

**KARYA ILMIAH**

**MEMBINGKAI KEMBALI OTONOMI LOKAL**



**OLEH :**

**MAKSUM SYAHRI LUBIS, S.STP, M.AP**

**STAF PENGAJAR FAKULTAS SOSPOL UMA**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

**MEDAN**

**2002**

## DAFTAR ISI

<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>i</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
<b>BAB II PENYEGARAN KEMBALI OTONOMI DAERAH</b> .....	<b>7</b>
<b>BAB III KAJIAN TERHADAP PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI</b> <b>KABUPATEN DELI SERDANG</b> .....	<b>12</b>
<b>BAB IV PERAN DPRD MENURUT DRAFT REVISI UU NO.22/1999</b>	<b>18</b>
<b>BAB V KERANGKA KONSEPTUAL OTONOMI DAERAH</b> .....	<b>24</b>
<b>BAB VI OTONOMI DAERAH DALAM KAITANNYA MEMBANGUN LOCAL</b> <b>GOOD GOVERNANCE</b> .....	<b>38</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>45</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN



1

Sebuah undang-undang disusun dengan dua tujuan utama yaitu untuk memberikan rasa keadilan kepada masyarakat serta sebagai alat rekayasa social (social engineering). Dalam rangka mencapai suatu tatanan yang dikehendaki oleh UU tersebut. Selain itu, penyusunan UU juga sangat dipengaruhi oleh suasana batin para penyusunnya serta situasi dan kondisi politik disekelilingnya.

Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disusun dalam suasana euphoria tumbangnya rezim refresif yang sudah berkuasa lebih dari tiga decade. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila filosofi, paradigma serta semangat yang terkandung didalamnya berbeda secara signifikan dengan undang-undang yang digantikannya (Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa). Bahkan dapat dikatakan bahwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan **Kontrakonsep** dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974.

Karena disusun dalam suasana perubahan social dan politik yang sangat dramatis serta dalam waktu yang relatif pendek, UU Nomor 22 Tahun 1999 mengandung beberapa pasal yang menimbulkan kontroversial – baik dilihat dari segi teoretis maupun dari segi praktis. Selain itu, setelah dilaksanakan selama dua tahun, UU tersebut ternyata juga tidak cukup mengantisipasi berbagai perubahan sosial dan politik dikemudian hari yang berubah sangat cepat. Padahal idealnya, sebuah undang-undang sekurang-kurangnya digunakan satu generasi (20-30 tahun), agar ada kepastian dan kejelasan hukum. Tetapi disisi lain, undang-undang pada umumnya selalu tertinggal dibandingkan dengan perubahan yang terjadi pada masyarakat.

2

UU Nomor 22 Tahun 1999 belum genap berusia satu tahun, telah keluar ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000, khususnya rekomendasi nomor 7 yang mengisyaratkan perlunya perintisan awal untuk melakukan revisi secara mendasar terhadap UU tersebut.

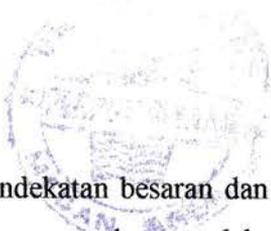
Isyarat tersebut menjadi makin jelas setelah adanya Amandemen kedua UUD 1945 khususnya pasal 18, yang memberikan peoman mengenai penyelenggaraan otonomi daerah. Meskipun amandemen itu sendiri – khususnya pasal 18 juga mengandung banyak kontroversial.

Hal-hal diatas menarik untuk dikaji lebih dalam, terlebih lagi oleh para ahli yang mendalami kajian dibidang hukum, termasuk hukum pemerintahan. Makalah singkat yang disampaikan ini mudah –mudahan dapat menjadi pemancing bagi upaya mencari kebenaran ilmiah sebagai bahan panduan bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Fungsi utama ilmuwan adalah menjaga kebenaran. Ilmuwan haruslah jujur, meskipun mungkin salah.

## **B. Beberapa Pasal Kontroversial Di Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999**

### **Yang Perlu Diperbincangkan**

1. Pasal 3 mengenai pembagian wilayah yang termasuk laut (s/d 4 mil masuk ke wilayah Kabupaten/ Kota; > 4 mil s/d 12 mil masuk ke wilayah propinsi; > 12 mil menjadi kewenangan pemerintah pusat), menimbulkan praktek pengkaplingan wilayah laut. Hal itu perlu dikaji lebih mendalam dikaitkan dengan konvensi hukum laut internasional, untuk mengetahui apakah model pembagian laut dalam satu negara seperti dikemukakan diatas merupakan hal yang wajar.
2. Pasal 4 ayat (2) mengenai tidak adanya hubungan hierarkhi antara daerah propinsi dengan daerah Kabupaten/Kota, mengingatkan Indonesia masih merupakan negara berbentuk kesatuan. Selain iti, perlu pula dipikirkan kehadiran Pasal 18 A UUD 1945 yang telah diamandemen. Apabila UU



Nomor 22 Tahun 1999 menggunakan pendekatan besaran dan isi otonomi, maka amandemen UUD 1945 kembali menggunakan pendekatan tingkatan, sehingga nantinya akan ada tiga tingkatan daerah otonom (Propinsi, Kabupaten/Kota, Desa).

3. Pasal 7 ayat (1) mengenai pengaturan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Berbeda dengan negara federal, pada negara kesatuan sumber kewenangan yang ditransfer kepada daerah otonom berasal dari pemerintah pusat. Anehnya, pemerintah pusat yang memiliki kewenangan justru memperoleh bagian kewenangan yang terbatas. Dengan karakteristik seperti itu maka UU Nomor 12 Tahun 1999 dapat dikatakan menggunakan pendekatan desentralistik pada Negara Kesatuan dengan corak federalistik. Corak federalistik tersebut juga nampak kental pada pengaturan kepegawaian sebagaimana dimuat pada pasal 76.
4. Pada pasal 11 ayat (2) mengenai kewenangan wajib (mandatory) bagi Daerah Kabupaten/Kota yang meliputi sebelas kewenangan yakni : Pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, tenaga kerja pada umumnya diatur dengan undang-undang organik yang tidak dapat dibatalkan oleh UU Nomor 22 Tahun 1999. Meskipun ada prinsip *Lex anteriori derogat lex posteriori*, dalam arti UU yang baru mengalahkan UU yang lama, hal tersebut berlaku untuk UU yang sejenis. Pasal 131 UU Nomor 22 Tahun 1999, hanya menyatakan tidak berlakunya dua UU yang mengatur hal sejenis yaitu UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 5 Tahun 1979. Pada sisi lain, didalam pasal 133 dinyatakan bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dan/atau tidak sesuai dengan undang-undang ini, diadakan penyesuaian. Artinya sepanjang undang-undangnya belum diganti dengan yang baru, maka pengelolaan sebelas macam kewenangan itu masih merujuk pada UU yang lama. Muncul problema hukum

yang lain mengenai kewenangan ini dengan keluarnya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 Tahun 2001 tentang pengakuan kewenangan bagi daerah Kabupaten/Kota. Mungkin terjadi satu kewenangan menurut UU organiknya masih dikelola oleh Pemerintah Pusat sedangkan menurut Kepmendagri sudah diserahkan kepada Daerah Kabupaten/Kota, padahal ada prinsip *hukum lex superiori derogat lex inferiori*, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Hal semacam itu tentu menarik untuk dikaji lebih lanjut oleh para ahli hukum.

5. Penyebutan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah juga menimbulkan kontroversial, sebab sumber kewenangan yang ditransfer kepada Daerah Otonom dalam rangka desentralisasi adalah berasal dari pemerintah Pusat – khususnya dari eksekutif, karena tidak ada transfer kewenangan dari legislatif. Selain itu, produk legislatif daerah berupa Peraturan Daerah maupun Keputusan DPRD masih dapat dibatalkan oleh pihak esekutif di tingkat nasional.
6. Pasal 43 huruf g yang menyatakan bahwa : “ Kepala Daerah mempunyai kewajiban mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkan sebagai Peraturan Daerah bersama dengan DPRD”, juga menimbulkan kerancuan dalam kaitannya dengan pengertian DPRD sebagai badan legislative daerah. Seharusnya sesuai namanya, kewenangan membuat Peraturan Daerah berada ditangan DPRD, sedangkan Kepala Daerah dalam posisi tanda tangan serta (Contrasign)
7. Antara isi pasal 16 ayat (2) yang menyatakan bahwa DPRD sebagai badan legislative daerah berkedudukan sejajar dan merupakan mitra bagi kepala daerah, dengan isi pasal 44 ayat (2) yang menyatakan bahwa dalam menjalankan tugas dan kewajibannya Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD terdapat kontradiksi-*cotradictio in terminus*. Di dalam terminologinya terdapat kontradiksi antara pengertian sejajar dan mitra dengan

pertanggungjawab. Dalam terminologi organisasi, kata “bertanggungjawab kepada” mengandung makna hierarkhis.

8. Pasal 63 yang berbunyi : “Penyelenggaraan wewenang yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada Gubernur selalu wakil Pemerintah dalam rangka dekonsentrasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (3) dilaksanakan oleh Dinas Propinsi”. Pasal ini kontroversial karena menyimpang dari hakekat dekonsentrasi sebenarnya yaitu pelimpahan wewenang pemerintah dari pemerintah kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dan atau perangkat Pusat di Daerah Dekonsentrasi seharusnya dilaksanakan oleh aparat pemerintah pusat yang berada di ibu kota negara. Apabila dilaksanakan oleh Dinas Propinsi sebagai perangkat desentralisasi, akan membuka peluang terjadinya tumpang tindih kegiatan, anggaran, personil maupun tanggungjawab.
9. Pasal 76 mengenai kewenangan dibidang kepegawaian menimbulkan kontroversi di dalam implementasinya karena meskipun Daerah mempunyai kewenangan tersebut tetapi sumber pembiayaan untuk menjalankan kewenangan tersebut sepenuhnya masih berasal dari pemerintah pusat. Prakteknya, Daerah yang mengangkat pegawai baru atau mengangkat dalam jabatan, tetapi yang membayar gaji dan tunjangannya adalah pemerintah pusat.

Demikian sekilas mengenai beberapa pasal yang terkandung di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Lontaran bahan diskusi ini bukan untuk mencari kesalahan pihak lain, tetapi lebih pada wacana akademik sebagai bahan untuk menyempurnakan UU nomor 22 Tahun 1999. UU tersebut suka tidak suka memang harus diubah. Ada alasan yuridis yang mendasarinya yaitu :

- 1) Amandemen UUD 1945 khususnya pasal 5,18 dan 20
- 2) Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Khususnya Rekomendasi nomor 7.

## BAB II

### PENYEGARAN KEMBALI OTONOMI DAERAH

Perkembangan dinamika politik nasional belakangan mulai menunjukkan banyak perubahan yang harus direspons dengan baik dan bijaksana. Perubahan yang bersifat mendasar antara lain tecermin dalam hasil amendemen UUD 45 tahap ke-4 dalam Sidang Tahunan MPR 2002 yang lalu, yang mengharuskan adanya perubahan sistem politik nasional (ketatanegaraan) secara signifikan. Hal ini sesungguhnya menegaskan, bahwa sistem politik yang hendak dibangun mengarah kepada memperkuat pengembangan sistem demokrasi di Indonesia. Pada 2003 ini, pemerintah pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tengah menggodok beberapa undang-undang yang merupakan turunan (derivasi) dari apa yang dikehendaki UUD 45 hasil amendemen ke-4 tersebut. Yang paling krusial adalah pembahasan mengenai UU Partai Politik, UU Pemilu, UU Pemilihan Presiden secara Langsung, UU Susunan dan Kedudukan DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan DPD, serta UU Mahkamah Konstitusi setelah disahkannya UU Pemilu dan UU Parpol. Semua UU tersebut merupakan peranti mendasar pelaksanaan Pemilu 2004. Hal ini menunjukkan bahwa ada perubahan mendasar dalam proses berpolitik kita, yang sebelumnya belum pernah terjadi. Karena itu pembahasannya mendapat perhatian kalangan luas. Perubahan sistem pemilihan umum merupakan salah satu ciri yang menandai perubahan sistem politik di Indonesia pasca-Orde Baru. Sebelumnya, yang juga amat signifikan menandai perubahan itu, antara lain kebijakan tentang otonomi daerah. Hal yang mendasari perubahan mendasar itu adalah kegagalan pendekatan sentralisasi pembangunan yang dilakukan selama ini oleh pemerintah pusat. Terbukti yang muncul atas kebijakan sentralistik itu, justru kesenjangan yang luar biasa antara pusat dan daerah. Oleh karenanya, pendekatan kebijakan pembangunan itu diubah menjadi desentralistik dan otonomi daerah, sebagaimana dituangkan dalam UU No 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No



25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, yang efektif berlaku  
mulai 1 Januari 2001.

Tetapi, perubahan sistem politik yang demikian cepat dan signifikan itu, bukan berarti telah sempurna sama sekali. Hal ini bisa dipahami mengingat persoalan waktu yang demikian mendesak, serta adanya perkembangan sosial-politik yang bergerak cepat (dinamis). Sehingga, hasil yang didapat, lewat pelbagai UU serta peraturan pemerintah, tidak sepenuhnya optimal. Setidaknya, produk-produk itu masih menyisakan catatan yang kelak perlu disempurnakan kembali, agar lebih efektif dan optimal. Demikian pula dengan eksistensi UU No 22/1999, seiring dengan perkembangan dinamika sosial-politik berupa perubahan sistem politik nasional ke arah demokratisasi, maka perlu dilakukan upaya-upaya mengkritisinya kembali.

Revisi atas UU No 22/1999 merupakan hal yang memungkinkan untuk disegerakan. Tujuannya, untuk menyegarkan otonomi daerah yang mengandalkan kemandirian dan kemajuan daerah. Dengan demikian, bukan berarti revisi atas UU No 22/1999 dimaksudkan sebagai jalan kembali ke sentralisasi (resentralisasi). Pertimbangannya, UU tersebut telah dua tahun dilaksanakan dan wajar bila perlu direvisi hal-hal yang kurang sinkron dengan perkembangan sistem politik mutakhir. Setidaknya banyak pihak mencatat bagaimana UU tersebut diimplementasikan selama ini, dan karenanya, kita yakin, semua catatan evaluatif itu bisa menjadi bahan berharga bagi proses penyempurnaan (revisi) UU No 22/1999.

\*\*\*

Gagasan merevisi UU No 22/1999 memang sudah bergulir selama ini, setidaknya setelah setahun UU ini diterapkan. Pemerintah pusat merencanakan untuk melakukan revisi atas UU tersebut, tetapi banyak pihak --terutama kalangan daerah-- yang tidak setuju. Pertimbangannya, tentu saja kurang fair bila dalam waktu yang masih relatif singkat, UU tersebut sudah ingin direvisi. Tetapi, yang lebih substansif ialah kalangan daerah menolak materi RUU revisi atas UU No

22/1999 yang arahnya cenderung ke resentralisasi, bukan justru memperkuat desentralisasi. Untunglah pemerintah pusat malah menunda rencana revisi tersebut, dan memberi kesempatan kepada daerah melakukan proses otonomi daerah secara optimal berdasarkan UU No 22/1999. Kalau kini kondisinya sudah lain, dan proses revisi atas UU No 22/1999 amat memungkinkan, maka tentu saja harus diperhatikan beberapa hal yang memancing banyak pihak berpartisipasi secara aktif dalam menyumbangkan pemikirannya bagi upaya menyegarkan kembali otonomi daerah. Agar lebih demokratis, maka proses revisi harus diawali dengan sosialisasi kepada masyarakat daerah. Proses itu harus pula melibatkan pemerintah daerah. Dalam konteks ini sesuai dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah, maka perlu diperhatikan bahwa hal yang tidak usah diubah ialah soal pemberian kewenangan dan kekuasaan seluas-luasnya kepada pemerintah daerah untuk mengatur wilayahnya. Hal itu dimaksudkan untuk tidak mereduksi makna desentralisasi dan otonomi daerah, yang pada hakikatnya daerah memiliki kewenangan dan kekuasaan yang luas untuk menggerakkan potensi pembangunan daerah secara optimal dan komprehensif. Hal ini sangat logis dan bukan berarti identik dengan arogansi daerah. Tentu saja, hal ini akan terkait dengan proses demokratisasi di daerah. Hukum checks and balances dalam demokratisasi politik daerah harus ditegakkan pula secara optimal, sehingga terjadi keseimbangan yang konstruktif antara pemerintah daerah, DPRD, dan semua elemen sosial-politik daerah.

\*\*\*

Salah satu wacana mendasar, terkait dengan perubahan sistem ketatanegaraan mutakhir ialah proses suksesi kepemimpinan nasional (pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung). Tentu saja, merupakan sebuah kemajuan signifikan dalam proses berdemokrasi (demokrasi presidensial), bila pucuk pimpinan eksekutif nasional dipilih secara langsung oleh rakyat dalam sebuah pemilihan umum yang jujur dan adil. Hakikat atas proses itu ialah publik atau rakyatlah yang sesungguhnya menentukan siapa pemimpinnya yang pantas

mereka pilih. Dengan partisipasi politik yang optimal, maka hal ini akan berpengaruh positif bagi kualitas demokrasi. Kalau di tingkat nasional suksesi kepemimpinan nasional dilakukan secara langsung, maka logikanya (atas pertimbangan keadilan publik), suksesi kepemimpinan daerah pun harus mengikuti pola yang sama. Artinya, rakyat memilih gubernur di tingkat provinsi dan bupati/wali kota di tingkat kabupaten/kota secara langsung pula. Proses seperti ini belum diadaptasi sepenuhnya dalam UU No 22/1999. Oleh sebab itu, bila UU No 22/1999 masih dipertahankan tanpa proses revisi yang konstruktif, antara lain menampung tata cara pemilihan kepala daerah secara langsung, maka tentu akan kontradiktif dengan arus utama demokrasi yang berkembang secara nasional dan ketinggalan zaman.

Dalam implementasi otonomi daerah juga sangat penting untuk dilakukan supervisi, asistensi, dan kontrol. Praktiknya, daerah dibiarkan berjalan sendiri tanpa hal di atas, apalagi pemberdayaan, tampak sekali adanya kelemahan pada capacity building. Dengan demikian, sudah saatnya pusat memberdayakan daerah. Berbagai ketentuan teknis pada implementasinya perlu dioptimalkan dan disinkronkan guna memperkecil masalah di kemudian hari. Kelemahan yang ada selama ini agar diperbaiki dan diberdayakan dengan memberikan penguatan kepada daerah guna mampu melaksanakannya. Hal tersebut hanya sedikit ilustrasi saja, masih ada banyak hal yang perlu dikritisi kembali dalam UU No 22/1999. Oleh karenanya, proses revisi atas UU No 22/1999 hendaknya dilakukan secara komprehensif (menyeluruh), utuh (holistik), dan tidak mengarah ke upaya resentralisasi, sebagaimana zaman Orde Baru. Kita menyadari bahwa pelaksanaan otonomi daerah selama ini masih memunculkan banyak catatan yang tidak mengesankan, tetapi bukan berarti lantas membalikkan kembali sistem utama desentralisasi dan otonomi daerah kembali ke kebijakan model lama yang sentralistik dan otoriter. Otonomi daerah harus dioptimalkan, dan salah satu caranya ialah menyegarkannya kembali. Daerah tetap menjadi

subjek utama dan bukan sekadar menjadi penonton, sementara orang-orang di pusat pemerintahan kembali berkuasa mengendalikan sentralisme kebijakannya. Menyegarkan kembali berarti mengevaluasi kekurangan yang ada selama ini dan memperbaikinya dalam koridor otonomi daerah dan kebijakan yang desentralistik. Ia juga bermakna menyesuaikan diri dengan perubahan sistem ketatanegaraan nasional yang mengarah ke proses penguatan demokrasi.\*\*\*

### BAB III

## KAJIAN TERHADAP PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN DELI SERDANG

Sepanjang era Orde Baru yang sentralistik, aparat daerah cenderung hanya menjadi "pelaksana" tugas-tugas pusat, tanpa ada ruang kewenangan yang memadai. Hal ini dirasakan oleh aparat daerah sebagai suatu kekangan, sehingga muncul keinginan untuk menampilkan diri sebagai "tuan di daerah sendiri." Salah satu kewenangan yang mendasar bagi pemda sebagai "tuan di daerah sendiri" adalah berupa kesempatan mengelola pendapatan asli daerah (PAD). Dalam kaitan itu, pemda menerbitkan berbagai perda tentang pajak, retribusi, dan pungutan lain yang jumlahnya mendekati 200 jenis. Di samping itu, pemda juga mengeluarkan berbagai kebijakan di seputar kegiatan usaha, terutama melalui pengaturan kegiatan perdagangan. Misalnya, kebijakan ini termasuk alokasi rayonisasi penjualan teh di Jawa Barat, monopoli perdagangan jeruk di Kalimantan Barat, pemasaran produk lokal melalui koperasi unit desa (KUD) di Nusa Tenggara Timur, dan pelarangan jual-beli biji mete gelondongan dari Sulawesi Selatan. Kebijakan serupa dikeluarkan juga oleh pusat, seperti pengaturan monopoli cengkeh oleh Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh (BPPC) dan kuota perdagangan ternak antar pulau.

Dalam prakteknya berbagai perda dan kebijakan tersebut menciptakan ekonomi biaya tinggi yang menghambat perkembangan ekonomi. Situasi ini pada gilirannya mengganggu iklim usaha dan memperlemah daya saing usaha di Indonesia. Di sektor pertanian keadaan itu berdampak menekan harga di tingkat petani dan produsen, serta meningkatkan harga di tingkat konsumen. Karena adanya kecaman dari banyak pihak, pemerintah pusat berusaha memperbaiki situasi itu dengan cara mengeluarkan perubahan pajak melalui Undang-undang (UU) No. 18, 1997 yang membatasi jenis pajak dan retribusi daerah. Krisis

moneter yang terjadi sekitar akhir 1997 mendorong Pemerintah Indonesia menandatangani Letter of Intent (LoI) dalam rangka kesepakatan dengan IMF pada 15 Januari 1998. LoI ini mengoreksi semua kebijakan pemda dan pusat yang mendistorsi perekonomian melalui suatu program deregulasi, termasuk penghapusan pembatasan perdagangan antar wilayah.

Krisis moneter yang berlanjut pada krisis ekonomi telah memaksa pemerintah pusat dan daerah untuk melaksanakan kedua instrumen itu secara bersungguh-sungguh. Berbagai jenis pungutan dihapus dan kebijakan yang mengganggu pasar dihentikan. Hasil dari kedua kebijakan itu berdampak positif pada iklim usaha, termasuk perbaikan penghasilan petani. Tetapi, di sisi lain pemerintah daerah menganggap bahwa kebijakan itu memangkas sumber PAD. Oleh karena itu, muncul tuntutan dari banyak pemda agar pemerintah pusat merevisi UU No.18, 1997. Tuntutan ini makin diperkuat oleh adanya kebijakan baru tentang desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pemerintah pusat kemudian menyetujui tuntutan tersebut dengan mengeluarkan UU No. 34, 2000 sebagai revisi atas UU No. 18, 1997. UU baru ini memberi kesempatan lebih luas bagi daerah untuk mengeluarkan perda tentang pajak dan retribusi, meskipun (secara teoritis) tetap dibatasi oleh berbagai persyaratan ketat.

Pelaksanaan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 yang didukung oleh suasana reformasi telah meningkatkan semangat berotonomi di daerah, terlebih-lebih di kabupaten dan kota. Aparat pemda cenderung melihat PAD sebagai sumber utama keberhasilan otonomi; karena itu berbagai usaha dilakukan untuk meningkatkan PAD. Dalam realisasinya, semangat pemda membuat perda tentang pajak dan retribusi muncul kembali. Keinginan pihak eksekutif menciptakan berbagai pajak dan retribusi daerah, cenderung mudah mendapat dukungan dari pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terutama karena biaya

operasional dewan, termasuk gaji mereka, bergantung pada PAD. Di beberapa daerah semangat pemda untuk meningkatkan PAD ini makin tinggi setelah daerah melihat bahwa dana alokasi umum (DAU) kurang memenuhi kebutuhan pemda. Selama ini DAU diharapkan menyediakan juga dana untuk pembangunan daerah. Namun dalam kenyataannya banyak kabupaten menerima DAU yang jumlahnya hanya cukup untuk membiayai kegiatan birokrasinya (gaji pegawai dan biaya operasional).

Dalam mengamati dinamika pelaksanaan otonomi daerah dan dampaknya terhadap iklim usaha, Hasil penelitian ini mencatat bahwa Pemda Sumut belum merumuskan rancangan peraturan daerah (raperda) baru tentang pajak dan retribusi. Mereka masih sibuk dengan raperda tentang struktur organisasinya. Selain itu Pemda Sumut masih menunggu peraturan teknis yang mendukung pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang sampai sekarang masih banyak yang belum keluar. Pemda Sumut enggan mengeluarkan perda yang belum jelas petunjuknya. Sebab kalau kemudian perda tersebut ternyata bertentangan dengan peraturan perundangan yang dikeluarkan pusat, maka proses perbaikannya akan memerlukan banyak dana dan waktu. Pemda Sumut berusaha meningkatkan penghasilan daerah dengan cara memperoleh bagi hasil dari keuntungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang beroperasi di daerahnya, terutama dari PT Perkebunan Nasional (PTPN) dan sumbangan khusus dari perusahaan perkebunan besar swasta (PPBS). Selama ini, kegiatan perkebunan merupakan kebanggaan Propinsi Sumut, tetapi belum dianggap memberi sumbangan yang berarti bagi penerimaan daerah karena pajak yang harus dibayar, termasuk pajak pertambahan nilai usaha perkebunan, hampir semuanya diterima oleh pusat.

Sebaliknya, di tingkat kabupaten, sejak keluarnya kebijakan baru tentang otonomi daerah pemda mulai memikirkan usaha meningkatkan PAD. Mereka menganggap kunci keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah tergantung pada

kemampuan keuangannya, terutama yang bersumber dari PAD. Oleh karena itu, pemda kabupaten sangat aktif menciptakan berbagai peraturan daerah (perda) tentang pajak dan retribusi. Kabupaten Deli Serdang sudah mengesahkan perda-perda baru dan sedang bersiap-siap untuk memberlakukannya. Kabupaten Simalungun sudah memiliki perda yang sudah disahkan DPRD, tetapi belum diundangkan dalam Lembaran Daerah. Sementara itu, Pemda Kabupaten Karo masih pada tahap penyusunan konsep raperda.

Walaupun tingkatan implementasinya berbeda, tetapi kesan umum yang diperoleh dari observasi ini bahwa kabupaten dan kota di Sumut tengah berusaha keras menambah PAD dengan menciptakan berbagai penerimaan pajak dan retribusi daerah. Dalam enam bulan ke depan diperkirakan semua perda baru yang menyangkut pajak dan retribusi daerah sudah akan disahkan dan siap untuk diberlakukan di semua kabupaten dan kota.

Sejauh ini belum terlihat adanya langkah nyata pemda, baik propinsi maupun kabupaten dan kota, di Sumut untuk menerbitkan kebijakan yang bersifat mengatur tataniaga komoditi tertentu.

Penjelasan yang diberikan oleh para pejabat Pemda Kabupaten Deli Serdang mengenai alasan atas penerbitan perda-perda baru tentang pajak dan retribusi daerah adalah:

1. Sebagian besar dari penerimaan DAU digunakan untuk anggaran rutin, sehingga hanya tersisa Rp33,5 milyar atau 10% dari DAU untuk anggaran pembangunan. Oleh karena itu pemasukan PAD perlu ditingkatkan sebesar mungkin guna menambah anggaran pembangunan.
2. Pemda Kabupaten Deli Serdang sengaja membuat sebanyak mungkin perda untuk menangkap semua potensi penerimaan di daerahnya. Kekhawatiran akan adanya dampak negatif dari perda-perda itu, bagaimanapun baru dapat diketahui setelah terlebih dulu diberlakukan.

Pemda menyadari bahwa mungkin akan ada perda yang bertentangan dengan UU No. 34, 2000. Namun, kalau pun hal itu terjadi dan mendapat teguran dari pusat, perda tersebut dapat direvisi setelah mempelajari isi UU baru itu lebih lanjut.

3. Semua dinas dituntut menggali potensinya dalam meningkatkan penerimaan PAD. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2001 untuk setiap dinas, akan mempertimbangkan besarnya kontribusi masing-masing dinas dalam pemasukan penerimaan pada kas daerah. Kebijakan ini dapat membahayakan pelayanan publik pada sektor kebutuhan dasar masyarakat, karena kebanyakan sektor tersebut tidak dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan daerah.)
4. UU No. 18, 1997 tidak lagi diterima di daerah karena dianggap tidak relevan dengan semangat desentralisasi dan otonomi. Oleh karena itu, berbagai pungutan yang dulu dihapus oleh UU No.18, 1997 sekarang dihidupkan lagi di Kabupaten Deli Serdang. Sementara itu, UU No. 34, 2000 yang merevisi UU No. 18, 1997 belum "dibaca" oleh aparat pemda, atau dengan kata lain UU ini belum dijadikan acuan untuk menilai perda-perda yang berlaku sekarang.

Semangat tinggi dalam melaksanakan otonomi di beberapa daerah mendorong pemda melahirkan berbagai peraturan yang kerap kali mengabaikan perundangan yang lebih tinggi. Ketika UU No. 18, 1997 masih berlaku, dengan dalih otonomi daerah beberapa pemda mulai berani mengabaikan begitu saja UU pemerintah pusat tersebut (lihat butir 4 di atas). Suasana seperti ini harus dicermati dengan usaha penegakan peraturan perundangan secara tegas. Pemerintah pusat telah berusaha ke arah itu, tetapi menurut berbagai pihak di daerah, beberapa peraturan pelaksanaan tentang otonomi daerah yang dibuat pusat tidak sejalan satu sama lain, bahkan mengebiri peraturan lain yang lebih tinggi. Misalnya, Keppres No.95, 2000 yang menarik kembali sektor pertanahan sebagai

kewenangan wajib kabupaten dan kota melanggar Pasal 11 Ayat 2 UU No. 22, 1999. Jadi dalam menyusun perdana langkah-langkah yang dilakukan pemda sedikit banyak telah "belajar" dari cara pemerintah pusat memperlakukan peraturan perundangan.

Terlepas dari ketidakkonsistenan di atas, menengarai adanya kecenderungan yang mengkhawatirkan jika pemda kembali memberlakukan regulasi secara berlebihan, karena akan menciptakan situasi ekonomi biaya tinggi. Beban dari berbagai perda baru itu pada akhirnya akan jatuh terutama di pundak petani, pedagang, produser kecil, dan konsumen.

## BAB IV

### PERAN DPRD MENURUT DRAFT REVISI UU NO.22/1999

Pemerintah memutuskan untuk menunda revisi UU No. 22/1999. Penundaan ini sebagai respons dari tingginya penolakan masyarakat. Namun rencana revisi ini belum sepenuhnya dihentikan, karena hanya berupa penundaan. Artinya rintangan proses desentralisasi masih belum hilang. Draft revisi UU No. 22/1999 masih menjadi ancaman desentralisasi di masa depan, terutama mengancam kewenangan DPRD.

Kebijakan otonomi daerah yang telah berjalan satu setengah tahun, semakin direspon oleh daerah dengan optimisme tinggi untuk mandiri. Pemihakan terhadap program desentralisasi ditunjukkan oleh berbagai pihak seperti akademisi, elit politik nasional, dan warga masyarakat pada umumnya. Mayoritas kalangan menilai desentralisasi dapat menghindarkan bangsa Indonesia dari disintegrasi bangsa. Selain itu, Otonomi Daerah merupakan cara untuk mengoptimalkan segenap sumber daya yang dimiliki negara.

Di antara sumber daya yang dapat dioptimalkan dengan kebijakan Otonomi Daerah adalah sumber daya manusia (SDM) para wakil rakyat di daerah. Anggota DPRD merupakan politikus daerah yang telah dipilih konstituennya untuk duduk di lembaga legislatif yang salah satu tugasnya sebagai penyalur aspirasi rakyat. Di era Otonomi Daerah ini, DPRD menunjukkan kinerjanya yang positif dalam hal penyaluran aspirasi rakyat, pengawasan terhadap eksekutif, proses pemilihan Kepala Daerah, dan pembuatan Peraturan Daerah. Meskipun disana sini masih nampak kelemahan dari anggota DPRD seperti banyak dihasilkannya Perda yang kontra produktif bagi perekonomian dan membuat terciptanya *high cost economy*, isu suap yang diterima anggota DPRD dari Kepala Daerah dalam rangka melicinkan jalan bagi diterimanya Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala

Daerah, gaya hidup glamour yang ditunjukkan oleh sebagian besar anggota DPRD, dan kelemahan-kelemahan DPRD lainnya.

Kinerja yang cukup baik dari DPRD tercipta berkat keleluasaan dan *power* yang besar yang diberikan Pusat kepada DPRD lewat Undang-Undang Otonomi Daerah yang sekarang berlaku. Kekhawatiran timbul apabila undang-undang tersebut jadi direvisi dengan draf yang sekarang disusun Tim Kerja Penyempurnaan UU No. 22/1999, tim kecil Depdagri. Draft tersebut terkesan disusun tergesa-gesa dan mengebiri Peran DPRD. Sekarang ini Depdagri menunda proses revisi tersebut, namun bisa saja suatu saat dilanjutkan kembali. Oleh karena itu, tulisan ini mengingatkan bahayanya bagi DPRD, apabila draft revisi yang sekarang ada dilanjutkan ke tahap pengesahan Undang-Undang tanpa mengalami penyempurnaan.

### **Kedudukan dan Peran**

Dalam Undang-Undang Otonomi Daerah secara eksplisit disebutkan bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Hal tersebut berarti DPRD bukan merupakan bagian, dari Pemerintah Daerah dan terbebas dari segala campur tangan pemerintah. Dengan kedudukan yang strategis seperti itu, DPRD memiliki kekuatan penuh untuk melaksanakan salah satu fungsi badan legislatif yaitu *controlling*. Fungsi badan legislatif untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan pemerintah, dalam hal ini Pemerintah Daerah.

Dalam draft revisi UU No. 22/1999, DPRD dimasukkan sebagai salah satu unsur dari Pemerintah Daerah. Dengan kedudukan seperti itu, DPRD tidak bisa lepas dari campur tangan Kepala Daerah. Hal ini karena Kepala Daerah ditetapkan sebagai penyelenggara Pemerintahan tertinggi dalam melaksanakan kebijakan daerah, sementara DPRD masuk kedalam unsur Pemerintah Daerah. Artinya

DPRD berkedudukan di bawah Kepala Daerah yang harus tunduk dan taat kepada atasannya.

Kedudukan seperti itu sangat merugikan DPRD dan memandulkan perannya dalam perpolitikan daerah. Kekuasaan akan absolut di tangan Kepala Daerah, sementara DPRD akan memiliki peran sebagai alat Kepala Daerah dalam melegitimasi berbagai kebijakannya. Kedudukan badan legislatif era Orde Baru sebagai tukang stempel tampaknya akan terulang jika draf revisi tersebut diundangkan tanpa melalui proses perbaikan terlebih dahulu.

Dengan mandulnya DPRD, demokratisasi di tingkat lokal akan terganggu bahkan mati. Yang kemudian muncul adalah "raja-raja kecil" di setiap daerah yang memerintah dengan otoriter karena kedudukannya sebagai satu-satunya penyelenggara Pemerintahan tertinggi. Sesuai adagium, dari Lord Acton, bahwa "*power tend to corrupt and absolute power corrupt absolutly*", apabila diterapkan konteks kekuasaan di daerah, kekuasaan yang absolut di tangan Kepala Daerah akan menjadikannya penguasa absolut yang pasti korup (*corrupt absolutely*).

#### Kloning Kekuasaan Absolut

Pengalaman pahit bangsa Indonesia yang dikuasai oleh satu kekuasaan tingkat nasional yang absolut yaitu rezim Orde Baru tampaknya akan mengalami kloning yang luar biasa mengerikan. Bangsa Indonesia akan dipimpin oleh lebih dari 300 kekuasaan absolut di tingkat Kabupaten dan Kota. Penguasa-penguasa absolut ini memiliki kekuasaan yang sangat besar dan rakyat tidak memiliki kekuatan untuk mengawasinya. Memang di dalam draf revisi UU No. 22/1999 ditegaskan bahwa DPRD mempunyai fungsi pengawasan pelaksanaan kebijaksanaan Daerah. Akan tetapi fungsi tersebut kiranya akan sulit dilakukan dalam tataran praktis karena kedudukan DPRD yang berada di bawah Kepala Daerah yang merupakan penyelenggara Pemerintahan tertinggi sementara DPRD berada di dalamnya.

Untuk menghindari “proses kloning” kekuasaan absolut tersebut, sepatutnya DPRD tetap berkedudukan di luar Pemerintah Daerah dan sejajar dengan Kepala Daerah. Dengan begitu DPRD akan memiliki *power* untuk mengawasi setiap kebijakan yang dilakukan oleh eksekutif. Pasal 16 UU No. 22/1999 yang mendudukan DPRD sebagai mitra sejajar Pemerintah Daerah sebenarnya sudah tepat.

Kelemahan lainnya yang terkandung dalam draf revisi adalah adanya pasal yang menyebutkan bahwa DPRD dapat dibubarkan Presiden setelah mendapat fatwa MA. Di ayat tersebut disebutkan Presiden dapat membubarkan DPRD apabila, setiap sidangnya 5 kali berturut-turut tidak memenuhi kuorum, menghambat penyelenggaraan pemerintahan sehingga Pemda tidak dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya, atau mosi tidak percaya diajukan sekurang-kurangnya 1/3 jumlah pemilih. Pasal ini merupakan gambaran betapa sentralistisnya content dari draf revisi UU No. 22/1999. apabila pasal ini tetap ada, DPRD semakin mandul dan kehilangan kekuatannya, padahal legitimasi anggota DPRD sangat kuat karena dipilih langsung oleh rakyat didaerahnya.

### **Pengawasan Rakyat**

DPRD sebagai lembaga legislatif daerah memiliki hak mengawasi eksekutif. Hak itu dimaksudkan sebagai pagar agar eksekutif dalam menjalankan pemerintahannya tidak melakukan penyimpangan. Peran pengawasan tersebut sudah tepat dan harus dipertahankan dalam era Otonomi Daerah ini. Akan tetapi siapakah yang mengawasi DPRD. Dalam UU No. 22/1999 belum tertera siapa yang berhak mengawasi para wakil rakyat.

Hal tersebut merupakan kelemahan dari Undang-undang Otonomi Daerah yang “diarsiteki” oleh Prof. Ryaas Rasyid tersebut. Dengan tidak adanya pihak yang bisa mengawasi perilaku wakil rakyat daerah, muncul dugaan-dugaan bahwa mereka melakukan praktek-praktek kotor KKN dan memperkaya diri sendiri. Di beberapa daerah muncul isu penyusunan Kepala Daerah terhadap anggota DPRD

dalam rangka melicinkan jalan bagi diterimanya LPJ Kepala Daerah. Selain itu ada hal ganjil yang ditunjukkan oleh anggota DPRD di beberapa daerah yaitu kemampuan mereka dalam waktu hanya beberapa bulan untuk merubah gaya hidup. Sebagian besar dari mereka sekarang bergaya hidup glamour, yang hampir-hampir tidak masuk akal kalau dibandingkan dengan penghasilan resmi mereka. Ada tanda tanya besar, darimana mereka mendapatkan harta yang begitu banyak dalam waktu cepat.

Untuk menghentikan penyimpangan anggota DPRD tersebut, diperlukan pihak yang bisa mengawasinya. Salah satu kelebihan draf revisi UU No.22/1999 dibanding undang-undang yang sekarang berlaku adalah telah tercantumnya secara eksplisit bahwa DPRD dan anggota DPRD diawasi oleh penduduk (rakyat lokal). Setiap penduduk memiliki hak mengajukan usul penarikan kembali anggota DPRD. Usul tersebut harus didukung sekurang-kurangnya 1/50 dari jumlah pemilih.

Dengan adanya hak penduduk untuk mengajukan usul pencopotan seorang wakil rakyat dari kedudukannya, lembaga DPRD akan senantiasa bersih dari perbuatan menyimpang. Sementara untuk individu wakil rakyat, karena merasa diawasi tersebut akan berusaha menghindari perbuatan tercela seperti memperkaya diri sendiri dengan prinsip aji mumpung.

### **Catatan Akhir**

DPRD sebagai lembaga yang menentukan dalam kehidupan demokrasi lokal harus didudukkan pada posisi yang tepat. Lembaga tersebut sepatutnya tetap berada diluar Pemerintah Daerah dengan kedudukan sejajar. Prinsip trias politica yang memposisikan legislatif sebagai lembaga terpisah dari eksekutif ataupun yudikatif, sebaiknya dilaksanakan secara nyata dalam demokrasi lokal.

Hal tersebut untuk menghindarkan daerah dari kekuasaan absolut yang merugikan kehidupan demokrasi. Dengan independennya DPRD, diharapkan

setiap aspirasi rakyat akan tersalurkan dan tidak mengalami distorsi oleh tangan kekuasaan. Rakyat akan memiliki kekuatan untuk turut berpartisipasi dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan pemimpinnya.

Di sisi lain, DPRD memerlukan pengawas yang bisa mengontrol setiap perilaku, baik sebagai institusi ataupun sebagai individu anggota DPRD. Rakyat lokal yang merupakan konstituen yang langsung memilihnya sewaktu pemilu merupakan pihak yang tepat untuk melakukan *controlling* tersebut. Dengan pengawasan penuh dari rakyat, DPRD dan anggota DPRD diharapkan akan berjalan di atas rel yang ditentukan dan terhindar dari perbuatan tercela yang merugikan rakyat, bangsa, dan negara.

**BAB V****KERANGKA KONSEPTUAL OTONOMI DAERAH**

Salah satu issue kebijakan publik yang paling ramai diperbincangkan semenjak kejatuhan pemerintahan Presiden Suharto adalah kebijakan otonomi daerah. Otonomi daerah ditempatkan sebagai salah satu agenda reformasi. Untuk apa otonomi daerah diagendakan ? Jawaban terhadap pertanyaan ini bisa jadi bermacam-macam, namun yang jelas bukan untuk otonomi itu sendiri. Otonomi daerah adalah suatu 'kondisi antara' untuk memungkinkan terwujudnya suatu idealitas tertentu. Beratnya kendala-kendala untuk mewujudkan 'kondisi antara' ini pada gilirannya menjadikan kita khilaf: membayangkannya sebagai tujuan akhir. Kalau otonomi daerah sudah diperlakukan sebagai tujuan akhir, maka agenda reformasi tetap sama mentah. Dalam buku yang membahas otonomi dalam konteks pembangunan pertanian ini penting sekali ditekankan status otonomi yang bukan sebagai tujuan akhir. Otonomi daerah digulirkan untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan bersifat kontekstual, sesuai dengan variasi lokal. Keberhasilan kebijakan otonomi daerah, pada gilirannya, tidak cukup diukur dari sejauh mana ketentuan perundang-undangan tentang hal itu, khususnya UU 22 tahun 1999 dan UU 25 tahun 1999 berikut peraturan-peraturan pelaksanaannya terimplementasikan. Salah satu ukuran penting yang tidak boleh dilupakan adalah sejauhmana penyelenggaraan pemerintahan bersifat kontekstual. Artinya, kalau sebagian besar penduduk di suatu daerah adalah petani, perlu dipertanyakan sejauh mana pemerintahan setempat: (a) hirau (concern) terhadap nasib petani, (b) menyesuaikan diri terhadap kehidupan bertani, (c) memfasilitasi perkembangan di sektor pertanian dan sebagainya. Mayoritas penduduk Indonesia, kecuali penduduk perkotaan, adalah petani. Sektor pertanian adalah sektor yang menjadi sandaran hidup mayoritas penduduk Indonesia. Sangatlah ironis kalau sekiranya proses pengembangan otonomi daerah

yang mulai berlangsung beberapa waktu lamanya tidak meningkatkan kemampuan pemerintah, khususnya pemerintah daerah, dalam melakukan kontekstualisasi terhadap kehidupan rakyatnya. Dengan kata lain, adalah sia-sia otonomi daerah didengung-dengungkan dan struktur organisasi pemerintahan diubah-ubah kalau orientasi pemerintah tidak juga berubah.

Selama ini birokrasi pemerintah cenderung melihat persoalan dari kacamata sendiri yang sangat birokratis. Gagasan dasar dari desentralisasi pemerintahan adalah untuk memperbesar akses terhadap pengambilan keputusan dalam pemerintahan setempat, disamping juga mendekatkan pengambilan keputusan pada rakyat yang akan terkena keputusan tersebut. Percuma kebijakan desentralisasi tersebut digulirkan kalau pada ujungnya para penyelenggara negara di tingkat lokal tidak menghasilkan kedekatan penguasa (termasuk jajaran birokrasinya) terhadap rakyatnya.

### **Menghindari Respon Reaktif.**

Esensi dari kebijakan otonomi daerah, menurut hemat saya, adalah transformasi sosok penyelenggaraan pemerintahan. Semula penyelenggaraan pemerintahan sifatnya sangat sentralistik, ke depan sosok tersebut harus dibuat semakin desentralistik. Corak penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistik diperlukan agar pemerintaan itu dilakukan dengan mengacu pada kondisi dan keperluan lokal. Di masa lalu, yang namanya 'lokal' konotasinya tidak lebih dari tempat berlangsungnya sesuatu yang telah ditentukan secara nasional. 'Lokal' adalah derivat dari 'nasional'. Dengan kerangka berfikir yang demikian, pemerintah nasional diharapkan akan bisa mencapai kemajuan yang cakupannya menyeluruh. Dimensi lintas lokalitas, dengan kerangka berfikir yang demikian, bisa ditangani dengan baik. Bentuk riilnya, pendapatan-pendapatan yang sangat besar dari suatu lokalitas tertentu bisa dikumpulkan pada level nasional dan kemudian

didistribusikan ke seluruh wilayah negeri. Dengan kerangka yang demikian ini, daerah-daerah yang miskin secara ekonomis seperti DIY, Nusa Tenggara Timur dan lain-lain bisa ikut menikmati hasil penjualan minyak dan gas dari Kalimantan Timur dan Aceh. Otonomi daerah digandrungi banyak orang sekedar sebagai reaksi terhadap ketidakpuasan yang dihasilkan oleh sistem penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik. Implikasinya, penyelenggaraan kebijakan otonomi daerah dalam banyak hal sifatnya reaktif. Tulisan pendek ini mengajak untuk mencermati persoalan otonomi daerah dari segi filosofis sehingga perjalanan proses pelebagaan otonomi daerah bisa dihayati lebih dari sekedar tindakan reaktif terhadap apa yang terjadi di masa lalu tanpa menyadari untuk apa perubahan-perubahan kita ambil.

Ke depan, kita harus mengubah cara memaknai 'lokal'. Lokal tidak bisa dikonotasikan sebagai sesuatu yang difatnya remeh. Apa yang selama ini diklaim sebagai asset nasional toh ada dan berkembang dalam suatu lokalitas. Lokal tidak lagi pada tempatnya ditempatkan sebagai sub-ordinat dari entitas nasional karena si lokal bisa tampil secara leluasa dalam kancah internasional. Di era globalisasi ini, para pelaku pasar berbasis lokal langsung bersentuhan dengan para pelaku dari manca negara. Di era pasar bebas ini pemerintah nasional justru disudutkan agar tidak menjadi penghalang bagi kiprah aktor-aktor lokal. Lebih dari itu, besar dan kuatnya entitas nasional adalah aktualisasi secara sinergis dari keanekaragaman lokalitas. Dari segi ini, sesuatu yang bercorak lokal harus dibayangkan sebagai acuan bagi sesuatu yang sifatnya nasional. Pemerintah nasional dalam hal ini bertanggung jawab untuk memastikan bahwa yang dilakukannya betul-betul sesuai dengan kondisi dan kekuatan setempat, dan disamping itu juga mendayagunakan potensi setempat.

Pencermatan terhadap wacana yang berkembang sejauh ini, pengembangan otonomi daerah masih dibebani oleh keperluan untuk mengambil

langkah-langkah reaktif. Sebagai contoh, sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan memang mengakibatkan banyak persoalan di daerah yang tidak bisa diatasi oleh daerah itu sendiri, namun reaksi yang berkembang lebih dari sekedar membalik sentralisasi. Tidak sedikit yang menghendaki agar pemerintah pusat tidak berdaya menghadapi pemerintah daerah. Penolakan sentralisme dilakukan terlalu jauh dengan menolak keberadaan pemerintahan nasional yang efektif, padahal efektifitas pemerintahan nasional masih diperlukan, misalnya untuk memastikan kemampuan untuk melakukan subsidi silang (cross subsidy).

Upaya untuk melangsungkan proses desentralisasi bisa berbelok ke arah yang sesat oleh karena respon reaktif daerah yang juga direspon balik secara reaktif oleh pejabat di tingkat pusat. Proses desentralisasi memanglah proses politik dan benturan-benturan kepentingan yang menyertai proses ini tentu saja adalah suatu kewajaran. Secara psiko-politis tidak sulit untuk memahami bergelornya respon reaktif. Ketika suatu proses diterima sebagai persoalan perebutan kepentingan, secara konseptual kita tahu bahwa kita mudah kehilangan visi. Sungguhpun demikian, perlu dipastikan bahwa perjalanan kebijakan otonomi daerah dibajak oleh 'reaktifisme'.

Keperluan untuk tidak terjebak pada perubahan-perubahan yang sifatnya reaktif lebih terasa lagi kalau kita ingat bahwa sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden Suharto bukan tak beralasan. Sentralisasi bersamaan dengan otoriterisme waktu itu diyakini akan menjamin terciptanya kepastian-kepastian yang diperlukan dalam mengelola proses pembangunan nasional secara terencana. Tidak bisa dibantah oleh siapapun bahwa durasi yang cukup lama (lebih dari tiga dasawarsa) skenario presiden Suharto beserta para pembantunya telah terbukti efektif untuk menggulirkan proses perubahan yang dikehendaki. Yang menjadi masalah adalah munculnya semakin banyak masalah yang tidak dikehendaki. Lebih dari itu, ada banyak 'masalah' yang ditolak untuk dimaknai sebagai masalah. Jelasnya, kesalahan dari pola

penyelenggaraan pemerinthan yang dilakukan Orde Baru bukanlah pada kegandrungannya akan kepastian-kepastian, melainkan kesulitannya untuk melakukan perubahan untuk merespon kondisi masyarakat yang sudah berubah. Dengan kata lain, Orde Baru gagal oleh karena ketidakmampuannya mengelola keberhasilannya sendiri. Format penyelenggaraan pemerintahan yang efektif harus dirumuskan ulang secara terus menerus dari waktu ke waktu. Disamping itu, format tersebut juga boleh berbeda dari satu daerah ke daerah lain.

Sisi lain dari ajakan untuk tidak melakukan perubahan-perubahan secara reaktif dalam mengembangkan otonomi daerah adalah kita harus memetik pelajaran positif maupun negatif dari perjalanan sejarah bangsa Indonesia, setidaknya selama kurun waktu pemerintahan presiden Suharto. Tidak semua yang sudah diciptakan pada masa itu jelek dan harus dibongkar, sebaliknya tidak semua hal yang kita yakini benar saat ini akan dianggap benar di kemudian hari. Point tersebut di atas menggarisbawahi adanya perbedaan interpretasi tentang apa yang telah diselenggarakan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Ada fihak yang mengatakan bahwa kita telah terlampau jauh (Jawa: kebablasan) dalam melakukan perubahan-perubahan, sementara fihak lain ada yang mengatakan langkah<sup>1</sup>-langkah yang telah diambil sejauh ini masih jauh dari memadai. Sebagai konsep yang sarat nilai, otonomi daerah bisa diinterpretasikan secara berbeda-beda. Kesimpangsiuran wacana adalah hal perlu disyukuri.

### **Jebakan Autarkhi.**

Pada prinsipnya, 'otonomi' adalah konsep yang memberikan kerangka acuan bagi perilaku aktor. Aktor yang 'otonom' adalah yang bisa mengambil keputusan sendiri dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencapai tujuannya sendiri. Konsep otonomi memang menempatkan diri sendiri (self) sebagai acuan berfikir, namun keputusan aktor yang otonom tidak harus bersifat selfish

(mementingkan diri sendiri). Perilaku yang hanya mementingkan diri sendiri ini disebutkan sebagai autarkhi.

Pertanyaannya, mengapa aktor yang otonomi semestinya tidak dengan serta-merta aktor yang autarkhis ? Dalam banyak hal, aktor bisa mendapatkan sesuatu secara lebih efektif ataupun lebih efisien justru dengan cara tidak mementingkan diri sendiri. Dengan bekerja sama, seseorang justru akan lebih mudah menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapinya. Harap diingat, kerja sama mensyaratkan kesediaan untuk tidak hanya memikirkan diri sendiri. Chauvinisme menutup peluang untuk bisa bekerja sama dengan pihak lain karena kesulitannya untuk menemukan manfaat dari kerja sama tersebut. Di balik kerja sama terbesit pelajaran bahwa dengan kesediaan untuk tidak merelakan perolehan yang, dari kacamata yang picik, "tidak optimal".

Penjabaran otonomi secara picik terjadi manakala (a) melihat persoalan difahami secara unidimensional (padahal banyak masalah yang sifatnya multidimensional), (b) penglihatannya hanya pada hubungan-hubungan yang sifatnya langsung (padahal interaksi sosial banyak menawarkan keuntungan yang sifatnya tidak langsung, dan transaksi tidak selalu menjanjikan keuntungan sesaat), (c) interaksi sosial difahami dalam kerangka berfikir zero sum game (dalam banyak hal kita bisa memperoleh keuntungan tanpa membuat orang lain rugi dan sebaliknya kita bisa mendapatkan imbalan besar dari pihak lain karena pengurbanan yang tidak berarti hanya karena yang kita anggap remeh ternyata dianggap sangat penting oleh pihak lain).

Pengembangan otonomi daerah yang diselimuti dengan visi chauvinistik ini kiranya sulit dihindari oleh bangsa Indonesia sekiranya kecenderungan kebijakan-kebijakan otonomi daerah sifatnya reaktif belaka. Celakanya, ada banyak gelagat inilah kecenderungan yang terjadi selama ini. Dibukanya koridor otonomi daerah justru mengedepankan konflik bukan mempererat peluang kerja sama. Melebarnya peluang berotonomi nampaknya berbanding lurus dengan

ekskalasi konflik antar aktor yang terlibat dalam proses tersebut. Mudah-mudahan ini hanyalah gejala transisional belaka. Kehendak para aktor untuk berfikir dari kerangka berfikir yang menguntungkan dirinya sendiri memang hal yang sentral dalam konsep otonomi namun aktor yang rasional sebetulnya akan cenderung menanggalkan prinsip semau-gue. Kesemau-guean ini justru merugikan diri sendiri dari perpektif yang lebih luas. Acuan yang kuat pada self merupakan persoalan penting dalam konseptualisasi tentang otonomi karena perjuangan akan kepentingan diri-sendiri itulah yang menjadi sumber energi dari proses sosial. Artinya aktor yang betul betul serius dalam memperjuangkan kepentingannya kiranya justru akan mengekang kecenderungan untuk berperilaku secara autarkhis.

Ada sejumlah keadaan dimana autarkhi adalah pilihan terbaik dari sudut pandang setiap aktor yang terkait. Salah satu ciri keadaan itu adalah adanya ketidakpastian yang sangat akut, termasuk tidak pastinya berlakunya hukum. Kalau dalam era otonomi daerah praktek-praktek yang autarkhis menggejala di mana-mana, hal itu tidak sulit untuk dimengerti: proses transisi menuju terciptanya sosok penyelenggaraan pemerintahan melibatkan banyak ketidakpastian-ketidakpastian. Kebijakan otonomi daerah dilakngsungkan tatkala pemerintan pusat, melalui perangkat-perangkat yang dimilikinya, tidak lagi mampu memberikan kepastian-kepastian. Otonomi daerah digulirkan justru tatkala pemerintah nasional dalam kondisi krisis.

### **Otonomi Rakyat dalam Otonomi Daerah.**

Pembahasan otonomi yang telah disampaikan di atas mengasumsikan adanya aktor sifatnya generik. Dalam pembahasan tersebut tidak diungkapkan secara eksplisit aktor yang memiliki dan menggunakan otonomi. Sejauh ini tidak banyak fihak yang mempersoalkan ketika diasumsikan bahwa yang memiliki dan menggunakan otonomi adalah 'pemerintah daerah'. Berhubung agenda otonomi

daerah berkaitan dengan agenda demokratisasi, maka pemaknaan otonomi daerah harus terintegrasi dalam pemaknaan demokrasi di tingkat lokal.

Demokrasi mensyaratkan rakyat memiliki derajat otonomi tertentu. Gagasan tentang perlunya derajat otonomi rakyat yang tinggi (*vis a vis* penyelenggara kekuasaan negara) telah dipopulerkan dalam konsep *civil society*. Oleh karena adanya keharusan untuk mengacu dan mendayagunakan 'otonomi rakyat' (warga negara) dalam mengembangkan demokrasi di daerah maka cara kita memaknai 'otonomi daerah' harus konsisten dengan hal itu.

Otonomi daerah yang dimaknai sekedar sebagai 'otonomi pemerintah' setempat sebetulnya juga tidak ideal demi kepentingan daerah. "Beban" pemerintah dalam memutar roda pemerintahan kalau pemerintah justru mengidentifikasi, memfasilitasi dan mendayagunakan otonomi kalangan non-pemerintah, yakni swasta (secara ekonomis) ataupun adat (secara sosiologis). Sebaliknya, mereka yang bergerak di sektor non-negara juga merasa lebih mendapatkan akses ke dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Jelasnya, pengembangan otonomi daerah mensyaratkan adalah perombakan pola interaksi antara pemerintah dengan yang diperintah. Kalau tadinya pemerintah memposisikan sebagai pembina, maka dalam penjabaran otonomi daerah pemerintah "menurunkan" posisinya sebagai fasilitator.

Penyelenggaraan otonomi daerah mau tidak mau harus mengedepankan aspek kerakyatan. Secara politis institusi-institusi (pranata-pranata) yang sudah merakyat sejauh mungkin dijadikan acuan dalam mengelola permasalahan setempat, dan pemerintah perlu harus bisa menghormati keberadaan dan keberfungsian pranata-pranata tersebut. Dalam menjalin interaksi dengan pemerintah, rakyat tidak cukup diperlakukan sebagai penduduk (entitas individual belaka) melainkan sebagai warga negara yang tampil di arena publik melalui institusi-institusi yang hidup dalam kolalitasnya. Hadirnya berbagai gerakan rakyat, justru harus dicerna sebagai aktualisasi otonomi yang perlu dilindungi,

meskipun arahnya adalah mempersoalkan pemerintah. Secara ekonomis, konsep 'ekonomi kerakyatan' telah cukup lama dikumandangkan. Pengembangan otonomi daerah justru harus sensitif dan mendayagunakan basis kerakyatan yang telah ada.

Pentingnya mengacu pada basis kerakyatan, baik secara politik maupun secara ekonomis, sebetulnya telah cukup dikenal di kalangan pejabat. Potensi persoalan bisa ditemukan pada level operasionalisasinya. Pasalnya, para pejabat selama ini terstruktur untuk berfikir secara birokratis dan tidak sensitif terhadap manifestasi suatu gerakan kerakyatan tersebut. Lebih dari itu, birokrasi pemerintahan selama ini telah dibiasakan untuk menjalankan fungsi pengendalian dan penyeragaman, dus meredakan kepekaan terhadap denyut kerakyatan. Sebagai contoh formalisme yang telah berurat berakar dalam cara kerja birokrasi harus dikekang agar bisa menangkap aspirasi yang banyak dilontarkan masyarakat secara informal. Fleksibilitas yang dikehendaki oleh masyarakat mestinya bisa direlakan sepanjang kepentingan-kepentingan mendasar birokrasi tidak terkompromikan.

Gagasan bahwa otonomi daerah adalah otonomi pemerintah daerah tentulah benar adanya.<sup>1</sup> Pemerintah nasional mendelegasikan hampir semua urusan pemerintahan kepada pemerintah-pemerintah daerah untuk diurus dan diatur menurut keperluan dan tata cara setempat. Persoalannya adalah, apakah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah tadi pemerintah harus juga bersikap otonom terhadap rakyat setempat? Kalau kita rumuskan secara terbalik, bukankan prinsip otonomi lebih bisa diaktualisasikan (dan manfaatnya lebih bisa dirasakan) kalau pengelolaan rumah tangga daerah ini justru dilakukan dengan cara menuai energi masyarakat yang bernama otonomi itu?

Perlu dikemukakan di sini bahwa, otonomi dijunjung tinggi sebagai prinsip bertindak bagi aktor oleh karena dalam otonomi tersebut tersimpan sejumlah energi sosial. Sebagai ilustrasi, mari kita bayangkan pasar sebagai arena

dimana para aktornya berfikir dan bertindak secara otonom. Otonomi setiap pedagang di pasar memungkinkan masyarakat yang bertransaksi pada harga yang 'optimal'. Adanya keinginan untuk memuaskan kepentingan masing-masing telah mendorong fihak-fihak yang terkait untuk menghasilkan sesuatu secara lebih baik dengan mengacu pada apa yang dimilikinya. Perjuangan untuk memperbaiki produk dan produktifitas ini pada gilirannya bermuara pada pelembagaan kompetisi. Kompetisi inilah yang menjadi sumber dinamika masyarakat.

Ilustrasi tersebut di atas mengisyaratkan bahwa bahwa otonomi pemerintah daerah bisa diaktualisasikan tanpa harus mengekang otonomi rakyat. Bayangan bahwa otonomi daerah hanyalah sekedar otonomi pemerintah daerah adalah suatu kepicikan atau cerminan dari autarkhisme dalam penyelenggaraan pemerintahan. Harap diingat bahwa sebagai bagian dari paket agenda reformasi, gagasan otonomi daerah bergayut dengan gagasan demokratisasi. Inti dari demokratisasi adalah perlindungan terhadap otonomi warga negara (rakyat). Perongrongan otonomi rakyat berarti perlawanan terhadap demokratisasi. Kalau otonomi daerah dibatasi sekedar sebagai penggunaan kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sementara rakyat tetap saja digembosi otonominya maka ada dua hal yang secara mendasar kita hadapi. Pertama, otonomi daerah hanya berarti pemindahan otoritarianisme dari Jakarta ke ibukota masing-masing daerah. Kedua, pada waktu yang bersamaan, pemerintah daerah sebetulnya menghambur-hamburkan energi sosial yang sangat mahal harganya demi sesuatu yang tidak justifiable (mendekatkan otoritarianisme ke depan hidung rakyatnya).

Pertanyaannya, bagaimana mungkin otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan diaktualisasikan dengan melindungi otonomi rakyat ? Kenyataan bahwa mekanisme pasar telah hidup dimana-mana dan dalam berbagai corak merupakan bukti bahwa dalam masyarakat tersimpan kemampuan untuk "mengkoordinasikan" aksi kolektifnya. Pasar adalah suatu bentuk interaksi sosial-

ekonomi yang memiliki andil besar dalam mengalokasikan sumber-sumber daya secara relatif efisien. Kalau kegiatan pemerintahan dibayangkan sebagai pengelolaan aksi kolektif yang di arena publik, maka pasar adalah suatu bentuk pemerintahan tanpa keterlibatan pemerintah.

Perlu digaris bawahi bahwa dalam proses transformasi yang kita kehendaki bukan hanya pengorganisasian birokrasi pemerintahan yang diubah namun juga pola hubungan antara birokrasi pemerintah dengan mereka yang bergerak di luar jajaran birokrasi pemerintahan. Dengan demikian, maka transformasi pola baru penyelenggaraan pemerintahan bukan hanya memberi peran pada aktor-aktor non-pemerintah di tingkat lokal, namun juga bahkan mengacu pada visi, kekuatan, kondisi dan peluang yang ada pada mereka. Dengan demikian kebijakan otonomi daerah niscaya bisa merespon kondisi lokal dengan cepat dan tepat, namun juga harus memihak pada kepentingan lokal. Idealnya, dibalik transformasi pola penyelenggaraan pemerintahan ini birokrasi pemerintahan bukan lagi mengabdikan pada pencapaian obsesi "orang-orang" (penentu kebijakan pada tingkat nasional di) Jakarta melainkan melayani kepentingan-kepentingan daerah yang tentu saja berbeda dari satu daerah ke daerah lain.

Mari kita runtut lebih lanjut penalaran tersebut di atas. Pertama, kalau memang benar bahwa kebijakan otonomi daerah adalah mengubah orientasi birokrasi agar lebih mengabdikan pada kepentingan lokal, maka orientasi pemerintahan yang masyarakatnya menggantungkan hidupnya di sektor pertanian tentunya harus berbeda dengan orientasi pemerintahan yang tidak bergantung pada sektor pertanian. Sejauh ini, ketika kebijakan otonomi daerah telah mulai dijalankan, variasi orientasi birokrasi belum terlihat. Lebih dari itu, dalam rangka mejabarkan kebijakan otonomi daerah ini birokrasi pemerintah justru semakin sibuk dengan dirinya sendiri. Perhatian mereka terserap habis-habisan untuk melakukan transformasi birokrasi itu sendiri. Transformasi birokrasi dalam bentuk

pelimpahan kewenangan dan sumber-sumber keuangan dari pemerintah nasional ke pemerintah-pemerintah lokal, perombakan struktur organisasi pemerintah daerah (dan pemerintah pusat dikemudian hari tentunya), pelimpahan pegawai dari pusat ke daerah, keharusan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan sebagainya. Yang lebih menarik lagi, perhatian masyarakat juga itu terserap ke sana.

Setidaknya pemberitaan media massa memperlihatkan kecenderungan ke arah sana.

Kedua, dominanya sektor pertanian di hampir semua kabupaten tidak dengan serta-merta diikuti dengan penguatan fokus perhatian pada persoalan pertanian. Memang benar, dalam struktur organisasi pemerintahan daerah yang baru, di semua Kabupaten ada 'Dinas' yang mengurus persoalan-persoalan pertanian, dan jawatan ini peranannya semakin besar. Namun demikian, perlu diingat bahwa kecenderungan ini bukan sesuatu yang unik. Dinas-dinas di semua sektor juga mengalami peningkatan peran. Jelasnya, penguatan 'Dinas' yang mengurus pertanian ini bukan karena daerah semakin peduli terhadap sektor pertanian namun lebih sebagai konsekuensi dipindahkannya sejumlah kewenangan di sektor pertanian ke pemerintah daerah.

Memanglah betul bahwa kebijakan otonomi daerah mengandung unsur perubahan sosok pemerintah. Namun perlu diingat, yang namanya pemerintahan itu esensinya adalah interaksi antara pemerintah dengan yang diperintah (rakyat). Sejalan dengan bergulirnya kebijakan otonomi daerah, issue sentralnya bukan lagi 'pemerintah' (government) melainkan 'governance' (penyelenggaraan pemerintahan). Yang sangat esensial harus diwujudkan dalam penyelenggaraan kebijakan otonomi daerah adalah perubahan pola interaksi pemerintah dengan rakyatnya. Di masa lalu, birokrasi pemerintah memposisikan diri sebagai pembina, di era otonomi daerah ini birokrasi pemerintah dituntut untuk bisa menjadi fasilitator. Ini adalah pola yang berbalikan sama sekali.



**BAB V****OTONOMI DAERAH DALAM KAITANNYA MEMBANGUN LOCAL  
GOOD GOVERNANCE**

Reformasi politik di tingkat lokal adalah imbas dari reformasi politik di tingkat nasional. Sistem politik yang sentralistik dikambinghitamkan sebagai biang keladi terjadinya krisis politik dan ekonomi yang terjadi, yang ditandai dengan olengnya kekuasaan presiden Suharto di pertengahan tahun 1990-an. Turunnya Presiden Suharto dari tampuk kepresidenan di republik ini menandai bermulanya proses reformasi politik. Agenda utama dalam reformasi tersebut adalah desentralisasi dan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Kondisi ideal yang ingin dicapai oleh kedua alur reformasi tersebut adalah terlembaganya suatu good governance di semua tingkatan pemerintahan, yang berpilarkan prinsip demokrasi dan otonomi.

Makalah ini berusaha untuk mencermati proses reformasi ke arah tersebut dari segi realisasi ide. Asumsinya adalah bahwa reformasi ke arah itu justru harus dilakukan dengan mengacu-pada nilai-nilai otonomi dan demokrasi itu sendiri. Jelasnya, demokratisasi mesti berlangsung secara demokratis, dan pengembangan otonomi daerah harus berpijak pada pemaknaan otonomi itu sendiri secara tepat. Konsep 'politik' dalam makalah ini digunakan dalam konteks perjuangan antar berbagai ide dan realisasinya dalam berbagai konteks, tanpa harus terjebak pada keterlibatan aktor-aktor yang selama ini memakai atribut politik seperti partai politik atau lembaga perwakilan rakyat.

Ketika kita memaknai politik tidak hanya terbatas pada peran aktor-aktor tersebut, maka segera terlihat bahwa ada komunitas kecil yang sebetulnya memegang peran kunci dalam menentukan nasib publik, namun mereka selama ini diasumsikan bersifat atau berperan secara a-politis. Komunitas kecil ini, dalam studi kebijakan, disebut sebagai epistemic community (komunitas epistemik).<sup>1</sup> Istilah politik

epistemik dalam makalah ini merujuk pada kiprah politik komunitas ini dalam menyediakan ide-ide perubahan, khususnya seputar pemaknaan dan penjabaran reformasi ke arah terlembaganya good governance.

Berhubung issue yang dibahas dalam makalah ini senantiasa melibatkan konsep-konsep, maka makalah ini tidak sepenuhnya bersifat empirik. Sungguhpun demikian, penyajiannya diupayakan se-empirik mungkin. Ilustrasi-ilustrasi yang dirujuk di sana sini sepanjang pembahasan makalah ini kebanyakan diambil dari hasil sementara dari penelitian yang dilakukan di Wonogiri, Jawa Tengah. Ketika presentasi makalah ini dilakukan, penelitian ini belum selesai.

### **Good Governance Sebagai Agenda Reformasi.**

Semangat reformasi politik yang mulai bergulir di Indonesia sejak tahun 1997 adalah pembalikan karakteristik tatanan politik yang telah terpola selama beberapa dekade. Sentralisme penyelenggaraan pemerintahan ingin dibalik menjadi tatanan yang desentralistik, dan otoritarianisme ingin dibalik menjadi tatanan pemerintahan yang demokratis. Regime kesemena-menaan penguasa ingin diganti dengan regime pemihakan terhadap rakyat. Meskipun keinginan untuk melakukan perubahan ke arah tersebut telah meluas, perubahan itu sendiri tidak bisa berjalan dengan sendirinya. Perubahan tersebut hanya bisa difahami sebagai hasil tarik ulur antara para pelaku politik utama. Hal ini sangat jelas terlihat kalau kita fahami proses reformasi dari kerangka berfikir transisi menuju demokrasi.<sup>2</sup>

Reformasi ini tidak bisa diprogram secara teknokratik oleh pemerintah. Persoalannya, dalam banyak hal, justru ada pada pemerintah itu sendiri. Terlepas dari persoalan seberapa mendalam perubahan telah terjadi, yang jelas, begitu kata Satjipto Rahardjo, panoramanya sudah berubah.<sup>3</sup> Pada tataran formal perubahan sudah mulai merebak, namun pada tataran substantif perubahan masih belum signifikan. Adanya persoalan tarik ulur ini menjelaskan mengapa yang terjadi adalah reformasi setengah hati.<sup>4</sup>

Masyarakat menaruh harapan besar terhadap reformasi politik di tingkat lokal. Tantangan untuk mewujudkan sangatlah berat karena dua aras perubahan ingin direngkuh dalam "sekali dayung". Desentralisasi sedikit banyak menghasilkan keterkejutan pemerintah daerah mengingat selama ini tidak pernah merasakan bagaimana memiliki otonomi. Keterkejutan ini akan diperparah oleh tuntutan agar kekuasaan luas yang baru diterimanya tidak menghidupkan otoritarianisme di tingkat lokal.

Dambaan bagi terlembaganya suatu penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*local good governance*) mengedepan bersamaan dengan melimpahnya cacimaki penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik dan otoriter yang dipraktekkan semasa kepemimpinan Presiden Suharto. Ukuran yang populer saat ini untuk melihat baik tidaknya penyelenggaraan pemerintahan dirumuskan berdasarkan idealitas 'otonomi' dan 'demokrasi'. Makalah ini akan juga menggunakan kerangka pemikiran yang populer ini, namun perlu untuk mendudukan bahwa pada masa kejayaan pemerintahan Suharto, pola penyelenggaraan pemerintahan yang dilembagakan saat itu, adalah pola yang dianggap terbaik.

Jargon *good governance* memang baru belakangan ini memperoleh popularitas, namun bukan berarti bahwa Presiden Suharto tidak memiliki konsep penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Persoalannya, adalah apa yang waktu itu difahami sebagai *good governance* kini sudah dianggap sebagai pola yang usang. Singkat kata, reformasi politik di tingkat lokal melibatkan proses penting yang tidak mudah dilihat, yakni melakukan pemaknaan ulang terhadap konsep tentang penyelenggaraan pemerintahan. Sehubungan dengan hal ini, ada beberapa hal penting yang perlu di catat.

Pertama, konsep penyelenggaraan pemerintahan sudah bersifat *build in* pada benak dan ketentuan-ketentuan penyelenggaraan pemerintahan. Sungguhpun demikian, bukan berarti bahwa konsep-konsep yang ada bisa dijalankan dengan

baik. Problema penyelenggaraan pemerintahan di masa Orde Baru, pada dasarnya bukan semata berakar pada kualitas konsepnya semata, melainkan juga pada ketidakmampuan merealisasikan konsep-konsep tersebut.

Kedua, sementara makna good governance versi lama sudah jauh kehilangan popularitas, pemaknaan konsep good governance dalam versi baru masih simpang siur. Bias pemaknaan konsep good governance ini menjadi sulit dielakkan manakala konsep 'good governance' itu sendiri sebetulnya, secara praktis, diperankan sebagai stigma untuk mende-legitimasikan sentralisme dan otoritarianisme yang terlembaga pada era Orde Baru. Peran stigmatik konsep good governance sebetulnya tidak bisa dipisahkan dari sangat derasny arus perwacanaan dalam kerangka berfikir yang neo-liberal, yang pada dasarnya tidak terlampau setuju dengan adanya peran sentral negara.

Ketiga, pemaknaan konsep good governance saat ini terjadi dalam suasana dimana hegemoni wacana yang berakar pada liberalisme terlihat sangat kental. Liberalisme difahami sebagai pintu pendobrak otoritarianisme, namun masih menjadi pertanyaan besar apakah hal itu akan terlembaga. Dalam suasana dimana hegemoni faham liberal di era reformasi ini sangat kuat, ukuran bagi baik buruknya penyelenggaraan pemerintahan bisa bergeser dari otonomi dan demokrasi, menjadi liberal atau tidak. Pola good governance a la liberal mungkin bisa terlembaga kalau masyarakat dan pejabat sama-sama sepenuh hati meliberalkan diri. Kecenderungan yang terjadi adalah sabotasi terhadap liberalisme dalam arti bahwa masyarakat mau enaknya memiliki kebebasan, namun tidak mau menanggung persyaratat-persyaratan untuk tegaknya sistem yang liberal itu. Sebagai contoh, maraknya demonstrasi adalah pertanda dari pemanfaatan secara baik iklim politik liberal, namun penghargaan terhadap hak orang lain tidak dilindungi tatkala melakukan hal itu.

Reformasi, dalam dirinya mensiratkan arti penting ide-ide baru. Kalau point-point tersebut di atas dicermati, penentuan arah reformasi penyelenggaraan

pemerintahan melibatkan suatu proses pertarungan ide. Pertarungan itu terjadi melalui berbagai bentuk pbingkaian alur wacana. Dalam konteks inilah makalah ini berbicara tentang politik epistemik. Persoalannya, bukan hanya apa dan siapa yang mengutarakan ide-ide, tetapi juga bagaimana ide-ide tersebut diperankan dalam proses reformasi. Aktor yang terlibat dalam politik ide ini memang tidak terbatas pada organ-organ yang secara sempit didefinisikan lembaga-lembaga politik (seperti partai-partai politik, DPR dan kepala daerah) namun juga organ-organ yang semala ini "berkelit" untuk diidentifikasi sebagai aktor politik, seperti yakni universitas, pusat-pusat pengkajian, assosiasi keilmuan dan sebagainya.

Dari regime ke regime, universitas dan berbagai organ epistemik lainnya memiliki peranan besar dalam pbingkaian makna konsep-konsep yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam kerangka ini, universitas berikut para ahli yang ada di dalamnya, di satu sisi memperlihatkan kepedulian terhadap lingkungannya, di sisi lain, berpeluang untuk menggiring terjadinya bias bagi penyelenggaraan pemerintahan. Contoh yang menarik adalah pemaknaan konsep otonomi. Dalam tradisi keilmuan administrasi negara, otonomi daerah dimaknai sebagai pemberian kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dari cara pandang administratif ini, "pemilik" otonomi adalah pemerintah daerah. Otonomi daerah, dengan demikian, tidak ada sangkut pautnya dengan kemandirian masyarakat. Sekiranya konsep yang bias administratif yang dikembangkan oleh universitas ini ternyata justru menghambat pelebagaan otonomi daerah, tentunya universitas harus dimintai pertanggung jawaban. Disini kita temukan suatu ironi. Dari kerangka berfikir institusionalistik universitas dan lembaga sejenis memiliki peran besar dalam mendisain atau membubarkan suatu konsep, namun lembaga-lembaga ini terbebas dari akuntabilitas. Dengan berlindung di balik label 'ilmiah' atau 'temuan obyektif' mereka bisa melakukan dua hal. Pertama, secara leluasa untuk mengusulkan dan merancang disain-disain perubahan. Kedua, terbebas dari pertanggung jawaban politis terhadap implikasi

dari perubahan yang dirancangnya.

Bias tersebut terlihat dari "kepatuhan" terhadap kerangka berfikir administratif bahwa otonomi daerah adalah persoalan otonomi pemerintah daerah, dan tidak ada sangkut pautnya dengan otonomi masyarakat.. Pemberdayaan ini maknanya tidak lain adalah peningkatan pendapatan masyarakat. Konsep yang sangat sarat dengan nuansa politis ini ternyata direduksi sedemikian jauh. Konsep 'pemberdayaan masyarakat' pada gilirannya berperan sebagai cara baru untuk memaknai arti penting peningkatan pendapatan dalam penyelenggaraan pemerintahan.. Perbedaannya, kalau di masa lalu toleransi terhadap hal itu sangat sempit, kini toleransinya sangat lebar. Sekali lagi, jargon-jargon baru ternyata berperan sebagai cara baru untuk menggambarkan idealitas lama. Keberanian masyarakat untuk menuntut hak-haknya, atau mengekspresikan kekecewaannya, tidak difahami sebagai ungkapan otonomi masyarakat yang pada gilirannya merupakan elemen penting untuk mengembangkan pola penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

### **Politik Epistemik**

Sehubungan dengan sentralitas pemaknaan kata-kata kunci yang terkait dengan pelebagaan good governance, makalah ini berusaha untuk menyorotinya dari segi keterlibatan para ahli. Mereka, selama era Orde Baru, telah memerankan diri sebagai tulang punggung bagi sentralisasi kekuasaan dan pelebagaan otoritarianisme. Di era desentralisasi dan pengembangan demokrasi di tingkat lokal sekarang ini, terlihat betul kehausan pemerintah lokal akan peran tanaga ahli tersebut. Menyusul digulirkannya kebijakan otonomi daerah, segeralah mengedepan berbagai bentuk permintaan agar kalangan universitas, dan berbagai simpul pengembangan ilmu pengetahuan lainnya, memfasilitasi aktualisasikan otonomi daerah.

Keterlibatan universitas dan berbagai lembaga pengembangan keilmuan lainnya dalam memfasilitasi proses aktualisasi otonomi dan demokratisasi, meskipun dilakukan sekedar untuk merespon tuntutan-tuntutan yang berkembang, pada dasarnya adalah keterlibatan politis. Universitas, dalam kaitan ini, diharapkan berperan sebagai sendi reformasi. Karena basis kiprah politiknya adalah penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka nuansanya adalah politik epistemik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Haris, Syamsuddin; 1999, *Reformasi Setengah Hati*, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Huntington, Samuel P.; 1991-1992, "How Countries Democratize", *Political Science Quarterly*, Vol. 106, No. 4.
- Kleden, Ignas; 1984, "Model Rasionalitas Teknokrasi", dalam *Prisma* 3, Maret 1984.
- Milne, R.S.; 1984, "Teknokrat dan Politik di Negara-negara Asia Tenggara", dalam *Prisma* 3, Maret 1984.
- Mulgan, Geoff; 1994, *Politics in an Antipolitical Age*, Polity Press, Cambridge.
- Potter, David; 1997, "Explaining Democratization", dalam Potter, David, David Goldblatt, Margaret Kiloh dan Paul Lewis (eds.), *Democratization*, Polity Press in association with The Open University, Cambridge.
- Rahardjo, Dawam; 1984, "Teknokrasi: Dari Gerakan Sosial ke Dominasi Tekno-Ekonomi", *Prisma* 3, Maret 1984.
- Rahardjo, Satjipto; 1999, "Panorama Sudah Berubah", dalam Parera, Frans dan T. Jakob Koekerits, *Demokrasi dan Otonomi: Mencegah Disintegrasi Bangsa*, Penerbit Kompas, Jakarta.
- Rhodes, R.A.W; 1996, "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. 44, No. 4, September 1996.
- Santoso, Purwo; 1999, *The Politics of Environmental Policy-making in Indonesia: Study of State Capacity, 1967-1994*, Ph.D thesis, London School of Economics

and Political Science. 46

Saward, Michael; 1998, *The Terms of Democracy*, Polity Press, Cambridge.

Self, Peter, 1993, *Government by the Market: The Politics of Public Choice*, MacMillan, London.

Simanjuntak, Marsillam; 1994, *Pandangan Negara Integralistik*, Grafiti, Jakarta.

Surbakti, Ramlan A; 1984, "Teknokrasi dan Proses Politik", dalam *Prisma* 3, Maret 1984.

The World Bank; 1994, *Governance: The World Bank's Experience*, The World Bank, Washington.