dua yang terakhir memang telah merupakan *sharing revenues* (penerimaan bagi hasil), namun kontribusinya dalam penerimaan daerah relatif masih kecil atau sekitar 6,8 persen dari APBD. Alasan sentralisasi perpajakan sering dikemukakan sebagai upaya mengurangi disparitas antardaerah, efisiensi administrasi dan keseragaman perpajakan.

Penyebab *ketiga* yaitu, kendati pajak daerah cukup beragam, ternyata hanya sedikit yang dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan. Pajak daerah yang ada saat itu berjumlah 50 jenis pajak, tetapi yang dianggap bersifat ekonomis bila dilakukan pemungutannya hanya terdiri dari 12 jenis pajak saja.

Penyebab *keempat* lebih bersifat politis. Timbul kekhawatiran jika daerah memiliki sumber keuangan yang besar akan mendorong terjadinya gerakan separatis. Kasus Yugoslavia dan Uni Soviet seringkali sebagai acuan kuatnya daerah untuk mendorong disintegrasi. Dan kenyataannya, kedua negara tersebut mengalami disintegrasi yang sangat parah. Karena itu, ketergantungan fiskal daerah terhadap pusat dipertahankan untuk dapat mengendalikan daerah.

Penyebab *kelima* dari ketergantungan fiskal daerah terhadap pusat adalah kelemahan dalam pemberian subsidi dari pemerintah kepada daerah. Selama ini pusat memberikan subsidi dalam bentuk blok (*block grants*) dan spesifik (*specific grants*). Subsidi blok adalah bentuk subsidi dimana daerah memiliki keleluasaan dalam penggunaan dana. Sedangkan penggunaan dana subsidi spesifik sudah ditentukan oleh pemerintah pusat dan daerah tidak memiliki keleluasaan dalam penggunaan dana tersebut. Apabila dilihat dari sisi jumlah bantuan yang diterima, daerah lebih banyak menerima bantuan yang berupa subsidi spesifik. Tidak berlebihan jika dalam hal ini dapat dikatakan bahwa pemerintah pusat memberikan wewenang yang sangat kecil kepada daerah untuk merencanakan pembangunannya.

Minimnya kewenangan daerah dalam hal pengelolaan anggaran membuat daerah kesulitan dalam mengambil inisiatif untuk merencanakan pembangunan. Terlebih lagi, daerah hampir tidak dapat melepaskan diri dari petunjuk pelaksanaan pem-

bangunan yang biasanya disebut sebagai juklak dan juknis. Pembangunan fisik di daerah relatif tinggi, tetapi ketergantungan fiskal daerah tetap besar. Artinya, hingga saat ini pembangunan ekonomi tetap menjadi *mainstream* pemerintah pusat agar ketergantungan fiskal daerah tetap tinggi dan dengan demikian daerah tetap dapat dikendalikan.

Kesulitan dalam mengimplementasikan perimbangan fiskal pusat-daerah adalah kemauan politik dari pemerintah pusat dan mentalitas pemerintah daerah. Di satu sisi, pusat masih setengah hati untuk membiarkan daerah menggunakan dana-dana sesuai dengan fungsinya (*local discretion*). Pengaturan masalah keuangan daerah masih bersifat '*setengah hati*' karena kebijakan fiskal lebih ditekankan pada pembagian proporsi, bukan pada pemberian kewenangan yang luas dalam bidang keuangan daerah. Padahal, dengan dengan kewenangan tersebut uang dapat dicari semaksimal mungkin dengan memperhatikan potensi daerah.

Persoalan pemberian kewenangan yang setengah hati terhadap daerah bukanlah satu-satunya persoalan yang krusial. Permasalahan yang berkaitan dengan desentralisasi fiskal yaitu pemerintah daerah yang hampir tidak memiliki inisiatif perencanaan, implementasi dan pengawasan pembangunan. Daerah pun kurang memahami mekanisme partisipasi dan keterlibatan masyarakat secara nyata dalam pembangunan. Padahal, dalam otonomi, daerahlah yang harus proaktif dalam mengupayakan dan penggunaan dana pembangunan. Dominasi transfer dari pusat menyebabkan pemerintah daerah baik secara teknis dan psikologis mengalami ketergantungan yang besar terhadap pusat. Daerah-daerah hanya diberi uang dengan bentuk proyek berikut teknis pelaksanaannya. Proses yang berlangsung selama lebih dari tiga puluh tahun turut membentuk mentalitas para pejabat di daerah. Di masa Orde Baru daerah-daerah terbiasa dengan kebijakan anggaran dengan filosofi "***function follows money***" dimana daerah hanya diberi anggaran pembangunan yang perencanaannya dilakukan di pusat. Filosofi ini harus diubah menjadi "***money follows function***" dimana

daerah diberi kewenangan yang luas dalam bidang politik, sosial dan ekonomi untuk memperoleh dana pembangunan (Gaffar, 1998). Untuk mengimplementasikan kebijakan fiskal yang desentralistis, mentalitas aparatur daerah dalam pengelolaan dana harus mengalami perubahan yang mendasar.

Catatan:

- ¹ Mudrajad Kuncoro, *Otonomi Daerah dan Pembangunan Daerah; Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Jakarta: Erlangga, 2004, hal. 20.
- ² Allen, dikutip dalam Mudrajad Kuncoro.
- ³ Harian Kompas, 6 November 2004.
- ⁴ Harian Kompas, 6 November 2004.
- ⁵ Begitu pasifnya masyarakat pada tingkat desa, sehingga dalam banyak kasus seperti pada pelaksanaan program JPS, mereka seringkali mengalami kebingungan manakala dianjurkan oleh Lurah untuk mengajukan usul mengenai apa yang dibutuhkan masyarakat dan jenis program pembangunan yang terbaik bagi mereka. Pada umumnya masyarakat menyerahkan keputusan kepada tokoh-tokoh masyarakat yang biasanya terdiri dari pensiunan karena senioritas dalam hal usia, pegawai negeri, tokoh agama, anggota militer, dan kelompok masyarakat kaya, yang sering mendermakan sebagian hartanya.
- ⁶ Loekman Soetrisno, *Demokratisasi Ekonomi dan Pertumbuhan Politik*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1997, hal. 195.
- ⁷ Laporan Eksekutif Penelitian “*Reformasi Tata Peperintahan dan Otonomi Daerah*”, Pusat Studi kepentingan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada bekerjasama dengan Kemitraaan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2002, hal. 25
- ⁸ Brahmantio Isdijoso, et. al., *Prospek Penerapan Budget Tranparency dalam Pelaksanaan otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal Di Daerah Kota dan Kabupaten di Indonesia*, Jakarta: Center for Economic and Social Studies, 2001, hal. 4-7.
- ⁹ Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah; Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2004, hal. 173.
- ¹⁰ Mudrajad Kuncoro, *op. cit.*, hal. 28.
- ¹¹ Richard M. Bird, seperti dikutip oleh Alfitra Salamm dalam *Desentralisasi dan Otonomi Daerah; Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2005, hal. 278.
- ¹² Anwar Shah, seperti dikutip dalam Alfitra Salamm, *ibid.*, hal. 279.

BAB III

OTONOMI DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

A. Peran Negara Dalam Kerangka *Welfare State*

Negara merupakan institusi yang agung karena dalam lembaga inilah seluruh kepentingan dan hak-hak rakyat diselenggarakan. Negara memiliki kewenangan dan otoritas untuk melaksanakan tugasnya. Hanya saja, peran negara merefleksikan andil negara terhadap kelompok masyarakat yang pada saat itu berkuasa. Karena itu, dapat dipertanyakan apakah sebenarnya orientasi negara? Apakah negara sebenarnya mencerminkan dan memperjuangkan golongan pemilik modal? Ataukah negara dijadikan sebagai arena kegiatan ekonomi dan karena itu peranan negara menjadi dominan terhadap rakyatnya? Karena itulah ada yang ingin mempertahankan peranan negara sebagai regulator sekaligus aktor dalam kegiatan ekonomi.

Orientasi ini menjadi sumber berkembangnya peranan negara yang dominan. Seringkali, karena pembangunan ekonomi yang membutuhkan kondisi yang stabil, negara cenderung untuk menekan gejolak yang bersumber dari bawah.

Negara merupakan lembaga yang bertujuan menjamin pelaksanaan hak-hak bagi warganya. Kesejahteraan merupakan satu ide terbentuknya negara. Struktur lembaga-lembaga negara, seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif dibentuk, selain sebagai bentuk distribusi kekuasaan negara (*trias politica*) untuk menghindari otoriterianisme pemerintahan, juga dalam rangka mewujudkan kesejahteraan yang abstrak menjadi konkrit, nyata, dapat dirasakan langsung oleh rakyat. Pemerintah sebagai representasi keberadaan negara bertujuan dan bertugas meningkatkan kesejahteraan bagi

para oknum atau masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya. Petani diberikan kesempatan untuk mendapatkan keuntungan sebanyak-banyaknya dari hasil pertaniannya, pedagang diberi kesempatan mengangkut barang dari satu tempat ke tempat lain, kepada para usahawan diberikan peluang untuk mengembangkan perusahaannya, kepada para buruh dan tenaga kerja pada umumnya dijamin untuk mendapatkan upah yang layak, dan kepada penduduk pada umumnya dijamin tidak kekurangan sandang dan pangan, dari pengangguran, dan hal-hal lain seperti epidemi penyakit (Prodjodikoro, 1981).

Dalam konsep modern, kesejahteraan yang dimaksud dirumuskan dalam konsep “*freedom from fear and want*”, dalam arti, masyarakat terbebas dari ketakutan dan bebas melaksanakan keinginannya. Dengan demikian parameter kesejahteraan dapat diukur dengan tingkat kemampuan rakyat memenuhi dan mengembangkan kebutuhannya ekonominya.

Konsep pembangunan yang dijalankan pemerintah substansinya bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagaimana yang diamanatkan oleh Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Pada masa pemerintahan Orde Baru, pembangunan diimplementasikan dibawah payung konsep trilogi pembangunan, yaitu stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan. Berdasarkan konsep trilogi, pembangunan, titik tekan pembangunan diarahkan untuk menjamin berjalannya pengembangan pertumbuhan ekonomi. Hal ini didasari pada keyakinan bahwa pembangunan demokrasi di suatu negara selaras dengan kemampuan ekonomi yang dimiliki masyarakat, dan segala macam bentuk yang berpotensi menjadi restriksi atau penghalang bagi pembangunan ekonomi adalah hal yang harus dihindari. Dengan demikian, berdasarkan pemikiran tersebut stabilitas politik adalah *qonditio sine quanon*. Oleh karena itu, pemerintahan Orde Baru berupaya mengarahkan sumber daya yang ada kepada penciptaan prakondisi bagi pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.

Dalam prosesnya, pembangunan menimbulkan permasalahan yang terkait dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Terdapat konflik yang mengikuti laju pembangunan dan

disparitas sosial, di mana terdapat kelompok kecil masyarakat yang menikmati hasil pembangunan secara berlimpah, namun di sisi lain banyak kelompok masyarakat yang tidak dapat menikmati pembagian kue pembangunan. Hal itu terjadi, paling tidak dapat dijelaskan dari tiga aspek. *Pertama*, pendekatan pembangunan yang bersifat *top-down* dan hirarkis. *Kedua*, kendala-kendala struktural. *Ketiga*, kebijakan pembangunan yang bersifat transisi, yang menyebabkan sebagian masyarakat tidak atau sulit menikmati kesejahteraan.

Kesejahteraan, suatu kewajiban yang menjadi tanggung jawab negara terhadap warganya seringkali terlupakan. Dalam konteks negara-negara yang dibangun atas dasar negara kebajikan (*welfare state*), pemerintah memegang amanat untuk melaksanakan tanggung jawab tersebut. Rakyat mewakili dirinya melalui lembaga legislatif untuk mengaspirasikan kepentingannya lewat proses politik dan menjadi sumber legitimasi bagi pelaksanaan kewajiban negara. Dalam hal ini, pemerintah memiliki tanggung jawab besar, sementara legislatif memiliki fungsi kontrol terhadap pemerintah. Peran strategis legislatif sebagai katalisator dan mediator partisipasi rakyat seringkali tidak berjalan efektif. Fungsi kontrol terhadap berbagai kebijakan pemerintah seringkali lemah karena legislatif kerap terkooptasi oleh pemerintah. Lemahnya fungsi kontrol legislatif berkaitan dengan sistem yang dibangun, yaitu mekanisme pemilihan anggota legislatif melalui partai politik. Kepentingan partai tidak terlepas dari usaha perebutan kekuasaan yang berarti didalamnya sarat dengan berbagai akomodasi kepentingan. Seringkali, dalam proses memperoleh kekuasaan, anggota legislatif mengalami kendala bahwa di samping terdapat kepentingan rakyat, juga didominasi oleh kepentingan partai. Maka, dari sini dapat terlihat, bahwa saluran aspirasi rakyat tersumbat oleh karena mekanisme yang ada.

Lembaga yudikatif yang berfungsi sebagai alat negara sebagai penegak hukum pun kerap kali mengalami kooptasi oleh negara. Fungsi-fungsi strategis lembaga ini diangkat oleh pemerintah. Mekanisme ini menghambat upaya-upaya penegakan hukum karena proses penunjukkan anggota-anggota penegak hukum akan merasa 'berhutang budi' atas pengangkatan mereka. Mekanisme ini melemahkan peran lembaga yudikatif sebagai penegak keadilan.

Karena itulah, berbagai kasus hukum seringkali menguap begitu saja tatkala berhadapan dengan aparat pemerintahan. Sekali lagi, dalam hal kepastian hukum, hanya masyarakat kecil dengan kasus kecil yang akan terjerat oleh hukum, sementara berbagai kasus berat, seperti pelanggaran hak asasi manusia dan berbagai tindak pidana korupsi merupakan kasus yang 'tak tersentuh hukum'. Sekali lagi, pengabaian atas hak-hak warga dilakukan oleh negara, dan peran negara dalam melindungi rakyatnya menjadi bias.

Orientasi negara tercermin dari peran yang dimainkan oleh negara. Negara-negara yang berorientasi pada kesejahteraan rakyatnya akan tercermin dalam kebijakan-kebijakannya. Begitu pula kita dapat melihat kasus-kasus monopoli yang terjadi. Tampaknya, monopoli merupakan ciri esensial dari bagaimana negara mempunyai andil yang tidak kecil terhadap bertumbuh suburnya praktek monopoli. Monopoli yang terjadi di suatu negara tidak dapat dipandang sebagai suatu gejala yang timbul dari kekuatan peran ekonomi swasta. Monopoli timbul lebih karena didorong oleh kebijakan suatu negara.

Indonesia, dan berbagai negara Dunia Ketiga memiliki peranan yang paling menonjol dalam hal mendorong laju perekonomian tidak terlepas dari faktor-faktor eksternal dan pengaruh internasional. Kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah dalam menyokong pertumbuhan ekonomi seringkali harus mengorbankan kepentingan rakyat banyak. Demi pembangunan seringkali pemerintah tidak mengindahkan hak rakyat. Berbagai fakta menunjukkan bahwa peran pemerintah dalam hal memberikan perlindungan dan hak warganya sangat minim. Pengukuran *Human Poverty Index* (Indeks Kemiskinan Manusia-HPI) yang didasarkan pada kondisi pendidikan, standar hidup layak, dan kondisi kesehatan penduduk di 95 kategori negara-negara berkembang, menunjukkan bahwa Indonesia menduduki peringkat ke-35, setingkat di atas Sri Lanka dan jauh di bawah Singapura, Thailand dan Filipina.¹⁴ Kenyataan ini cukup membuktikan bahwa negara dalam hal ini kurang berperan dalam hal pembangunan manusia, dan lebih menekankan pada pembangunan fisik yang kerap kali mengorbankan kesejahteraan manusia. Untuk itulah, fungsi kontrol yang paling efektif harus datang dari berbagai kelompok masyarakat yang secara independen memperjuangkan hak-haknya.

Lembaga-lembaga sipil yang independen yaitu pers, kelompok profesional, kelompok swasta yang lembaga-lembaga non pemerintah (NGO).

Berbagai gerakan kelompok yang tergabung dalam gerakan masyarakat madani atau *civil society* merupakan katalisator rakyat secara luas dalam memperjuangkan hak-haknya. Kelompok-kelompok ini kerap memperjuangkan isu hak asasi manusia, kritik terhadap kebijakan pemerintah yang tidak pro-rakyat, dan melakukan berbagai perlawanan terhadap represi negara terhadap masyarakat sipil. Pada prinsipnya, berbagai gerakan masyarakat sipil bertujuan untuk memberdayakan dan mengoptimalkan kemampuan dan daya kritis masyarakat secara umum agar masyarakat dapat berpartisipasi dan mengkritisi berbagai kebijakan pemerintah agar menyentuh kepentingan masyarakat banyak.

B. Good Governance: Sistem Pemerintahan yang Mengikutsertakan Rakyat

Isu *good governance* mulai memasuki dinamika politik dan menjadi perdebatan di kalangan akademisi tatkala pembangunan dirasakan sangat manipulatif dan tidak berpihak pada kepentingan rakyat banyak. Pembangunan sangat bersifat elitis dan hanya menguntungkan kelompok-kelompok dan orang-orang yang berada di lingkaran pemerintahan. Pada akhirnya, rakyat lebih sering terpinggirkan dan menjadi korban pembangunan.

Proses pembangunan pada prinsipnya membutuhkan pengawasan agar implementasinya sesuai dengan perencanaan serta tujuan dari pembangunan itu sendiri. Demokrasi, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi merupakan prinsip yang harus diterapkan dalam pemerintahan untuk menjamin pelaksanaan pembangunan yang adil dan menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Persoalan yang mengemuka di sini adalah warga yang partisipatif adalah warga yang terinformasi, peduli terhadap persoalan publik, dan memiliki empati terhadap sesama, serta memahami hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Sementara itu, pemerintah diharapkan efektif dalam menggunakan sumber daya publik, menjalankan fungsi

pelayanan, mampu menjamin pelaksanaan kepastian hukum dan memberi keamanan bagi warganya untuk melaksanakan hak-haknya. Pembangunan yang partisipatif dan melibatkan masyarakat secara luas masih menjadi wacana. Kenyataan menunjukkan bahwa di Negara Dunia Ketiga kesadaran masyarakat masih sangat rendah akibat kurangnya akses informasi yang seringkali disebabkan oleh kemiskinan. Sementara itu, pemerintah tidak menjalankan fungsinya sebagai penyelenggara mandat dari rakyat. Bahkan sebaliknya, pemerintah seringkali melakukan manipulasi demi kelompoknya. Di masa depan, peran dan fungsi pemerintah harus sejalan dengan meningkatnya peran masyarakat warga dalam menentukan arah pembangunan. Perubahan di sisi pemerintah dan warga disebut perubahan dalam aspek *governance*.

Governance di sini diartikan sebagai mekanisme, praktek, dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi satu dari beberapa faktor dan tidak selalu menjadi faktor paling menentukan. Implikasinya, peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pula peran warga. Ada tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintah itu sendiri.

Secara terminologis, *governance* dimengerti sebagai pemerintahan sehingga masih banyak yang beranggapan bahwa *governance* adalah sinonim *government*. Interpretasi dari praktek-praktek *governance* selama ini memang lebih banyak mengacu pada perilaku dan kapasitas pemerintah, sehingga *good governance* seolah-olah otomatis akan tercapai apabila ada *good government*. Berdasarkan sejarah, ketika istilah *governance* pertama kali diadopsi oleh para praktisi di lembaga pembangunan internasional, konotasi *governance* yang dipergunakan memang sangat sempit dan bersifat teknokratis di seputar kinerja pemerintah yang efektif; utamanya yang terkait dengan dengan manajemen publik dan korupsi. Oleh sebab

itu, banyak kegiatan atau program bantuan yang masuk dalam kategori *governance* tidak lebih dari bantuan teknis yang diarahkan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah dalam menjalankan kebijakan publik dan mendorong adanya pemerintahan yang bersih (menghilangkan korupsi).

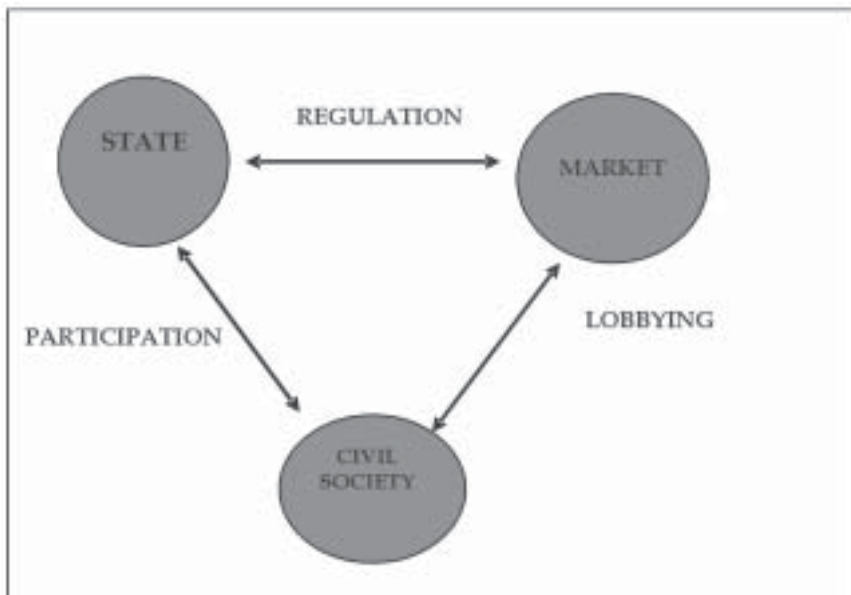
Sejatinya, konsep *governance* harus dipahami sebagai suatu proses, bukan struktur atau institusi. *Governance* juga menunjukkan inklusivitas. Kalau *government* dilihat sebagai “mereka” maka *governance* adalah “kita”. Menurut Leach & Percy (2001) *Government* mengandung pengertian seolah hanya politisi dan pemerintahlah yang mengatur, melakukan sesuatu, memberikan pelayanan, sementara sisa dari ‘kita’ adalah penerima yang pasif. *Governance* meleburkan perbedaan antara “pemerintah” dan yang “diperintah” karena kita semua adalah bagian dari proses *governance* (Sumarto, 2004). Ciri-ciri *good governance* adalah pemerintahan yang didalamnya memasukkan unsur partisipasi masyarakat sipil yang sangat luas.

Good governance atau tata pemerintahan yang baik menurut dokumen Kebijakan UNDP adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga di mana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka.

Tata pemerintahan yang baik dapat diukur dari tercapainya suatu pengaturan yang dapat diterima sektor publik, sektor swasta dan masyarakat sipil. Pengaturan sektor publik menyangkut keseimbangan kekuasaan antara eksekutif (presiden), legislatif (DPR) dan yudikatif (peradilan), serta pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah. Sektor swasta mengelola kesepakatan bersama berbagai kebijakan dan pengaturan hubungan antara perusahaan besar-kecil, dalam negeri-luar negeri, MNC, koperasi dan sebagainya. Sementara masyarakat mengatur pola hubungan dan kesepakatan untuk mengatur berbagai kelompok yang ada dalam masyarakat.

Pada intinya, tata pemerintahan yang baik diatur atas dasar dialog untuk mempersempit kesenjangan yang terjadi, dan menghindari gejala yang timbul akibat prasangka atau penilaian atas dasar stereotipe.

Gambar 2. Skema Alur Partisipasi dan Peran Masyarakat Sipil



Sumber dan diolah dari: Harry Smith (1990)

Tata pemerintahan yang baik banyak mendapat tantangan dalam proses implementasinya. Idealnya, ketiga elemen negara yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat sipil berada pada posisi sejajar dan berusaha melakukan kesepakatan-kesepakatan untuk mencapai kondisi terbaik dalam masyarakat. Tetapi, pada kenyataannya sering terjadi antara negara dan pasar yang diwakili oleh politisi dan pengusaha melakukan kolusi dalam menentukan kebijakan yang cenderung berpihak kepada elit politik dan kapitalis, dengan mengabaikan kepentingan rakyat. Untuk itulah, masyarakat sipil diharapkan dapat melakukan fungsi kontrol terhadap praktek tersebut.

Praktek politik Indonesia sejak periode Demokrasi Terpimpin ditandai dengan peran negara mulai ditingkatkan, dengan jalan melumpuhkan partai politik dan mengurangi kekuasaan dan peran parlemen sebagai lembaga politik yang mewakili dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Di masa Demokrasi Pancasila, kecenderungan itu dipertajam dengan mereduksi peran partai (termasuk Golkar) hanya sebagai pendukung dan pengabsah penguasa. Sementara itu, kemandirian DPR diminimalkan dan kekuasaannya ditekan lewat penghindaran voting, sebagai mekanisme kekuasaan anggota, komposisi yang didominasi pemerintah, prosedur yang menekan keleluasaan penggunaan haknya, dan meminimalkan kekuasaan anggota dan fraksi untuk membuat keputusan dengan jalan mengaktifkan peran wakil pemerintah di dalam komisi dan panitia DPR. Selain dari itu, lewat pelemahan masyarakat secara politis terjadi pula lewat kebijakan politis massa mengambang, yang didalam praktek politiknya bukan saja mematikan daya *bargain* Ormas kepada Orpol, akan tetapi sekaligus memberikan peluang bagi pemerintah untuk mengkooptasi Ormas (Sanit, 1998).

Otonomi daerah memberikan peluang yang lebih besar bagi masyarakat sipil untuk lebih berperan dalam menentukan kebijakan publik. Tetapi, peran masyarakat sipil di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari kemauan politik untuk memberikan ruang aspirasi masyarakat secara lebih luas. Dalam mendelegasikan kewenangan, pemerintah terkesan setengah hati dan masih belum rela untuk melepaskan *privilege* yang selama ini dinikmati. Beberapa kasus menunjukkan hal tersebut, seperti kembalinya fungsi pengawasan dan pembinaan dalam UU No. 32/2004 merefleksikan dominasi pusat terhadap daerah yang dapat mematikan inisiatif lokal. Implikasi dari undang-undang yang cenderung antidesentralisasi tersebut dikhawatirkan akan mereduksi kekuatan daerah yang mulai menguat, dan bersamaan dengan itu akan meredupkan kembali peran masyarakat sipil. Tidak cukup sampai di situ, desa sebagai entitas sosial budaya pun pada akhirnya menjadi entitas politik dimana lembaga-lembaga desa lebih dijadikan sebagai 'corong' pemerintah daripada 'corong' yang menyuarakan kepentingan masyarakat desa. Akhirnya tata pemerintahan yang baik sangat bergantung pada

upaya-upaya penguatan peran masyarakat sipil yang dilakukan oleh lembaga-lembaga yang berkomitmen untuk memberdayakan masyarakat sipil dengan lebih maksimal.

C. Pemberdayaan Masyarakat dan Kearifan Lokal

Pemberdayaan masyarakat merupakan prasyarat utama dalam mengimplementasikan desentralisasi dan otonomi daerah dimana pembangunan mulai tahap perencanaan hingga pengawasan melibatkan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat mendorong proses demokratisasi berjalan dengan lancar dengan prinsip dasar partisipasi, kontrol, transparansi dan akuntabilitas. Pemberdayaan masyarakat dalam deskripsi Arbi Sanit dimaksudkan sebagai upaya untuk mentransformasikan segenap potensi pertumbuhan masyarakat menjadi kekuatan nyata masyarakat, untuk melindungi dan memperjuangkan nilai-nilai dan kepentingan di dalam arena segenap aspek kehidupan. Sebagai basis dari kehidupan masyarakat, maka penguatan ekonomi rakyat, di samping pematangan budaya dan pemantapan agama, adalah langkah mendasar untuk memberdayakan masyarakat. Pengembangan ekonomi dan nilai itu berguna bagi kemandirian serta penguatan posisi *bargain* masyarakat untuk berhadapan dengan kekuatan negara (Sanit, 1998).

Secara fungsional, pemberdayaan masyarakat dimaksudkan pula sebagai upaya melegitimasi dan memperkuat segala bentuk gerakan masyarakat yang ada, mulai dari gerakan kesejahteraan mandiri masyarakat dengan ujung tombak LSM; berlanjut kepada gerakan protes masyarakat terhadap dominasi dan intervensi birokrasi negara, kesewenangan dunia industri, dan serba mencakupnya globalisasi; dan sampai kepada gerakan moral yang bermaksud memberikan baju moral kepada kekuatan (*force*) telanjang yang menjadi andalan hubungan sosial dalam tiga dekade terakhir (Sanit, 1998). Demikian juga dengan berbagai gerakan mahasiswa yang relatif konsisten dalam mengangkat isu-isu sentral dalam politik dan kerakyatan; militerisme, pelanggaran hak-hak sipil, dan dominasi kekuasaan oleh elit.

Kearifan lokal merupakan suatu tatanan nilai dan menjadi pedoman hidup yang dimiliki masing-masing kelompok masyarakat. Nilai-nilai tersebut memiliki karakteristik tersendiri, meskipun terdapat beberapa kesamaan pola dalam keragaman tatanan antara kelompok masyarakat yang satu dengan kelompok masyarakat lainnya. Di Indonesia pranata sosial seperti ini pernah dinilai menghalangi pembangunan di masa rezim Orde Baru, karena keberagaman cenderung menonjolkan perbedaan yang berpotensi menyulut konflik. Padahal, masyarakat selama berabad-abad berproses dengan nilai-nilai lokal yang menjadi pedoman hidup. Pengelolaan tanah, sistem irigasi, pengolahan hutan, pengolahan limbah, sistem gotong-royong, teknologi dan sebagainya.

Berbagai kasus pengingkaran negara terhadap nilai-nilai lokal dilegitimasi oleh ideologisasi Bhineka Tunggal Ika yang secara sederhana diartikan sebagai Berbeda-beda Tetapi Tetap Satu. Jargon tersebut bermakna lebih mendalam bagi kehidupan sosial-politik rakyat Indonesia secara keseluruhan. Hanya ada satu kultur dominan yang hidup dalam masyarakat, kultur yang lain diposisikan sebagai sub-kultur saja. Kultur dominan diambil dari nilai-nilai harmoni dalam budaya Jawa yang dikenal dengan Triple-S (Selaras, Serasi, Seimbang). Maka dari itulah, proses ideologisasi tersebut mereduksi berbagai kearifan lokal dengan pola penyeragaman khas Orde Baru. Segala bentuk nilai kultural dikerangkai oleh kultur yang kerap disebut sebagai 'budaya nasional'.

Kearifan lokal secara sistematis disubrodinaskan pada 'budaya dominan' atas dasar harmonisasi yang dipaksakan dari atas, dimana hal tersebut dapat dilihat dalam proses perubahan secara radikal pola pertanian yang dilaksanakan diawal pemerintahan rezim Orde Baru yang dikenal dengan Revolusi Hijau di tahun 1960-an, sebagai upaya swasembada beras. Revolusi Hijau merupakan sebuah sistem penyeragaman pola pertanian dengan ketentuan-ketentuan yang diambil pada tingkat Pemerintah Pusat. Ketentuan tersebut menyangkut masa tanam, jenis pupuk yang digunakan, penggunaan bibit, hingga pola penjualan yang dikoordinasikan oleh Bulog. Pada saat itu, tidak ada petani yang mampu menolak kebijakan politik pertanian nasional.

Stigmatisasi 'komunis' di masa Orde Baru merupakan strategi yang dijalankan secara efektif untuk meredam penolakan-penolakan atas kooptasi 'budaya dominan' dari atas terhadap budaya/intitusi lokal. Meski sebenarnya, pemberlakuan kebijakan Revolusi Hijau pada akhirnya lebih menguntungkan petani kaya, karena berbagai kebutuhan produksi pertanian diserahkan kepada sistem yang kapitalistik, sedangkan harga penjualan hasil sawah atau beras ditentukan oleh negara. Terlebih lagi, sistem distribusi yang mengakomodir panen dalam jumlah melimpah seringkali tidak dapat dijalankan secara konsisten sehingga seringkali harga gabah di tingkat petani mengalami kemerosotan. Dalam situasi seperti ini petani kayalah yang mampu mengamankan panen, karena memiliki sendiri atau setidaknya mampu menyewa teknologi yang memungkinkan menyimpan hasil panen dalam jangka waktu cukup lama dari panen raya. Sedangkan petani miskin, lebih memilih menjual hasil dengan harga murah, daripada tidak dapat menjual hasil panennya saat itu karena kebutuhan pemenuhan rumah tangga yang kian mendesak.

Petani sebelum masa diberlakukan Revolusi Hijau cenderung lebih baik, meskipun hidup petani di Asia Tenggara rata-rata berada pada tingkat subsisten. Tetapi, sistem penyeragaman pola pertanian lewat kebijakan Revolusi Hijau justru memporak-porandakan suatu kearifan lokal yang di masa-masa sebelumnya menyelamatkan petani dari defisit besar-besaran, yaitu lumbung desa. Lumbung desa adalah sistem simpan pinjam khas pedesaan di mana petani dapat menyimpan hasil pertanian di kala musim panen raya, dan menggunakan simpanan tersebut pada musim paceklik dan masa tanam. Petani pun menanam jenis komoditi yang beragam, sehingga hampir tidak ditemui panen yang melimpah di satu jenis komoditi sehingga menyebabkan kemerosotan harga.

Kasus Revolusi Hijau ini menjadi pelajaran berharga bagaimana satu kebijakan dapat menyebabkan ekses yang sangat besar bagi kehidupan rakyat secara keseluruhan. Pada saat ini petani tidak lagi memiliki pilihan lain, selain meneruskan pola tanam yang telah ada, di samping tidak dapat melepaskan diri dari ketergantungan terhadap produk penunjang pertanian yang diproduksi oleh pabrik. Ekses dari

semua ini adalah besarnya arus urbanisasi ke kota-kota besar karena para buruh tani dan petani gurem dihadapkan pada kenyataan bahwa hasil pertanian jauh dari mencukupi, sehingga mereka mencari pekerjaan ke kota. Tenaga kerja ini merupakan tenaga kerja yang tidak terampil dan berpendidikan rendah, sehingga migrasi yang dilakukan seringkali tanpa pertimbangan yang matang atau disebut juga dengan urbanisasi prematur. Prinsip *'safety first'* –lah yang mendorong mereka melakukan migrasi.

Kasus-kasus seperti ini banyak terjadi di Indonesia, di mana kearifan lokal tidak diakomodasi oleh negara bahkan lembaga ini cenderung untuk dihancurkan mengingat pemerintah pada masa Orde Baru lebih menekankan pada kesamaan (baca: keseragaman). Padahal, kearifan lokal menyediakan kekayaan yang tidak ternilai. Satu contoh, teknologi peragian terhadap komoditas kedelai memberikan sumbangan gizi yang tidak terhingga besarnya. Hasil fermentasi kedelai yang lazim dikenal sebagai tempe, tahu dan oncom merupakan makanan kaya gizi dengan harga murah. Teknologi pengeringan, pengasapan, pengasinan dan pemanisan merupakan teknologi pengawetan makanan yang dikenal dalam berbagai suku secara turun-temurun, masih dipraktikkan hingga hari ini. Juga, sistem tebang-pilih yang dilakukan berbagai suku di nusantara untuk mengendalikan ekosistem hutan dan pemberlakuan masa *bera* (masa non-aktif ladang dengan cara ditinggalkan selama minimal tujuh tahun agar lahan tersebut dapat subur kembali), ternyata dirusak oleh sistem HPH Hak Pengelolaan Hutan (HPH) yang mengeksploitasi hutan tanpa dibarengi dengan konservasi hutan yang telah ditebangi.

Kearifan lokal atau *local wisdom* secara praktek merupakan upaya masyarakat untuk melestarikan sumber daya agar dapat terus digunakan untuk kehidupan mereka dan menjaga keseimbangan lingkungan. Hanya saja, *proses pembangunan yang bersifat top-down*, telah mengecilkan peran dan fungsi nilai-nilai lokal melalui penerapan berbagai peraturan yang bersumber dari pusat dan lebih mendahulukan kepentingan 'nasional', tanpa memperhatikan kepentingan rakyat di tingkat bawah yang sebenarnya merupakan *stakeholder* utama dari kebijakan yang ada. Eksekses jangka panjang yang sangat terasa dari marginalisasi peran dan fungsi kearifan lokal

dalam proses pembangunan adalah menurunnya daya kreatifitas masyarakat dan jiwa kewirausahaan, karena masyarakat telah terbiasa pada pola “petunjuk dari atas’ atau *top-down*. Implikasi mendasar dari situasi seperti ini adalah terciptanya *mentalitas subordinat*, sehingga menjadi kendala budaya terhadap implementasi berbagai progam pemberdayaan masyarakat, karena masyarakat sendiri tidak lagi terbiasa dengan program-program yang *bottom-up*, yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat.

D. *Back to Nature*: Bentuk Partisipasi Masyarakat Sipil

Gerakan-gerakan massa yang sangat populer dalam upaya membangun kesadaran masyarakat adalah Gerakan Pelestarian Lingkungan Hidup. Gerakan pelestarian disadari sebagai upaya melestarikan kehidupan manusia itu sendiri. Perusakan lingkungan yang kerap dilakukan seringkali berekses negatif terhadap hidup manusia. Penggundulan hutan merupakan kasus perusakan lingkungan yang banyak terjadi di Indonesia dan menyebabkan kerugian yang sangat besar seperti, kekeringan di musim kemarau, banjir serta tanah longsor di musim penghujan yang menelan korban, harta dan nyawa. Kasus lain yang dapat dijadikan contoh sebagai bentuk perusakan lingkungan adalah penggunaan produk penunjang pertanian yang artifisial dan transgenik. Dalam berbagai penelitian, terungkap fakta bahwa penggunaan produk penunjang pertanian yang artifisial dan transgenik dapat menyebabkan penyakit, yang disebabkan oleh penggunaan kandungan bahan kimia dalam jumlah besar dan massal.

Gerakan pelestarian lingkungan hidup biasanya dilakukan oleh sekelompok masyarakat yang memiliki kepedulian terhadap isu-isu pembangunan dan berbagai kebijakan pemerintah yang berpotensi merusak kelestarian alam sehingga merugikan masyarakat luas. Eskalasi gerakan pelestarian lingkungan hidup ini semakin besar skalanya tatkala berbagai perusahaan multinasional (*Multi National Corporation/MNC's*) melakukan investasi besar-besaran di negara Dunia Ketiga dengan cara membangun pabrik yang kerap kali mengabaikan dampak negatifnya terhadap lingkungan.

Gerakan pro-lingkungan secara global dimotori oleh sebuah lembaga nirlaba seperti *Greenpeace* yang banyak mensponsori aksi-aksi penyelamatan lingkungan dan konservasi alam. Di tahun 1990-an, kelompok-kelompok semacam ini menghimbau masyarakat untuk meminimalkan penggunaan plastik yang menyebabkan polusi tanah karena plastik merupakan bahan yang tidak dapat diurai sehingga mengganggu produktivitas tanah dan menghambat peresapan air. Aksi-aksi pro-lingkungan juga menyikapi berbagai aktivitas MNC's yang menginvestasikan modalnya di negara Dunia Ketiga dan mengubah komoditas petani untuk menanam komoditas yang dibutuhkan MNC's. Akhirnya, petani menjadi tergantung terhadap perusahaan dan meninggalkan tradisi keberagaman pola tanam komoditi pertanian.

Kasus-kasus seperti itu banyak terdapat di negara-negara Dunia Ketiga sebagai sasaran investasi para pengusaha *fast food* yang melakukan ekspansi besar-besaran. Restoran-restoran tersebut mensyaratkan keseragaman rasa dan model penyajian bagi para pemegang lisensi. Untuk menjamin kesamaan kualitas, maka rata-rata bahan yang dipasok setidaknya harus disesuaikan dengan kriteria pemilik lisensi. Untuk menjamin pasokan, maka dibangunlah pabrik-pabrik yang memproduksi bahan baku restoran cepat saji.

Persoalannya bukan hanya pada buruknya kondisi kerja pabrik-pabrik pemasok. Tetapi juga rendahnya upah buruh yang terjadi di negara-negara miskin tempat investor menanamkan investasinya. Sebagai perbandingan, buruh pemetik strawberi di California, Amerika Serikat mendapatkan upah sebesar US\$ 5,5 per jam. Sedangkan untuk pekerjaan yang sama, buruh di desa-desa di Mexico dan Guatemala hanya dibayar sekitar US\$ 5 per minggu. Belum lagi kerusakan lingkungan yang disebabkan pembukaan hutan untuk mendirikan pabrik-pabrik tersebut di negara-negara Dunia Ketiga. Kondisi ini tidak disadari oleh para buruh dan petani yang terlibat dalam sistem kapitalis global ini, tetapi beberapa kelompok masyarakat menyadari bahwa ada yang harus dilakukan untuk menyelamatkan lingkungan.¹⁵

Di negara-negara maju, fungsi kontrol masyarakat terhadap pembangunan yang memiliki dampak terhadap lingkungan sangat

kuat. Dalam publikasi *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) tentang “*Public Participation and Environmental Matters*” dikemukakan tentang peran serta masyarakat sebagai berikut:

Public participation can be seen as an essential means for increasing environmental “as well as political awareness, for clarifying the choice to be made, and for seeking social consensus on the balance to be sought between economic development and environmental concern. (Partisipasi masyarakat dapat dipandang sebagai sumbangan yang sangat esensial untuk meningkatkan kualitas lingkungan “sama pentingnya dengan peringatan politis, untuk mengklarifikasikan keputusan yang akan diambil, dan untuk mencari konsensus sosial untuk keseimbangan antara pembangunan ekonomi dan kepentingan lingkungan) (Hagul, 1992).

Keseimbangan antara pembangunan ekonomi dan pelestarian kemampuan lingkungan merupakan prinsip yang sangat penting, maka hal tersebut dimasukkan dalam Undang-undang tentang Lingkungan Hidup dengan istilah “pembangunan berwawasan lingkungan” sebagai “upaya sadar dan berencana dalam menggunakan dan mengelola sumber daya secara bijaksana dalam pembangunan yang berkesinambungan untuk meningkatkan mutu hidup. Menurut Lothar Gundling, dasar-dasar bagi adanya peran serta tersebut adalah:

- 1) memberi informasi kepada pemerintah;
- 2) meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan;
- 3) membantu perlindungan hukum;
- 4) mendemokratisasikan pengambilan keputusan.

Di negara-negara maju yang telah memiliki *critical mass* atau masyarakat yang kritis, berbagai bentuk peran serta telah dikembangkan. Di Belanda misalnya dikenal lembaga ‘*inspraak*’ yang merupakan satu alat dalam melaksanakan fungsi-fungsi demokrasi. *Inspraak* merupakan teknik sosial, bukan tujuan dan tidak merupakan

substitusi dari keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat. *Inspraak* tersebut mempunyai tiga unsur, yaitu:

- 1) dilaksanakan secara terorganisasi
- 2) diskusi dilakukan dengan lembaga eksekutif dan perencana di mana terdapat hak berbicara (*spreekrecht*) dan kewajiban mendengarkan (*luisterplicht*);
- 3) hasil dari *inspraak* sampai batas yang wajar dapat mempengaruhi keputusan akhir dari pemerintah.

Inspraak dilakukan pada fase formulasi gagasan, perencanaan dan penetapan suatu proyek. Di Kanada telah dikembangkan *community hearings*, yang bersifat informal, di mana penduduk secara bebas dan terbuka dapat mengemukakan pendapat dan kerisauannya. Di dalam *community hearings* ini tidak terdapat pendekatan 'cross examination' sebagaimana lazim digunakan dalam *public inquiries* yang bersifat formal. Adanya suatu kombinasi antara kedua bentuk *hearings* (formal dan informal) merupakan sesuatu yang menguntungkan, karena dengan demikian diperoleh jumlah dan keanekaragaman informasi serta pendapat yang cukup luas.

Bentuk kontrol sosial yang sama dibentuk di Jerman dan dikenal dengan "*planningcells*" atau "*citizen panels*" yang merupakan kelompok-kelompok yang bersifat temporer guna membicarakan bersama berbagai kegiatan dan dibentuk untuk kurun waktu 3 hari sampai dengan 3 minggu. Teknik lain juga dikembangkan di Amerika Serikat adalah apa yang disebut sebagai *Citizen Review Boards*. Di dalam badan ini wewenang pengambilan keputusan didelegasikan kepada wakil-wakil warga masyarakat yang dipilih atau diangkat dalam badan tersebut. Wewenang yang diberikan untuk meninjau berbagai alternatif rencana dan untuk memutuskan rencana mana yang akan dilaksanakan. Bentuk pembangunan apa yang cocok untuk masyarakat dalam rangka penyaluran peran tersebut, merupakan sesuatu yang perlu dipelajari dengan mempertimbangkan pola budaya, adat-istiadat, aspirasi, yang ada dalam masyarakat. Peran serta masyarakat nantinya akan diatur dalam peraturan tersendiri.

Bentuk partisipasi masyarakat sadar lingkungan ini dimiliki oleh negara-negara maju yang tingkat pendidikan penduduknya relatif tinggi. Masyarakat negara-negara Dunia Ketiga pada umumnya belum memiliki daya kritis untuk mengklarifikasi bentuk pembangunan yang dibutuhkan dan model pembangunan yang sesuai dengan kultur mereka. Untuk itu, yang diperlukan adalah upaya membangun kesadaran agar masyarakat mampu mengoptimalkan kemampuannya untuk dapat mengembangkan diri, dan mengkritisi kebijakan yang dibuat pemerintah.

E. Penggalian Potensi Sosial Budaya dan Alam: Pemberdayaan dari Dalam

Berbicara mengenai masyarakat negara Dunia Ketiga, kaitannya dengan Indonesia dalam memperaktekan pembangunan berbasis wilayah di era otonomi daerah ini, maka akan segera terlihat kenyataan yang melingkupi masyarakat di negara tersebut; kemiskinan dan keterbelakangan. Berbagai pendekatan banyak dilakukan untuk memetakan dan menganalisis asal mula hingga dampak kemiskinan bagi masa depan bangsa. Implikasi yang paling memprihatinkan adalah dampak terhadap manusianya sendiri dalam berkreasi memanfaatkan sumber daya yang ada. Betapa labil dan suramnya masa depan orang-orang yang terjat dalam kemiskinan.

Dalam banyak kasus, masyarakat pada umumnya telah memiliki sistem pertahanan bagi kelangsungan hidup mereka. Pangan rakyat yang di masa sebelum diberlakukannya Revolusi Hijau dan penyeragaman pola tanam pertanian mengalami keberagaman. Bahan pangan pokok masyarakat tidak hanya beras, tetapi juga jagung, sagu dan umbi-umbian. Masyarakat Papua misalnya, telah mengenal ubi dan mengonsumsinya sejak jaman nenek moyang dan memahami jenis-jenis dan kegunaan umbi tersebut.

Ubi jalar merupakan komoditi yang tidak membutuhkan perawatan khusus dan sangat cocok untuk ditanam di daerah Papua. Pengetahuan masyarakat termasuk tinggi. Bagi anak-anak atau bayi biasanya diberikan jenis *walelum* karena teksturnya halus, tidak berserat dan mengandung betakaroten tinggi. Jenis *halalekue* dan

aragulek dikonsumsi oleh orang dewasa, dan untuk makanan ternak (babi) biasanya diberikan jenis *musan*, yang tidak bercita rasa dan kulitnya tampak pecah-pecah.¹⁶ Di sini kearifan budaya lokal papua tidak begitu saja dapat digantikan oleh beras. Makanan-makanan tradisional ini memiliki legenda, adat dan budaya.

Selain ubi jalar, sagu pun menjadi pangan khas masyarakat papua. Di suku Asmat sagu dapat menjadi media perdamaian bagi kelompok-kelompok yang bertikai. Pada umumnya, pertikaian diselesaikan saat memanen sagu. Sagu memiliki keunggulan tidak hanya sebagai bahan pokok. Sagu juga berguna bagi bahan industri modern seperti pembuatan kayu lapis, sohun, kerupuk, kue kering, jeli dan lain-lain. Di Jepang, pati sagu setelah dicampur dengan bahan tertentu digunakan untuk bahan baku plastik daur ulang, lampu komputer, dan layar flat monitor TV. Sayangnya, di Indonesia tanaman pangan ini belum dioptimalkan penggunaan dan pengolahannya. Sebenarnya pernah ada perusahaan yang menginvestasikan modalnya untuk mengelola sagu papua di tahun 1988. Namun, perusahaan tersebut bangkrut karena nilai jual tidak setara dengan biaya produksi. Sementara, untuk mengeksport sagu waktu itu harus melalui izin yang berbelit-belit dan merugikan perusahaan itu sendiri.

Pola makan beras yang disosialisasikan pemerintah pada kenyataannya telah merusak sejumlah ketahanan pangan nasional. Masyarakat Madura dan NTT yang mengonsumsi jagung, masyarakat Papua dan Maluku yang mengonsumsi sagu dan umbi-umbian telah beralih ke beras. Pola makan beras yang dicanangkan sebagai ketahanan pangan nasional yang disosialisasikan pemerintah telah menghilangkan pola makan makanan lokal. Hal ini terjadi karena berangkat dari pemahaman yang keliru bahwa beras adalah makanan orang modern. Mengonsumsi beras akan meningkatkan status sosial. Makanan lokal lain seperti ubi, sagu, pisang dan jagung adalah makanan orang tertinggal.

Dalam kasus Papua, pandangan seperti ini ditunjang dengan perilaku sejumlah pejabat dan orang asli Papua. Sebelum menjadi pejabat atau orang terkenal, mereka mengonsumsi umbi-umbian dan sagu, setelah menjadi pegawai negeri dan pejabat, pola hidup mereka

berubah. Mereka lebih senang makan di restoran dan di warung-warung makan dibandingkan menikmati makanan-makanan khas Papua.

Pada saat ini, hampir sebagian besar masyarakat Indonesia menggantungkan kebutuhan pokoknya pada beras. Meskipun harga beras semakin hari semakin tinggi, namun hampir tidak lagi ditemui kelompok masyarakat yang mengganti misalnya umbi, sagu atau jagung dalam makanan pokok sehari-hari. Kebiasaan ini berpengaruh terhadap kebijakan pangan yang lebih besar lagi, yaitu ketergantungan Indonesia pada impor beras untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional.

Sebenarnya, masih banyak lagi kearifan-kearifan budaya yang layak digali untuk menangani kemiskinan yang membelenggu masyarakat. Keberagaman pangan hanyalah satu dari sekian banyak kearifan lokal yang patut dikembangkan.

Kemiskinan dan keterbelakangan merupakan sesuatu yang kompleks, tetapi untuk memahaminya dapat disederhanakan, dengan memperhatikan beberapa masalah pokoknya yaitu :

- 1) pendapatan yang rendah;
- 2) adanya kesenjangan yang dalam antara yang kaya dengan yang miskin, di mana masyarakat miskin adalah mayoritas;
- 3) partisipasi masyarakat yang minim dalam usaha-usaha pembangunan yang dilakukan pemerintah.
- 4) keadaan yang demikian memiliki sebab yang kompleks, namun jika disederhanakan akan tampak sebab-sebab pokok yaitu
- 5) kurangnya pengembangan sumberdaya alam;
- 6) kurangnya pengembangan sumberdaya manusia;
- 7) kurangnya lapangan kerja;
- 8) adanya struktur masyarakat yang menghambat.

Sekarang permasalahannya, bagaimana upaya mengangkat taraf kehidupan masyarakat dan merealisasikan potensi yang ada. Perlu dipertimbangkan bagaimana strateginya, pendekatannya dan terutama bagaimana pendidikan yang dapat memberikan sumbangan positif terhadap upaya pemberdayaan masyarakat.

Pemahaman mengenai proses motivasi dan dinamika hidup yang memungkinkan kaum miskin mempertahankan hidupnya merupakan hal penting untuk membangun masyarakat. Masyarakat sangat tergantung pada fluktuasi pendapatan dan harga-harga bahan pokok. Kemampuan bertahan inilah yang merupakan modal masyarakat untuk dapat dikembangkan dengan menggali potensi-potensi yang ada.

Tiap-tiap masyarakat hidup dalam lingkungan sosial budaya dan alam yang berbeda. Masing-masing memiliki karakteristik yang dibangun berdasarkan *social setting* di mana masyarakat tersebut berada. Masyarakat pertanian tentu berbeda dengan masyarakat pesisir, demikian juga masyarakat perkotaan tentu tidak dapat disamakan dengan masyarakat perdesaan. Membangun masyarakat tentu tidak dapat dilepaskan dari *social setting* tersebut, artinya pola pembangunan yang diterapkan terhadap masyarakat kota tidak dapat disamakan dengan pembangunan yang diaplikasikan di desa. Kebutuhan dan sosiokultural kedua kelompok masyarakat tersebut sudah sangat berbeda. Satu hal yang pasti, tiap-tiap masyarakat memiliki '*basic needs*'. Kebutuhan mendasar dari masyarakat inilah yang harus digali untuk dapat memberdayakan potensi-potensi yang ada.

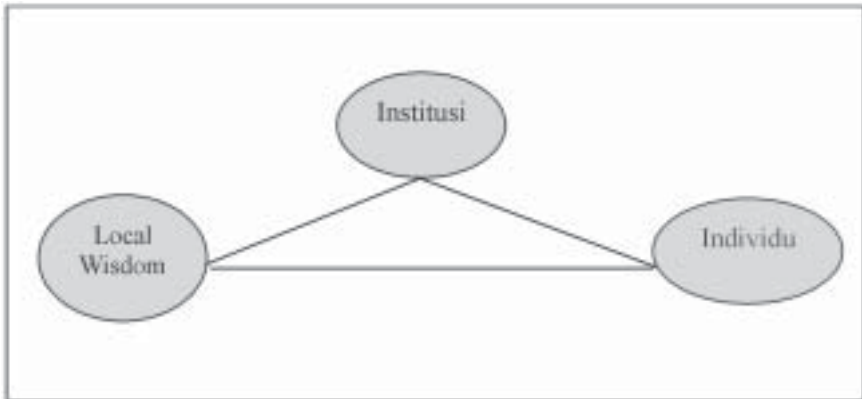
Pengalaman-pengalaman menunjukkan bahwa pelayanan-pelayanan dasar hanya dapat dimanfaatkan kalau hal itu terintegrasi dengan apa yang disebut sebagai "*Self Organization*" dan "*Self Management*" dari masyarakat yang bersangkutan. Makna dari kedua konsep tersebut adalah pengembangan potensi kepercayaan dan kemampuan masyarakat itu sendiri untuk mengorganisasi diri serta membangun sesuai dengan tujuan yang mereka kehendaki.¹⁷ Usaha pengembangan tersebut harus berbasis pada pengembangan kemampuan manajemen diri dan kelompok atau yang dikenal dengan *Community Base Management*. Pemberdayaan ini memiliki arti bahwa pembangunan dilakukan dari dalam (*development from within*) sebagai suatu proses yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat dan menguasai lingkungan sosial yang disertai dengan meningkatnya taraf hidup mereka sebagai akibat dari penguasaan tersebut.

Penekanan dalam pemberdayaan masyarakat meliputi beberapa hal, *pertama*, adanya kemampuan menyeluruh dari masyarakat dalam mempengaruhi lingkungan mereka, dan hal ini dapat dicapai jika proses pengembangan masyarakat merupakan proses pengembangan kemandirian mereka. *Kedua*, peningkatan pendapatan sebagai akibat peningkatan kemampuan menguasai lingkungan tidak terbatas pada kelompok masyarakat tertentu saja atau kelompok masyarakat yang kuat, melainkan harus merata di tiap penduduk. Kedua faktor tersebut mengarah pada upaya menghindarkan penduduk perdesaan dari hambatan-hambatan dari luar yang mengurangi potensi mereka serta membatasi keikutsertaan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan setempat. Upaya pemberdayaan ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat secara individual dan keluarga. Dalam rangka ini pendekatan yang paling efektif melalui kelompok, bukan secara individual. Hal ini untuk menghindarkan individu yang berpotensi besar untuk berkembang akan maju sendiri dan meninggalkan anggota masyarakat lain.

Pemberdayaan masyarakat karenanya terkait secara erat dengan tiga hal pokok, yaitu kearifan lokal (*local wisdom*), institusi dan individu. Ketiga komponen ini harus saling mendukung dan melengkapi. Apabila satu dari ketiganya timpang, maka pemberdayaan sulit berhasil. Tujuan dari pemberdayaan masyarakat yaitu membangun individu yang mandiri dan kelompok yang solid, serasi dengan pendekatan dan penguatan kelompok, dan tidak terlepas dari *social setting* masyarakat yang akan diberdayakan. Untuk itulah nilai-nilai lokal menjadi pedoman dalam mengembangkan kemampuan dan memaksimalkan potensi masyarakat. Berdasarkan hubungan ketiga komponen tersebut, maka skema pemberdayaan masyarakat dapat diilustrasikan sebagai berikut.

Pemberdayaan masyarakat juga terkait dengan negara sebagai sistem yang lebih luas yang berfungsi menjamin kesejahteraan rakyatnya. Selain itu, struktur masyarakat Indonesia yang paternalistik menempatkan tokoh masyarakat dalam posisi yang penting. Untuk itu, keterlibatan tokoh masyarakat menjadi faktor yang cukup menentukan dalam proses pemberdayaan.

Gambar 3. Skema Pemberdayaan Masyarakat



Paradigma pemberdayaan masyarakat hingga saat ini masih didominasi persepsi bahwa upaya peningkatan taraf hidup masyarakat dilakukan dengan cara memberikan sejumlah dana sebagai modal. Padahal, pendekatan tersebut tidak selalu tepat, karena masyarakat belum tentu membutuhkan dana. Ada yang memiliki sumber daya alam yang melimpah, tetapi tidak mengetahui bagaimana mengelolanya. Ada pula masyarakat yang memiliki kemampuan mengolah sumber daya alam yang mereka miliki, tetapi tidak dapat mengakses pasar, jadi permasalahan memberdayakan masyarakat tidak dapat disamakan, harus dilihat kasus per kasus dan wilayah per wilayah.

F. Masyarakat Sipil dalam Sistem Pemerintahan yang Manipulatif

Masyarakat sipil (*civil society*) merupakan isu yang mengemuka pada saat lembaga negara tidak berdaya mengelola aset dan kepentingan publik dan banyak melakukan praktek manipulasi. Konsep masyarakat sipil satu diantaranya didasarkan pada analisis Gramsci tentang kepentingan konfliktual dalam keberbedaan antara negara dan masyarakat sipil. Masyarakat sipil berbeda dengan negara atau masyarakat politik, kewajiban negara ialah menjamin warganya dalam mendapatkan hak-haknya. Sedangkan masyarakat sipil menjalankan fungsi kontrol atas peran negara tersebut.

Segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara, secara ideal harus dikontrol oleh masyarakat sipil. Masyarakat ini adalah pemberi mandat kepada mereka yang duduk dalam lembaga negara untuk menyelenggarakan negara yang bertujuan membangun masyarakat yang berkeadilan dan menjamin masyarakat mendapatkan hak-haknya. Pemerintah dalam sistem negara modern secara ideal berfungsi sebagai penyeimbang berbagai kekuatan yang ada dalam negara dan mengatur rakyatnya agar masing-masing dapat menjalankan kehidupannya dengan layak sebagai warga negara, atau dengan kata lain menjalankan peran sebagai “pelayan rakyat” karena rakyatlah pemberi mandat dan yang membayar untuk belanja aparat melalui pembayaran pajak.

Kenyataan yang terjadi seringkali sebaliknya. Pemerintah kerap melakukan manipulasi sistem sehingga orientasi pembangunan bukan lagi berpijak pada asas keadilan dan pemerataan. Orientasi pemerintahan lebih diarahkan pada kepentingan elit yang berkuasa, tidak lebih. Karenanya, upaya yang harus ditempuh adalah memperkuat peran masyarakat sipil dan revitalisasi sistem pemerintahan agar lebih mengikutsertakan rakyat dalam berbagai proses pengambilan keputusan.

Secara umum, pola pendekatan dari atas-ke bawah merupakan tradisi yang dijalankan pemerintahan Orde Baru dalam rangka mendorong gerak roda pembangunan. Di satu sisi pola pendekatan dari atas ke bawah memberikan keuntungan bagi pengambil kebijakan, memudahkan bagi pemerintah mengoordinasi, mengontrol, dan mengevaluasi tingkat keberhasilan pembangunan yang diterapkan. Sisi negatifnya adalah pola pendekatan pembangunan dari atas ke bawah menghendaki keseragaman (homogenitas) dan tidak menempatkan kemajemukan (pluralitas) merupakan fakta yang mesti diperhatikan, serta menempatkan masyarakat menjadi obyek daripada subyek. Akibatnya masyarakat menjadi pasif daripada partisipan aktif. Selanjutnya, pola tersebut juga berpengaruh terhadap pendekatan pembangunan pemberdayaan masyarakat.

Pola pendekatan atas ke bawah menyebabkan ketidak-sinambungan antara keinginan pemerintah di sisi atas dengan aspirasi masyarakat di sisi bawah. Pemerintah memiliki otoritas dan sumber daya untuk memaksa dan sebaliknya masyarakat tidak memiliki sarana dan fasilitas seperti yang dimiliki pemerintah untuk menyampaikan dan memaksakan keinginan terhadap pemerintah. Akibat hubungan yang tidak imbang ini, masyarakat menjadi peserta pasif dari pembangunan.

Lembaga legislatif yang berfungsi mengontrol pemerintah, mempunyai peran strategis sebagai mediator dan katalisator partisipasi masyarakat terhadap pemerintah. Legislatif menjadi penyambung suara rakyat dari bawah untuk disampaikan kepada pemerintah dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan pembangunan. Efektifitas lembaga legislatif menyuarakan aspirasi kepada pemerintah seringkali terhambat dikarenakan kooptasi baik yang bersumber dari lembaga eksekutif maupun partai politik. Mekanisme pemilihan anggota legislatif yang harus melalui partai politik, menjadi kendala tersendiri bagi anggota legislatif untuk secara aktif menangkap dan menyuarakan aspirasi masyarakat. Anggota legislatif dibatasi oleh kebijakan partai politik. Hal ini tentunya menyebabkan dilema bagi anggota legislatif yang secara langsung memperjuangkan aspirasi rakyat.

Indonesia merupakan negara dengan kekayaan alam yang melimpah, tetapi pada kenyataannya Indonesia merupakan satu di antara negara berpenduduk miskin, lebih dari 30% dari total penduduk. Kemiskinan membuat masyarakat teralienasi dari proses politik, sehingga kelompok masyarakat ini sangat rentan terhadap hegemoni kekuasaan. Menurut Gramsci, hegemoni merupakan dominasi baru dimana paksaan bukan lagi sebagai alat untuk melakukan kontrol sosial yang memadai; karena dengan hegemoni memungkinkan kelas buruh atau kelas yang ter subordinat lainnya dibuat memihak dan tunduk kepada sistem yang ada (Fakih, 1996).

Bagi Gramsci, hegemoni merupakan bentuk kontrol dan kekuasaan yang sangat penting. Dengan demikian kekuasaan hegemonik lebih merupakan kekuasaan melalui "persetujuan", yang

mencakup beberapa jenis penerimaan intelektual atau emosional atas tatanan sosial politik yang ada. Dalam hegemoni tidak ada lagi paksaan kekuasaan yang dalam hal ini dilakukan oleh negara yang pada umumnya sangat memihak kapitalis. Sebenarnya, konsep hegemoni adalah bentuk kekuasaan dominan yang digunakan untuk membentuk kesadaran kelompok subordinat. Bagaimana hegemoni bekerja dan bagaimana ideologi hegemonik dimasukkan ke dalam kesadaran masyarakat, merupakan hal yang sangat rumit. Hanya ada kelompok masyarakat yang dapat memahami dan dapat menolak hegemoni, yaitu kelompok masyarakat yang dinamakan masyarakat sipil (*civil society*).

Gerakan sosial yang digunakan oleh masyarakat sipil menurut Gramsci dikategorikan sebagai gerakan masyarakat yang terorganisasi. Masyarakat sipil berbeda dengan negara atau masyarakat politik. Masyarakat sipil adalah lingkup privat dari individu. Masyarakat sipil terdiri dari berbagai bentuk organisasi voluntir dan merupakan dunia politik utama, di mana semuanya berada dalam aktivitas ideologis dan intelektual yang dinamis maupun konstruksi hegemoni. Selain itu, masyarakat sipil bagi Gramsci adalah konteks di mana seseorang menjadi sadar, dan di mana seseorang pertama kali ikut serta dalam aksi politik. Dengan demikian, masyarakat sipil adalah suatu agregasi atau percampuran kepentingan, di mana kepentingan sempit ditransformasikan menjadi pandangan yang lebih universal sebagai bentuk ideologi dan dipakai atau diubah, serta di mana aliansi dibentuk. Dalam konteks ini, bagi Gramsci masyarakat sipil adalah suatu dunia di mana rakyat membuat perubahan dan menciptakan sejarah.

Dengan konsep masyarakat sipil Gramsci, maka termasuk didalamnya adalah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau Organisasi Non-Pemerintah, kelompok-kelompok profesi dan pers. Kelompok-kelompok ini menyuarakan kepentingan rakyat yang termanipulasi oleh sistem. Metode gerakan yang dilakukan bermacam-macam, LSM misalnya melakukan advokasi dan katalisasi isu dengan memberikan pendidikan alternatif bagi masyarakat yang didampingi seperti masyarakat miskin kota, petani dan berbagai

kelompok masyarakat yang terpinggirkan dan termarginalisasi dalam pembangunan.

Pers melakukan tranformasi sosial melalui penyebaran informasi kepada masyarakat melalui media massa. Kekuatan pers yang disebut sebagai *fourth estate* atau kekuatan keempat setelah eksekutif, legislatif dan yudikatif melakukan tugasnya untuk membongkar berbagai kenyataan agar tidak dimanipulasi oleh sistem. Kelompok profesional juga menyuarakan kepentingan rakyat dan bukan tunduk pada kepentingan hegemonik tertentu, tetapi mengembangkan konsepsi dunia dan sistem hubungan manusia, ekonomi dan spiritual yang kompleks yang membentuk kehidupan sosial global yang lebih beradab.

Gramsci menempatkan upaya memunculkan kesadaran kritis sebagai unsur sentral dari konsep pendidikan dan strategi untuk mencapai transformasi sosial dan perubahan. Dengan kata lain, upaya memunculkan kesadaran dianggap merupakan bagian penting dari seluruh proses transformasi sosial. Maka, penciptaan gerakan kontra-hegemoni merupakan prakondisi bagi transformasi sosial. Dan kelompok yang paling mungkin karena terlepas dari kooptasi hegemoni dalam melakukan perlawanan terhadap sistem adalah masyarakat sipil. Masyarakat sipil merupakan komponen penting bagi kontrol terhadap kekuasaan agar pemerintahan dapat menjalankan fungsi dan tugasnya, yakni mensejahterakan rakyat.

G. Sistem Partisipatif dan Penguatan Peran Masyarakat Sipil

Partisipasi merupakan proses anggota masyarakat sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka (Sumarto, 2004).

Sistem partisipatif merupakan arah baru pembangunan yang berisi strategi memadukan pertumbuhan dengan pemerataan. Arah baru pembangunan diwujudkan dalam bentuk (1) upaya pemihakan diwujudkan dalam pemihakan kepada yang lemah dan pemberdayaan masyarakat; (2) pemantapan otonomi dan desentralisasi;

dan (3) modernisasi melalui penajaman arah perubahan struktur sosial ekonomi masyarakat.

Penguatan kelembagaan tersebut dilakukan melalui pembangunan yang partisipatif untuk mengembangkan kapasitas masyarakat dan kemampuan aparat dalam menjalankan fungsi lembaga pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan rakyat (*good governance*). Prinsip pembangunan yang partisipatif yang kini diterapkan sebagai manajemen pembangunan nasional pada tingkat implementatif telah mengembangkan suatu model pembangunan yang berbasis pada rakyat. Mekanisme ini mencakup perencanaan pembangunan, yaitu melalui mekanisme perencanaan alir bawah (*bottom-up*) yang kemudian dimanifestasikan dalam kebijakan di tingkat pemerintah daerah (Sumodiningrat, 1999).

Kebijakan pembangunan partisipatif ini bertujuan untuk menentukan arah dan bentuk pembangunan yang benar-benar menyentuh kepentingan dan kebutuhan rakyat. Untuk itu dibutuhkan kapasitas masyarakat yang memadai agar dapat memahami kepentingannya. Pembangunan partisipatif ini dapat terealisasi apabila baik pemerintah maupun masyarakat dapat memberikan kontribusi terhadap pembangunan yang berdimensi kerakyatan.

Untuk merealisasikan partisipasi masyarakat dalam pembangunan diperlukan pemberdayaan masyarakat. Kebijakan ini penting untuk diambil mengingat selama lebih dari 30 tahun, masyarakat tidak terlibat secara aktif dalam pembangunan. Masyarakat telah terbiasa dengan peran pemerintah yang dominan dalam pembangunan sehingga masyarakat pada saat ini mengalami kegagapan apabila harus menentukan apa yang menjadi kepentingan mereka.

Kebijakan pemberdayaan dapat dipilah dalam tiga kelompok. *Pertama*, kebijakan yang secara tidak langsung mengarah pada sasaran, tetapi memberikan dasar tercapainya suasana yang mendukung kegiatan sosial ekonomi rakyat. *Kedua*, kebijakan yang secara langsung mengarah pada peningkatan kegiatan ekonomi produktif kelompok sasaran tertentu. *Ketiga*, kebijakan khusus yang menjangkau masyarakat miskin melalui upaya khusus.

Pembangunan partisipatif merupakan kebutuhan untuk

menjawab berbagai kompleksitas dan tuntutan masyarakat. Pemberdayaan bertujuan untuk memaksimalkan, menjadikan sesuatu yang masih bersifat *potensial* menjadi *nyata*. Pemberdayaan terhadap masyarakat dapat dicapai dengan mengupayakan masyarakat memiliki kemampuan untuk memaksimalkan potensi politik, sosial, ekonomi dan kultural yang ada pada mereka menjadi riil ekonomi secara mandiri, sehingga mereka dapat memenuhi kebutuhan hidup secara ekonomi dan sosial.

Program pertumbuhan ekonomi yang dijalankan di masa Orde Bru lebih dari 30 tahun disadari tidak dapat menyelesaikan permasalahan ekonomi yang dihadapi masyarakat. Untuk itu diperlukan strategi yang memadukan antara pertumbuhan dan pemerataan, yang didasarkan pada tiga arah: a) pemihakan dan pemberdayaan masyarakat, b) pemantapan ekonomi dan pendelegasian wewenang dan pengelolaan pembangunan di daerah dan peranserta masyarakat, c) modernisasi melalui penajaman dan pemantapan arah perubahan struktur sosial ekonomi dan budaya yang bersumber pada peran lokal.

Pembangunan ekonomi kerakyatan berbasis pada keikutsertaan atau keterlibatan seluruh komponen masyarakat dalam pembangunan masa depan yang bersumber pada pemberdayaan masyarakat. Untuk itulah peningkatan kapasitas masyarakat berarti mengupayakan penguatan peran masyarakat sipil. Penguatan peran masyarakat sipil merupakan keharusan karena pembangunan manusia dalam pembangunan di Indonesia terutama sejak rezim Orde Baru tidak pernah menjadi indikator keberhasilan pembangunan. Padahal, pembangunan merupakan upaya memanifestasikan kemampuan manusia dalam menentukan yang terbaik bagi dirinya. Pembangunan lebih menyangkut pengembangan daya kreasi dan kepercayaan diri, serta kesungguhan partisipasi masyarakat.

H. Politisasi Desa

Hingar bingar otonomi daerah dan pelimpahan wewenang di tingkat lokal hampir tidak mempengaruhi desa. Hingga saat ini desa yang merupakan 'benteng pertahanan terakhir' masyarakat sipil

masih menjadi sasaran kooptasi. Padahal, desa adalah entitas yang otonom yang dapat mengatur urusannya sendiri. Keberadaan desa sebagai entitas sosial dan budaya, telah lebih dahulu ada sebelum negara Indonesia terbentuk. Ikatan-ikatan di dalam komunitas terjalin melalui mekanisme kekerabatan yang longgar. Pola-pola pertukaran sosial yang resiprokal, seperti upacara adat, komunitas seni budaya, pekerjaan yang dilakukan bersama-sama (gotong-royong), memiliki fungsi sebagai media komunikasi di antara anggota masyarakat desa. Komunikasi yang intensif yang terbatas hanya dengan sesama anggota masyarakat di dalam desa, membuat mereka menjadi eksklusif dengan dunia luar. Selain itu pola produksi yang subsisten dapat dipenuhi dan di antara mereka menempatkan kerjasama komunitas sebagai hal yang utama dalam bersosialisasi. Dengan kata lain, kehidupan desa sangatlah otonom dan memiliki tatanan sosial budaya tersendiri. Interaksi *in-group* telah meniadakan atau setidaknya menekan rasa ketergantungan terhadap komunitas di luar desa. Ketiadaan rasa ketergantungan dengan komunitas luar menyebabkan rendahnya rasa apresiasi terhadap komunitas desa lain sehingga cenderung memandang penduduk luar desa secara stereotip.

Teknologi dan pola produksi berpengaruh terhadap interaksi desa yang eksklusif. Sistem pengairan desa bersifat kolektif dimana penduduk mengambil air dari sumber yang terpusat di suatu tempat untuk kebutuhan sehari-hari. Di sumber air tersebutlah penduduk desa saling berinteraksi. Mulai dari pembicaraan ringan seperti gosip dan pergunjangan, sampai masalah prinsip seperti perencanaan awal musim tanam dan sebagainya. Tidak hanya sumber air, tetapi juga pola tanam dan proses pengolahan hasil tanam yang hampir secara keseluruhan bersifat kolektif. Penduduk desa juga menikmati kesenian lokal yang tidak hanya berfungsi sebagai hiburan, tetapi lebih dari itu, kesenian mengandung filosofi hubungan dan perekat yang memiliki daya magis bagi masyarakat desa.

Kolektifitas desa yang begitu kuat mulai goyah tatkala teknologi mulai ditemukan. Air yang di masa sebelumnya diperoleh di sumber air yang terpusat atau pancuran saat ini dapat diambil sendiri di rumah masing-masing dengan menggunakan pompa air. Menumbuk padi

dapat dilakukan dengan menggunakan mesin penggiling padi otomatis atau *huller*. Hiburan dapat diperoleh melalui radio atau televisi. Eksklusifitas interaksi desa mendapat tekanan yang sangat besar pada saat penduduk desa mulai melakukan migrasi dengan alasan ekonomi. Saat itu kontak dengan pihak luar desa menjadi lebih berpengaruh daripada hubungan di dalam desa. Bersamaan dengan terbukanya hubungan masyarakat desa dengan komunitas di luar desa, maka eksklusifitas desa pun semakin rendah.

Perkembangan desa selanjutnya lebih ditentukan oleh komunitas di luar desa, yaitu negara. Dilihat dari sudut pandang kekuasaan, desa dipahami sebagai suatu daerah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat, yang berkuasa (memiliki wewenang) mengadakan pemerintahan sendiri (Kartohadirejo, 1884; Wiradi, 1988). Pengertian ini sangat menekankan adanya otonomi untuk membangun tata kehidupan desa bagi kepentingan penduduk. Dalam pengertian ini terdapat kesan yang kuat, bahwa kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa, hanya dapat diketahui dan disediakan oleh masyarakat desa, bukan oleh pihak luar (Suhartono dkk, 2000). Tetapi, pada kenyataannya pemerintah di masa Orde Baru meletakkan desa bukan sebagai wilayah yang otonom yang tercantum dalam UU No. 5/1979 yang menyatakan bahwa desa adalah:

“...suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang memiliki organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia...”

Pada bagian lain, kebijakan pemerintahan desa menyebutkan:

“...bahwa sesuai dengan sifat negara kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan pemerintah Desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan desa agar mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang makin meluas dan efektif...”

Desa dalam UU No. 5/1979 merupakan bentuk intervensi yang sangat besar dari pemerintah pusat. Dengan konsepsi desa tersebut, secara otomatis desa menjadi dua entitas yang saling bertolak belakang. Di satu sisi desa sebagai entitas sosial budaya yang otonom, di sisi lain desa sekaligus sebagai entitas politik yang sangat terkooptasi. Yang lebih parah dari itu, pemerintah pusat dengan semena-mena mendesain desa dengan format desa yang berada di Jawa, yang menghancurkan bentuk-bentuk desa yang sangat beragam seperti nagari di Sumatera Barat, dan sistem marga.

Kooptasi negara tidak hanya terbatas pada konsepsi desa yang sarat dengan uniformitas. Meskipun terdapat unsur lain dalam pemerintahan desa seperti Lembaga Musyawarah Desa (LMD), akan tetapi keberadaan lembaga ini menjadi formalitas belaka. Ketua LMD sangat bergantung pada figur Kepala Desa, maka biasanya Kepala Desa secara otomatis menjadi Ketua LMD dan Sekdes karena jabatannya, merangkap sebagai Sekretaris LMD. Rangkap jabatan tersebut sangat lazim dilakukan dengan alasan keterbatasan sumber daya manusia serta demi efektifitas dan efisiensi. Tidak perlu merekrut banyak orang, yang penting program untuk desa diperbesar. Meskipun LKMD mengalami perubahan dalam hal keberagamaman elemen masyarakat yang masuk ke dalam struktur kepengurusan, tetapi perannya tetap lebih menyuarkan kepentingan pemerintah yang berada pada struktur di atasnya.

Bentuk baru lembaga perwakilan desa di masa desentralisasi adalah hadirnya BPD. BPD atau Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Berdasarkan Permendagri No. 64/1999, disebutkan bahwa BPD sebagai Badan Perwakilan melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. BPD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Desa. BPD diprediksikan akan bernasib sama dengan lembaga-lembaga sebelumnya; elitis dan menjadi corong kepentingan pemerintah. Fungsi BPD yang lebih menyuarkan kepentingan pemerintah karena dari segi keanggotaan lembaga ini diisi oleh orang-orang yang berpredikat 'pemuka

masyarakat'. Pemuka masyarakat, terlebih yang berasal dari desa dengan tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap subsidi pemerintah akan lebih berpihak pada pemberi subsidi daripada pemberi mandat. Terlebih lagi, masyarakat desa yang apatis karena ketidaktahuan akan menyetujui hampir setiap kebijakan dan kesepakatan yang dikeluarkan, padahal belum tentu menguntungkan masyarakat.

Satu hal yang ironis pada pelaksanaan otonomi daerah adalah kebijakan pemerintahan Megawati yang hendak mempegawai-negeri-sipilkan sekretaris desa (sekdes). Kebijakan ini tentunya akan menimbulkan implikasi yang luas terhadap keberdayaan institusi pemerintahan desa. *Pertama*, apabila pada masa Orde Baru, desa sebagai entitas politik berada diluar struktur birokrasi, maka dengan kebijakan pemerintah Megawati tersebut, struktur birokrasi pusat telah masuk hingga ke tingkat desa. Dari aspek ini desentralisasi menjadi kontraproduktif dan sistem pemerintahan menjadi lebih sentralistis. *Kedua*, akan terjadi konflik kewenangan antara sekretaris desa dan kepala desa. Sekretaris desa merupakan representasi yang berfungsi melaksanakan instruksi dari atas, sementara kepala desa adalah aparat yang dipilih oleh langsung rakyat. Sekretaris desa sekalipun tidak dipilih oleh rakyat namun ia memiliki otoritas dalam menentukan kebijakan dalam penggunaan anggaran desa yang diperbantukan dari pemerintah. Tentunya hal ini akan memotong dan melemahkan kewenangan kepala desa dalam mengelola pemerintahan desa. Dampaknya adalah kepala desa, pada akhirnya, hanya menjadi 'boneka' legitimasi terhadap kebijakan-kebijakan yang dihasilkan pemerintah di atasnya. Desentralisasi idealnya menempatkan desa lebih sebagai entitas sosial dan budaya daripada politik. Namun pada kenyataannya, desentralisasi diterjemahkan oleh pusat dengan menempatkan desa sebagai entitas politik yang akan dapat dioperasikan sebagai instrumen kekuasaan.

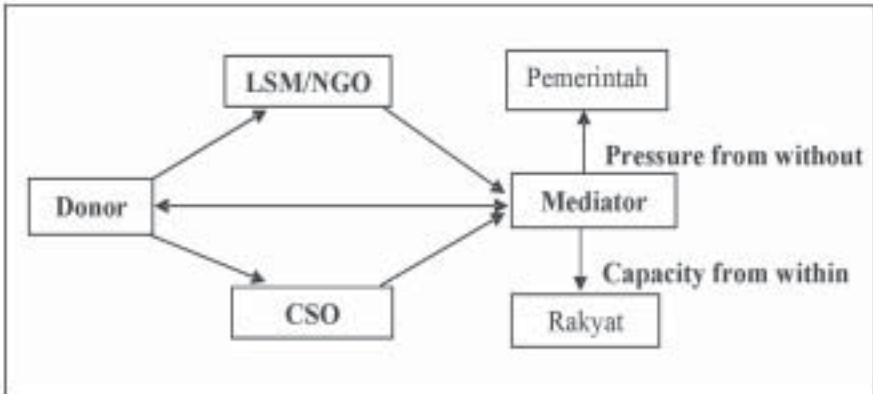
I. Pemberdayaan Masyarakat: *Capacity from Within, Pressure from Without*

Dengan situasi yang sangat kompleks dan tingkat kooptasi negara yang tinggi, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah

mengalami berbagai tantangan yang besar. *Political will* yang kuat untuk mengubah situasi ini sangat tergantung pada masyarakat dan pemerintah selaku pembuat kebijakan. Mengandalkan pemerintah untuk melakukan perubahan tentu hampir tidak mungkin dapat dilakukan karena pemerintahlah yang berkepentingan agar situasi tetap berada pada kondisi *status quo*. Tetapi mengandalkan rakyat sekalipun kita harus mengingat segala keterbatasan yang ada pada sebagian besar masyarakat Indonesia. Pada prinsipnya diperlukan sinergi antara berbagai *stakeholders*, diantaranya peran lembaga donor, NGO dan CSO yang melakukan peran mediasi, katalisasi, fasilitasi dan advokasi, di samping masyarakat dan pemerintah. Bagi masyarakat perlu dorongan yang kuat berupa intervensi program-program penguatan dan pemberdayaan agar masyarakat dapat berpartisipasi secara maksimal dalam melakukan kontrol terhadap kebijakan pemerintah. Pemerintah sebagai regulator yang seringkali dengan sengaja membuat kebijakan politik yang cenderung berpihak pada beberapa kelompok saja harus dikontrol oleh berbagai lapisan masyarakat. NGO, CSO dan lembaga donor dapat melakukan peran tersebut melalui tekanan kepada pemerintah agar produk kebijakan yang dihasilkan menyentuh kepentingan rakyat.

Kondisi objektif masyarakat secara keseluruhan masih dapat dikatakan belum banyak mengalami perubahan, kecuali di beberapa daerah tertentu. Keterbatasan yang dialami masyarakat pada prinsipnya tidak terlepas dari daya jangkau terhadap akses ekonomi, pendidikan dan kesehatan. Ketiga aspek ini menjadi substansial sekaligus penentu dalam membangun masyarakat. Masyarakat yang terisolasi dari informasi akan tetap berada dalam keterbelakangan yang menghalangi perkembangan di masa mendatang. Demikian pula dengan masyarakat yang tidak mendapatkan akses kesehatan biasanya adalah masyarakat yang rentan terhadap sedikit saja guncangan ekonomi. Kelompok masyarakat marjinal ini menjadi tanggung jawab pemerintah dan berhak atas penanganan khusus agar mencapai kondisi tertentu sebagai persyaratan minimal untuk dapat berkompetisi secara sehat. Tetapi kenyataannya, kelompok masyarakat ini makin terpinggirkan dan tidak mendapatkan perhatian yang layak dari pemerintah.

Gambar 4. Skema Peran NGO, CSO dan Donor dalam PEMBERDAYAAN Masyarakat



Sumber: Pheni Chalid, 2005

Kasus busung lapar menghentak kesadaran kita bahwa begitu parah pengabaian yang terjadi atas masyarakat yang seharusnya mendapat perhatian. Ironisnya lagi, Indonesia bukan tidak pernah melakukan intervensi terhadap pemberantasan kemiskinan. Berbagai program penanggulangan kemiskinan telah banyak dilaksanakan tetapi pada kenyataannya tidak banyak membawa perubahan yang berarti. Padahal, dana yang dikeluarkan untuk program tersebut sangat besar jumlahnya. Hal ini terjadi karena penanggulangan kemiskinan hanya diperlakukan sebagai proyek. Pola orientasi proyek ini menyebabkan tingginya *mis-use* dan *mistargetting* program.

Program-program pemberdayaan masyarakat yang dilakukan pemerintah sehubungan dengan penanggulangan dampak krisis ekonomi dimaksudkan untuk menggalang partisipasi masyarakat mulai dari tingkat desa hingga pemerintah pusat. Hanya saja di masa itu, baik pemerintah dan masyarakat belum terbiasa untuk mengelola program dari tingkat perencanaan hingga monitoring secara *bottom-up*. Pemerintah mengalami kebingungan manakala masyarakat diminta untuk terlibat, karena biasanya pemerintah daerah melakukan berbagai program dengan petunjuk dari pusat yang lazim disebut juklak (petunjuk pelaksanaan) dan juknis (petunjuk teknis).

Demikian pula dengan masyarakat, masyarakat yang tidak pernah terlibat dalam pembangunan selama ini merasa gagap tatkala keterlibatannya menjadi syarat utama dalam pelaksanaan program. Karena itu, berbagai program JPS seperti misalnya Program Pemberdayaan Masyarakat (PPM) cenderung difokuskan pada pembangunan fisik, pengerasan jalan, pembangunan MCK, pembuatan bronjong tebing, perbaikan saluran pembuangan dan sebagainya. Dan ironisnya, kualitas pembangunan tersebut seringkali tidak sesuai dengan bestek. Demikian pula dengan keterlibatan masyarakat, partisipasi seringkali diartikan dengan mengambil tenaga kerja dari masyarakat. Penyerapan tenaga kerja dari masyarakat seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan, sehingga kualitas kerja menjadi kurang memadai.

Kendala lain yang dialami dalam program pemberdayaan adalah persepsi yang mengakar bahwa pemerintah memiliki kewenangan dalam pelaksanaan pembangunan dan rakyat diposisikan sebagai pihak yang tidak mengerti dan diharapkan menerima begitu saja pembangunan yang dilaksanakan. Sementara itu, masyarakat pada umumnya berpendapat bahwa pemerintahlah yang harus mengurus segala kebutuhan masyarakat dengan cara melakukan pembangunan. Maka, partisipasi merupakan hal yang tidak lazim bagi masyarakat, bahkan dianggap merepotkan. Dengan kata lain, masyarakat menganggap, bahwa jika pemerintah akan melakukan pembangunan, sebaiknya pembangunan tersebut dilakukan tanpa merepotkan masyarakat. Persepsi seperti inilah yang seringkali menjadi kendala terbesar dalam menumbuhkan partisipasi.

Hal yang sama juga dialami oleh LSM yang melakukan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat dengan metode pendampingan. Upaya membangun partisipasi dan kemandirian sangat banyak dilakukan oleh LSM. Berbagai pendekatan dilakukan. Istilah-istilah *Community Base Economic Development* atau Pemberdayaan Komunitas Berbasis Pengembangan Ekonomi merupakan program yang paling banyak dilakukan karena dilandasi oleh pemahaman bahwa kemampuan ekonomi merupakan determinasi utama dalam mengeluarkan masyarakat dari kemiskinan.

Pendekatan ini kemudian menjadi kurang menampakkan hasil karena cara pandang yang digunakan kurang memperhitungkan aspek lain dalam membangun berusaha. Tidak semua masyarakat yang kekurangan secara ekonomi disebabkan karena ketiadaan modal, tetapi lebih karena kekurangan kemampuan dalam manajemen dan ketiadaan semangat *enterpreneurship*. Selain itu, masyarakat dampingan cenderung bergantung kepada LSM yang memfasilitasi dan mendampingi mereka. Ketergantungan tersebut muncul karena tidak jarang LSM pendamping memberikan modal berupa modal kerja seperti dana bergulir yang diperoleh dari Organisasi atau LSM Internasional.

Modal kerja seringkali tidak efektif karena tidak adanya rasa memiliki karena modal tersebut bukan modal kerja yang dikumpulkan dengan susah payah. Karena modal tersebut diperoleh dari lembaga yang menurut pendapat masyarakat diperuntukkan untuk membagikan uangnya kepada mereka. Maka, penggunaannya seringkali tidak efektif dan belum tentu dipergunakan untuk modal usahanya.

Karenanya, pada saat muncul kesadaran bahwa memaksimalkan potensi lebih ditentukan oleh kelompok, maka muncul pendekatan baru yaitu *Community Base Organization* (CBO) atau pengembangan komunitas berbasis organisasi. Artinya, pengaturan organisasi yang baik, dan kesadaran terhadap pentingnya distribusi kerja dalam komunitas menjadikan masyarakat dapat bekerjasama dalam hal perencanaan program. Karena itu, asumsi bahwa masyarakat yang tidak berdaya belum tentu disebabkan oleh ketiadaan modal mulai mendominasi kesadaran organisasi masyarakat sipil. Seringkali, kultur dunia usaha dan etos kerja serta kesadaran untuk keluar dari kemiskinanlah yang tidak dimiliki masyarakat sehingga terdapat kelompok masyarakat yang tidak mampu keluar dari belenggu kemiskinan. Sebaliknya, mereka yang memiliki semangat usaha justru dapat memutus mata rantai kemiskinan, bahkan tanpa bantuan dari siapapun.

Kendala yang dialami dalam melaksanakan program pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil seringkali disebabkan oleh keterbatasan dalam kontinuitas sumber

daya manusia. Menjadi aktivis di LSM menurut penilaian masyarakat, khususnya kalangan terdidik, tidak menjanjikan masa depan yang jelas dan mobilitas vertikal yang pasti. Karena itu, aktivitas di LSM masih dipandang sebagai tugas kemanusiaan. Selain itu, LSM kerap menjadi alternatif kalangan berpendidikan tinggi yang belum mendapatkan pekerjaan, sehingga menjadi aktivis LSM pun tidak jarang dilakukan dengan setengah hati. Jika ada *funding* atau lembaga donor yang mendanai, maka ada program yang dijalankan oleh LSM tersebut. Tetapi, jika tidak ada donor, otomatis program pun terhenti karena aktivis LSM akan cenderung mencari LSM yang memiliki program, atau setidaknya menunggu jika ada lembaga donor baru yang membiayai kegiatan. Inilah kendala terbesar yang dialami oleh LSM yaitu ketergantungan terhadap dana dari lembaga donor. Kendala lain yang dihadapi oleh LSM adalah jangka waktu program sehingga program pemberdayaan seringkali ditentukan berdasarkan jangka waktu pelaksanaan, daripada keberhasilan suatu masyarakat dalam menyerap program (Saragih, 1995).

Pemberdayaan dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan menjadi faktor penting terutama dalam mengarahkan pembangunan yang berkeadilan dan menyentuh kepentingan rakyat banyak. Tetapi, partisipasi masyarakat dalam pembangunan hingga saat ini masih belum menunjukkan kemajuan yang memadai untuk merancang dan merencanakan pembangunan, melaksanakan dan memonitor hasil-hasil pembangunan. Untuk itu, gerakan masyarakat sipil masih harus terus melakukan revitalisasi gerakan. Dengan kata lain, masyarakat sipil hendaklah menjadi pelindung yang kuat terhadap dominasi negara atau penyeimbang kehendak negara agar tujuan-tujuan pembangunan dapat terus diarahkan pada upaya penghapusan kemiskinan, mencapai keadilan yang seluas-luasnya dan upaya penyelamatan lingkungan dalam proses pembangunan.

Pemerintahan yang terlanjur kooptatif dan sarat dengan kepentingan politik tertentu dan di sisi lain didapati masyarakat yang apatis dan tidak partisipatif membutuhkan perlakuan yang berbeda. Pemberdayaan dan peningkatan kapasitas menjadi agenda yang mendesak untuk dilakukan mengingat keterlibatan masyarakat

daerah dalam pembangunan sangat penting. Persoalan masyarakat lokal menjadi pertimbangan utama dalam menentukan kebijakan-kebijakan di daerah. Dengan cara ini demokrasi lokal dan kesejahteraan masyarakat di daerah yang menjadi cita-cita desentralisasi dan otonomi daerah akan dapat diwujudkan.

Sementara itu, pemerintah harus didorong oleh organisasi non birokrasi dari luar untuk menghasilkan regulasi-regulasi yang pro-rakyat. Peran strategis inilah yang seharusnya diambil oleh lembaga donor, NGO, CSO dan lembaga mediasi dalam implementasi desentralisasi dan otonomi daerah. Pemberdayaan masyarakat merupakan isu nasional untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Selayaknya intervensi bagi pemberdayaan masyarakat menjadi prioritas bagi lembaga mediasi yang melakukan kerjasama dengan NGO dan CSO. Penguatan peran masyarakat sipil akan menjadi penentu apakah otonomi daerah akan mengalami kemajuan, stagnan, atau malah mundur. Dengan kata lain harus ada institusi mediasi yang membangkitkan potensi dari dalam dan melakukan tekanan dari luar sistem, *Capacity from Within, Pressure from Without*.

Catatan:

¹⁴ *Harian Kompas*, 6 November 2004.

¹⁵ Kecelakaan kerja sangat sering terjadi di industri pemasok fast food karena penggunaan pisau yang sangat tajam. Setiap tahun, diperkirakan satu dari tiga pekerja pengepakan daging dari sekitar 43.000 pekerja laki-laki dan perempuan cedera di tempat kerja, dan menderita sakit akibat pekerjaan di pabrik. Ratusan kasus kecelakaan kerja dan sakit yang disebabkan kondisi kerja tidak sepenuhnya terakomodasi. Eric Schlosser, *Fast Food Nation; What The All-American Meal Is Doing to the World*, (London: Allen Lane The Penguin, Press, 2001), hal. 172.

¹⁶ *Harian Kompas*, 24 November 2004.

¹⁷ Peter Hagul, *op.cit.*, hal. 10.

BAB IV

OTONOMI DAN KONFLIK

Setiap perubahan tentu akan membawa pergeseran atau apa yang disebut dengan *transisi*. Sebuah perubahan adakalanya berdampak positif membawa kemajuan dalam masyarakat atau sebaliknya sebuah perubahan berdampak negatif, menarik masyarakat ke dalam kondisi yang lebih buruk. Penerapan otonomi daerah yang mendesentralisasi kewenangan kekuasaan, telah membawa perubahan yang besar dalam sistem sosial-politik di tingkat lokal. Otonomi dinilai sebagai jalan keluar bagi ketidakadilan pembangunan yang dialami daerah akibat sistem pemerintahan yang sentralistik yang hampir selalu mengutamakan kepentingan *elite* di pusat dalam pengambilan kebijakan.

Apapun perubahan yang dilakukan akan selalu bersifat bersifat *tentatif* yang melahirkan berbagai kemungkinan perubahan. Otonomi daerah mulai dilaksanakan pada saat kentalnya semangat sentralistik dikalangan birokrat Orde Baru dan hampir di semua instansi mengacu pada kekuasaan pusat. Maka tidaklah heran, jika pelaksanaan otonomi daerah mengundang banyak pertanyaan skeptis. Apakah desentralisasi yang merupakan bagian dari proses demokratisasi di tingkat lokal akan berjalan produktif bagi kesejahteraan masyarakat dalam masa transisi ini? Sejauhmana transisi dapat dianggap telah selesai? Hal ini berarti bahwa apakah demokrasi di tingkat lokal telah terkonsolidasi dengan baik di masa otonomi daerah? Apakah otonomi akan dapat menjadi *problem solving* bagi permasalahan sosial, politik dan ekonomi di daerah atau sebaliknya, akan mengundang konflik lebih tajam dalam masyarakat?

Demokrasi bertujuan menciptakan tertib sosial dan politik dalam masyarakat. Demokrasi membuka peluang adanya perbedaan pendapat untuk mencapai sebuah konsensus. Pengelolaan perbedaan menjadi sebuah konsensus tergantung kepada

kematangan masyarakat mengapresiasi perbedaan pendapat. Dalam masyarakat yang memiliki kultur homogen perbedaan akan mudah dikelola dan dicarikan pemecahannya, sehingga tercipta sebuah konsensus. Adapun dalam masyarakat yang memiliki kultur heterogen, sebuah konsensus akan relatif sulit untuk dicapai, karena berbagai macam latar belakang kultur, sosial dan politik mewarnai kepentingan-kepentingan yang muncul ke permukaan. Karena itu, apabila otonomi daerah dilihat sebagai proses demokratisasi, maka ia seharusnya dapat dijadikan sebagai wahana bagi pengelolaan konflik yang ada, seperti konflik vertikal antara pusat dan daerah, antara rakyat dengan negara, atau konflik horisontal antar kelompok dalam masyarakat.

Menarik untuk dikemukakan disini tulisan Ivan A Hadar dalam artikelnya, 'Demokratisasi Lewat Konflik(?)', Kompas 20 Agustus 2001. Ia menulis bahwa konflik merupakan indikator penting untuk mengenali keniscayaan guna melakukan perombakan hubungan antar individu dan komunitas serta perubahan permanen kebutuhan para aktornya. Dalam konteks ini konflik bekerja sebagai proses integratif bagi pembentukan masyarakat. Yang menyebabkan konflik berkembang destruktif bukanlah bersumber dari konflik itu sendiri, tetapi bentuk pengejawantahannya, dan seringkali cara penyelesaiannya. Ketika konflik semata-mata ditujukan untuk 'kemenangan' (demi pembenaran dan mempertahankan kekuasaan), maka segala cara dihalalkan untuk mencapai tujuan.

Konflik akan selalu muncul dan akan selalu dapat ditemukan dalam semua level kehidupan masyarakat. Dalam interaksi, semua pihak bersinggungan dan sering melahirkan konflik. Belajar dari konflik yang kemudian disadari menghasilkan kerugian para pihak akan memunculkan inisiatif meminimalisir kerugian itu. Caranya adalah mengupayakan damai untuk kembali hidup bersama. Dalam konteks demikian, konflik didefinisikan bukan dari aspek para pelaku konflik, tetapi merupakan sesuatu yang *given* dalam interaksi sosial. Malahan konflik menjadi motor pergaulan yang selalu melahirkan dinamika dalam masyarakat.

Bab ini akan membahas konflik konflik yang terjadi dalam otonomi daerah; Konflik potensial dan teraktualisasi. Sebelum memasuki

pembahasan mengenai bentuk-bentuk konflik dalam otonomi, akan dibahas secara singkat mengenai kerangka teori konflik serta pemahaman konflik dalam otonomi daerah. Masalah konflik dalam otonomi daerah yang dikemukakan dalam tulisan ini banyak merujuk kepada setting sosial pada saat diberlakukannya UU 22/1999. Meskipun juga disadari bahwa UU 32/2004 juga telah melahirkan aneka konflik, terutama yang berkaitan dengan pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah.

A. Konflik: Kerangka Teori

Kemunculan konflik tidak dapat dinafikan dan tidak dapat dihindari dalam kehidupan sosial, apalagi kehidupan politik yang memang selalu bertaburan konflik. Konflik sangat potensial untuk mendinamisasi setiap bentuk interaksi. Ia merupakan kenyataan sosial di berbagai tingkatan struktur, hingga pada tingkatan yang sangat mikro yaitu antar pribadi.

Dikenal beberapa pendekatan teoritis untuk menjelaskan konflik sebagai kenyataan sosial. Diantaranya pendekatan ketimpangan dalam dunia ekonomi yang menjelaskan bahwa munculnya konflik dikarenakan ketidakseimbangan antara permintaan dan ketersediaan yang menciptakan kelangkaan. Sementara disisi lain, individu bersifat individualis, mementingkan diri sendiri untuk mendapatkan *surplus* yang ada. Adanya kesamaan antara individu membuka peluang terjadinya perebutan pada satu komoditi dan sebaliknya juga membuka kerjasama di antara para pelaku.

Damai dengan yang lain menjadi hal yang esensial dalam mencapai kepentingan dan keuntungan individu. Dalam konteks ini, sosiolog Gerhard Lenski (1966) mengemukakan teorinya bahwa individu akan bekerjasama dengan sesamanya untuk mendapatkan keuntungan jangka panjang, manakala kondisi memungkinkan. Namun, apabila kondisi tidak memungkinkan, maka akan muncul konflik. Selain itu, menurut teori kelangkaan yang merupakan deviasi dari pemikiran Michael Harner (1970), Morton Fried (1967) dan Lesser Blumberg (1978), bahwa tekanan penduduk dan kelangkaan lahan untuk produksi akan menyebabkan konflik, karena tekanan penduduk menyebabkan perbedaan akses terhadap sumber daya ekonomi.

Dari paparan teoritis di atas terlihat bahwa faktor ekonomi menjadi fokus analisis yang dipakai untuk menjelaskan kemunculan konflik sebagai realitas sosial. Hal ini sejalan dengan perspektif teoritis yang dikembangkan oleh Marx yang didasarkan atas sistem kepemilikan dan kelas untuk menjelaskan adanya perbedaan struktur sosial atas-bawah yang menyebabkan pertentangan dalam masyarakat. Atas dasar itu, maka Marx kemudian membuat dikotomi antara kelas *borjuis* dan kelas *proletar*.

Perbedaan akses terhadap sumber daya ekonomi, sebanding lurus dengan penguasaan terhadap sumber daya politik. Penguasaan sumberdaya ekonomi oleh kelompok kecil telah menciptakan struktur kekuasaan yang oleh Marx disebut sebagai struktur kekuasaan kapitalis¹, yang bekerja secara sistematis untuk melayani kepentingan *kelas status quo*. Dengan perspektif ini, maka kita dapat mempertanyakan fungsi negara sebagai entitas pengelola kekuasaan politik. Para ahli teori kritis menilai bahwa negara tidak lain sebagai alat dominasi kelas kapitalis yang berfungsi menciptakan dan memanipulasi simbol-simbol politik sehingga menjadi sistem budaya dan pandangan hidup pada umumnya. Dengan demikian negara mewakili dan melestarikan kepentingan pemilik modal daripada membela kepentingan rakyat kelas bawah.

Konflik sebagai kenyataan sosial dapat dikelompokkan ke dalam kategori sifat, motif dan bentuk. Berdasarkan sifatnya, konflik bersifat laten dan manifes. Berdasarkan motifnya, konflik terbagi ke dalam dua kategori rasional dan emosional. Berdasarkan bentuknya, konflik dibedakan menjadi vertikal dan horisontal. Berikut ini ilustrasi ringkas terhadap aneka konflik itu.

Konflik selalu melibatkan dua pihak yang berlawanan, baik antar pribadi atau antar kelompok atau antar entitas sosial yang lebih luas. Adakalanya, di satu waktu konflik melibatkan dua pihak yang memiliki posisi berimbang, dan di lain waktu pihak-pihak yang berkonflik berada dalam posisi yang tidak berimbang. Konflik menjadi laten ketika pertentangan dan ketegangan diantara pelaku konflik samar dan tidak jelas, namun telah ada dalam diri pelaku konflik, seperti penialian negatif terhadap pihak lain.

Penilaian negatif terbentuk adakalanya dikonstruksi melalui

proses budaya, sehingga menciptakan penilaian *stereotip*. Seperti penilaian stereotip satu etnis terhadap etnis lain. Selain itu, ketika pihak yang merasa tertindas tidak dapat mengungkapkan protes dan perlawanan, karena berada pada posisi tawar yang rendah, baik secara kultural maupun struktural, maka konflik berlangsung secara laten. Konflik laten terjadi secara tidak nyata, namun ia tidak terselesaikan, sehingga seolah menjadi bom waktu yang tinggal menunggu waktu untuk meledak.

Konflik yang terjadi dalam bentuk manifes dapat terjadi secara spontan. Sebagai contoh tawuran antara pendukung klub sepakbola yang berbeda, terjadi secara spontan dan akan selesai dalam jangka waktu saat itu pula. Namun tidak semua konflik manifes terjadi secara spontan. Konflik berkembang menjadi manifes, sebelumnya didahului oleh penilaian stereotip dan adanya ketidakseimbangan dalam masyarakat, seperti perlakuan tidak adil, ketimpangan sosial, politik dan ekonomi.

Konflik yang dipicu oleh adanya ketidakseimbangan secara sosial, politik dan ekonomi mengandung perhitungan-perhitungan yang rasional, untung-rugi, menuntut adanya keadilan distributif. Oleh karena itu langkah-langkah penyelesaian yang dilakukan melalui perhitungan-perhitungan rasional. Contoh sederhana sebagai ilustrasi konflik yang rasional adalah pertentangan mengenai perebutan lahan usaha. Maka hal tersebut dapat diselesaikan melalui langkah-langkah kompromi antara dua pihak yang bertikai dengan membagi lahan usaha menurut proporsi yang disepakati. Namun akan menjadi persoalan yang krusial, apabila diwarnai oleh kontruksi budaya yang mengakibatkan satu pihak merasa lebih baik dan pihak lain lebih buruk. Agama atau etnis merupakan faktor pemicu konflik dalam kategori budaya yang melibatkan ikatan-ikatan sentimental antar anggota masyarakat.

Berdasarkan perspektif utilitarianisme, individu selalu mempertimbangkan aspek kepentingan pribadinya dalam berhubungan dengan sesamanya, oleh karena itu ia disebut rasional. Disadari atau tidak disadari, dirinya selalu akan mempertimbangkan kemungkinan kerjasama apabila mendatangkan keuntungan. Jadi, dapat dikatakan bahwa kepentingan adalah unsur penting dalam kehidupan sosial.

Masalahnya, dalam kehidupan sosial selalu melibatkan kepentingan yang tidak tunggal. Ada berbagai macam kepentingan yang memunculkan berbagai macam dorongan keinginan. Dapat sama, dapat juga berbeda. Ibarat mata uang, interaksi sosial antara individu atau kelompok, di satu sisi akan melahirkan kesepakatan yang bersifat fungsional. Di sisi lain, Interaksi sosial akan menciptakan ketidaksepakatan dan konflik. Satu kelompok akan membela sekaligus mempertahankan kepentingan kelompoknya. Kondisi ini pada akhirnya menciptakan konflik yang merupakan bagian dari struktur sosial (konflik struktural).

Seperti organisme, sistem sosial tidak selalu bekerja fungsional, seperti yang dikenal dalam perspektif Parson. Sistem sosial tidak selalu terintegrasi satu sama lainnya, sebaliknya akan mengalami kontradiksi-kontradiksi karena adanya perbedaan kepentingan. Adanya kerjasama dalam masyarakat tidak lantas menggambarkan sebuah sistem sosial yang terintegrasi. Kontradiksi atau benturan yang terjadi dalam kehidupan sosial berdampak pada perubahan sistem sosial, masing-masing pihak, individu atau kelompok, akan berupaya mencari jalan keluar dari konflik. Pada prinsipnya, dalam diri masyarakat sesungguhnya telah memiliki potensi atau kemampuan untuk mengelola konflik menjadi suatu hal yang positif dan fungsional.

Dinamika kelompok adakalanya menghadapi ketidakseimbangan distribusi sumber daya. Ketidakseimbangan sumberdaya terjadi akibat dominasi politik satu kelompok yang kuat menutup jalan bagi kelompok lain untuk mendapatkan akses terhadap sumberdaya yang menjadi kepentingan bersama. Ketidakseimbangan tersebut dalam proses selanjutnya akan memicu munculnya konflik vertikal. Tumbuhnya kesadaran terhadap kepentingan akan mendorong sikap mempertanyakan sebab ketidakadilan dan mulai mengorganisir diri untuk melakukan perlawanan terhadap keberadaan kelompok dominan, sebagai bentuk protes dan memuntut pemenuhan hak kolektif. Apabila bobot dan eskalasi konflik atas-bawah ini semakin besar, maka hal tersebut akan dapat membawa perubahan struktur yang ada.

Dalam hidup bermasyarakat, konflik vertikal kerap kali dipakai

untuk menjelaskan konflik yang terjadi dalam interaksi antara negara dan rakyat. Negara sebagai entitas politik yang memiliki otoritas dan kewenangan memaksa, tampil secara antagonis berhadapan-hadapan dengan rakyat yang berada dalam hegemoni politik negara. Konflik dalam kategori ini terjadi secara tidak berimbang dan kerap kali rakyat sebagai pihak yang dikalahkan atau disalahkan. Karena negara memiliki semua sumberdaya dan perangkat yang memaksa rakyat mengakui kepentingan negara.

Terdapat tiga model penjelasan yang dapat dipakai untuk menganalisis kehadiran konflik dalam kehidupan masyarakat, *pertama* penjelasan budaya, *kedua*, penjelasan ekonomi, *ketiga* penjelasan politik (Stewart, 2005).

Perspektif budaya menjelaskan bahwa konflik dalam masyarakat diakibatkan oleh adanya perbedaan budaya dan suku. Dalam sejarah, konflik cenderung seringkali terjadi karena persoalan perbedaan budaya yang melahirkan penilaian stereotip. Masing-masing kelompok budaya melihat sebagai anggota atau bagian dari budaya yang sama dan melakukan pertarungan untuk mendapatkan otonomi budaya. Terdapat perdebatan tentang pendekatan primordial terhadap realitas konflik. Sebagian antropolog ada yang menerima dan sebagian menolak. Argumentasi kalangan yang menolak beralasan bahwa terdapat masalah serius bila hanya menekankan penjelasan konflik dari aspek budaya semata. Pendekatan budaya tidak memasukkan faktor-faktor penting dari aspek sosial dan ekonomi.

Dalam pandangan instrumental, pemakaian simbol budaya merupakan sarana yang efektif untuk menjalin ikatan untuk menyatukan kepentingan dan bertindak secara bersama-sama. Selain itu untuk tujuan politik, baik untuk melakukan mobilisasi massa atau memecah belah massa, mekanisme penggunaan simbol primordialisme telah terbukti cukup berhasil. Seperti biasa dilakukan pemerintah kolonial Belanda. Dalam kerangka kontrol politik, mereka biasa melakukan politik pecah belah dengan menekankan perbedaan identitas kesukuan.

Penjelasan konflik dari sisi ekonomi, Frances Stewart (2005) mengemukakan empat hipotesis. Hipotesis tersebut oleh Stewart

dipakai untuk menganalisa sebab-sebab peperangan antar negara. Keempat hipotesis tersebut adalah, i) motivasi kelompok dan kesenjangan horisontal; ii) motivasi perorangan; iii) Kontrak sosial yang gagal; iv) hipotesis perang hijau. Keempat hipotesis tersebut juga dipakai oleh Stewart untuk menjelaskan dari sisi politik.

Banyak studi ekonomi dan politik untuk mempelajari akar masalah konflik memperlihatkan bahwa motivasi kelompok dan kesenjangan horisontal menyebabkan pertikaian antarkelompok. Satu sama lain ingin menunjukkan identitas budaya yang dimiliki dan dimensi kesenjangan horisontal selalu melibatkan masalah sosial, politik dan ekonomi. Apabila hal tersebut tercampur dengan kepentingan ekonomi dan politik, maka akan menyebabkan eskalasi konflik yang lebih besar disertai dengan tindak kekerasan. Dalam konteks ini Cohen (1974) memberikan argumentasinya bahwa:

“...bukan karena ini saja mereka bertarung (baca: adat istiadat), Jika orang memang bertarung, di pihak lain, menurut garis suku, hampir selalu bahwa pertarungan itu untuk memperebutkan hal yang mendasar, menyangkut distribusi kekuasaan dan penggunaan kekuasaan, apakah kekuasaan ekonomi, kekuasaan politik atau kedua-duanya.”

Konflik di satu sisi memang menimbulkan dampak destruktif. Di sisi lain konflik juga dapat memberikan keuntungan bagi individu atau kelompok tertentu. Dalam konteks ini *motivasi perorangan* berperan cukup penting dalam menciptakan konflik. Konflik sengaja dipakai untuk menaikkan posisi tawar yang dapat mendatangkan keuntungan ekonomi atau politik atau kedua-duanya. Istilah aktor intelektual, merujuk kepada konteks ini. Seperti konflik antar suku yang dimotivasi menaikkan seseorang ke tampuk kekuasaan dalam struktur pemerintahan. Terlepas pendekatan motivasi pribadi atau perorangan kurang dapat memberikan penjelasan yang memuaskan tentang konflik, namun tidak bisa dinafikan motivasi perorangan berperan penting dalam konflik.

Konflik berarti pula sebagai bentuk *kontrak sosial yang gagal*, baik antara suku yang berbeda, atau antara rakyat dengan negara. Hipotesis Stewart tentang kontrak sosial bertolak dari pandangan bahwa stabilitas sosial secara implisit berangkat dari premis bahwa

terdapat kontrak sosial antara rakyat dengan pemerintah. Kontrak sosial tersebut dapat dilihat penerimaan wewenang pemerintah oleh rakyat sepanjang kewenangan tersebut dipakai untuk memberikan layanan menciptakan kondisi ekonomi yang kondusif. Tekanan penduduk, seperti telah dikemukakan di atas, menyebabkan kelangkaan sumberdaya dan kerusakan lingkungan, dan berdampak menciptakan kemiskinan sebagai bentuk kesenjangan ekonomi dan politik dalam masyarakat. Pendekatan *hipotesis perang hijau* menjelaskan bahwa kekayaan dan kemiskinan mendorong orang untuk bertikai untuk memperoleh kendali terhadap pemanfaatan lingkungan.

Bertolak dari empat hipotesis di atas, kemudian Stewart memformulasikan resolusi konflik melalui mekanisme politik yang inklusif dan sistem sosial dan ekonomi yang inklusif. Politik inklusif bertujuan mengurangi dominasi politik satu kelompok dan mendistribusikannya kepada kelompok lain, dengan demikian membuka peluang partisipasi politik yang luas dari berbagai kelompok atau kalangan yang berbeda. Model politik inklusif telah diterapkan pada pemerintahan di Afrika Selatan dalam kepemimpinan Mandela dan Chhili setelah kekuasaan Pinochet berakhir. Kemudian, bagaimana dengan Indonesia? apakah pasca kejatuhan Soeharto, naiknya sejumlah tokoh hingga Soesilo Bambang Yudhoyono yang dipilih secara langsung merupakan manifestasi dari model politik inklusif? Demikian pula dengan implementasi desentralisasi dan otonomi daerah apakah merupakan bentuk politik inklusif, yang dapat mengurangi kesenjangan vertikal dan horisontal?

Model kedua resolusi konflik adalah implementasi sistem sosial dan ekonomi inklusif. Sama halnya dengan politik inklusif, model ini bertujuan mengurangi kesenjangan horisontal. Kebijakan sosial dan ekonomi inklusif mencakup *sektor pemerintah* dan *sektor swasta*. Dalam sektor pemerintahan, kebijakan yang dikeluarkan diarahkan untuk mendistribusikan manfaat antarkelompok secara berimbang dalam hal bantuan dan pemberian layanan umum, seperti mendapatkan kesempatan pendidikan yang sama, layanan kesehatan, air dan sanitasi lingkungan, perumahan dan subsidi konsumen. Dalam sektor swasta, diferensiasi pendapatan dan kesempatan kerja

berpotensi menjadi sumber konflik. Selain itu dalam sektor ini, intervensi kekuasaan politik, meski tidak kentara, langsung atau tidak langsung turut menciptakan diferensiasi kelompok.

Kebijakan untuk menghilangkan sumber kesenjangan dalam sektor swasta mencakup: (i) perubahan struktur kepemilikan tanah (*land reform*) yang dioperasionalkan sebagai pemecahan konflik secara damai, dan (ii) mewujudkan kesempatan berimbang untuk memperoleh kekayaan dan lapangan kerja di bidang industri. Dalam hal ini perusahaan di sektor swasta memiliki kewajiban membuka kesempatan kerja dan bank harus memberikan pinjaman yang merata kepada semua kelompok di berbagai tingkatan. Untuk menghilangkan kesenjangan horisontal, pemerintah dapat melakukan redistribusi kekayaan dengan cara membeli *property* dan membagikannya kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung. Dalam konteks ini, tampaknya Stewart dipengaruhi oleh konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).

B. Pemahaman Konflik dalam Otonomi Daerah

Otonomi daerah lahir atau kembali diterapkan kembali ke dalam sistem kekuasaan di Indonesia adalah sebagai bentuk jalan keluar untuk mendistribusikan rasa keadilan kepada daerah yang selama masa Orde Baru diabaikan. Pada masa Orde Baru, otonomi daerah ditetapkan melalui UU No. 57 Tahun 1974 yang menitikberatkan pada daerah tingkat II. Hanya saja, terlihat bahwa bentuk otonomi yang dijalankan lebih merupakan 'sarana' untuk memudahkan kontrol pusat terhadap daerah. Pemerintahan di tingkat daerah hanya merupakan representasi pusat yang bersifat administratif, pelaksana kebijakan pusat dan tidak memiliki ruang untuk mengatur 'diri sendiri'. Dalam hal hubungan antara negara dengan rakyat, birokrasi praktis menjadi kendaraan yang efektif untuk melakukan *managing people*, mengatur seluruh kegiatan kehidupan bermasyarakat dan bernegara (Ndara, 1986).

Melalui birokrasi masyarakat diatur dalam berbagai bentuk aturan yang kerap kali tidak sesuai dengan kebutuhan obyektif, lebih merupakan kepentingan pusat. Masyarakat tidak diberikan ruang berpartisipasi mengatur apa yang mereka butuhkan dalam ber-

masyarakat dan bernegara. Masyarakat benar-benar diposisikan sebagai obyek daripada sebagai subyek. Birokrasi telah kehilangan rasionalitasnya, yang mengharuskannya bersikap obyektif, netral, dan politik (Ndara, 1986).

Usaha Orde Baru melakukan birokratisasi dan politik korporatif, tidak lepas dari strategi pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi sehingga membutuhkan stabilitas politik sebagai prasyarat pencapaian target pertumbuhan ekonomi. Karena itu, depolitisasi melalui perangkat birokrasi merupakan cara yang efektif untuk menciptakan iklim politik yang stabil. Korperatisme negara sendiri sebenarnya memiliki arti ideal sebagai upaya negara membuat segmentasi masyarakat secara vertikal, mengunggulkan individu dan kelompok dalam kerangka struktur yang ditetapkan secara legal yang mendapatkan legitimasi dan diintegrasikan oleh suatu pusat birokrasi yang tunggal (Kasiepo, 1987).

Proses birokratisasi dan politik korporatif dilaksanakan untuk memperlancar kebijakan-kebijakan yang telah dirumuskan oleh teknokrat di tingkat pusat, sehingga dapat mengeliminasi kemungkinan adanya resistensi dari dalam masyarakat. Pemerintah tidak ragu untuk menyingkirkan pihak-pihak yang tidak mendukung kebijakan pembangunan, dan pada waktu yang sama juga akan merangkul pihak-pihak yang mendukung kebijakannya. Untuk mendukung strategi politik represif dalam menangani resistensi dari masyarakat, pemerintah juga menggunakan instrumen militer. Hal tersebut dapat dilihat dari pembentukan pos-pos militer hingga ke distrik terendah. Dengan demikian pemerintah dengan mudah memantau dan cepat dapat menangkap gejala-gejala resistensi dari dalam masyarakat.

Usaha pemerintah untuk menciptakan stabilisasi politik, juga dilakukan melalui strategi ideologis, dengan cara menanamkan pemahaman betapa pentingnya harmoni dalam masyarakat. Strategi ideologi 'harmoni' dirumuskan oleh pemerintah ke dalam apa yang disebut dengan tri "S"; Selaras, Seimbang dan Serasi. Ideologisasi harmoni oleh Orde Baru ini seolah mendapatkan pembenaran dari doktrin agama maupun budaya bahwa keharmonisan hidup dalam bermasyarakat merupakan cita-cita luhur yang selalu ditekankan.

Dalam ajaran Tuhan, manusia dituntut untuk patuh pada perintahNya, diwajibkan hidup selaras, serasi dan seimbang dengan manusia lainnya serta dengan alam sekitarnya. Dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia, kehidupan sosial yang rukun, damai, aman, bahagia, sentosa mendapat legitimasi dari ideologi negara, Pancasila. Ideologi harmoni dipolitisasi oleh Orde Baru untuk melanggengkan kekuasaan. Akselerasi penerimaan ideologi harmoni dalam masyarakat, dilakukan melalui berbagai strategi, mulai dari menutup pintu adanya perbedaan pendapat, hingga dengan cara indoktrinasi yang dilakukan secara sistematis melalui pola Penataran Pendidikan Moral Pancasila (P4).

Pola kekuasaan yang sentralistis dan kebijakan yang bersifat *top down*, mengakibatkan ketidakseimbangan secara sosial, politik dan ekonomi di tengah masyarakat. Birokrasi menjadi mesin politik penguasa. Para pejabat birokrasi berperilaku asal bapak senang (ABS), pasif, menunggu instruksi atasan dan mengabaikan kepentingan umum. Masyarakatpun menjadi tidak dapat mandiri mengelola dan menyelesaikan konflik yang mereka hadapi, serta memberikan loyalitas yang tidak rasional kepada struktur kekuasaan. Tumbuhnya organisasi swadaya masyarakat (LSM) yang menyuarakan kepentingan dan aspirasi rakyat disikapi oleh pemerintah secara represif, dinilai berpotensi dapat mengganggu pembangunan. Contoh kasus tragedi Waduk Nipah dan Waduk Kedungombo, yang kedua-duanya terjadi pada pertengahan tahun 1990-an, memperlihatkan bagaimana pemerintah memperlakukan masyarakat bukan bagian dari pembangunan dan disikapi secara represif.

Reformasi politik yang diawali oleh gerakan mahasiswa dan pergantian pucuk pimpinan nasional, dari Soeharto kepada Habibie telah membuka kembali pintu bagi daerah untuk mengatur dirinya secara otonom. Pemerintahan Habibie saat tu telah menerbitkan Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Anggaran Keuangan antara Pusat dan Daerah. Penerbitan kedua Undang-undang tersebut merupakan wujud dari komitmen pemerintah untuk mengembalikan hak otonomi daerah untuk

mengatur wilayahnya secara mandiri yang selama Orde Baru dikendalikan oleh pusat dan dituding sebagai penyebab ketidakseimbangan distribusi pembagian kue pembangunan oleh pusat kepada daerah. Daerah hanya menjadi perahan pusat.

Penerimaan daerah yang diberikan oleh pusat tidak sebanding dengan yang diberikan daerah kepada pusat. Hanya saja daerah tidak dapat berbuat banyak, akibat tekanan melalui politisasi birokrasi yang sistematis. Beberapa gerakan separatis di daerah pada intinya merupakan bentuk ketidakpuasan 'daerah' terhadap ketidakadilan pembangunan yang berorientasi pusat, seperti GAM di Aceh dan OPM di Papua – dahulu Irian Jaya. Gerakan perlawanan sekelompok masyarakat, hal tersebut dilakukan karena pemerintahan dan birokrasi di daerah tidak berdaya menghadapi pusat dan berperan lebih sebagai representasi pusat dari masyarakat.

Pemberian otonomi yang sangat besar kepada daerah, disatu sisi merupakan langkah maju bagi proses demokratisasi di tingkat lokal yang menghormati realitas kemajemukan dalam masyarakat. Model ini sejalan dengan konsep demokrasi lokal yang memberikan hak otonomi kepada sekelompok masyarakat yang mendiami wilayah tertentu, sesuai dengan karakteristik dan aspirasi lokal (Piliang, Et. Al., 2001).

Selain itu pemberlakuan otonomi juga telah membawa perubahan pola hubungan antarlembaga pemerintahan, tidak lagi bersifat hirarkis. Hubungan antarlembaga pemerintahan berjalan seimbang dan berubah menjadi hubungan antarorganisasi, karena pemerintahan daerah terpisah secara institusi dari pemerintahan pusat. Namun di sisi lain, UU No. 22/1999 juga mengandung pemahaman yang kontradiktif mengenai hubungan antara lembaga, seperti hubungan yang dilematis antara provinsi dengan kabupaten, karena UU tersebut disusun tidak berdasarkan asas desentralisasi penuh dan menerapkan asas dekosentrasi juga tugas pembantuan, serta masih menganut *integrated perfectoral system*. Dengan demikian UU No22/1999 masih belum secara jelas mengatur hubungan berbagai tingkatan pemerintahan. Hal inilah yang mengundang multitafsir yang dipahami menurut referensi kepentingan dan preferensi masing-masing daerah. Revisi yang

dilakukan oleh pemerintah terhadap UU 22/1999 dengan menerbitkan UU 32/2004, juga tidak lantas menyelesaikan masalah, karena dianggap menarik kembali otonomi daerah ke pusat.

C. Bentuk-Bentuk Konflik Dalam Otonomi Daerah

Implementasi otonomi dalam prosesnya telah membawa implikasi yang luas dalam bentuk pergeseran tatanan sosial, politik dan ekonomi yang berpotensi memunculkan konflik kewenangan antar lembaga dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Hal tersebut tidak bisa dilepaskan dari bangunan sentralistik selama Orde Baru yang belum sepenuhnya dapat dihilangkan. Disamping itu, institusi yang terkait dengan fungsi pemerintahan di tingkat lokal; eksekutif dan legislatif belum memiliki pengalaman yang cukup untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

1. Pusat – Provinsi – Kabupaten

Berdasarkan aturan yang ada, pelaksanaan otonomi daerah dititiktekan pada daerah tingkat II, kabupaten/kota. Apabila kita merujuk kepada Undang-undang Otonomi Daerah (UU 22/1999) sebelum adanya revisi oleh Undang-undang yang sekarang ada, maka tampak bahwa pelaksanaan otonomi di tingkat kabupaten/kota diberlakukan atas asas desentralisasi, sementara pelaksanaan otonomi di tingkat provinsi diberlakukan berdasarkan asas desentralisasi dikombinasikan dengan asas dekonsentrasi. Jadi kabupaten/kota merupakan daerah otonom, sementara provinsi tidak sepenuhnya otonom, ia berstatus sebagai daerah otonom dan daerah administratif. Karena itu, kabupaten memiliki kewenangan penuh untuk mengatur wilayahnya sesuai kewenangan yang dilimpahkan dari pusat seperti yang diatur dalam undang-undang.

Titik tekan otonomi daerah pada daerah di tingkat II bukan di tingkat I berkonsekuensi mengurangi otoritas provinsi terhadap kabupaten. Kabupaten tidak lagi menjadi sub-struktur atau bagian dari provinsi. Hubungan antara keduanya tidak lagi bersifat hirarkis, tapi lebih kepada hubungan kemitraan antar organisasi. Gubernur tidak lagi dapat memberikan instruksi kepada bupati/walikota, karena

bupati/wali kota tidak lagi berhubungan dengan Gubernur menurut garis instruksional. Hubungan antara gubernur dan bupati/wali Kota bersifat koordinatif.

Realitas perubahan hubungan hirarkis kepada hubungan kemitraan antara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten, mengandung kerawanan yang memungkinkan konflik antar pemerintah daerah. Di satu sisi provinsi belum siap melepaskan otoritas kepada kabupaten/kota yang sebelumnya dimiliki. Di sisi lain, muncul arogansi dari kabupaten/kota yang merasa memiliki kewenangan penuh untuk mengatur dirinya sendiri karena adanya 'jaminan' undang-undang. Contoh kasus, banyak bupati yang merasa tidak perlu lagi memenuhi panggilan gubernur untuk melakukan rapat konsultasi. Seperti di NTT, sebagaimana dilontarkan oleh Asisten I/ Tata Praja Setda NTT, terkait rapat koordinasi tingkat provinsi yang seharusnya dihadiri para bupati se-NTT. Sejumlah bupati beberapa kali hanya mengirim sekretaris kabupatennya bahkan pejabat di bawahnya. Hal ini terjadi karena kabupaten tidak lagi merasa provinsi sebagai daerah induknya yang memiliki wewenang instruksional.

Untuk mengembalikan otoritas pemerintahan daerah di tingkat provinsi terhadap pemerintahan kabupaten, para Gubernur yang tergabung dalam APPSI, berdasarkan hasil Raker APPSI di Semarang merekomendasikan agar pemerintah melaksanakan amanat TAP MPR No. IV Tahun 2000 dan Surat Komisi II DPR Nomor PW.00/067/KOM.II/2001 yaitu mengusulkan UU 22/1999 disempurnakan² atau dengan kata lain agar pemerintah pusat merevisi UU 22/1999 dengan mengembalikan otoritas provinsi terhadap kabupaten.

Apa yang diaspirasikan oleh APPSI sejalan dengan keinginan pusat yang belum sepenuhnya dapat mendesentralisasikan otoritasnya kepada daerah; membiarkan daerah mengatur rumah tangganya sendiri dan masih menginginkan daerah sebagai bawahan dari pusat. Pemerintahan Megawati segera mengambil ancat-ancang melakukan revisi UU 22/1999 dan UU 25/1999 yang dinilai terlalu bias federalisme dan kurang sesuai dengan konsep negara kesatuan (NKRI). Hasil dari revisi Undang-undang tersebut, UU 32/2004 memperlihatkan bagaimana pusat tampaknya berusaha

membatasi ruang otonomi daerah di tingkat kabupaten sebagai daerah yang benar-benar otonom.

Otonomi kemudian didefinisikan sebagai sebagai desentralisasi administrasi bukan sebagai desentralisasi politik. Tugas pembantuan provinsi kepada kabupaten yang sebelumnya ditiadakan, dalam UU 32 tugas pembantuan dicantumkan kembali dalam pasal 1 ayat 9 bahwa “tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

2. DPRD – Pemerintah Daerah

Satu diantara bentuk konflik antarlembaga yang terjadi dalam era otonomi daerah adalah konflik antara eksekutif dan legislatif. UU 22/1999 telah mengembalikan fungsi, peran dan kewenangan DPRD sesungguhnya sebagai lembaga yang sejajar dengan eksekutif, bertugas mengawasi dan mengontrol kebijakan-kebijakan pemerintah. Dalam UU 22/1999, DPRD diberikan wewenang yang sangat besar dalam mengangkat dan memberhentikan kepala daerah. DPRD dapat menolak atau menerima laporan pertanggungjawaban kepala daerah. Kewenangan-kewenangan tersebut tidak pernah secara riil dipunyai DPRD selama rejim Orde Baru.

Keberadaan DPRD hanya bersifat formalitas dengan kewenangan politik yang artifisial. Dalam arti keberadaan DPRD hanya untuk menunjukkan bahwa demokrasi berjalan di negeri ini, sebagai alat untuk melgitimasi berbagai kebijakan yang dijalankan pemerintah, meski hal tersebut kerap kali bertentangan dengan kepentingan umum dan *nota bene* adalah titipan dari pusat. Keadaan yang sama sebenarnya dialami oleh lembaga legislatif di tingkat pusat. DPR hanya menjadi alat legitimasi terhadap produksi kebijakan eksekutif. Legislatif menyeramkan dari tampilan luar, namun tidak memiliki kekuatan apapun. Mekanisme *recall* terhadap anggota DPRD oleh partai politik, semakin tidak memungkinkan bagi anggota DPRD untuk bersuara kritis terhadap pemerintah. Apalagi parpol telah terkooptasi oleh Orde Baru, maka dengan mudah pemerintah saat itu menekan parpol untuk membungkam anggota legislatif yang mewakilinya.

Dalam UU No 5/1974, DPRD dimasukkan sebagai bagian dari pemerintahan lokal, bukan sebagai lembaga legislatif terpisah dari pemerintahan. Hal ini merupakan suatu ironi yang bertentangan dengan logika demokrasi yang menghendaki adanya pembagian kekuasaan. Apabila pembagian kekuasaan atas eksekutif, legislatif dan yudikatif berdasarkan asas *trias politica* berlaku di tingkat pusat, maka hal yang sama seharusnya juga berlaku di daerah. Kemandulan DPRD dapat dilihat dari ketidakberdayaannya terhadap dominasi pusat yang biasa memaksakan kandidat pesanannya dalam pemilihan kepala daerah. DPRD memang memiliki kewenangan untuk memilih kepala daerah, gubernur atau bupati, namun tetap saja pada tahap *finalti*, penentuan akhir tetap berada pada tangan pemerintah pusat cq. Menteri Dalam Negeri. Kuatnya campur tangan pusat, telah mendistorsi proses demokrasi di dalam 'gedung' DPRD melalui berbagai bentuk rekayasa politik, sehingga meski proses pemilihan kepala daerah belum selesai atau bahkan belum dilaksanakan sama sekali, hasil akhir pemilihan telah dapat diperkirakan sebelumnya.

Mandulnya peran DPRD, telah bergeser ke arah yang lebih berdaya setelah reformasi politik tahun 1998 dan dengan diterbitkannya UU 22/1999. Selain memiliki fungsi *budgeting* dan *legislasi*, DPRD bertugas mengawasi pemerintah. Hanya saja tidak terdapat kejelasan tentang aturan dalam UU yang menyuratkan masalah pengawasan terhadap kinerja DPRD. Dapat saja DPRD menjadi tidak terkontrol. Berkolusi dengan pemerintah dengan membuat aturan yang tidak produktif, cenderung mencari keuntungan, dan merugikan rakyat. Seperti kasus politik uang yang berlangsung dalam laporan pertanggungjawaban kepala daerah atau keputusan DPRD yang membagi-bagikan mobil mewah dengan alasan sebagai sarana dinas.

Apabila merujuk pada pasal 22, UU 22/1999 ayat (c) dan (d) secara eksplisit menjelaskan bahwa DPRD, baik provinsi maupun kabupaten, berkewajiban "membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah" dan berkewajiban "meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi", maka perilaku elit politik yang terhimpun dalam lembaga DPRD tampak jelas belum

mencerminkan isi undang-undang dan semangat otonomi daerah dan menerapkan politik aji mumpung. Sehingga apa yang terjadi adalah sebuah konspirasi untuk mengeksploitasi sumberdaya ekonomi yang didapat dengan cara yang legal untuk memenuhi kepentingan pribadi. Dengan demikian otonomi sama saja dengan memindahkan perilaku korupsi dari pusat ke daerah.

3. *Konflik Anggaran*

Dalam konteks konflik anggaran, tulisan ini mencoba melihat dari aspek mekanisme perencanaan anggaran yang membuka peluang konflik antara keinginan rakyat dan kepentingan elit lokal.

Desentralisasi telah merubah paradigma perencanaan pembangunan dari *top-down* ke *bottom-up*. Kelebihan model perencanaan *top down*, mekanisme perencanaan pembangunan pada satu sisi dapat dijalankan secara efisien dan efektif, memerlukan waktu proses yang cukup singkat. Sedangkan kelemahannya adalah tidak bersifat representatif, tidak melibatkan banyak pihak, sehingga yang tampak adalah kepentingan pembuat kebijakan dari pada kepentingan dari pihak (*stakeholders*) yang akan menerima dampak langsung dari pelaksanaan kebijakan. Kelemahan perencanaan dengan model *bottom up* menuntut keterlibatan banyak pihak (*stakeholders*), sehingga membuat proses perencanaan tidak efisien dan memakan proses waktu yang cukup lama, namun demikian *out-put* yang dihasilkan akan relatif representatif.

Dalam perencanaan anggaran belanja daerah (APBD), pemerintah daerah dalam merumuskan anggaran harus menjangkau aspirasi masyarakat untuk dijadikan rancangan kegiatan umum (RKU). Dari RKU yang merupakan hasil penjangkauan aspirasi dari masyarakat kemudian dapat ditentukan skala prioritas (SP) dari kegiatan yang akan dilanjutkan dalam proses selanjutnya, yaitu pada tingkat perencanaan rancangan anggaran satuan kegiatan (RASK), untuk direncanakan bobot anggaran sesuai dengan bobot kegiatan yang ada. Setelah itu dilanjutkan dalam proses selanjutnya yaitu PSAK. Setelah melalui mekanisme PSAK, anggaran belanja daerah (APBD) dapat disusun dan ditetapkan. Mekanisme berlapis ini berangkat dari paradigma '*money follows function*' (uang

berdasarkan fungsi). Sehingga APBD benar-benar mencerminkan kepentingan obyektif rakyat.

Penetapan APBD yang bersifat partisipatif, sesuai dengan tujuan desentralisasi yang hendak mendekatkan rakyat dengan pemerintah dan menciptakan pemerintah yang ramah dengan rakyat (*good governance*). Kedekatan rakyat dengan pemerintah dan pemerintah yang ramah dengan rakyat salah satunya dapat dilihat dari apakah komponen anggaran sesuai dengan kebutuhan obyektif. Di permukaan, anggaran yang bersifat partisipatif merupakan bagian dari proses demokratisasi yang selama ini diperjuangkan. Namun, apabila dikritisi bagaimana proses partisipasi tersebut berjalan, maka muncul pertanyaan apabila proses penyusunan anggaran melibatkan banyak pihak (*stakeholders*), maka apakah anggaran yang tersusun benar-benar dapat dikatakan telah menjawab kepentingan obyektif rakyat? Dalam proses penyusunan tentunya akan ada proses tawar-menawar, maka seberapa besar posisi tawar rakyat dalam proses penyusunan mulai dari tahap RKU?

Sebagai ilustrasi dapat diberikan contoh, semisal, pemerintah daerah A ingin menyusun APBD untuk tahun anggaran tahun 2002. Maka langkah pertama yang dilakukan adalah menjangking aspirasi rakyat untuk dirumuskan menjadi RKU di tingkat desa, sebagai unit terkecil dari wilayah kerja kecamatan. Kemudian aparat desa mengundang rakyat, BPD, LSM, pemuka adat, dan tokoh partai politik dalam musyawarah pembangunan desa (Musbangdes) sebagai forum bagi masyarakat mengajukan program pembangunan. Dalam forum tersebut, maka akan bertemu dua pihak yaitu masyarakat dan elit lokal (tokok parpol dan pemerintah desa). Masyarakat memiliki daftar keinginan yang ingin dimasukkan ke dalam RKU sementara di sisi lain elit juga memiliki daftar kepentingan. Di sinilah proses konflik telah mulai terjadi. Dalam bentuk benturan antara keinginan masyarakat dan kepentingan elit. Pada tingkat yang lebih tinggi, ketika RAPBD akan ditetapkan menjadi APBD melalui rakorbang yang melibatkan eksekutif, dimana perhitungan biaya yang akan dialokasikan, maka peran masyarakat akan lebih kecil. Peran elit yang diwakili oleh anggota DPRD dan eksekutif lebih dominan pada tingkat ini. Disinilah akan terbuka peluang yang besar antara elit

politik dan pemerintah untuk mengadakan kontrak-kontrak politik yang bias kekuasaan dan menyimpang dari tujuan anggaran itu sendiri. Partisipasi masyarakat pada akhirnya, hanya merupakan bentuk manipulasi elit lokal dan eksekutif (pemerintah daerah) untuk melegitimasi penetapan anggaran yang bias kekuasaan. Dengan demikian, paradigma '*money follows function*' berubah arah menjadi '*function follow money*'.

4. *Konflik Sumber Pendapatan dan Pengelolaan Aset Daerah*

Selama Orde Baru, daerah tidak diberikan peran mandiri untuk memenuhi anggaran belanja dari sumber-sumber pendapatan potensial yang ada di wilayahnya. Sistem pemerintahan yang sentralistis, telah menyebabkan eksploitasi pusat terhadap sumber-sumber pendapatan potensial yang ada di daerah. Sumber-sumber pendapatan yang diijinkan pusat untuk dikelola daerah hanyalah bersumber dari sumber-sumber pendapatan non-potensial dalam bentuk retribusi, seperti retribusi lahan parkir atau kebersihan. Hal ini tentunya menciptakan ketergantungan pemerintah daerah kepada pusat. Ketergantungan daerah yang kuat terhadap pusat memiliki implikasi politis yang besar berupa melemahnya posisi tawar pemerintah daerah terhadap pusat. Pemerintah daerah menjadi tidak kritis atas alokasi anggaran yang didistribusikan dari pusat. Pusat, ketika melihat terdapat gejala resistensi daerah yang mengkritisi sumber pendapatan yang didominasi pusat, akan diatasi dengan cara rekayasa politik, yaitu memutasi kepala daerah atau bahkan memberhentikannya melalui perangkat-perangkat politik yang memungkinkan untuk didikte.

Otonomi daerah telah memberikan kepada daerah, provinsi dan kabupaten/kota, kewenangan untuk memenuhi pendapatannya secara mandiri dari sumber-sumber potensial di wilayahnya. Berdasarkan UU 25/1999, bahwa sumber penerimaan daerah (pasal 3) dalam melaksanakan desentralisasi bersumber dari: (1) hasil pajak Daerah; (2) hasil retribusi Daerah; (3) hasil perusahaan milik Daerah dan pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang sah dan; (4) lain-lain hasil pendapatan Daerah yang sah. Sumber pendapatan asli Daerah seperti yang diatur dalam pasal 4 tidak berbeda dengan sumber penerimaan daerah.

Isi UU 25 tidak membedakan sumber penerimaan dan pendapatan daerah antara provinsi dan kabupaten/kota, kecuali adanya pengkhususan anggaran dekosentrasi yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi provinsi, sebagaimana yang diatur dalam pasal 1 ayat 17. Sumber lain bagi penerimaan daerah adalah dana perimbangan yang bersumber dari APBN yang disebut dengan dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK) (pasal 6 ayat 1).³

a) *Pajak dan Retribusi*

Pendulum sentralisasi pengelolaan sumber pendapatan dan penerimaan keuangan pemerintahan telah berubah arah. Setelah sebelumnya pemerintah pusat mengisap surplus ekonomi dari daerah dengan sah dan diakui oleh undang-undang, maka pasca kejatuhan rejim Orde Baru hal tersebut berbalik. Proporsi pendapatan dan penerimaan keuangan antara pusat dan daerah dibagi berdasarkan asas desentralisasi, di mana daerah mendapatkan lebih besar daripada pusat.

Hanya saja yang menjadi pertanyaan adalah apakah implementasi perimbangan keuangan antara pusat dan daerah berjalan sebagaimana yang diidealkan? Bagaimana pula dengan pembagian proporsi anggaran antara provinsi dengan kabupaten? Bagaimana pula sumber pendapatan bagi daerah yang miskin potensi ekonomi? Daerah memang diizinkan melakukan pungutan pajak daerah. Persoalannya apabila di satu daerah memiliki kemampuan sumberdaya ekonomi yang rendah, maka dari mana daerah akan menarik pajak? Peningkatan pajak haruslah didukung dengan seberapa besar pertumbuhan ekonomi yang ada di satu daerah. Di sinilah letak krusial yang berpotensi memicu konflik antar pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota yang memiliki potensi ekonomi yang rendah. Akan terjadi perebutan sumber pendapatan yang berasal dari dana perimbangan. Hal tersebut tampak jelas dalam kasus di NTT, di mana pemerintah provinsi merasa dilangkahi, karena pemanfaatan dana APBN 2001 senilai Rp 5,6 milyar untuk pengembangan ekonomi masyarakat pesisir di NTT langsung diterima oleh kabupaten tanpa 'pemberitahuan' ke provinsi. Dana tersebut langsung disalurkan ke tujuh kabupaten di NTT. Setiap kabupaten

mendapatkan Rp 800 juta.⁴ Sebenarnya, tidak ada aturan yang mengharuskan dana tersebut disalurkan melalui provinsi. Keberatan provinsi NTT, apabila dianalisis lebih mendasar, sebenarnya dimotivasi oleh ketiadaan provinsi NTT memiliki potensi ekonomi yang dapat menjadi sumber pendapatan asli daerah.

Konflik pengelolaan sumber pendapatan daerah juga terjadi karena kekurangpahaman daerah atas pembagian kepemilikan aset daerah antara provinsi dan kabupaten/kota. Kabupaten menganggap bahwa aset provinsi dapat masuk dalam daftar sumber pendapatan kabupaten, karena letaknya secara geografis masih terletak atau melalui wilayah kabupaten. Laporan penelitian LIPI tentang implementasi otonomi daerah di Sidoarjo, memperlihatkan realitas tersebut. Sidoarjo merupakan daerah tingkat II wilayah provinsi Surabaya yang tidak memiliki sumber daya alam (SDA). Untuk itu pemerintah Kabupaten Sidoarjo berupaya menginventarisasi peluang-peluang yang dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Salah satu peluang yang coba dibidik adalah kawasan Bandara Juanda yang secara geografis berada di wilayah Kabupaten Sidoarjo, namun sebenarnya merupakan aset Provinsi. Selain itu Pemerintah Daerah Sidoarjo juga menuntut adanya pembagian dari pajak dan retribusi pajak kendaraan bermotor (PKB) dan bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB) yang ditarik oleh provinsi.⁵

Konflik pengelolaan aset yang menjadi sumber pendapatan asli daerah tidak hanya terjadi antara daerah, tapi juga antara pusat dan daerah, karena kekurangpahaman dan ketidakjelasan pembagian aset. Seperti yang terjadi antara pemerintah DKI Jakarta dengan Pemerintah dalam hal pengelolaan bandara internasional Soekarno-Hatta, jalan tol, dan kawasan pelabuhan Tanjung Priok, kawasan Kemayoran dan Senayan. Pengelolaan kelima aset tersebut berdasarkan UU 25/1999 seharusnya berada dalam kewenangan pemerintah daerah DKI, namun demikian dalam praktiknya pemerintah pusat masih enggan menyerahkan pengelolaan kelima aset tersebut ke tangan pemerintah daerah DKI Jakarta⁶. Kasus lain tentang konflik pajak dan retribusi adalah pemanfaatan air permukaan sungai Cisadane oleh perusahaan baja Krakatau Steel yang melintas di wilayah Kota Administratif Cilegon. Apakah menjadi

kewenangan provinsi Banten atau Kota Administratif Cilegon?

Distribusi kewenangan antara provinsi dan kabupaten dalam pengelolaan aset daerah yang menjadi sumber peningkatan pendapatan asli daerah sebenarnya telah jelas diatur dalam Undang-undang No 34/2000 pengganti Undang-undang No 18/1997, bahwa berdasarkan penerimaan yang diperoleh oleh kabupaten adalah pajak-pajak yang ditarik dari hotel, restoran, tempat hiburan, reklame, penerangan jalan, penggalian bahan galian dan pajak parkir. Sedangkan pajak yang menjadi kewenangan provinsi adalah pajak kendaraan bermotor (PKB) dan kendaraan di atas air, bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB) dan pajak pengambilan air dan pemanfaatan air di bawah tanah dan air permukaan. Aturan tersebut secara tersurat terlihat jelas membagi komponen-komponen pajak yang menjadi sumber PAD berdasarkan kewenangan antara provinsi dan kabupaten, terkesan tidak akan menimbulkan permasalahan. Karena telah jelas mana hak provinsi dan mana yang bukan hak provinsi. Pada tingkat implementasi peraturan tersebut memunculkan konflik kewenangan, karena beberapa sebab; *pertama*, bagaimana dengan daerah yang minim dengan potensi PAD sebagaimana dijelaskan dalam UU 34/2000, seperti kasus Sidoarjo. *Kedua*, apakah pengambilan dan pemanfaatan air di wilayah kabupaten, menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten? *Ketiga*, Apakah pemungutan pajak kendaraan air yang melintas diperairan yang berada di wilayah kabupaten menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten? Lalu sejauh manakah batas wilayah perairan provinsi dan kabupaten?

b) *Pengelolaan Laut*

Persoalan lain yang rawan memicu konflik antar daerah adalah kewenangan dalam pengelolaan laut. Indonesia merupakan negara maritim yang sebagian besar daerahnya terdiri dari pulau-pulau yang dikelilingi dikelilingi oleh laut. Wilayah laut Indonesia adalah 3,7 juta km² dengan panjang pantai 81.000 km². Jumlah pulau yang sebagian pulau kecil adalah sebanyak 17.508. Selain itu Indonesia memiliki akses ke zona ekonomi eksklusif sebesar 2,7 km². Laut Indonesia menyimpan potensi biologis yang terdiri 7000 spesies ikan 4000 spesies terumbu karang. Dengan tingkat suhu air yang cukup stabil, laut Indonesia merupakan tempat yang nyaman bagi ikan-ikan yang

migran untuk bertelur. Deskripsi ini memberikan pemahaman bahwa Indonesia memiliki potensi ekonomi yang cukup besar yang bersumber dari laut yang ada di wilayahnya, baik yang dipermukaan laut atau dalam laut.

Berdasarkan UU 22/1999 pasal 3 bahwa propinsi terdiri dari wilayah darat dan laut sejauh dua belas mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan. Selanjutnya menurut pasal 10 ayat 2 bahwa Kewenangan Daerah di wilayah laut, sebagaimana dimaksud dalam pasal 3, meliputi : (a) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut; (b) pengaturan kepentingan administratif; (c) pengaturan tata ruang;(d) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; dan (e) bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara. Dalam ayat 3 dijelaskan pula tentang kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Provinsi. Sekilas UU tersebut telah jelas mengatur kewenangan dan batas wilayah laut antara daerah provinsi dan kabupaten/kota. Namun disinilah letak permasalahan krusial yang dapat memicu konflik.

Sebagai ilustrasi dapat diberikan gambaran dalam hal eksploitasi hasil laut, seperti ikan. Apabila ikan di wilayah A bermigrasi ke wilayah B untuk bertelur atau mengikuti pola arus air dalam laut, maka siapakah yang berhak menangkap ikan tersebut, nelayan di wilayah A atau B, karena pola hidup selalu berpindah-pindah dan tidak menetap? Setelah ditangkap dimanakah ikan-ikan tersebut harus dilelang/perjualbelikan, di wilayah A atau B? Lalu apakah nelayan di wilayah A yang melakukan penangkapan di wilayah B, karena harus mengikuti tempat-tempat di mana ikan berkumpul, harus dikenakan retribusi, sebab telah memasuki kawasan laut di wilayah B? Adalah sangat lucu, apabila untuk mengatur distribusi penangkapan ikan sebagai salah satu hasil laut, pemerintah daerah mengeluarkan peraturan daerah (Perda) yang mengatur batas penangkapan ikan. Yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana kemudian mengidentifikasi jenis ikan yang dimiliki wilayah A dan B? tentunya

tidak mungkin apabila ikan-ikan tersebut diberikan “KTP” sebagai tanda yang memperbolehkannya ditangkap. Tumpang tindih kewenangan pengelolaan laut disebabkan karena model pembagian kewenangan berdasarkan kekuasaan teritorial. Atas dasar itu, Bagir Manan (Bisnis Indonesia, 22/5/2000) menyetujui bahwa pemberian hak pengelolaan laut tidak disertai dengan pemberian kekuasaan atas teritorialnya.

Konflik pengelolaan laut tidak hanya terjadi antara pemerintah, tapi juga terjadi antara rakyat dengan negara yang berorientasi kepada kepentingan pemilik modal sehingga meminggirkan kepentingan rakyat kecil dan berakhir dengan kekalahan kepentingan rakyat dalam posisi tawar yang lemah, seperti yang terjadi antara nelayan tradisional di Labuhan Batu dengan kapal trawl yang mendapatkan dukungan dari aparat. Perlawanan nelayan tradisional di Labuhan Batu terhadap kapal trawl dan aparat yang melindungi terus berlangsung. Masyarakat tampaknya terus melakukan perlawanan meski beberapa kali telah terjadi korban. Sebaliknya kapal-kapal trawl terus beroperasi menguras kekayaan laut Sumatera Utara. Dalam proses hukum, nelayan tradisional lebih lemah posisinya dari pada pengusaha kapal. Menurut masyarakat di Labuhan Batu, negara telah gagal menjalankan fungsinya dalam melindungi masyarakat kecil. Sebagai Buktinya adalah penahanan terhadap 13 nelayan di Lembaga Pemasyarakatan Labuhan Batu karena tuduhan sabotase terhadap kapal trawl. Di pihak lain, tidak ada satu orang pun pengusaha-pengusaha pukat trawl yang telah dilarang oleh pemerintah dan telah merusak ekosistem laut diproses berdasarkan hukum. Padahal pukat trawl seringkali ditemukan di Labuhan Batu.

c) Hutan dan Perkebunan

Salah satu sumber daya alam unggulan yang dimiliki beberapa daerah adalah hutan yang berada di wilayahnya. Hutan tidak hanya memiliki fungsi ekologis, tetapi memiliki pula fungsi sosial dan ekonomi. Hutan memberikan banyak kekayaan keragaman flora dan fauna yang banyak dimanfaatkan oleh masyarakat, sehingga memberikan keuntungan ekonomis. Hubungan tersebut, bahkan diakui melalui mekanisme budaya. Oleh karena itu keberadaan hutan dipahami oleh masyarakat yang bermukim di sekitar kawasan hutan

sebagai kawasan yang menjadi bagian dari identitas mereka. Pengelolaan dan pemanfaatan hasil hutan telah dilakukan oleh masyarakat dengan cara-cara yang tradisional, yang didasari atas asas keseimbangan antara alam dan kebutuhan konsumsi masyarakat sehingga tetap menjaga kelestarian alam. Ajaran lokal seperti “Kaharingan” merupakan panduan bagi masyarakat dayak di pedalaman Kalimantan Tengah dalam pemanfaatan dengan memperhatikan kepentingan ekologis itu sendiri. Kayu gaharu, rotan, damar merupakan di antara jenis komoditi hasil hutan yang dimanfaatkan.

Proses industrialisasi, telah menggeser pola tradisional pemanfaatan hasil hutan. Kapitalisasi pengelolaan hutan yang mendapatkan dukungan dari negara, memiliki implikasi yang luas baik secara ekologi hutan itu sendiri, maupun secara sosial, budaya dan ekonomi. Secara ekologis, kapitalisasi jelas akan membawa dampak kerusakan lingkungan jangka pendek dan jangka panjang, apabila dikelola dengan tidak memperhatikan aspek pelestarian hutan itu sendiri sebagai sumber kehidupan dan ekonomi. Dari aspek sosial dan budaya, kapitalisasi pengelolaan dan pemanfaatan hasil hutan, menyebabkan masyarakat asli yang selama ini menggantungkan sepenuhnya kehidupan mereka terhadap keberadaan hutan, seperti masyarakat dayak di Kalimantan Tengah, masyarakat Kubu di Sumatera, dan mengundang migrasi penduduk dari luar daerah yang semakin meminggirkan penduduk asli. Dari aspek ekonomi, kapitalisasi hutan lebih memberikan keuntungan kepada pemegang modal dan elit kekuasaan dari pada menguntungkan masyarakat luas.

Dukungan negara terhadap kapitalisasi hutan dapat dilihat dari dikeluarkannya undang, U No. 5/1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria. Dengan UU tersebut pemerintah memberpihak hak pemanfaatan hutan (HPH), hak gunan usaha (HGU) kepada para pengusaha untuk mengeksploitasi hutan. Arus modal baik dari dalam negeri (PMDN) maupun dari luar negeri (PMA) sangat deras mengalir ke hutan-hutan di Indonesia setelah dikeluarkannya UU PMA Tahun 1967 dan UU PMDN Tahun 1968 dilengkapi dengan PP No 64/1957 tentang desentralisasi tentang kehutanan di masing-masing daerah tingkat I, dan Perda yang mengatur kapitalisasi hutan. Seiring dengan

besarnya datang pihak luar yang menanamkan modalnya di hutan, maka PP No 64/1957 digantikan dengan PP No 21/1970 yang mengatur pelaksanaan HPH dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) di tangan Pemerintah Pusat. Dengan demikian, otomatis daerah tidak lagi berwenang menangani pelaksanaan HPH dan HPHH sebagaimana diatur dalam PP No 64/1957. Pengelolaan hutan yang sentralistis kemudian didukung melalui proses birokratisasi, Departemen Kehutanan yang memiliki struktur birokrasi di daerah, serta dibentuknya Perhutani sebagai BUMN. Kewenangan daerah atas pengelolaan semakin melemah, tatkala pemerintah pusat mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) pada tahun 1981 yang mengklasifikasi lahan sebagai kawasan hutan dan bukan hutan. Seluruh lahan hutan menurut Keppres tersebut berada dibawah kepemilikan negara yang pemakaiannya harus berdasarkan ijin negara (pemerintah), melalui Departemen Kehutanan. Dengan demikian kewenang daerah dan masyarakat daerah semakin termarginalisasi. Proses yang sangat sentralistis, apabila diikuti laporan keuangan daerah yang bersumber dari hutan, maka akan tampak ketimpangan ekonomi antara pusat dan daerah.

Penetapan UU 22/1999 telah kembali memberikan hak daerah untuk mengelola dan memanfaatkan hasil hutan. Idealnya desentralisasi akan dapat meningkatkan ekonomi daerah dengan menjadikan hutan sebagai satu diantara sumber pendapatan asli daerah. Pada praktiknya, desentralisasi telah mengembalikan kewenangan dalam pengelolaan hutan, di sisi lain desentralisasi kewenangan itu sendiri menjadi penghambat pengelolaan hutan bagi kepentingan masyarakat di daerah dan dalam kasus tertentu membuka peluang perusakan hutan yang lebih parah. Untuk meningkatkan peningkatan pendapatan daerah, masing-masing pemerintah daerah membuka peluang yang besar bagi HPH untuk mengeksploitasi hutan tanpa disertai AMDAL yang jelas. Desentralisasi menyebabkan kewenangan yang tumpang tindih antara pusat, provinsi dan daerah. Melalui UU 22/1999, pemerintah daerah memang diberikan kewenangan untuk memanfaatkan SDA yang ada diwilayahnya, termasuk hutan. Masalahnya kewenangan tersebut tidak disertai dengan kesiapan SDM dan infrastruktur. Semisal, apakah kantor dinas Departemen Kehutanan akan tetap

berada dibawah struktur Departemen Kehutanan atau diintegrasikan menjadi bagian dari pemerintah daerah. Apabila kantor dinas tersebut dihapus dan diintegrasikan ke dalam struktur pemerintah daerah, maka siapa yang akan mengisinnnya, apakah tetap menggunakan SDM yang telah ada atau digantikan dengan SDM yang ditentukan oleh pemerintah daerah. Dari hal kelembagaan saja, tampaknya masalah desentralisasi kehutanan telah dimulai dengan adanya konflik antarlembaga. Bukti aktual konflik antarlembaga dalam hal pengelolaan hutan dapat dilihat dari tindakan pemerintah pusat yang mencabut ijin pemungutan dan pemanfaatan hasil hutan (IPPHH) oleh pemda. Konflik antarlembaga dalam hal pengelolaan hutan juga terjadi antara HPH BUMN dengan HPH BUMD. Inhutani merupakan perusahaan yang diberikan hak kontrak swasta sebagai mitra kerja pemerintah sekligus mendapatkan konsesi sebagai BUMN. Dengan adanya desentralisasi, apakah hak kontrak yang disepakati dengan pemerintah pusat apakah bersifat tetap atau dapat dibatalkan? Apakah peran inhutani dapat digantikan dengan BUMD? Apabila tidak dapat dibatalkan, siapakah yang berhak memberikan perpanjangan kontrak? Ketidakjelasan mengenai aturan tersebut, menyebabkan pemerintah daerah dapat menganulir ijin HPH dan HGU sepihak dengan alasan otonomi daerah. Dalam konteks, dapat pahami mengapa Bupati Kabupaten Jember, Syamsul Hadi Siswoyo, yang menganulir HGU PTPN XII atas lahan garapan yang sebelumnya telah disepekati oleh pejabat terdahulu, Winarno, yang statusnya sebagai Pelaksana Tugas Bupati. Landasan hukum yang dipakai Bupati Jember adalah UU 22/1999.⁷

Desentralisasi pengelolaan hutan termasuk perkebunan, selain diwarnai oleh konflik antarlembaga, juga diwarnai oleh konflik antara perusahaan dengan penduduk lokal. Melemahnya kekuasaan pemerintah pusat, sejak 1998, dimanfaatkan oleh sebagai masyarakat menuntut dan mengambil alih lahan-lahan hutan dan perkebunan yang dikelola oleh perusahaan swasta atau pemerintah secara ilegal. Seperti yang terjadi di dua dua kabupaten Wonosobo dan Muaraenim. Di Dieng, Kabupaten Wonosobo, terjadi penjaran hutan yang dibawah pengelolaan Perhutani, oleh para petani untuk digunakan sebagai lahan perkebunan. Aksi penjarahan tersebut dipicu oleh dua faktor, *pertama*, jatuhnya rezim Soeharto, *kedua*,

Perda NO 22/2001 yang mengatur pengelolaan hutan berbasis masyarakat. Di Kabupaten Muaraenim, penduduk di lima desa di kecamatan Rambang Kutai, menuntut pengembalian lahan oleh PTPN VII. Lahan mereka sebelumnya diambil-alih oleh perusahaan tanpa ganti rugi yang jelas. Luas lahan yang diperebutkan adalah 1953 hektar dengan rincian, 964 hektar berada di Desa Sumber Mulya, 450 hektar berada di Desa pagardewa, 312 hektar berada di Desa Karangagung, dan 218 hektar berada di desa Rambang Baru.⁸ Kasus sengketa lahan antara masyarakat dengan perusahaan. Seperti yang terjadi di Dieng Kabupaten Wonosobo dan Kabupaten Muaraenim memberikan gambaran faktual proses konflik antara perusahaan dengan masyarakat, juga melibatkan pemerintah daerah melalui aturan Perda yang dikeluarkan. Pengelolaan lahan, baik hutan atau bukan hutan, merupakan masalah krusial. Lahan selain dinilai dari sudut kepemilikan juga dinilai dari sudut budaya, atau apa yang dikenal dengan tanah adat atau tanah ulayat. Konstruksi budaya atas kepemilikan tanah juga disandarkan atas adanya ikatan primordial atau etnisitas. Klasifikasi yang sangat menyederhanakan masalah dan menafikan hak adat atas tanah dalam jangka panjang menyebabkan vertikal dan horisontal. Inilah yang kemudian merebak pada masa pasca kejatuhan Soeharto dan pada masa implementasi otonomi daerah. Contoh kasus adalah pengambil-alihan lahan perkembunan di sekitar wilayah Deli Serdang oleh penduduk asli dengan alasan tanah ulayat bagi bangsa Melayu.

d) *Pertambangan dan Migas*

Selain hutan, SDA yang bernilai ekonomi tinggi (*comparative advantage*) adalah hasil tambang dan Migas. Hasil tambang dan migas merupakan komponen terbesar bagi pendapatan negara. Sama halnya dengan hutan, pengelolaan tambang memiliki nilai strategis yang dikuasai oleh pusat. Akibat sistem pengelolaan SDA untuk tujuan ekonomis yang tepusat, mengakibatkan tidak optimalnya keikutsertaan pemerintah dan masyarakat daerah. Implementasi otonomi daerah, telah membuka peluang pengelolaan tambang lebih optimal. Dalam UU 25/1999, disebutkan bahwa dana perimbangan yang diterima oleh daerah dari pertambangan umum selain migas adalah 80% untuk daerah dan 20% persen untuk pusat. Sedangkan

dari pertambangan minyak pemerintah berhak menerima dana bagi hasil setelah dikurangi biaya komponen pajak sebesar 15% dan dari gas setelah dikurangi biaya komponen pajak sebesar 30%. Pada praktiknya pembagian dana bagi hasil tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hal tersebut dapat dipahami, mengingat pertambangan baik umum dan migas merupakan komponen pemasukan bagi devisa negara setelah hutan. Apabila merujuk kepada contoh kasus pembayaran royalti PT Aneka Tambang Tbk. tahun 2001 atas usaha eksploitasi emas dan perak di kawasan pertambangan di Cikotok dan Pengkor yang berlokasi di Jawa Barat dan Banten, terlihat fakta adanya kepentingan yang kuat dari pusat untuk menghambat pembagian dana Bagi Hasil Bukan Pajak SDA dari pertambangan umum sesuai dengan UU 25/1999 dan PP No 79/1992.

Selain itu, karena laporan pembayaran royalti kepada negara oleh PT ANTAM dimasukkan dalam laporan yang tidak dipublikasikan, maka tidak dapat diketahui perincian pembayaran royalti. Disinilah letak adanya peluang rekayasa pusat untuk menghambat penerimaan daerah. Selain itu, apabila dikumulasikan hasil penerimaan dari pertambangan umum secara keseluruhan, dengan memasukkan penerimaan dari sumber selain dari PT ANTAM, penerimaan daerah seharusnya lebih besar dari total seperti yang tertera dalam tabel1.

Tabel 1.

Pembayaran royalti PT Antam tahun 2001

Komoditi	Pangkor	Cikotok	Jumlah
Emas	13.352.677.913	955.832.457	14.308.510.370
Perak	1.315.882.441	72.176.564	1.388.059.005
Total	14.668.560	1.028.009	15.696.569.375

Sumber: Dokumen PT ANTAM tidak dipublikasikan sebagaimana termuat dalam laporan penelitian LIPi⁹

Pengelolaan SDA yang sebelumnya sentralistis, lebih berpihak kepada kepentingan pemilik modal dan mengabaikan kepentingan kesejahteraan rakyat, pengelolaan tambang menyebabkan konflik antara perusahaan yang menerima konsesi eksplorasi dengan

masyarakat lokal. Keuntungan ekonomis yang diterima oleh masyarakat sangat tidak seimbang, apabila tidak dikatakan nihil sama sekali, daripada dampak kerusakan lingkungan yang ditimbulkan. Konflik yang terjadi antara masyarakat Rantau Pandan, Muaro Bungo dengan PT NTC (*Nusantara Technical Corporation*) memperlihatkan hubungan yang antagonistik. PT NTC adalah Perusahaan Thailand yang bergerak dalam bidang pertambangan batubara. Perusahaan ini telah melakukan eksplorasi selama kurang lebih 11 tahun di Kabupaten Bungo. Selama ini, perusahaan ini berkoordinasi dengan pemerintah pusat dan kurang memperhatikan aspirasi masyarakat, bahkan diduga tidak pernah memberikan kontribusi nyata kepada masyarakat daerah. Masyarakat meminta, perusahaan melibatkan masyarakat lokal melalui pengembangan masyarakat (*community development*) sebelum memperpanjang perijinannya. Selain itu, PT NTC juga diminta menggunakan tenaga kerja lokal. Diharapkan perusahaan ini dapat memberikan kontribusi Rp 1,6 milyar rupiah per tahun kepada daerah (PAD).

5. *Konflik Pemekaran Wilayah*

Salah satu kecenderungan yang terjadi selama pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya pemekaran wilayah di beberapa daerah provinsi dan kabupaten. Undang-undang No 22 Tahun 1999 telah mengatur bahwa pemekaran lebih dari satu wilayah memang dimungkinkan untuk dilakukan dengan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, jumlah penduduk, sosial politik, sosial budaya, luas daerah, dan pertimbangan-perimbangan lain yang memungkinkan otonomi dapat dilaksanakan.¹⁰ Adanya peluang untuk membentuk daerah otonomi baru, disambut dengan baik oleh daerah-daerah untuk memekarkan dirinya dari daerah induk. Setidaknya dalam catatan Departemen Dalam Negeri (Depdagri) bahwa di tahun 2002 setelah DPR mengesahkan RUU tentang pemekaran wilayah terdapat 22 kabupaten di sepuluh provinsi yang akan dimekarkan (lihat tabel 2).

Setiap pemekaran akan membawa implikasi-implikasi yang luas sebagai bentuk konsekuensi logis, seperti perubahan struktur pemerintahan, anggaran belanja pemerintah, batas dan nama wilayah, pembagian sumber penerimaan dan pendapatan daerah

Tabel 2. Pemekaran Wilayah tahun 2002

Provinsi	Kabupaten yang akan dimekarkan
Nangroe Aceh Darussalam (NAD)	1. Kabupaten Aceh Jaya, 2. Kabupaten Nagan Jaya, 3. Kabupaten Gayo Lues, 4. Kabupaten Aceh Barat, dan 5. Kabupaten Aceh Timiang.
Sumatera Selatan	1. Kabupaten Musibanyuasin
Sumatera Barat	1. Kota Pariaman
Kalimantan Tengah	1. Kabupaten Katingan, 2. Kabupaten Seruyan, 3. Kabupaten Sukamara, 4. Kabupaten Barito Timur, 5. Kabupaten Lamandau, 6. Kabupaten Gunung Mas, 7. Pulau Pisau dan 8. Murung Jaya.
Kalimantan Timur	1. Kabupaten Penajam
Nusa Tenggara Barat	1. Kota Bima
Nusa Tenggara Timur	1. Kabupataen Rote Ndao
Sulawesi Tengah	1. Kabupaten Parigi Mautong
Sulawesi Selatan	1. Kabupaten Mamasa
Sulawesi Utara	1. Kabupaten Talaud

Sumber: Depdagri sebagaimana dimuat dalam Kompas 25 Februari 2002

yang sebelumnya menginduk kepada daerah asal. Perubahan-perubahan tersebut, meski secara *de jure* telah diatur berdasarkan undang-undang, dalam praktiknya tidak semudah membalikkan tangan. Lepasnya daerah baru dari daerah lama, berarti pula adanya gradasi otoritas, pengurangan anggaran belanja, penurunan penerimaan dan pendapatan, di samping satu hal yang sudah pasti adalah berkurangnya luas wilayah. Hal ini apabila tidak diperhatikan secara seksama dalam proses pembentukan daerah otonom baru

berpotensi akan memicu konflik lintas daerah, sehingga menjadi kendala pelaksanaan otonomi daerah. Konflik lintas daerah yang melibatkan institusi pemerintahan, dapat berjalan dalam bingkai yang rasional, sehingga akan relatif dapat dicarikan resolusinya. Konflik akan meluas dan eskalatif, apabila hal tersebut berlangsung berlarut-larut. Akan muncul peluang bagi aktor-aktor yang sengaja memanfaatkan konflik lintas daerah tersebut untuk kepentingan politiknya. Konflikpun akan berjalan secara *absurd* tatkala telah menyentuh wilayah tradisional dan primordialisme kedaerahan. Konflik tidak lagi terjadi antar institusi pemerintahan yang bersifat vertikal, namun telah turun menjadi konflik horisontal yang memobilisasi masa dari kedua daerah yang bertikai.

a) *Rekayasa Politik*

Logika kekuasaan selalu menghendaki adanya ketergantungan atas pihak yang dikuasai. Hubungan antara pemerintahan daerah, baik dengan pemerintahan yang berada di atasnya atau sejajar, tidak bisa dilepaskan dari logika kekuasaan. Dalam kerangka ini, maka pemekaran wilayah sudah barang tentu merupakan kerugian politik bagi wilayah induk. Tidak mengherankan apabila akan ada rekayasa politik yang bertujuan menghambat proses pemekaran atau pembentukan daerah baru, meski hal ini mungkin tidak akan diakui dan sulit untuk dibuktikan. Satu diantara modus yang mungkin dapat dilakukan adalah dengan cara melimpahkan sejumlah pegawai ke wilayah pemekaran tanpa disertai dengan penyerahan manajerial finansial, sehingga menghambat pelaksanaan fungsi pemerintahan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Konflik antara pemerintah daerah Kabupaten Malang dengan pemerintah daerah Kota Administratif Batu yang memekarkan diri dari wilayah induknya, kabupaten Malang, dapat dijadikan gambaran mengenai hubungan kekuasaan yang menghendaki ketergantungan tersebut.

Pemekaran wilayah Kota Administratif Batu lepas dari Kabupaten Malang sebagai daerah induk tidak diikuti oleh langkah-langkah substantif yang menjadikannya otonom, sehingga menyebabkan Kota Administratif tetap tergantung kepada Kabupaten Malang. Pegawai negeri sipil (PNS) yang sebelumnya berada di bawah Pemerintah Kabupaten Malang sebanyak 1.275 PNS secara resmi dilimpahkan

kepada Kota Batu pada 2002. Pelimpahan PNS tersebut tidak dibarengi dengan penyerahan manajerial finansial. Akibatnya gaji 1.275 tersebut masih ditandatangani atas nama Pemerintah Kabupaten Malang. Hal tersebut menimbulkan masalah lantaran dalam dana alokasi umum (DAU) Kota Batu 2002 hanya dialokasikan untuk 108 PNS, sesuai dengan informasi Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (PKPD) Depkeu. Saat dilakukan pertemuan di Depkeu pada 11 Oktober 2001, menurut Pejabat Pelaksana Tugas Harian Sekretaris Daerah Kabupaten Malang PNS Pemerintah Kota Batu hanya 108 orang. Dengan demikian 1.275 PNS masih tercatat sebagai PNS di bawah Pemerintah Kabupaten Malang. Berdasarkan hal itu, maka DAU Kota Administratif Batu ditetapkan sebesar Rp 28,81 dengan acuan jumlah PNS 108 orang. Pada 31 Desember 2001, Pemerintah Kabupaten Malang melimpahkan 1.275 PNS ke Kota Batu tanpa penjelasan soal siapa yang menggajinya. Menurut Direktorat Sub. DAU Depkeu bahwa belanja pegawai Pemerintah Kabupaten Malang berjumlah Rp 34,17 milyar. Sedangkan jumlah belanja PNS Pemerintah Kota Batu sebesar 1,5 miliar untuk 108 PNS.¹¹

Modus lain yang dilakukan daerah induk untuk menghambat proses pemekaran wilayah adalah dengan memangkas struktur birokrasi di wilayah pemekaran dengan cara menarik pegawai atau pejabat yang ada ke daerah induk. Apa yang terjadi di Kabupaten Jember memberikan penjelasan hal yang demikian itu. Akibat masalah otonomi daerah di Kabupaten Jember terjadi konflik antara Pemerintah Kota Administratif Jember, sebagai daerah otonom baru dan Pemerintah Kabupaten Jember. Konflik bermula dari ketidakpuasan Pemerintah Kota Administratif yang berpendapatan asli daerah (PAD) 1,4 miliar per tahun, atas kegagalan kenaikan status menjadi daerah otonom (kota). Konflik berlanjut dalam bentuk pengampustasian kewenangan Kota Administratif Jember oleh Bupati Jember. Banyak lembaga kedinasan yang ditarik kembali menjadi bagian pemerintah kabupaten. Akibatnya, pelayanan umum bagi keperluan penduduk Kota Jember terbengkalai. Konflik tersebut berlanjut dalam bentuk gugatan di tingkat pengadilan PTUN di Surabaya dengan tergugat Menteri Dalam Negeri dan Bupati Jember. Selain itu faktor lain yang memicu konflik adalah keberadaan sisa

anggaran Rp 350 juta yang menjadi hak Kota Jember tidak dicairkan. Alasan yang menjadi argumentasi dan justifikasi tindakan Bupati Kabupaten Jember bahwa *pertama*, posisi pemerintahan kabupaten berada di atas kota administratif, maka surat keputusan (SK) wali kota administratif dapat dikalahkan dengan SK bupati. Bupati Jember mengeluarkan SK No44/2001 yang intinya menarik instansi vital ke bawah Pemerintah Kabupaten Jember atas nama rasionalisasi yang disesuaikan kebutuhan. Dalam SK tersebut, juga dinyatakan telah terjadi pencabutan wewenang terhadap Wali Kota Administratif Jember yang dilakukan Bupati. *Kedua*, Dalam UU No 22/1999 tidak disebutkan adanya kota administratif. Maka tidak alasan konstitusi yang dapat mendukung pembentukan Kota Administratif Jember. Alasan Bupati Jember seolah makin kuat setelah Menteri Dalam Negeri dan DPR tidak merekomendasikan kenaikan status kota administratif menjadi kota.¹²

Pemekaran wilayah, adakalanya lebih mencerminkan kepentingan politik pusat daripada kepentingan rakyat di daerah. Tujuan pusat melakukan pemekaran wilayah, tampaknya didorong oleh keinginan untuk melemahkan resistensi daerah dan memudahkan kontrol. Pemekaran wilayah di Papua, dapat dijadikan contoh sebagai bentuk masih adanya kooptasi pusat terhadap daerah. Di sisi lain masyarakat Papua sebenarnya menghendaki pemberlakuan otonomi khusus atas mereka. Kiranya perlu dipahami bahwa dibalik otonomi daerah merupakan momentum bagi masyarakat daerah mengaktualisasikan jatidiri lokal mereka sebagai satu kesatuan komunitas. Dalam konteks ini, maka penolakan masyarakat Papua terhadap pusat yang ingin memekarkan wilayah mereka merupakan sebagai reaksi atas langkah pemecah-belahan indentias komunal, karena orang Papua adalah satu. Tidak ada orang Papua Barat atau orang Papua yang lain.

Pemekaran Provinsi Papua merupakan permasalahan yang cukup kompleks pada masa otonomi daerah. Keinginan pemerintah pusat yang tidak bisa ditawarkan lagi untuk memekarkan Provinsi Papua dilatarbelakangi oleh *prejudice* bahwa tuntutan otonomi khusus hanyalah sebagai instrumen politik bagi masyarakat Papua memisahkan diri dari NKRI. Yang menjadi pertanyaan adalah sejauhmana *prejudice* tersebut dapat dibenarkan? Tuntutan

pemisahan oleh suatu wilayah dari wilayah induk tidak serta merta muncul tanpa adanya pemicu atau preseden yang mendorong keinginan tersebut. Ketidakadilan distribusi pembangunan selama ini menjadi faktor yang dapat dipakai untuk memahami tuntutan daerah memerdekakan diri. Apakah tuntutan tersebut rasional atau tidak, hal tersebut adalah masalah lain.

Untuk tujuan tertentu, konflik merupakan momentum yang tepat bagi satu pihak untuk mencapai tujuan politik atau ekonomi. Konflik pemekaran wilayah yang menjadi aktual dan menguat sejak tahun 1999, tidak lepas dari permainan elit politik lokal yang hendak berkuasa. Konflik hanya merupakan instrumen untuk menaikkan posisi tawar-menawar dan lobi elit politik lokal kepada pusat kekuasaan di Jakarta. Dengan demikian pemekaran wilayah daerah, erat terkait dengan kepentingan elit politik di pusat kekuasaan. Dalam pemekaran Papua menjadi tiga provinsi berdasarkan UU No 45/1999 yang dipercepat dengan dikeluarkannya PP No 1/2001 memperlihatkan keterkaitan *mutualis* yang kental antara kepentingan elit politik di pusat dan daerah. Laporan penelitian yang diterbitkan oleh LIPI pada tahun 2003 tentang konflik dalam pemekaran wilayah di Papua menyebutkan adanya relasi dan lobi elit politik lokal Papua yang berdomisili di Jawa terhadap sejumlah elit politik pusat di satu partai politik untuk mempercepat pemekaran wilayah Irian Jaya Barat. Selain memiliki kedekatan dengan sejumlah elit di satu partai politik, diketahui elit lokal tersebut juga memiliki hubungan baik dengan pejabat di lembaga intelejen negara. Tujuan dari lobi mempercepat pembentukan provinsi Irian Jaya Barat, adalah untuk memuluskan jalan bagi seorang Purnawirawan Perwira tinggi Marinir menjadi Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat (Irjabar). Kompensai yang dapat oleh sebagian elit politik lokal yang aktif di partai politik atas lobi yang mereka lakukan adalah penempatan mereka sebagai anggota DPRD.

b) Batas wilayah

Pembentukan daerah baru secara otomatis menyebabkan perubahan tata ruang batas wilayah. Persoalan penentuan luas dan tapal batas daerah serta keberatan dari daerah induk untuk menyerahkan beberapa wilayah yang ada kepada daerah baru

merupakan persoalan pelik yang dapat berpotensi memicu konflik antar daerah. Aspek sosiologis dan budaya dalam pembentukan daerah memiliki peran penting yang dapat meminimalisasi adanya resistensi dari pihak berseberangan. Karena pada prinsipnya keberadaan sebuah wilayah tidak bisa dilepaskan dari komunitas yang menempatnya dengan konstruksi sosial dan budaya yang telah dijalani dalam rentang waktu yang lama. Wilayah menyediakan sumberdaya yang dibutuhkan oleh komunitas dalam kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu pembentukan daerah baru, selain berkurangnya otoritas politik, juga berarti hilangnya sumberdaya lokal dan infrastruktur yang menjadi daya dukung terhadap kehidupan sehari-hari. Seperti kasus pemekaran Kota Bukittinggi yang ditolak Kabupaten Agama. Sikap penolakan Kabupaten Agam terhadap pemekaran Kota Bukittinggi, didasarkan atas dua faktor, *pertama*, dari 'masyarakat' yang menolak menyerahkan sedikitnya 34 desa untuk perluasan Kota Bukittinggi. Berdasarkan keputusan Kerapatan Adat Nagari (KAN), desa-desa tersebut memilih kembali kepada pola hidup bernagari. Hal ini berarti tidak mengenal adanya perbedaan wilayah berdasarkan batas politik antara Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam. Sikap ini sebenarnya tidak jauh berbeda dengan sikap masyarakat Papua yang menolak pemekaran Provinsi Papua. *Kedua*, keberadaan PDAM yang berada di Kota Bukittinggi. Dengan pemisahan tersebut, tentunya akan merugikan Kabupaten Agam dengan kehilangan PDAM yang menjadi sumber pendapatan daerah.

Kasus lain tentang konflik batas wilayah, adalah konflik tapal batas yang terjadi antara Kabupaten Muaro Bungo dan Kabupaten Tebo di Provinsi Jambi. Konflik ini dikenal dengan "tragedi 9 September 2002". Kabupaten Tebo merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Induk Bungo Tebo (Bute) yang disahkan sejak tahun 1999, berdasarkan UU No. 54/1999. Hingga saat ini masalah tapal batas tersebut masih menjadi polemik yang belum terselesaikan terutama soal pengaturan tapal batas di sepanjang 2 (dua) daerah tersebut yaitu di Desa Bebeko dan Ala Ilir. Isu ini dianggap penting karena melibatkan masyarakat yang menelan banyak korban baik moril maupun materil. Ada kesan yang kuat bahwa proses pemekaran ini secara sosiologis belum tuntas.

Hal penting lainnya yang perlu diperhatikan sebagai eksekusi dari pemekaran wilayah adalah perebutan pengelolaan SDA. Konflik pengelolaan SDA terjadi karena pemekaran wilayah tidak memperhatikan aspek tata-ruang sesuai dengan keterbatasan sumberdaya secara obyektif. Pemekaran wilayah pada umumnya disambut Secara *euforia*, sehingga kurang memperhatikan tata-ruang dan aspek pendukung lain. Permasalahan biasanya pula baru muncul kemudian tatkala daerah baru mengalami kesulitan pendanaan untuk membiayai pembangunan di wilayahnya.

6. *Konflik Primordialisme Daerah*

a) *'Putra Daerah': Sentimen Daerah*

Satu hal yang mencuat setelah reformasi politik dan lebih khusus setelah dilaksanakannya otonomi daerah, yaitu menguatnya ego kedaerahan. Hal ini terjadi disebabkan oleh sistem sentralisasi telah membuka pintu bagi pemerintahan pusat mengkooptasi sumberdaya politik lokal. Sumberdaya politik lokal diperlakukan oleh pusat lebih sebagai instrumen kekuasaan pusat mengontrol daerah. Selain itu infrastruktur politik yang ada ditingkat lokal, juga lebih mencerminkan kepentingan elit di pusat. Aspirasi daerah yang menghendaki pemberdayaan lokal demi kesejahteraan di wilayahnya tidak pernah terakomodasi secara baik ditingkat pusat. Karena itu tidak mengherankan apabila terjadi perubahan konstelasi politik ditingkat pusat dan mengalami transisi politik, maka direspons oleh sebagian elit di daerah dengan menuntut pemisahan dari wilayah NKRI. Contoh kasus adalah tuntutan Riau merdeka yang diproklamkan oleh Tabrani Rab, salah seorang tokoh Riau yang berpengaruh. Meski tuntutan tersebut terlihat tidak mendapatkan respons yang kuat dari masyarakat Riau sendiri dan tidak memunculkan konflik 'kekerasan' antara daerah dengan pusat, seperti yang terjadi di Aceh, tapi hal tersebut telah cukup memperlihatkan geliat politik lokal yang berbasis yang pada sentimen kedaerahan antara Jawa dengan non Jawa.

Otonomi daerah telah membuka peluang partisipasi politik lokal yang luas dalam mendorong proses pembangunan. Pengalaman dan pemahaman masyarakat di daerah yang kurang dalam mengelola sumberdaya pembangunan, ditambah dengan kepentingan elit politik

untuk masuk dalam lingkaran kekuasaan di daerah yang sebelumnya tidak pernah mendapatkan kesempatan, telah memunculkan irasionalitas politik, yang kontraproduktif dengan tujuan otonomi itu sendiri. Irasionalitas politik yang dimaksud adalah penciptaan politik identitas yang berbasis pada ego kedaerahan atau sentimen etnis. Isu “putra daerah” yang mengemuka dalam setiap momen pemilihan kepala daerah atau pemilihan anggota DPRD merupakan satu contoh irasionalitas politik di masa otonomi.

Isu kedaerahan atau politik identitas muncul dalam proses politik lokal, disatu sisi dapat dipahami sebagai bagian dari dinamika politik, dimana secara sosiologis penggunaan sentimen primordialisme adalah suatu hal yang lazim terjadi. Tidak hanya pada proses politik lokal. Pada proses politik nasional, penggunaan simbol-simbol primordialisme, seperti simbol agama, juga terjadi dan tidak bisa dihilangkan sama sekali. Dalam perspektif modernisme, boleh saja hal-hal yang berkaitan dengan sentimen primordialisme dinilai sebagai hal yang tradisional, irasional, untuk itu perlu disekularisasi, karena pembangunan pada prinsipnya adalah proses yang rasional. Tapi dalam realitasnya tidak bisa dihilangkan sama sekali. Memang tidak jujur mengatakan bahwa ketidakberhasilan Orde Baru menjalankan program modernisasi pembangunan politik adalah sebagai bukti kegagalan konsep modernisme. Modernisasi pembangunan politik Orde Baru dilakukan sebagai jalan bagi target pertumbuhan ekonomi, dan menjadi ironi, ketika implementasi modernisasi pembangunan politik tidak disertai dengan liberalisasi politik yang mengakomodasi dan mengapresiasi kemajemukan dan partisipasi politik yang luas dari masyarakat. Modernisasi pembangunan politik ala Orde Baru dilakukan dilakukan secara represif, menghendaki keseragaman, menutup adanya perbedaan, terlebih memberi kesempatan bagi partisipasi politik lokal. Dalam pemikiran Orde Baru liberalisasi, pluralisme, dan multikulturalisme hanya akan menjadi ancaman bagi proses pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi karena belajar dari masa lalu (Orde Lama)

Dalam konteks otonomi, sentimen kedaerahan secara obyektif dapat berpotensi menjadi kendala yang mengagalkan otonomi,

apabila dikelola secara tidak produktif. Elit politik lokal, sengaja menggunakan isu “putra daerah” agar dapat menduduki tampuk kekuasaan. Dengan mengangkat isu ‘putra daerah’ dalam proses politik lokal, elit lokal dapat menyentuh kesadaran ‘ke-aku-an’ masyarakat daerah bahwa sudah sepantasnya pemerintahan di daerah dipimpin oleh orang asli daerah itu sendiri. Pertimbangan rasional, seperti kemampuan manajerial dan kepemimpinan adalah persoalan yang tidak terlalu penting dalam konteks ini. Selain itu, dengan menggunakan isu tersebut, elit politik lokal dapat dengan mudah, efisien dan efektif memobilisasi masa untuk mendukungnya.

Menguatnya sentimen kedaerahan, tentunya akan bertabrakan dengan keberadaan pendatang di satu wilayah. Sebagai suatu komunitas dan warga negara, para pendatang, seperti juga penduduk pribumi, mereka memiliki hak dan kepentingan yang sama terhadap proses pembangunan di daerah di mana mereka tinggal. Hal inilah yang kemudian dicemaskan akan memicu konflik horisontal. Atas nama otonomi daerah, dapat menjadi alasan bagi elit politik di daerah untuk melakukan semacam pembersihan terhadap pejabat-pejabat pemerintahan atau tokoh politik dari luar daerah dan menyulitkan bagi penduduk yang bukan asli daerah terpilih menjadi kepala daerah. Dengan demikian, prinsip *meritokrasi* dalam sistem pemerintahan akan dilanggar untuk kepentingan menempatkan ‘putra daerah’ dalam kepemimpinan pemerintahan di daerah. Sebagai contoh faktual, bahwa proses pembersihan pemerintahan daerah dari bukan penduduk asli telah mulai berjalan adalah apa yang terjadi di kabupaten Lembata yang menolak calon pegawai negeri sipil (CPNS) dari luar daerah, serta sikap keberatan kabupaten Ende untuk menerima kehadiran pejabat dari daerah lain.¹³

b) Konflik Penduduk Asli dan Pendatang: Perebutan Lahan

Konflik antara penduduk asli dan penduduk pendatang apabila ditelusuri lebih jauh akan bermuara pada ketimpangan sosial ekonomi. Sentimen primordial, seperti etnis hanyalah merupakan media konflik bukan sebagai sumber konflik itu sendiri. Proses integrasi antara penduduk asli dengan penduduk pendatang awalnya terkendala pola sosialisasi yang eksklusif. Ketimpangan secara sosial dan ekonomi pada akhirnya membuat proses integrasi semakin sulit,

sehingga berpotensi memicu konflik horisontal. Konflik horisontal antar penduduk asli dan pendatang tersebut kerap kali disertai oleh tindakan kekerasan yang menelan korban jiwa dan materi. Konflik antara penduduk Dayak dan Melayu dengan penduduk Madura di Kabupaten Sambas, Kalimantan Barat, pada tahun 2001 yang lalu, merupakan contoh kasus bagaimana sentimen primordial menjadi media konflik, di mana sumber konflik berasal dari ketimpangan sosial-ekonomi.

Konflik antara penduduk asli dan pendatang, seperti dalam kasus Sambas, hanyalah api dalam sekam yang sejak lama sudah siap membakar. Apabila ditarik lebih jauh ke belakang. Maka konflik horisontal tersebut tidak bisa dilepaskan dari kebijakan pemerintah untuk mengatasi ketimpangan demografis, antara pulau yang mengalami tekanan penduduk jumlah penduduk dengan pula yang mengalam tekanan jumlah penduduk yang rendah, dengan melaksanakan strategi transmigrasi, yaitu pengiriman penduduk dari pulau berpenduduk padat, seperti Jawa ke pulau-pulau berpenduduk sedikit, seperti Kalimantan untuk melakukan budidaya pertanian secara intensif. Di sisi lain penduduk asli telah terbiasa melakukan budidaya tanam secara ekstensif (Levang, 2003). Dari sinilah bibit konflik mulai tercipta. Terdapat dua cara pandang yang berbeda dalam budidaya tanam. Lahan tidur bagi penduduk pendatang adalah pemborosan sementara bagi penduduk asli, seperti Dayak, lahan adalah jaminan sumber pendapatan sehari-hari. Orang Dayak telah biasa memanfaatkan hutan sebagai 'kebun' yang menghasilkan, sementara bagi penduduk pendatang ia dipandang sebagai hutan yang belum terjamah.

Pemanfaatan lahan oleh penduduk asli, biasanya dilakukan berdasarkan hukum adat yang didefinisikan secara berbeda-beda sesuai dengan setting sosial dan konstruksi budaya yang diakui. Seperti masyarakat Dayak Ngaju, mendefinisikan pemilikan lahan dengan menetapkan bahwa perambah hutan pertama kali akan memiliki hak penuh untuk memiliki dan mengelola lahan. Dapat meminjamkan lahan, mewariskan bahkan menjualnya. Dengan kebijakan transmigrasi yang mulai digalakkan oleh Pemerintah, maka proses peminggiran kepemilikan lahan berdasarkan hukum adat

masing-masing mulai berlangsung. Sesuai dengan klasusul *basic transmigrasi act* tahun 1972 bahwa tanah yang diperuntukkan bagi kepentingan transmigrasi harus bebas dari berbagai tuntutan (Levang, 2003). Proses tawar menawar untuk pembebasan seringkali diwarnai oleh intimidasi dan kekerasan yang memaksa penduduk asli melepaskan lahannya untuk dijadikan lahan budidaya oleh transmigran. Dalam jangka waktu panjang, mengingat keterikatan penduduk asli dengan tanah leluhur, maka pembebasan lahan untuk kepentingan transmigrasi, di kemudian hari menimbulkan konflik. Konflik horisontal di Sambas, dapat dipahami dalam konteks ini yang berakar pada kepemilikan lahan oleh penduduk pendatang melalui proses transmigrasi. Kondisi yang sama, juga terjadi hampir disemua daerah yang menjadi kawasan poyeks transmigrasi. Tentunya hal tersebut menyimpan potensi konflik antara penduduk asli dan penduduk pendatang. Tentunya hal tersebut akan menjadi kendala yang cukup besar bagi otonomi daerah.

D. Konflik Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Kemajuan yang dialami rakyat Indonesia dalam sistem pemerintahan dalam otonomi daerah adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Kepala daerah tidak lagi dipilih di dalam gedung DPR yang *nota bene* diisi oleh perwakilan dari partai politik pemenang pemilu. Kepala daerah juga tidak lagi dapat ditentukan oleh pusat. Untuk pertama kalinya rakyat daerah dapat memilih dan menentukan secara otonom siapa yang berhak dan dianggap mampu memimpin dan mengatur mereka. Melalui Pilkada langsung, partisipasi rakyat daerah dalam sistem politik menjadi lebih berdaya dan memiliki posisi tawar.

Pilkada hanyalah proses, sebuah perhelatan demokrasi. Sukses atau tidaknya perhelatan demokrasi tergantung dengan kesiapan sumberdaya manusia, supra dan infrastruktur yang mendukungnya. Terdapat catatan bahwa pelaksanaan Pilkada selama ini telah mengakibatkan konflik baik antar elit politik hingga melibatkan masyarakat pendukung. Konflik pilkada bergeser dari konflik dalam gedung DPRD menjadi konflik di luar gedung. Konflik antar elit politik dalam hal pilkada dapat dilihat dari beberapa kasus di mana kandidat

yang dicalonkan oleh partai politik tidak sejalan dengan aspirasi anggota DPRD yang *nota bene* adalah perpanjangan partai di gedung legislatif. Atau kandidat pilkada yang terpilih oleh DPRD tidak disetujui oleh Gubernur atau pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri.

Konflik antara anggota DPRD dengan partai politik atau DPRD dengan Gubernur atau pemerintah pusat dalam hal pilkada, tidak lagi terjadi. Dalam Undang-undang Pemerintah Daerah No. 32/2004, pasal 56 (1), telah diatur bahwa pemerintah daerah dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, bebas, umum, jujur dan adil. Dengan demikian telah menutup pintu bagi kooptasi atas yang merekayasa pemilihan kepala daerah secara struktural. Hal ini tentunya merupakan langkah yang progresif dalam proses demokratisasi di tingkat lokal. Namun demikian, pelaksanaan pilkada langsung tetap saja menyisakan banyak kekawatiran. Pilkada langsung sepenuhnya merupakan hak dan kewajiban daerah, maka yang menjadi pertanyaan awal mengarah pada kesiapan daerah dalam menyelenggarakan pilkada. Karena dari sini proses demokratisasi akan dapat berlangsung baik atau sebaliknya.

Secara nasional, bangsa Indonesia telah memiliki pengalaman menyelenggarakan pemilihan umum dan terakhir telah berhasil memilih secara langsung presiden. Pengalaman yang panjang dalam melakukan pemilu menjadi modal penting yang memuluskan proses pilpres langsung 2004 yang lalu. Konflik horisontal yang pernah terjadi dalam pemilu 1999 menurun dan menjadi indikator bahwa rasionalitas pemilih telah terbentuk. Apakah keberhasilan yang sama akan didapati pula dalam pelaksanaan pilkada langsung? Eskalasi konflik yang rendah dalam pilpres langsung 2004 lalu, dapat dipahami, karena masyarakat tidak memiliki kepentingan yang langsung dalam proses politik nasional, demikian pula dengan elit di tingkat lokal. Berbeda dengan pelaksanaan pilkada langsung, maka hal tersebut akan bersentuhan secara langsung dengan kepentingan masyarakat dan elit lokal. Kebijakan pemerintah yang terpilih akan berpengaruh terhadap kehidupan sosial, ekonomi dan politik mereka. Karena itu pemanasan suhu politikpun akan meningkat. Dengan demikian potensi konflik dalam pilkada akan lebih besar daripada potensi konflik dalam pilpres.

Identifikasi kendala dan potensi konflik dalam pilkada dapat ditelusuri dari beberapa aspek:

Pertama, Aspek waktu. Pelaksanaan pilkada langsung yang serentak dilaksanakan mulai dilakukan 27 Juni 2005 di seluruh daerah banyak mengundang kekhawatiran menjadi kisruh karena waktu persiapan yang sangat singkat. Sejak UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah disahkan, maka pemerintah mencanangkan pelaksanaan pilkada langsung di daerah-daerah yang gubernur dan bupati/nya telah masih jabatannya. Namun demikian tenggang waktu yang tersedia relatif kurang mencukupi untuk daerah melakukan persiapan-persiapan tahapan penyelenggaraan pilkada, seperti pencatatan daftar pemilih, verifikasi calon pilkada, pencetakan surat suara, pembentukan aparat pilkada di tingkat bawah, KPPS dan PPS, pembentukan panwasda, serta waktu penyelesaian sengketa terhadap hasil pilkada. Terkesan pelaksanaan pilkada dilakukan secara tergesa-gesa, sehingga persiapan tahapan-tahapan pilkada menjadi kurang optimal. Apabila persiapan pemilu ditingkat nasional dilakukan satu tahun sebelum hari H, maka tentunya tidak jauh berbeda dengan pilkada.

Menurut skenario limitasi waktu yang diatur dalam undang-undang, maka waktu persiapan pilkada membutuhkan 150 sampai dengan 180 hari kerja. Dengan perincian, 7 hari untuk pendaftaran, 7 hari untuk verifikasi, 7 hari perbaikan hasil verifikasi, 3 hari pengajuan keberatan, 14 hari masa kampanye, 3 hari masa tenang, 14 hari penyelesaian sengketa. Dengan melihat kendala lapangan, apakah daerah akan dapat melaksanakan pilkada sesuai dengan pembagian waktu yang telah ditetapkan? Tampaknya tidak. Mepetnya waktu pelaksanaan pilkada juga menyebabkan partai politik tidak dapat dengan cepat menyelesaikan konflik internal dalam tubuh partai sehingga tidak dapat mendaftarkan kandidatnya sesuai dengan jadwal. Hal ini berimbas kepada permintaan oleh partai politik untuk menunda pelaksanaan pilkada. Bahkan untuk memperkuat hal tersebut melibatkan pimpinan politik di tingkat pusat yang juga pejabat negara. Seperti dalam kasus permintaan penundaan Pilkada di Kabupaten Rejang Lebong, Bengkulu, oleh Partai Golkar melakukan pergantian kandidat. Karena waktu yang singkat me-

nyebabkan Partai Golkar mendaftarkan kandidatnya. Agar hal tersebut dapat dipenuhi, ketua umum Golkar yang juga Wakil Presiden, melayangkan surat kepada Menteri Dalam Negeri, yang intinya meminta penundaan pelaksanaan pilkada. Di sini terlihat jelas, adanya konflik kepentingan antara pejabat negara di satu pihak dan pengurus partai politik yang melakukan intervensi terhadap pelaksanaan pilkada di daerah. Pertanyaannya apakah Mendagri dapat menolak surat yang berasal dari Ketua Umum Golkar yang juga merupakan atasannya, yaitu Wakil Presiden?

Kedua, hal yang sangat penting mempengaruhi semua bentuk perhelatan, terlebih perhelatan politik yang menentukan arah kebijakan pemerintahan di masa depan adalah seberapa besar dana yang tersedia. Dari aspek yang satu ini, muncul kekhawatiran bahwa daerah yang memiliki kemampuan keuangan yang rendah akan mengalami kesulitan melaksanakan pilkada. Ketika prosesi pilkada masih berlangsung di dalam gedung DPRD dan hanya melibatkan elit politik, maka bagi daerah yang memiliki kemampuan keuangan rendah tidak mengalami kesulitan, namun karena prosesi pilkada telah dipindahkan ke luar gedung DPRD dan melibatkan partisipasi rakyat, maka otomatis berkonsekuensi membutuhkan biaya yang besar. Dari mana pemerintah daerah mendapatkan biaya tersebut?

Pemerintah pusat telah merencanakan alokasi dana untuk membiayai pilkada di seluruh daerah sebesar Rp 1,5 triliun lebih, dengan rincian \pm Rp. 926 miliar dialokasikan dari pos APBN dan selebihnya sebesar \pm Rp. 627 miliar dialokasikan dari pos APBD yang dibebankan secara proporsional kepada masing-masing daerah sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.¹⁴ Besaran alokasi dana berdasarkan skenario pemerintah tersebut memasukkan berbagai kegiatan yang menjadi rangkaian pilkada, mulai dari sosialisasi, penyelenggaraan, monitoring dan evaluasi, serta administrasi kependudukan, kecuali biaya yudisial. Skenario atau formulasi anggaran pilkada dari Departemen Dalam Negeri (Depdagri), telah disusun berdasarkan pembagian ABPN dan APBD yang ditentukan dari selisih kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal, dimana jika kapasitas fiskal di daerah berada neraca negatif maka alokasi dana APBN menjadi lebih besar. Kenyataan daerah menerima

model pembagian skenario atau formulasi anggaran pilkada seperti itu adalah *pertama*, terdapat daerah pemekaran yang belum menyusun APBD serta tidak memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai pilkada; *kedua*, belum adanya aturan pemberian dana talangan ke KPUD yang membutuhkan dana karena kemampuan keuangan daerah yang negatif. Dalam kasus KPUD Kota Depok yang terpaksa berhutang karena belum cairnya dana dari APBD¹⁵; *ketiga*, ketidakjelasan proporsi APBN dan APBD untuk setiap daerah; *keempat*, belum jelasnya definisi daerah, selain itu terdapat daerah yang memerlukan perlakuan khusus.

Ketiga, selain waktu yang relatif singkat bagi daerah mempersiapkan penyelenggaraan pilkada dan dana yang belum jelas, maka persiapan instrumen pendukung pilkada menjadi kendala yang mempengaruhi keberhasilan dan kualitas pelaksanaan pilkada. Instrumen pilkada yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah sejauhmana daerah telah mempersiapkan aparat pilkada di berbagai tingkatan wilayah, seperti KPPS, PPK dan PPS. Selain itu beberapa daerah juga masih belum membentuk Panitia Pengawas Daerah (Panwasda) sebagai prasyarat Pilkada. Belum dibentuknya Panwasda karena beberapa alasan, *pertama*, di beberapa daerah pemekaran KPUD masih belum terbentuk; *kedua*, DPRD lebih memprioritaskan proses pencalonan kepala daerah dan kurang menganggap penting keberadaan panwas; *ketiga*, kekurangan siapan KPUD menyusun tahapan pilkada karena baru terbentuk dan masih belum ada rancangan anggaran dalam APBD; *keempat*, terdapat indikasi bahwa pilkada disetting untuk calon bupati tertentu; dan *keenam*, alasan yang ironis mengapa panwas belum dibentuk karena DPRD belum siap dan belum memahami mekanisme pemilihan yang ada dalam UU 32/2004.¹⁶ Instrumen lain yang menjadi kendala pilkada adalah pemutakhiran data pemilih (DP4). Kebijakan menggunakan dinas kependudukan untuk melakukan pendaftaran ulang pemilih, juga mengandung kelemahan bahwa pendaftaran pemilih sebenarnya merupakan tugas dan wewenang KPUD sebagai badan yang diakui oleh undang-undang sebagai pelaksana pilkada, sementara dinas kependudukan tidak memiliki fungsi sebagaimana yang dimiliki KPUD dan merupakan bagian dari struktur birokrasi

pemerintahan. Selain itu juga terdapat ketidaksesuaian data pemilih yang dimiliki KPUD dan Dinas. Data pemilih yang dimiliki KPUD berdasarkan data pemilih pada pemilu 2004, yang terdaftar berdasarkan kriteria umur yang telah berhak mengikuti pemilu. Sementara daftar pemilih pada Dinas Kependudukan didasari atas catatan kependudukan berdasarkan lokasi tempat tinggal. Karena itu ada kemungkinan bahwa daftar pemilih yang berada di Dinas Kependudukan, tidak terdaftar di KPUD karena telah berpindah tempat untuk satu dan lain hal.

Keempat, Aspek lain yang juga berpotensi menghambat pilkada dan rawan konflik adalah hubungan institusi antara KPUD dengan DPRD, KPUD dengan Partai Politik, KPUD dengan Panwas dan KPUD dengan massa pendukung kandidat.

Undang-undang 32/2004 telah menetapkan bahwa KPUD merupakan lembaga pelaksana pilkada. Secara hirarkis, KPUD merupakan lembaga independen, bukan bagian dari struktur pemerintahan. Sebelum adanya keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) tentang pertanggungjawaban KPUD, KPUD berkewajiban mempertanggungjawabkan kepada DPRD dan melaporkan penyelenggaraan pilkada kepada wakil kepala daerah dan DPRD. Keharusan pertanggungjawaban dan pelaporan pelaksanaan KPUD berangkat dari logika penganggaran piaya pilkada dari APBD. Dengan keharusan seperti itu, maka hal tersebut berarti KPUD tidak lagi independen dan berpeluang terjadinya *kolusi politik* antara KPUD, DPRD dan pemerintah daerah. Kekhawatiran terjadinya *kolusi politik* antara KPUD dan DPRD, apabila mekanisme pertanggungjawaban dan pelaporan tersebut tetap dilakukan adalah suatu hal yang *logis*, karena DPRD terdiri dari anggota-anggota yang menjadi perwakilan partai politik.

Kerawanan dalam hal hubungan KPUD dan partai politik, telah mulai terjadi pada saat KPUD melakukan verifikasi kandidat yang diusulkan oleh partai politik, sebagai bagian dari proses administratif yang menjadi landasan bagi KPUD menentukan kelayakan kandidat tersebut sebagai peserta pilkada. Dalam hal ini KPUD harus melakukan dan melaporkan hasil verifikasi secara transparan,

sehingga tidak menimbulkan rasa curiga dari partai politik pendukung kandidat yang tidak diloloskan. Di sisi lain partai politik, juga harus menjalankan prinsip-prinsip demokrasi dengan tidak melakukan tindakan-tindakan pemaksaan dan kekerasan untuk mendesak kandidat yang diusulkan dapat mengikuti pilkada. Sikap partai yang tidak dapat menerima keputusan KPUD dan hasil pilkada, diperparah dengan melakukan mobilisasi massa pendukung kandidat yang tidak lolos atau kalah dalam pilkada. Sehingga konflik antar KPUD dan partai politik kemudian bergeser menjadi konflik antar KPUD *vis a vis* massa pendukung kandidat. Tahap suara, bisa menjadi tahapan yang rawan terjadinya konflik antar KPUD dan massa pendukung, karena kecurigaan adanya manipulasi suara. Keadaan tersebut dapat diminimalisasikan tergantung terhadap tingkat rasionalitas politik masyarakat di daerah. Dalam masyarakat yang memiliki rasionalitas politik yang tinggi eskalasi konflik akibat pemilihan kepala daerah sangat mungkin tidak terjadi atau rendah. Masyarakat telah dapat menempatkan

Keberadaan Panwas merupakan bagian dari pilkada. Konflik antara KPUD dan Panwas dalam pilkada telah mulai tampak dalam hal pemberian sanksi terhadap bentuk pelanggaran kampanye. Selain itu sejak awal, dalam pembentukan Panwas pilkada telah mengandung kerawanan akan konflik kepentingan di dalamnya karena komposisi anggota di dalamnya terdiri dari unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers dan tokoh masyarakat. Meskipun tidak melibatkan unsur pemerintah daerah, namun logika awam telah dapat menangkap aroma intervensi pemerintah terhadap pilkada dari penempatan unsur kepolisian dan kejaksaan. Konflik antara Panwas dengan KPUD dipicu oleh *pertama*, keberpihakan KPUD terhadap kandidat tertentu sehingga netralitas KPUD terdistorsi; *kedua*, sikap KPUD yang tidak menindaklanjuti pelanggaran pilkada temuan Panwas; dan *ketiga*, dana peruntukan bagi Panwas tidak segera dicairkan oleh KPUD.

Kelima, aturan bahwa calon kepala daerah diusulkan oleh partai politik, telah menutup peluang bagi partisipasi dari calon non-partisan yang tidak berafiliasi kepada satu partai politik manapun. Calon

dari luar partai politik yang memenuhi persyaratan untuk mengikuti pilkada, mau tidak mau, harus melewati jalur partai politik. Pada mekanisme ini, tentunya akan terjadi proses tawar menawar antara kandidat non-partai dengan partai politik yang diminta mendukungnya. Sudah menjadi rahasia umum tawar menawar tersebut seringkali dalam bentuk konsesi pemberian sejumlah uang sesuai dengan permintaan parpol yang dilamar atau dengan konsesi lain, dalam bentuk jabatan dalam struktur pemerintahan. Praktik lain yang dilakukan terkait dengan pencalonan adalah dimana partai politik yang tidak memiliki calon akan mendekati calon dari luar partai disertai dengan konsesi-konsesi sesuai dengan keinginan partai politik. Praktik seperti ini berpotensi memicu konflik internal partai. Tawar menawar antara kandidat dengan parpol, pada saat terpilih nanti tentunya akan menghambat pelaksanaan *good governance*. Kepala daerah terpilih cenderung menjadi boneka partai politik, karena adanya konsesi politik dan ekonomi pada saat pencalonan, sehingga mengungkung kepala daerah dalam loyalitas kepada partai politik dan menjauhkan dari loyalitas kepada masyarakat konstituen. Dalam perspektif politik-ekonomi, loyalitas seperti inilah yang disebut sebagai *loyalitas multipolar*. Dalam struktur *loyalitas multipolar* ini berkonsekuensi pada tumbuhkembangnya pemerintah bayangan dan ekonomi informal.

Konflik internal partai terkait dengan pencalonan kepala daerah dapat terjadi disebabkan oleh intervensi pimpinan pusat partai terhadap pengurus partai di daerah yang menghendaki untuk mendukung calon kepala daerah dari pusat, meski bertolakbelakang dengan aspirasi pengurus partai di tingkat lokal. Dalam tradisi dan struktur politik yang berlaku sampai sekarang roda partai politik masih dijalankan melalui mekanisme sentralistis. Pengurus partai politik di daerah hanya menjadi kepanjangan tangan dari kebijakan partai di pusat. Tidak jarang penolakan pengurus partai di daerah akan berakibat pemecatan dari keanggotaan partai oleh pimpinan pusat. Dualisme dukungan partai terhadap dua calon kepala daerah mencerminkan konflik internal tersebut. Efek dari itu adalah munculnya konflik baru antara partai dengahn KPUD, karena hanya

menerima satu dari dua calon yang diajukan dari partai yang sama. Dalam posisi ini, independensi KPUD tengah diuji. Apakah KPUD dapat bersikap netral dan tidak memanfaatkan kekisruhan internal partai untuk kepentingan politik dan ekonomi tertentu.

Catatan:

- 1 Doyle Paul Johnson, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*, PT Gramedia, Jakarta, 1986, hal. 168
- 2 Suara Pembaruan, 11 April 2002
- 3 Bandingkan antara UU 25/1999 dan UU 33/2000. Apabila dalam pasal UU 25/1999 dana perimbangan tidak diatur secara jelas sebagai sumber penerimaan atau pendapatan daerah, dan ditempatkan sebagai pasal tersendiri. Maka dalam UU 33/2000, pasal 5, dana perimbangan dimasukkan sebagai salah satu komponen sumber pendapatan daerah, komponen lainnya yaitu pendapatan asli daerah (PAD) dan pendapatan lain-lainnya yang sah.
- 4 Suara Pembaruan, 11 April 2002
- 5 Tri Ratnawati (ed.), *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lokal, Kasus Jawa Timur, Sumatera Barat dan Nusa Tenggara Timur*, Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI, Jakarta, 2000.
- 6 Media Indonesia, 3 Januari 2001
- 7 Kompas, 16 Januari 2001
- 8 Kompas, 22 Maret 2002
- 9 Laporan Penelitian, *Potensi Konflik di Daerah Pertambangan, Kasus Pangkor dan Cikotok*, LIPI, Jakarta, 2003, hal. 53-55
- 10 Dalam UU 33/2004, terdapat penambahan klausul bawah pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu dalam UU sebelumnya pemekaran wilayah hanya disebutkan dapat dilakukan dengan pertimbangan yang sangat longgar, maka dalam UU 32/2004 syarat tersebut lebih diperjelas dengan menyebutkan syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan.
- 11 Kompas, 16 Februari 2002
- 12 Kompas, 18 Februari 2002
- 13 Kompas, 19 Januari 2001
- 14 Kompas. 01 Maret 2003
- 15 Koran Tempo, 01 Maret 2003
- 16 lihat laporan Perلودem seperti yang dimuat dalam Kompas 19 Maret 2005

Kesimpulan

Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Di Persimpangan Jalan?

Implementasi desentralisasi dan otonomi daerah diwarnai dengan tarik menarik kepentingan pusat-daerah. Di satu sisi, pusat menyadari bahwa otonomi merupakan persoalan mendesak yang perlu segera direalisasikan. Di sisi lain, para pejabat pemerintah pusat berusaha melindungi aset-aset yang strategis sehingga otonomi daerah belum sepenuhnya dapat diimplementasikan. Tarik menarik kepentingan yang berimplikasi pada masalah finansial terlihat dari penguasaan pajak-pajak yang memiliki nilai strategis dan pengelolaan hasil sumber daya alam oleh pusat, sementara daerah hanya mendapat bagi hasilnya dalam jumlah yang kecil, bukan kewenangan pengelolaan seperti yang diasumsikan otonomi daerah.

Persoalan lain yang membayang-bayangi implementasi desentralisasi dan otonomi daerah adalah kekhawatiran aparaturnya pusat bahwa otonomi akan mengancam keutuhan negara kesatuan. Kekhawatiran tersebut berpangkal dari perlakuan pemerintah terhadap keanekaragaman etnik di bawah Orde Baru. Uniformitas kebijakan berdasarkan konsepsi etnik Jawa dibuat begitu saja oleh orang Jakarta seperti UU No.5/1979 tentang Pemerintahan Desa, yang mengakibatkan rusaknya nilai dan pranata sosial masyarakat di luar etnik Jawa. Penghargaan hanya diberikan terhadap upacara-upacara adat, tetapi tidak menyentuh soal politik dan otonomi (Liddle, dikutip dalam Djohan, 2002). Apresiasi budaya lokal selama Orde Baru hanya secara simbolik, seperti terhadap makanan daerah, pakaian daerah, rumah adat, lagu daerah dan senjata tradisional. Sedangkan putra daerah yang lahir, sekolah, bekerja dan hidup di daerah asalnya kurang dipercayai (Surbakti, dikutip dalam Djohan, 2002). Kekecewaan daerah terhadap kebijakan pusat di masa lalu yang cenderung antikeberagaman mencapai titik kulminasi di masa

otonomi daerah. Tidak mengherankan, jika pada tahap awal pelaksanaan sistem baru ini berbagai konflik berlatar etnik mulai sering terjadi saat keran keterbukaan mulai terjadi di daerah.

Konflik dan berbagai gesekan di daerah merupakan manifestasi dari konflik yang selama ini terpendam. Hubungan pusat-daerah yang lebih diwarnai dengan ketegangan di masa lalu menemukan salurannya di masa otonomi daerah. Berdasarkan UU No. 22/1999 yang memberikan kewenangan yang besar kepada daerah. Hal tersebut memicu sentimen etnik di daerah dengan tuntutan Putra Asli Daerah harus mengisi pos-pos strategis di pemerintahan lokal dan tentu saja pengangkatan PNS pun harus diisi oleh putra daerah. Tuntutan formasi pemerintahan lokal berdasarkan konfigurasi etnik dipandang oleh pusat sebagai ancaman bagi keutuhan negara kesatuan. Padahal, konflik tersebut telah terpendam sejak lama akibat sentralisasi sistem dimana kreatifitas daerah dimatikan secara sistematis dan perlakuan tidak adil terhadap daerah dengan mengeksploitasi seluruh sumber daya alam yang ada tanpa menghiraukan pembangunan di daerah bersangkutan.

Untuk mengurangi sentimen etnik dan menguatnya daerah, pusat mengeluarkan kebijakan dengan mengamandemen UU No. 2/1999 dengan UU No. 32/2004 yang secara bertahap hendak mematikan kreatifitas daerah. Melalui fungsi “pengawasan” dan “pembinaan” dapat menolak dan menganulir kebijakan politik lokal jika bertentangan dengan kebijakan di tingkat pusat. Suatu peraturan daerah yang telah disahkan oleh DPRD tidak akan dapat disahkan sebelum melalui mekanisme “konsultasi”. Kenyataan tersebut akan membayang-bayangi kepala daerah yang baru terpilih dalam pilkada yang baru dilaksanakan di tahun 2005 ini. Kepala daerah terpilih akan menghadapi situasi dimana kepala daerah memiliki legitimasi yang besar karena dipilih melalui pemilihan langsung di satu sisi. Di sisi lain, pemerintah daerah akan berhadapan dengan pemerintah pusat yang memiliki kewenangan yang besar dan mampu menganulir setiap kebijakan daerah yang dinilai tidak sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat. UU No.32/2004 jelas berusaha memasang kembali berangus dan menarik kewenangan yang diberikan UU No. 22/1999. Legitimasi jelas dimiliki oleh pemerintah daerah karena proses

pemilihan langsung, tetapi otoritas untuk menyetujui kebijakan politik di tingkat lokal tetap berada di tangan pusat. Mekanisme ini akan menyulitkan kerja pemerintah daerah, apalagi jika tuntutan masyarakat ternyata bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat.

Desentralisasi dan otonomi daerah yang memiliki cita-cita memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah agar dapat melaksanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat di tingkat lokal, saat ini berada di persimpangan jalan. Amandemen UU No. 22/1999 dalam beberapa hal menyangkut kewenangan dan otoritas pemerintah pusat cenderung antidesentralisasi. Untuk itu, pelaksanaan otonomi daerah perlu mendapatkan dorongan yang lebih besar dari berbagai elemen masyarakat agar demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas dapat berjalan sebagaimana yang dicita-citakan.

Tingkat keberhasilan desentralisasi dan otonomi daerah tergantung dari partisipasi masyarakat di daerah, sebab tujuan dari desentralisasi dan otonomi daerah agar masyarakat lokal mampu mengatur potensi wilayahnya sesuai dengan kemampuan lokal yang dimiliki. Kemandirian dalam mengatur sumberdaya lokal atau kearifan lokal (*local wisdom*) yang mereka miliki diharapkan akan menumbuhkembangkan kreativitas masyarakat daerah dalam menggali potensi-potensi yang tersedia, sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam jangka waktu yang lama, kearifan lokal masyarakat dipinggirkan secara sistematis dan tersubordinasi di bawah budaya dominan. Politik keseragaman budaya dan penafian *multikulturalisme* secara intensif telah menghilangkan kreativitas masyarakat lokal memanfaatkan potensi lokal untuk meningkatkan kemampuan kehidupan sosial, politik dan ekonomi. Untuk menumbuhkembangkan kembali daya masyarakat memanfaatkan sumberdaya dan budaya lokal yang ada, maka masyarakat perlu diadvokasi, sehingga mampu memanfaatkan kembali potensi lokal mereka. Bukti dari betapa kuatnya kooptasi budaya dominan yang diciptakan pemerintah pusat terhadap potensi dan kearifan lokal adalah hilangnya fungsi desa sebagai unit sosial-budaya yang telah ada semenjak negara ini belum didirikan dan mengalihfungsikan desa

sebagai entitas politik, unit terkecil dari struktur pemerintahan pusat di bawah kecamatan.

Program-program advokasi dijalankan secara menyeluruh. Mencakupi semua program yang memberdayakan masyarakat dari segi sosial, politik dan ekonomi. Masyarakat diarahkan mampu untuk: *pertama*, memperjuangkan hak-hak sipil dan melakukan kontrol terhadap negara dalam hal ini pemerintah daerah, agar berbagi kebijakan yang dihasilkan mencerminkan keberpihakan kepada kepentingan umum yang luas dari pada kepentingan pemerintah. disamping itu tujuan advokasi juga menumbuhsadarkan masyarakat terhadap kewajiban sebagai warga negara. *Kedua*, menggali potensi daerah yang bernilai ekonomis, sehingga memiliki daya saing yang memungkinkan mereka masuk dalam sistem pasar bebas. Pemberdayaan masyarakat lokal tidak mungkin dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah selama ini telah telah merasakan manfaat dari ketidakberdayaan masyarakat. Perilaku kekuasaan sentralistik yang cenderung belum berubah, menjadi kendala yang berarti dalam memformulasikan program pemberdayaan masyarakat. Dalam konteks ini peran NGO dan CSO dalam pemberdayaan dan penguatan sipil sangat dibutuhkan, berfungsi sebagai mediator, fasilitator dan katalisator program-program pemberdayaan. Selain itu, dukungan kemitraan lembaga internasional juga berperan sangat penting yang berfungsi mensupport pelaksanaan program-program pemberdayaan.

Program pemberdayaan diformulasikan atas pradigma *capacity from within* dan *pressure from without*. Dengan demikian program advokasi tidak dijalankan secara *top-down* dengan anggapan bahwa masyarakat tidak berdaya dan tidak memiliki kesadaran sosial, politik dan ekonomi sama sekali, sebagaimana yang diamini banyak NGO selama ini. Program diformulasikan berdasarkan asumsi bahwa masyarakat telah memiliki kesadaran sosial, politik dan ekonomi yang diaktualisasikan dalam budaya dan kearifan lokal yang ada. Namun karena kooptasi pemerintah pusat, kearifan lokal tersebut ter subordinasi secara struktural oleh budaya dominan kekuasaan yang menyebabkannya terpendam dalam alam bawah sadar

masyarakat. Tugas NGO dan CSO adalah memetakan dan mengenalkan kembali kearifan lokal kepada masyarakat untuk tujuan demokratisasi sosial, politik dan ekonomi dan penguatan masyarakat sipil sehingga tercipta pemerintahan yang ramah dengan masyarakat. Selain itu NGO dan CSO perlu memiliki kesamaan visi dan misi dalam melakukan advokasi, dengan lebih mengedepankan orientasi program daripada orientasi proyek.

Pilkada, momentum penting bagi demokratisasi sistem politik di tingkat lokal yang bertujuan merakyatkan negara dan sebagai awal jalan keluar bagi ketidakadilan pusat terhadap daerah, tampaknya masih menghadapi banyak kendala dan potensi konflik. Keengganan pemerintah pusat membiarkan pemerintah daerah otonom mewarnai pelaksanaan pilkada. Kendala pelaksanaan pilkada telah mulai terlihat dari aturan dalam UU 32/2004 yang mengandung banyak ketidakjelasan dan kewenangan yang tumpang tindih. Sehingga masyarakat perlu meminta Mahkamah Konstitusi untuk meninjau kembali UU tersebut. Dominasi partai politik dalam pilkada tampaknya masih terasa kuat, dengan adanya aturan yang mengharuskan pencalonan kepala daerah melalui jalur partai politik. Aturan tersebut jelas menutup masyarakat secara independen menentukan calon kepala daerah yang diinginkan.

Selain konflik vertikal, konflik horisontal ikut mewarnai pelaksanaan pilkada. Konflik horisontal terjadi akibat rasionalitas politik dalam masyarakat masih relatif rendah dan mudah dimobilisasi. Prosesi politik masih dilihat dalam kacamata feodalisme-paternalisme, dengan memberikan loyalitas tanpa *reserve* kepada calon kepala daerah yang didukung.

Kontrak-kontrak politik tertentu antara calon kepala dengan elit lokal membayangi pelaksanaan pilkada yang demokratis. Dalam jangka panjang hal ini dapat menjadi kendala serius bagi upaya-upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berpihak kepada rakyat. Kepala Daerah berpotensi terjebak dalam konsesi politik yang akan menjauhkannya dari kepentingan masyarakat umum. Apabila hal ini terjadi maka pemerintahan akan menjadi instrumen yang efektif untuk tujuan ekonomi bagi sekelompok kecil masyarakat (elit). Hal

ini sama saja dengan memindahkan pemerintahan yang buruk dari pusat ke daerah, melalui mekanisme yang demokratis dan memiliki legitimasi politik yang kuat dari rakyat.

A. Beberapa Catatan tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah

Tulisan ini ingin memberikan beberapa catatan tentang implementasi dan arah otonomi daerah di masa depan bahwa:

1. Pelaksanaan otonomi daerah masih kental diwarnai oleh kewenangan yang tumpang tindih antar intitusi pemerintahan dan aturan yang berlaku, baik antara aturan yang lebih tinggi atau aturan yang lebih rendah. Ketimpangan ini jelas berpotensi memunculkan konflik.
2. Anggaran merupakan komponen penting dalam menjalankan roda pemerintahan. Dalam otonomi daerah, paradigma anggaran telah bergeser ke arah apa yang disebut dengan anggaran partisipatif. Dalam praktiknya, keinginan masyarakat akan selalu bertabrakan dengan kepentingan elit, sehingga dalam penetapan anggaran belanja daerah, lebih cenderung mencerminkan kepentingan elit daripada keinginan masyarakat.
3. Sumber pendapatan dan pengelolaan aset daerah menjadi salah satu sumber konflik dalam otonomi daerah. Pemahaman yang lebih berorientasi ke dalam dari pada mengedepankan sikap koordinatif dan sinergis antar daerah dalam mengelola sumber pendapatan dan aset di daerah terutama yang berada di perbatasan, menyebabkan konflik yang kontra produktif.
4. Otonomi daerah diwarnai oleh kepentingan elit lokal yang mencoba memanfaatkan otonomi daerah sebagai momentum untuk mencapai kepentingan politiknya, dengan cara memobilisasi massa dan mengembangkan sentimen kedaerahan, seperti “putra daerah” dalam pemilihan kepala daerah.
5. Menguatnya politik identitas diri selama pelaksanaan otonomi daerah yang mendorong satu daerah berusaha melepaskan diri dari induknya yang sebelumnya menyatu.

6. Otonomi daerah dibayang-bayangi oleh potensi konflik horisontal yang bernuansa etnis.
7. Otonomi daerah masih menjadi isu pergeseran kekuasaan di kalangan elit daripada isu untuk melayani masyarakat secara lebih efektif. Langkah-langkah desentralisasi belumlah dirasakan langsung manfaatnya oleh masyarakat.
8. Pemilihan Kepala Daerah Langsung yang diharapkan menjadi pintu masuk bagi demokratisasi politik, sosial dan ekonomi di tingkat lokal, mengandung banyak peluang bagi proses peminggiran kepentingan rakyat dan menguntungkan kepentingan elit lokal.

DAFTAR PUSTAKA

- Elisabeth, Adriana , dkk, 2004, *Pemetaan Peran dan Kepentingan Para Aktor dalam Konflik di Papua*, Jakarta, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) Sub Program Otonomi Daerah, Konflik dan Daya Saing.
- Fortuna Anwar, Dewi, dkk (ed.) 2005, *Konflik Kekerasan Internal, Tinjauan Sejarah Ekonomi- Politik, dan Kebijakan di Asia Pasifik*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, LIPI, LASEMA-CNRS dan KITLV.
- Johnson, Doyle Paul, 1986, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*, Jakarta, 1986, Jakarta, PT Gramedia
- Haba, John, dkk, 2003, *Konflik di Kawasan Ilegal Logging di Kalimantan Tengah*, Jakarta, LIPI.
- Kasiepo, Manuel, 1987, *Dari Perpolitikan Birokratik ke Korporatisme Negara: Birokrasi dan Politik di Indonesia Era Orde Baru*, Jurnal Ilmu Politik 2, Jakarta Gramedia bekerjasama dengan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI).
- Ndara, Talizuduhu, 1986, *Birokrasi dan Pembangunan, Dominasi atau Alat Demokratisasi: Suatu Telaah Pendahuluan*, Jurnal Ilmu Politik 1, Jakarta, Gramedia bekerjasama dengan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI)
- Piliang, Indra J, dkk (ed.), 2003, *Otonomi Daerah, Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta, Yayasan Harkat Bangsa bekerjasama dengan Partnership Governance Reform in Indonesia.
- Ratnawati, Tri (ed.), 2000, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lokal, Kasus Jawa Timur, Sumatera Barat dan Nusa Tenggara Timur*, Jakarta, Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI.
- Zulkarnaen, Iskandar, dkk, 2003, *Potensi Konflik di Daerah Pertambangan, Kasus Pongkor dan Cilandak*, Jakarta, LIPI.

- Clark, John. 1995. *NGO dan Pembangunan Demokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana
- Fakih, Mansour. 1996. *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial. Pergolakan Ideologi LSM Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hagul, Peter, ed. 1992. *Pembangunan Desa dan Lembaga Swadaya Masyarakat.*, Jakarta: Rajawali Press.
- INFID. 1993. *Pembangunan Manusia di Indonesia: Memandang dari Sisi Lain*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan International NGO Forum on Indonesia Development (INFID).
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 2003. *Mewirausahakan Birokrasi. Reinventing Government; Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*. Jakarta: Penerbit PPM.
- Rahardjo, Dawam. 1987. *Perekonomian Indonesia. Pertumbuhan dan Krisis*. Jakarta: LP3ES.
- Sanit, Arbi. *Reformasi Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998.
- Saragih, Sebastian. 1995. *Membedah Perut LSM*. Jakarta: Puspa Swara.
- S.H Sarundajang. 1999. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Schlosser, Eric. 2001. *Fast Food Nation; What The All-American Meal Is Doing to the World*. London: Allen Lane The Penguin, Press.
- Sumarto, Hetifah Sj. 2004. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance. 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1999. *Pemberdayaan Masyarakat dan JPS*. Jakarta: Gramedia.
- Syaukani HR. 1999. *Pemberdayaan Masyarakat. Tantangan, Peluang dan Harapan Kutai Masa Depan*. Kutai: Lembaga Ilmu Pengetahuan Kutai, Kalimantan Timur.
- Zulkarnain, Happy Bone. 1997. *Dinamika Demokrasi dan Partisipasi dari Perspektif Regional Pemberdayaan Masyarakat Lokal*

dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Tingkat II dalam Jurnal Analisis CSIS Tahun XXVI, No. 1, Januari-Februari 1997.

- Huntington, Samuel P dan Joan Nelson. 1992. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Isdijoso, Brahmantio, et. al. 2001. *Prospek Penerapan Budget Tranparency dalam Pelaksanaan otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal Di Daerah Kota dan Kabupaten di Indonesia*. Jakarta: Center for Economic and Social Studies.
- Jeff Haynes, *Demokrasi dan Masyarakat Sipil di Dunia Ketiga*. 2000. *Gerakan Politik Baru Kaum Terpinggir*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Kuncoro, Mudrajad. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah; Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Jakarta: Erlangga
- Pilliang, Indra J. et. al. 2003. *Otonomi Daerah; Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa Bekerjasama dengan *Partnership for Governance Reform in Indonesi*.
- Prodjodikoro, Wirjono. 1981. *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*. Bandung: PT Eresco.
- S.H. Sarundajang. 1999. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Soetrisno, Loekman. 1997. *Demokratisasi Ekonomi dan Pertumbuhan Politik*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Syaukani HR, Affan Gaffar, Ryaas Rasyid. 2004. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Haris, Syamsuddin, ed. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI, Partnership for Governance Reform in Indonesia, AIPI.
- Pambudi, Himawan S. et.al. 2003. *Politik Pemberdayaan. Jalan Mewujudkan Otonomi Desa*. Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama.

Dwipayana, Ari, et.al. 2004. *Promosi Otonomi Desa*. Yogyakarta: IRE Press.

Hasil Penelitian/Jurnal/Makalah/Harian

Ringkasan Eksekutif Penelitian, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada dan Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2002

Kompas, 6 November 2004.

Kompas, 24 November 2004.

Kompas, 16 Februari 2002

Kompas, 18 Februari 2002

Kompas, 19 Januari 2001

Kompas. 01 Maret 2003

Koran Tempo, 01 Maret 2003