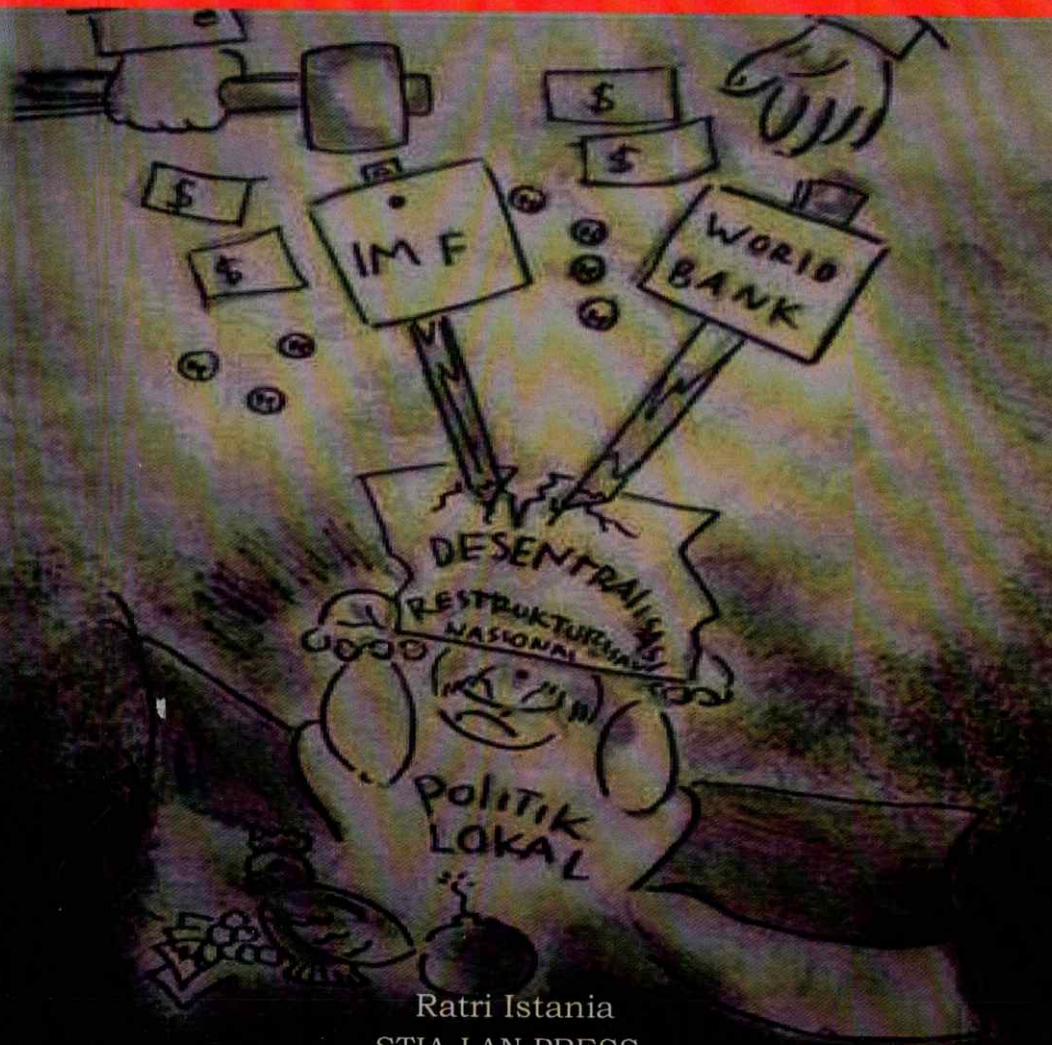


Politik Lokal

Meneropong Gejolak Politik Lokal Melalui Teori Permainan

"All politics is local" - Thomas Phillip "Tip" O'Neill, Jr (1977-1987)



Ratri Istanina
STIA-LAN PRESS



Politik Lokal

Meneropong Gejolak Politik Lokal Melalui Teori Permainan

"All politics is local" - Thomas Phillip "Tip" O'Neill, Jr (1977-1987)

Ratri Istanina

STIA-LAN PRESS

UNIT PERPUSTAKAAN STIA LAN JAKARTA	
Tgl. Pembukuan	- 11 - 2007
Nomor Induk	Bo 7 - 00728 / c1.
Nomor Kelas	
Sumber	Pembelian / Sumbangan
20071100728-1	/ Hibah / Tukas / Melekar
b. 2011004443	

Hak Cipta® Pada Penulis

Penerbit STIA-LAN Press

Jl. Administrasi II Pejompongan

Jakarta 10250

Tel. (021) 5326726

Fax. (021) 53674562

Edisi Tahun 2010

ISBN 978-979-9013-41-5



UNIT PERPUSTAKAAN STIA LAN JAKARTA	
Tgl. Pembukuan :	2007
Nomor Induk :	D: 07-00720 / 12
Nomor Kelas :	352 Ist p
Sumber :	Pembelian / Sumbangan / Pinjam / Tukar Menukar



201100443

"Seribu orang tua hanya dapat bermimpi, satu orang pemuda dapat mengubah dunia" - Bung Karno

Buku ini kupersembahkan bagi orang-orang sekelilingku yang selalu mendukung, menyemangati, dan menerangi hidupku, Mochamad "Tonie" Wartono, Zahrah "Zaza" Adaninggar Asmarahati (Almarhum), dan Aiyana "Bibi" Jehan (Jakarta, April 2010)

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI		i
CATATAN SINGKAT PENULIS		ii
SAMBUTAN KETUA STIA LAN		iii
BAB PENGANTAR		
BAB 1	SEJARAH DAN MASA DEPAN DINAMIKA POLITIK LOKAL	15
BAB 2	IMPLIKASI PERUBAHAN LINGKUNGAN BAGI DINAMIKA POLITIK LOKAL	41
BAB 3	OTONOMI DAERAH DALAM PERSPEKTIF DEMOKRATISASI LOKAL	59
BAB 4	POTENSI KONFLIK ETNIS-RELIGIUS DI TINGKAT LOKAL	79
BAB 5	POLITIK EKONOMI LOKAL	95
BAB 6	PERMASALAHAN KEBIJAKAN DAERAH PEMILIHAN DAN PEMEKARAN	113
BAB 7	PERMASALAHAN SUMBER DAYA MANUSIA BIROKRASI LOKAL	127
BAB 8	HUBUNGAN ORGANISASI PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH	139
BAB 9	STATUS OTONOMI DAN DAMPAKNYA TERHADAP DINAMIKA POLITIK LOKAL	161
BAB 10	STUDI KASUS ANALISIS GAME THEORY STATUS DAERAH	181

Catatan Singkat Penulis

Puji syukur penulis panjatkan kepada Yang Maha Kuasa, Karena penantian setelah 3 tahun lamanya akhirnya terjawab dengan terbitnya buku teks ini. Setelah melalui lika-liku sangat panjang dalam proses pembuatan buku teks, memakan waktu dan tenaga, pada akhirnya buku teks ini dapat dinikmati oleh seluruh civitas akademika STIA LAN beserta masyarakat umum yang membutuhkan.

Keinginan kuat penulis untuk memberikan sumbangsih berupa buku teks mata kuliah Dinamika Lokal merupakan hasil dari dorongan lembaga STIA LAN dan lebih penting para mahasiswa yang menunggu proses penyelesaian buku ini dengan penuh kesabaran. Buku ini tidak akan terwujud tanpa partisipasi mahasiswa Dinamika Politik Lokal, terutama di semester genap 2009, yang menyumbangkan bagian terpenting dari buku ini, yaitu analisis studi kasus. Sedangkan langkah-langkah pengerjaan studi kasus merupakan adaptasi sederhana dari *Game Theory*, dalam hal ini *Prisoner's Dilemma*, dan narasi mengadopsi model analisis *Drama Theory*.

Singkat kata, semoga buku teks ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca. Penulis sangat mengharapkan kritikan dan masukan bagi pengembangan buku teks ini di masa depan. Penulis mengucapkan terima kasih sedalam-dalamnya atas dorongan semua pihak dalam mewujudkan cita-cita terbitnya buku ini.

R.I.

SAMBUTAN

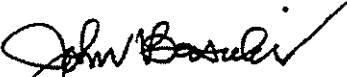
KETUA STIA-LAN JAKARTA

Ketersediaan buku teks yang relatif langka secara konseptual teoritik adalah tentang Dinamika Politik Lokal membutuhkan perhatian kita akan pengembangan ilmu tersebut di masa depan. Peta politik nasional telah bergeser ke arah politik lokal membuat kita yang bergerak di lingkungan akademik maupun praktis perlu menata ulang pemikiran agar dapat memprediksi serta mengantisipasi dampak dari pergeseran di tingkat lokal..

Dengan tersusunnya buku teks Dinamika Politik Lokal dalam konteks di atas, merupakan upaya yang patut mendapat apresiasi karena telah menambah perbendaharaan bahan ajar/bacaan bagi mahasiswa dan mereka yang menaruh perhatian di bidang penyelenggaraan otonomi daerah khususnya dari sudut praktek.

Sekalipun demikian, buku teks perlu terus diperbaharui dari segi konseptual teoritis mengingat perkembangan dinamika politik lokal sedemikian pesat. Sehingga ulasan antara muatan substantif dan praktek relatif harus seimbang. Oleh karena itu saran dan kritik yang konstruktif selalu diharapkan demi perbaikan kualitas bahan ajar, baik kepada lembaga kami maupun kepada penulisnya.

Jakarta, 7 April 2010



Prof. Dr. J. Basuki, M.Psi

BAB
PENGANTAR
SKENARIO DAN PANDUAN
PENDEKATAN GAME
THEORY
KASUS DINAMIKA POLITIK

1. Sekilas Tentang Teori Permainan atau *Game Theory*

Teori Permainan atau *game theory* merupakan bagian dari studi *rational behavior* terhadap kesalingtergantungan atau interdependensi antar pemain (*players*). Para pemain dianggap memiliki persamaan kepentingan untuk mendapatkan bagian keuntungan sebesar mungkin, memiliki kepentingan yang saling bersinggungan untuk memaksimalkan bagian keuntungan masing-masing. Pengambilan keputusan rasional dari seorang pemain akan membutuhkan antisipasi terhadap respon dari pemain berlawanan. Namun perlu diperhatikan bahwa harapan terhadap perilaku pemain lawan tidaklah selalu sesuai harapan, ketidakpastian menjadi pertimbangan penting dari permainan ini.

Aplikasi dari teori permainan secara sederhana dapat ditemui pada *Prisoner's* seperti dapat digambarkan dalam ilustrasi berikut:

Ilustrasi 1. Hitungan *payoff* (imbalan) antara Dua Orang Tahanan¹

Dilema Tahanan (Prisoner's Dilemma)		Tahanan B			
		Mengaku		Tutup Mulut	
Tahanan A	Mengaku	 5 tahun 5 tahun	 0 tahun 20 tahun		
	Tutup Mulut	 20 tahun 0 tahun	 1 tahun 1 tahun		

Sumber: Dimodifikasi dari Encyclopedia Britannica (2010)

memiliki dilema untuk mengaku atau tidak mengaku kesalahan mereka perbuat kepada interogator. Dilema tersebut dalam analisa teori permainan akan memunculkan beberapa strategi bagi kedua tersangka. Kedua tersangka akan memiliki kondisi lebih baik apabila mereka dapat bekerja sama atau kooperatif dalam memecahkan masalah. Polisi sebagai interogator akan memisahkan tersangka ke dalam ruang interogasi berbeda agar mereka dapat mengungkapkan kesalahan mereka tanpa mengetahui jawaban satu sama lainnya.

Di dalam ilustrasi tergambar sikap dari kedua tersangka berikut hukuman yang akan mereka terima. Apabila mereka mengikuti kaidah *game theory*, memaksimalkan keuntungan bagi kedua pemain atau tersangka, maka mereka akan memilih untuk diam dan mendapatkan

¹ Sumber ilustrasi dapat dilihat di <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/224893/game-theory> (diakses 11 Maret 2010). Hak Cipta pada Encyclopædia Britannica, "Game Theory," (2010).

hukuman maksimal masing-masing 1 tahun daripada mereka berdua berbicara atau mengaku dan mendapat hukuman masing-masing 20 tahun.

Kesimpulan dari analisa teori permainan di *prisoner's dilemma* adalah bahwa titik keseimbangan atau *equilibrium* tidak harus efisien. Titik keseimbangan non-kooperatif di dalam *prisoner's dilemma* menghasilkan pemecahan masalah yang bukan merupakan hasil terbaik dikehendaki bagi kedua pihak. Namun hasil yang didapat masih lebih baik dari kemungkinan pemecahan masalah terburuk.

Aplikasi dari teori permainan lainnya adalah dengan menggunakan *Nash Equilibrium*. Perumus teori permainan terkenal adalah John Nash, seorang ahli matematika dari Universitas Princeton. Di dalam teorinya, Nash mengatakan bahwa tidak ada satu pemainpun yang memiliki insentif untuk mengubah strategi, terhadap pilihan pemain lainnya. Sejalan dengan contoh dalam *prisoner's dilemma*, apabila kedua tersangka mengaku, maka titik keseimbangan tercapai yang disebut sebagai Nash Equilibrium. Sedangkan apabila keduanya tidak mengaku, maka tidak dapat dikategorikan sebagai Nash Equilibrium, karena sejatinya pesaing akan selalu ingin melawan atau memberontak.

Syarat dan ketentuan mengaplikasikan teori permainan dengan memperhatikan kaidah seperti berikut:

- a. Setiap pemain bermain rasional, dengan asumsi memiliki intelegensi yang sama, dan tujuan sama, yaitu memaksimumkan payoff, dengan kriteria maksimin dan minimaks.
- b. Terdiri dari 2 pemain, keuntungan bagi salah satu pemain merupakan kerugian bagi pemain lain.

- c. Tabel yang disusun menunjukkan keuntungan pemain baris, dan kerugian pemain kolom.
- d. Permainan dikatakan adil jika hasil akhir menghasilkan nilai nol (0), tidak ada yang menang/kalah.
- e. Tujuan dari teori permainan ini adalah mengidentifikasi strategi yang paling optimal.

Hasil game theory akan berupa matriks seperti dicontohkan dalam studi kasus mengenai pemberian status otonomi sebagai berikut ini:

Ilustrasi 2. Matriks Game Theory Dinamika Politik Lokal

		Pemerintah Daerah X		
		Merdeka	Otonomi	Otonomi Khusus
Pemerintah Pusat	Merdeka			
	Otonomi			
	Otonomi Khusus			

Buku ini akan mengantarkan teori sekaligus tahapan menganalisis studi kasus di dalam politik lokal dari berbagai sudut pandang. Sebelum mengaplikasikan langkah pertama pada teori permainan ke dalam studi kasus, sebaiknya sudah ditetapkan lebih dahulu kasus dan kedua pemain

Matriks di atas merupakan langkah akhir sebelum analisis yang membutuhkan beberapa tahapan langkah, yang akan diuraikan dengan menggunakan sebagian besar contoh dari studi kasus Pemberian Status Otonomi kepada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam² dan Papua, sebagai berikut:

Langkah Pertama

Tentukan aspek atau dimensi dari kasus tersebut, kemudian diturunkan ke dalam indikator utama, berupa indikator pilihan yang sangat dominan dalam aspek terpilih, seperti terlihat di dalam contoh:

Ilustrasi 3. Contoh Indikator Utama Daerah X

Indikator Aspek	Indikator Utama
Demokrasi Lokal	1. Berdirinya partai politik lokal yang berjumlah sekitar ... partai 2. Suksesnya pemilihan umum di daerah X dalam Pilkada, Pilleg, dan Pilpres 3. Terpeliharanya kesepakatan dengan baik
Potensi Konflik Etnis- Religius	1. Mayoritas penduduk menganut agama Islam yang fanatik, sehingga fatwa ulama lebih diperhatikan daripada kebijakan pemerintah 2. Sejarah perjuangan rakyat daerah X penuh dengan konflik horizontal 3. Rakyat daerah X kecewa dengan kebijakan pemerintah pusat yang memberikan izin, investasi kepada masyarakat
Potensi Ekonomi Lokal	1. 2. Dstnya

Langkah Kedua

Setelah diketahui kekuatan dan kelemahan daerah dari indikator utama, diskusikan faktor penentu di dalam teori permainan yang dapat merubah daya tawar kedua pemain. Analisis akan ditentukan berdasarkan pertimbangan tersebut.

Langkah Ketiga:

Buat matriks teori permainan dengan menempatkan dua pemain, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah seperti berikut ini:

Ilustrasi 4. Contoh Aplikasi Game Theory Terhadap Pemberian Status Otonomi Daerah X

		Pemerintah Daerah X		
		Merdeka	Otonomi	Otonomi Khusus
Pemerintah Pusat	Merdeka	0,9	tolak	0,8
	Otonomi	tolak	9,0	7,8
	Otonomi Khusus	3,7	tolak	9,9

Lakukan analisis berdasarkan pertimbangan indikator-indikator utama yang telah ditetapkan, pertimbangkan antara kepentingan kedua pemain. Berikan skor dengan rentang 1-9 (contoh: modifikasi skala likert) seperti berikut:

1. Skor 0-3 (lemah), penentuan skor lemah berdasarkan kriteria bahwa skor tersebut **tidak akan** membawa dampak perubahan pada pemberian status pada kedua pemain.
2. Skor 4-6 (sedang), penentuan skor sedang berdasarkan kriteria bahwa skor tersebut akan membawa **sedikit** dampak perubahan pada pemberian status pada kedua pemain.

3. Skor 7-9 (kuat), penentuan skor kuat berdasarkan kriteria bahwa skor tersebut akan membawa dampak perubahan besar pada pemberian status pada kedua pemain.

Langkah Keempat:

Analisis peta kekuatan kedua pemain menggunakan matriks berikut:

Ilustrasi 5. Matriks Analisis Peta Kekuatan Pada Daerah X Berstatus Otonomi Khusus

No	Skor	Uraian
1	Misal 0,9	Pemerintah tidak menghendaki daerah X lepas dari NKRI. Sebab jika X lepas, maka provinsi-provinsi lainnya akan mencotohnya, sehingga NKRI terpecah belah. Sementara rakyat X sebaliknya.
2	Tolak	Pemerintah tidak menghendaki daerah X lepas dari NKRI dan Rakyat X menolak otonomi, karena sejak diberlakukannya keistimewaan di daerah X, rakyat X menjadi rakyat yang termiskin di Indonesia.
3	0,3	Pemerintah tidak menghendaki daerah X lepas dari NKRI sementara itu pilihan rakyat X adalah merdeka
4	dst	dst
5	dst	dst
6	dst	dst
7	dst	dst
8	dst	dst
9	dst	dst

Langkah Kelima:

Berikan penjelasan akan arti skoring, seperti contoh berikut pada kasus daerah X yang sudah memiliki status otonomi khusus:

Pemerintah Pusat

- a. Angka 0 pada merdeka: Dimana Pemerintah Pusat tidak mungkin memberikan kemerdekaan pada daerah X karena menganggap x adalah bagian dari NKRI dan memiliki sumber daya alam yang melimpah dan belum digali jika kemerdekaan diberikan maka akan

memancing daerah lain untuk mengajukan hal yang sama sehingga mengancam kedaulatan NKRI.

- b. Angka 9 pada otonomi: Dimana Pemerintah Pusat menganggap otonomi biasa sebagai langkah yang tetap karena SDM masyarakat X masih sangat rendah dan dianggap tidak mampu untuk menjalankan kewenangan pemerintahan secara mandiri sehingga masih memerlukan bantuan pemerintah pusat.
- c. Angka 7 pada otonomi khusus: Dimana Pemerintah Pusat sudah mulai melemahkan keinginannya untuk memberikan status otonomi biasa karena masyarakat daerah X mulai berkeras untuk menginginkan kemerdekaan dan ditakutkan akan ada konflik yang keras baik dari fisik maupun moral sehingga pemerintah pusat mulai mengambil simpati dari masyarakat X dengan menawarkan otonomi khusus.
- d. Angka 9 pada merdeka: Dimana karena otonomi khusus yang pelaksanaan tidak sesuai dengan yang diharapkan seperti pemekaran dan ketentuan lain, sehingga masyarakat X mulai jenuh dengan harapan pelaksanaan otonomi sebagai langkah pengembangan Pembangunan daerah X. Sehingga keinginan untuk mandiri dan terlepas dari NKRI pun menjadi sangat kuat.
- e. Angka 0 pada otonomi: masyarakat X jelas menolak karena otonomi biasa yang sudah dijalankan selama 40 tahun oleh Pemerintah pusat terasa sangat menekan daerah X dan tidak mengembangkan daerah X hanya SDA-nya saja yang di eksploitasi ditambah pemerintah pusat sudah menurunkan otonomi khusus pada daerah X jadi pemberian otonomi dianggap sebagai penghinaan pemerintah terhadap daerah X.
- f. Angka 7 pada otonomi khusus: dimana masyarakat daerah X sudah jenuh dengan janji pemerintah tetapi berusaha untuk mencoba kembali, tentunya dengan perbaikan proses otonomi khusus yang

dijanjikan oleh pemerintah Pusat. Walaupun pada dasarnya masyarakat daerah X masih ragu dengan otonomi khusus.

Langkah Kedelapan:

Tentukan pilihan mana yang paling menguntungkan, seperti dicontohkan kasus daerah X, dinyatakan dalam satu alinea, seperti contoh berikut:

"Jadi setelah melihat bobot diatas terlihat angka 7,7 untuk otonomi khusus sebagai jalan keluar dari penawaran antar pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah X sebagai langkah damai dan harapan akan keadaan yang lebih baik walaupun dikedua belah pihak masih sangat ragu akan keadaan yang terjadi dimasa datang."

Langkah Kesembilan:

Buat analisa teori permainan, seperti dicontohkan dalam kasus daerah X seperti berikut ini:

- a. 3 alternatif: 1) menginginkan kemerdekaan; 2) kembali ke status otonomi biasa; 3) tetap pada status otonomi khusus.
- b. Daerah X menginginkan akan kemerdekaan karena memiliki kekayaan alam yang sangat melimpah sehingga menganggap akan lebih baik dengan lepas dari NKRI karena kekayaan alam mereka tidak dieksploitasi lagi dan mereka menikmati sendiri ditambah daerah X tidak memiliki keterikatan dengan NKRI atas dasar historis, ras, serta kebudayaan.
- c. Pemberian otonomi biasa dianggap sangat menghina karena pemerintah pusat telah memberikan status otonomi khusus kepada

mereka sehingga otonomi akan menunjukkan ketidakseriusan pemerintah pusat kepada keadaan masyarakat daerah X dan tentu otonomi biasa ditolak.

- d. Dengan sikap dari pemerintah untuk tidak akan memberikan kemerdekaan dan jika dipaksakan akan ditakutkan memberikan *security approach* kepada daerah X yang menciptakan potensi kekerasan kembali di daerah X maka otonomi khusus dijadikan langkah awal untuk peningkatan pembangunan baik dari sisi SDM dan kemajuan yang nantinya tidak menutup kemungkinan untuk memperbesar kesempatan ke arah kemerdekaan jika otonomi khusus ini tetap gagal dimata dunia internasional.

Langkah Kesepuluh:

Buat rekomendasi dengan berdasarkan skala prioritas dari variabel paling penting menurut hasil analisis, seperti contoh kasus daerah X berikut:

Ilustrasi 6. Contoh Indikator Utama Daerah X

Aspek	Indikator	Prioritas
Potensi Ekonomi Lokal		1
Demokrasi Lokal		2
Dstnya		Dstnya

- a. **Politik ekonomi lokal** menjadi variabel pilihan utama disebabkan apapun jenis perbaikannya tanpa perbaikan dalam bidang perekonomian masyarakat daerah X maka konflik akan terus berlanjut. Dimana ketidakpuasan penduduk daerah X terutama penduduk lokalnya, maka rasa benci terhadap pemerintah pusat akan berlanjut. Hal tersebut akan tetap mencerminkan keadaan yang

sekarang. Oleh karena itu, perbaikan penuh akan otonomi khusus mengenai masalah kesejahteraan masyarakat wajib dilakukan.

- b. **Birokrasi Pemda** dimana sebaik apapun perbaikan pada tiap variabel tersebut jika birokrasi Pemda masih tetap seperti sekarang, dimana hanya mementingkan kesejahteraan pribadi, tidak akan merubah keadaan karena kunci dari pembangunan otonomi ada di tangan birokrasi.
- c. **Demokrasi Lokal** pun menjadi awal menjungjung kembali kepercayaan masyarakat daerah X terhadap pemerintah pusat.
- d. **Potensi Konflik Etnis-Religius** menjadi dampak dari kurangnya variabel diatas.
- e. **Hubungan Pempus-Pemda** menjadi variabel akhir akan prioritas dari kondisi yang dituju dari variabel diatas. Dimana setelah variabel yang telah disebutkan diatas membaik, maka hubungan pempus-pemda akan menjadi mudah terjalin.

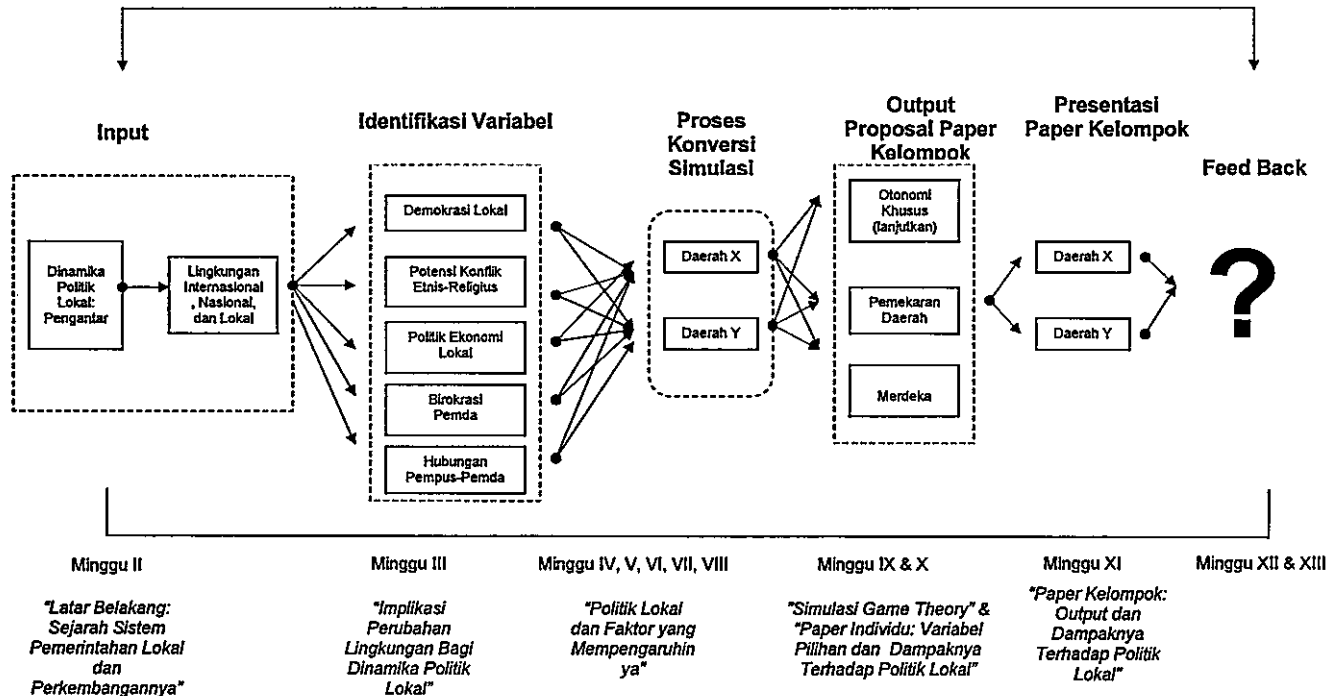
Langkah penutup akan berupa uraian langkah-langkah di atas yang dijabarkan dalam tulisan menjadi satu paper ilmiah.

Analisis teori permainan ini tidak terbatas dalam menganalisis studi kasus tentang pemberian status otonomi satu daerah. Namun, analisis ini dapat juga diaplikasikan ke dalam berbagai permasalahan dalam dinamika politik lokal, seperti:

- a. Pemilihan Kepala Daerah,
- b. Pemekaran,
- c. Dan lainnya.

Skenario berikut dapat menjadi panduan bagi pengajar dan mahasiswa untuk menganalisis studi kasus dalam dinamika politik lokal. Harap dicermati bahwa pemilihan topik harus menjadi kesepakatan bersama antara pengajar dan mahasiswa karena aspek senantiasa berubah, tergantung dari isu-isu berkembang saat dilakukan studi.

**CONTOH SKENARIO STUDI KASUS
PEMBERIAN STATUS OTONOMI DAERAH X
PENDEKATAN GAME THEORY
DINAMIKA POLITIK LOKAL**



Bibliografi

Encyclopedia Britannica, "Game Theory."

<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/224893/game-theory> (diakses 11 Maret 2010).

BAB

1

SEJARAH DAN MASA DEPAN DINAMIKA POLITIK LOKAL

1. Pendahuluan

Sejarah dan masa depan demokratisasi daerah di berbagai belahan dunia selalu berkaitan. Proses sejarah berliku di negara-negara Eropa Barat menuju demokrasi ternyata bersumber dari politik lokal kaum aristokrat, para tuan tanah, yang berjuang melawan kesewenang-wenangan kekuasaan mutlak raja mereka. Negara-negara lainnya, seperti Eropa Timur pasca perang dunia II memproklamirkan diri menjadi negara demokratis. menyusul upaya pemisahan negara-negara bagian dengan memerdekakan dirinya sendiri (negara-negara Balkan, negara bagian Uni Soviet, dan sebagainya). Artinya sejarah perkembangan demokratisasi di negara-negara yang diklaim sebagai sumber lahirnya demokrasi berpangkal dari politik lokal.

Tidak berbeda jauh dengan sejarah demokratisasi masyarakat barat, negara berkembang yang bergulat memperjuangkan diri

lepas dari cengkeraman penjajah kolonial seperti Spanyol, Portugal, Inggris, Perancis, dan Belanda di negara-negara semenanjung Iberia (Amerika Selatan), selalu penuh dengan gejolak politik lokal mempertentangkan antara kekuasaan kapitalis milik para *latifundista* (tuan tanah) dengan kaum sosialis revolusioner berjuang atas nama rakyat. Sedangkan di negara-negara di Afrika, dan Asia Timur, perjalanan menuju demokrasi masyarakat merekapun penuh dengan perjuangan kelompok-kelompok etnis memperebutkan sumber-sumber penghidupan yang tersebar luas di wilayahnya.

Di Indonesia, sejarah politik lokal hampir setua umur penjajahan kolonial, desentralisasi kekuasaan, dan administrasi pemerintahan itu sendiri. Bahkan apabila kita menelusuri jauh ke belakang, ke jaman kerajaan yang pernah berdiri dengan megahnya seantero nusantara, para bangsawan mempergunakan politik lokal untuk memperluas wilayah dan kekuasaannya. Sehingga politik lokal dapat dikatakan bukanlah barang baru dalam sejarah pembentukan karakter bangsa dan negara sampai detik tulisan ini dibuat.

Sejarah politik lokal Indonesia terbagi dalam beberapa tahapan masa, yaitu: penjajahan kolonial Belanda; penjajahan kolonial Jepang; pasca kemerdekaan tahun 1945; Republik Indonesia Serikat tahun 1948-1949; Demokrasi Parlementer; Demokrasi Terpimpin; Orde Baru; dan Pasca Orde Baru. Peristiwa-peristiwa bersejarah menandai hadirnya politik lokal di Indonesia akan diuraikan pada bagian berikut ini.

2. Masa Penjajahan Kolonial Belanda

Di awal masa penjajahan sebelum tahun 1903, pemerintah kolonial Belanda menerapkan aturan hukum berupa *Reglement op het Beleid der Regering van Nederlandsch Indie (Stb 1855/2)* yang sangat konservatif. Aturan tersebut menjelaskan tentang sentralisasi kekuasaan di Hindia Belanda bukan sebaliknya. Di samping menjalankan sentralisasi, dekonsentrasi memberikan kekuasaan kepada wilayah-wilayah administratif secara hirarkhis, namun hanya terbatas di pulau Jawa saja. Lahirnya istilah seperti *Gewest* kemudian berubah menjadi *Residentie*, *Afdeeling*, *District*, dan *Onder-district*, merupakan pertanda adanya bentuk perwakilan kewenangan pemerintah Belanda pada wilayah-wilayah di daerah jajahannya.

Sehingga, desentralisasi sesungguhnya bukanlah hal baru di bumi Indonesia, karena pada masa penjajahan kolonial Belanda di tahun 1903 para elit Eropa di Hindia Belanda diberikan wewenang mendirikan pemerintahan sendiri, namun secara terbatas. Kerajaan Belanda menerbitkan *Wethoudende Decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch Indie (Stb. 1903/329)*, lebih dikenal sebagai *Decentralisatiewet 1903*. Menurut Harry J. Benda (1966),³ pada saat itu, pemerintah Kolonial Belanda menciptakan bentuk pemerintahan kolonial bercirikan *beambtenstaat*, yaitu

³ Istilah "pribumi" atau disebut Benda sebagai "native" merupakan penyebutan bagi penduduk asli Indonesia mendiami suatu wilayah tertentu yang telah mendapatkan pendidikan Belanda berdasarkan politik etis. Namun pribumi tersebut tidak memiliki kemampuan cukup untuk dapat berdiri sendiri tanpa bergantung pada kaum penjajah Belanda. Diambil dari H. Schulte Nordholt, "Renegotiating Boundaries: Access, Agency and Identity in Post-Soeharto Indonesia," dalam *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 159 (2003), no: 4, Leiden, 550-589, Pdf copy, hal. 552. <http://www.kitlv-journals.nl/index.php/btiv/article/view/3098/3859> (diakses pada 24 Februari 2010). Lihat juga di Harry Benda, "The Pattern of Administrative Reforms in the Closing Years of Dutch Rule in Indonesia," *Journal of Asian Studies* 25:589-605.

suatu model pemerintahan Weberian, yang memandang negara sebagai contoh klasik dari satu organisasi administratif non politis dipenuhi oleh staf berasal dari bangsa Belanda sendiri dan penduduk "pribumi", walau sebenarnya dikendalikan sepenuhnya oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Salah satu bukti pengendalian sentralistis tersebut adalah undang-undang ciptaan bangsa penjajah tidak memberikan landasan apapun dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Hanya daerah-daerah besar sajarah mendapat perhatian dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Hindia Belanda. Selanjutnya, dapat ditebak bahwa titik berat penyelenggaraan otonomi daerah hanya fokus pada provinsi dan kabupaten besar saja.

Pada tahun 1922, terbit Undang-undang tentang desentralisasi, menjadi dasar lahirnya provinsi-provinsi baru dengan otonomi administratif cukup besar. Namun demikian Sutherland (1979)⁴ mengatakan bahwa pada saat itu, pembentukan negara Indonesia sama sekali bukan ditujukan untuk kepentingan bangsa Indonesia melainkan hanya untuk memelihara struktur penguasa penjajah Belanda saja melalui tangan-tangan *pamong praja* yang sangat mengabdikan bagi kepentingan penjajah. Oleh karena itu, pemberian otonomi tersebut bukanlah ditujukan memberikan jalan bagi pertumbuhan demokratisasi lokal, namun sebagai benteng penangkal nasionalisme saja. Pemberian kewenangan otonomi administratif hanya menimbulkan kekacauan belaka akibat semakin tajam perbedaan antara kaum aristokrat kolonial dengan pribumi dalam mengatur pemerintahan. Pada tahun 1931,

⁴ Diambil dari Takeshi Ito, "Institutional Choices in the Shadow of History: Decentralization in Indonesia," *World Resource Institute, Working Paper 34*, pdf copy (December 2007), hlm. 10. Seperti dikutip dari H. Sutherland, *The Making of a Bureaucratic Elite: The Colonial Transformation of the Javanese Priyayi*, Singapore: Heinemann Educational Books (1979).

pemberontakan kekuatan komunis di Jawa Barat dan Sumatera Barat memaksa penjajah kolonial menarik kembali kewenangan otonomi lokal ke sentral (sentralisasi).

Ciri dari sistem pemerintah kolonial sebelum kemerdekaan adalah sebagai berikut:

1. pemerintahan tidak langsung,
2. pemberlakuan aturan *double standart*, hukum eropa konservatif bagi elit Eropa dan hukum adat bagi pribumi,
3. berkembangnya elit pribumi berdasarkan garis keturunan kerajaan sebagai waki pemerintah kolonial di luar pulau Jawa,
4. isolasi gerakan nasionalis,
5. pengendalian ketat daerah-daerah pedesaan dan daerah luar Jawa oleh elit pribumi tradisional patuh pada kekuasaan kolonial.

3. Masa Penjajahan Kolonial Jepang

Pada masa pendudukan kolonial Jepang, daerah bekas jajahan Belanda terbagi menjadi tiga komando, yaitu:

1. Sumatera di bawah Komando Panglima Angkatan Darat XXV di Bukittinggi;
2. Jawa dan Madura di bawah Komando Panglima Angkatan Darat XVI di Jakarta;
3. Daerah lain di bawah Komando Panglima Angkatan Laut di Makassar.

Selanjutnya, pola pemerintahan pada masa setelah tahun 1943, kekuasaan sentralistis dipulihkan kembali, dengan kekuasaan

berada pada Gubernur Jenderal atau disebut dengan *Saikosikikan*. Aturan-aturan selanjutnya tentang pemerintahan daerahpun bikinan kolonial Belanda, dibuat sedemikian rupa sehingga daerah provinsi dan kabupaten hanyalah sebagai boneka-boneka yang taat pada keinginan pemerintahan kolonial Jepang atau Pemerintah Bala Tentara Jepang.⁵ Pemerintahan kolonial Jepang sepertinya tidak ingin mengambil resiko lebih besar dengan memberikan kekuasaan dan kewenangan pada kaum pribumi mengatur urusan di daerah masing-masing. Artinya pola pemerintahan lokal Indonesia di masa penjajahan kolonial Jepangpun tidak jauh dari nuansa sentralistis.

4. Masa Kemerdekaan 1945

Setelah Indonesia mendapatkan kemerdekaannya pada tahun 1945, Belanda yang terusir dari bumi Hindia Belanda karena kekalahannya melawan Jepang berusaha merebut kembali kekuasaannya di Indonesia. Segala dalih politikpun direncanakan demi merebut ambisi menduduki kembali bumi Indonesia, karena kerajaan Belanda masih memandang bahwa Indonesia sebagai koloninya. Di bawah tekanan dunia internasional, Belanda dipaksa menunaikan tanggung jawab moralnya sebagai eks-penjajah dengan membantu merancang tata administrasi pemerintahan negara Indonesia yang masih sangat belia. Pada saat itu, di bawah pengawasan Perserikatan Bangsa-Bangsa serangkaian misi perundingan antara pemerintah Indonesia dengan pemerintah kerajaan Belanda dijalankan. Negara-negara

⁵ Joseph Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 26-27. Seperti diungkapkan oleh Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Alumni: Bandung, 1978), hlm. 36-37.

kuat, seperti Inggris, memantau perkembangan perundingan dengan seksama.

Di masa perjuangan mempertahankan kemerdekaan Indonesia, negosiasi diplomatik terjadi antara pemerintah Indonesia dan pemerintahan kerajaan Belanda. Di bulan September 1946 perwakilan Indonesia memulai pertemuan dengan perwakilan pemerintah kerajaan Belanda di Linggarjati dengan difasilitasi oleh pemerintah Inggris. Pemerintah Belanda memaksa berlakunya sistem negara federal di Indonesia. Pada bulan Desember 1946 Negara Indonesia Timur dibangun atas dasar hasil Konferensi di Bali sebagai bagian dari cikal bakal negara federasi. Pada bulan Maret 1947, perundingan Linggar Jati ditandatangani, dengan isi bahwa pemerintah Belanda dan Indonesia harus bekerja sama mendirikan negara demokrasi yang berdaulat disebut dengan Negara Republik Indonesia Serikat (RIS). Negara RIS termasuk Republik Indonesia (Sumatera dan Jawa), Kalimantan, dan Negara Indonesia Timur¹. Ide tentang sistem negara federal tersebut dengan cepat diasosiasikan sebagai upaya pemerintah Belanda untuk mendestabilisasi Indonesia. Itikad buruk pemerintah Belanda untuk menjajah kembali Indonesia dilakukan dengan cara membagi-bagi Indonesia ke dalam unit-unit pemerintahan kecil sehingga lebih mudah dikontrol dan menghindari munculnya gerakan-gerakan nasionalis pro-kemerdekaan. Akan tetapi ada saja segelintir elit Indonesia yang masih menginginkan kekuasaan, membuka dirinya untuk membantu mensukseskan rencana Belanda tersebut⁶.

⁶ Lawrence S. Finkelstein, "The Indonesian Federal Problem," *Pacific Affairs* 24, no. 3 (1951): 288.

Ketika itu, banyak masyarakat Indonesia tidak puas dengan perundingan Linggarjati dan bergabung dalam perjuangan gerilya melawan tentara Belanda. Pada bulan Juli 1947 Belanda melanggar perjanjian Linggarjati dengan menyerang gerilyawan. Pada bulan Januari 1948, perjanjian Renville ditandatangani mengakhiri perang. Pada bulan Desember 1949 kembali lagi Belanda melancarkan serangan pada kota Yogyakarta, saat itu sebagai ibukota Republik Indonesia. Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Mohammad Hatta ditangkap dan dipenjarakan di pulau Bangka. Di tahun berikutnya, di bawah tekanan Perserikatan Bangsa-bangsa, pemerintah Belanda dipaksa membebaskan Soekarno, Hatta, dan lainnya. Setelah Konferensi Meja Bundar disponsori Perserikatan Bangsa-bangsa, maka Indonesia kembali menjadi negara kesatuan pada tanggal 27 Desember 1949.⁷

Politik Belanda saat itu adalah merumuskan Indonesia ke dalam negara-negara bagian sehingga terciptalah bentuk negara Federasi. Batas negara-negara bagian tersebut adalah mengikuti batas-batas garis provinsi sehingga terciptalah pemerintahan-pemerintahan regional bercirikan watak primordial dikuasai oleh elit penguasa daerah berdasarkan garis keturunan raja ataupun bangsawan.

Menurut hasil penelitian Adnan Buyung Nasution (2000), konsep federalisme pertama kalinya diperkenalkan oleh Ritsema van Eck, Kepala Kehutanan di Jawa pada masa pemerintahan kolonial

⁷ Arthur A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia 1945-1949* (The Hague, Bandung: W. van Hoeve Ltd, 1955), hlm. 24.

Belanda di Indonesia⁸. Saat itu konsep Ritsema yang juga mengikutsertakan nasib kelompok etnis luar Indonesia di bawah kekuasaan kerajaan Belanda, Curacao dan Suriname, dipertanyakan oleh Prof. Van Vollenhoven, Prof. Snouck Hurgronje, dan Prof. Colenbrander, yang intinya mengatakan bahwa ide Ritsema hanyalah untuk memenuhi maksud Belanda untuk meningkatkan kekuatannya dengan membagi Indonesia ke dalam kelompok-kelompok etnis.

Perdebatan muncul pada saat negosiasi antara pemerintah Belanda dan Indonesia dalam memperjuangkan nasib kedaulatan Indonesia selanjutnya. Para pengusung ide negara federal berargumen bahwa sistem federal memungkinkan setiap wilayah untuk mendapatkan kesempatan untuk membangun sistem pemerintahan yang sesuai dengan keunikan budaya dan latar belakang etnis mereka. Pada akhirnya, perdebatan mencapai puncak ketika Indonesia menjadi RIS yang hanya bertahan 3,5 tahun lamanya (1946-1949).

Menurut Nasution, ada 2 alasan kegagalan RIS yang memiliki 17 negara bagian yaitu:

1. Indonesia merasa dikhianati oleh Gubernur Jenderal Belanda Van Mook, karena pendirian negara miniatur di luar federasi: Pasundan, Jawa Tengah, Jawa Timur, Madura, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Riau, Bangka, Belitung, di luar kesepakatan antara pemerintah Indonesia dan Belanda, dan

⁸ Adnan B. Nasution, "Unitary and Federal States: Judicative Aspects," in *Unitary State Versus Federal State: Searching for an Ideal Form of The Future Indonesian State*, ed. Ikrar N. Bhakti dan Iriyeh H. Gayatri (Bandung: Mizan Media Utama, 2000), hlm. 38-48.

2. Tulisan Dr. Anak Agung Gde Agung, tokoh pemimpin dari wilayah Timur Indonesia, berisikan mengenai 3,5 tahun pelaksanaan federalisme di wilayah Timur Indonesia ternyata gagal memberikan hasil memuaskan.

Konsep politik lokal ciptaan Belanda tersebut menemui jalan buntu ketika penguasa lokal harus berhadapan dengan elit nasionalis revolusioner yang berjuang dalam kombinasi diplomasi dan gerilya sekaligus. Para elit nasionalis revolusioner tersebut sangat mencurigai itikad buruk pemerintah kerajaan Belanda untuk mengambil alih kembali kekuasaannya di Indonesia dengan politik memecah belah persatuan dan kesatuan bangsa. Maka di tahun 1950, negara federasi dinyatakan bubar dan kembali menjadi negara kesatuan.

5. Masa Demokrasi Parlementer

Pada masa demokrasi parlementer (1950-1959), lahir Undang-undang Nomor 1/1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah 1956, dengan alasan:

1. bahwa berhubung dengan perkembangan ketatanegaraan maka undang-undang pokok Pemerintahan Daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, perlu diperbaharui sesuai dengan bentuk Negara Kesatuan;
2. bahwa pembaharuan itu perlu dilakukan dalam suatu Undang-undang yang berlaku untuk seluruh Indonesia.⁹

Daerah otonom pun terbagi menjadi dua jenis: daerah swatantra

⁹ *Ibid.* Joseph Riwu Kaho, 2001, hlm. 36. Dikutip dari CST Kansil hlm. 48.

dan daerah istimewa dengan konsep otonomi riil yang memandang bahwa "kenyataan kehidupan masyarakat itu penuh dinamika dan pertumbuhan"¹⁰. Namun perkembangan situasi politik Indonesia masa itu kurang menguntungkan, perdebatan muncul di Dewan Konstituante antara tahun 1956 sampai tahun 1959 hampir membuat negara kesatuan kembali pecah. Perdebatan sangat tajam muncul di tahun 1957 ketika semua kekuatan politik dan partai dari berbagai ideologi politik menyatakan pendapatnya mengenai sistem negara. Sentimen tentang ide negara federasi Indonesia rancangan Van Mook masih hangat diperdebatkan, walaupun juga ada beberapa bagian dari sistem federal yang diterima oleh pendukung negara kesatuan. Akan tetapi, Dewan Konstituante kembali gagal mencapai kesepakatan, dengan partai besar seperti PNI, PKI, dan lainnya seperti Murba, IPKI, GPPS terlibat perdebatan sengit mematahkan argumen teoritis akan keberadaan negara federal. Partai pendukung ide negara federal seperti, Masyumi, PSII, Partai Buruh, dan Parkindo ternyata harus mengalah.

Pada akhirnya Negara Kesatuan disepakati sebagai pilihan dengan beberapa persyaratan, seperti:

1. penegakan demokrasi lebih berguna untuk meredam ketidakpuasan di berbagai daerah, melawan ketidakadilan, dan menghindari sentralisasi yang tidak seimbang, dan
2. wilayah-wilayah sedapatnya akan diberikan otonomi seluas-luasnya.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 37.

6. Masa Demokrasi Terpimpin

Selepas Dekrit Presiden di tahun 1959 diberlakukan, pemerintahanpun semakin mengarah pada demokrasi terpimpin. Pemerintah mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 6/1959 (disempurnakan) mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Dasar pemikiran undang-undang pemerintahan daerah adalah:

1. tetap mempertahankan politik dekonsentrasi dan desentralisasi, dengan menjunjung paham desentralisasi teritorial;
2. dihapuskan dualisme pimpinan daerah.

Artinya, pemerintah Indonesia saat itu tetap berkomitmen menjalankan kebijakan pelimpahan kewenangan tata pemerintahan ke daerah-daerah.

Perkembangan selanjutnya tentang pemerintahan daerah adalah terbitnya Undang-undang Nomor 18/1965 yang membagi habis daerah-daerah otonom di Indonesia ke dalam tiga tingkatan:

1. Provinsi dan/atau Kotaraya sebagai Daerah Tingkat I;
2. Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II;
3. Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III.

Namun demikian, The Liang Gie mengungkapkan beberapa kelemahan Undang-undang Nomor 18/1965 tersebut, antara lain:

1. politik desentralisasi masih mengandung apa yang disebut oleh Prof. John D. Legee sebagai *colonial flavor* (berbau kolonial), karena pemerintah pusat masih keras menunjukkan keinginan dan berusaha menancapkan serta memelihara kekuasaan di lingkungan segenap wilayah bawahannya;
2. Undang-undang Nomor 18/1965 masih meneruskan memakai

- istilah "rumah tangga" daerah dari masa lampau yang sangat kabur pemakaiannya;
3. Masih menggunakan istilah "pemerintahan sehari-hari" yang tidak tegas pemaknaannya;
 4. Menganut citra ketunggalan dan keseragaman, artinya penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia hanya diatur dengan satu peraturan saja dan isinya tidak memiliki pemahaman akan arti keberagaman tiap daerah; dan lainnya.

Sebagai penutup, The Liang Gie mengemukakan bahwa,

"....tampaknya tiada harapan besar bahwa di bawah UU desentralisasi yang baru itu di Indonesia dapat terselenggara pemerintahan Daerah yang jauh lebih maju daripada yang sudah-sudah."¹¹

7. Masa Orde Baru

Pada masa pemerintahan Orde Baru, lahir Undang-undang Nomor 5/1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dimana semangat sentralisasi pemerintahan justru semakin menjadi-jadi. Undang-undang tersebut memainkan peranan penting dalam memperluas kekuasaan pemerintah pusat ke daerah. Penunjukan para gubernur dengan latar belakang militer oleh Presiden Soeharto sangatlah menguntungkan kejayaan bisnis militer mengeksploitasi sumber daya alam yang ada di daerah. Para kepala daerah tersebut berlindung di balik doktrin dwifungsi ABRI yang ketika itu membenarkan peran militer aktif untuk terjun dalam pemerintahan sipil. Disamping para perwira militer

¹¹ *Ibid.* Joseph Riwu Kaho, hlm. 43-53. Lihat kembali di The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-undang Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, cetakan ketiga (Yogyakarta: Karya Kencana, 1979), hlm. 97-107.

menikmati jabatan puncak di daerah-daerah, para anggota militer pangkat lebih rendah memainkan peran mereka sebagai pelindung (*backing*) pengusaha-pengusaha pusat maupun lokal, menjual jasa pengamanan yang seringkali menimbulkan bentrokan dengan masyarakat sipil.

Di dalam masa kekuasaan Orde Baru, etnis cina Indonesia memperoleh perlakuan khusus, sehingga jurang ekonomi antara masyarakat keturunan etnis Cina dengan kaum pribumi menjadi sangat tajam. Lebih jauh lagi, masa pemerintahan Soeharto memunculkan model pembangunan daerah yang timpang antara masyarakat di belahan Indonesia bagian Barat (Jawa dan Sumatra) yang kaya dengan masyarakat di Indonesia bagian Timur yang melarat dan kelaparan (Kalimantan, Sulawesi, Timor Timur sebelum menjadi negara Timor Leste, dan Papua). Ketimpangan tersebut menjadikan pembangunan tidak merata di daerah pedesaan dan kemiskinan di daerah perkotaan, meningkatkan jumlah penduduk perkotaan sangat pesat.¹² Sehingga peningkatan gejala penyakit sosial seperti tindak kriminal, kemiskinan, dan masalah gizi dan nutrisi semakin menyeruak. Soeharto tidak dapat menyelesaikan permasalahan tersebut, sehingga muncul peristiwa berdarah Mei 1998 yang menurunkannya dari tampuk kepemimpinan puncak Indonesia.

¹² William R. Liddle, "Asia: Indonesia," dalam *Comparative Governance*, ed. W. Phillips Shively (USA: The McGraw-Hill Companies, 2005), hlm. 200.

8. Masa Pasca Orde Baru

Terhitung sejak itu, pada tahun 1999, Indonesia mencatatkan sejarah dalam memasuki era desentralisasi sesungguhnya. Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi membuka peluang politik lokal mencari jalan keluar menuju kemandirian daerah. Dapat dibayangkan semangat *euphoria* putra-putra daerah memindahkan kekuasaan dari pusat ke daerah berarti juga memberikan kesempatan mereka untuk menjadi "raja-raja" baru daerah. Tidak sedikit daerah-daerah dengan sumber daya alam kuat berencana memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Langkah-langkah strategis Presiden Habibie saat itu selain memberikan kebebasan pers, kebebasan mendirikan partai-partai politik, pemilu bebas, dan pemberian referendum bagi masyarakat Timor Timur yang berujung lepasnya provinsi termuda Indonesia tersebut menjadi merdeka sepenuhnya. Dengan demikian Undang-undang Nomor 22/1999 telah memberikan dasar-dasar pemerintahan desentralisasi administratif yang sangat banyak kelemahannya.

Menurut Michael Malley (2004) dan Turner et al (2003), aturan-aturan mengenai pemerintahan daerah tersebut mengandung kelemahan karena tidak mengikutsertakan masukan dari daerah-daerah¹³. Sekelompok elit bekerja secara tergesa-gesa

¹³ Michael S. Malley, "The Origins of Indonesian Decentralization." makalah, KITLV/LIPI conference. "Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Soeharto Indonesia." (Jakarta 20-22 Desember 2004). Lihat juga Mark Turner et al., *Decentralization in Indonesia: Redesigning the State*, (Canberra: Asia Pacific Press, 2003).

melahirkan model desentralisasi ala Barat. Desentralisasi tersebut memang sengaja dirancang atas dasar titipan dari pemikiran-pemikiran Barat yang sangat itu sangat ingin memberlakukan model desentralisasi mereka ke negara-negara berkembang. Institusi-institusi internasional yang didanai oleh negara-negara maju berlomba-lomba menggelontorkan bantuannya bagi keniscayaan proses desentralisasi di Indonesia tanpa memperhatikan sendi-sendi kelembagaan di Indonesia yang sama sekali lemah dan tidak demokratis.

Pemaksanaan model desentralisasi Barat tersebut sangat didukung oleh institusi semacam IMF dan World Bank yang memang memiliki kepentingan menggolkan skema bantuan keuangan untuk menolong ekonomi negara berkembang yang mengalami krisis pasca gonjang ganjing moneter 1997. Akibatnya, desentralisasi mengobarkan konflik lokal karena terjadi banyak kesalahpahaman interpretasi di kalangan pejabat daerah yang menginginkan perluasan kekuasaan dibandingkan sebaliknya.

Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (2007) mengatakan bahwa dari sudut pandang tertentu Undang-undang tahun 1999 itu menghidupkan kembali proses desentralisasi yang sempat terhenti di akhir 1950-an.¹⁴ Akan tetapi bila kita memandang dari sudut pandang lainnya, justru desentralisasi seperti memindahkan pola politik lama *devide et impera* di masa lalu ke dalam pemerintahan pusat yang bertindak seolah-olah sebagai pemecah belah kesatuan daerah-daerah.

¹⁴ Henk S Nordholt, dan G. vanKlinken (eds.). *Politik Lokal di Indonesia* (Jakarta: KITLV-Jakarta dan Yayasan Obor Indonesia, 2007), Pendahuluan.

Pada prinsipnya, Undang-undang Nomor 22/1999 berusaha mendekatkan pemerintahan daerah agar lebih responsif kepada rakyatnya dan memberikan ruang transparansi lebih besar demi mencapai devolusi kekuasaan. Peran pemerintah pusat hanyalah terbatas sebagai penjaga malam saja karena sisa tanggung jawab setelah menjadi urusan daerah adalah meliputi: pertahanan keamanan nasional, kebijaksanaan luar negeri, masalah-masalah fiskal dan moneter, perencanaan ekonomi makro, sumber-sumber alam, kehakiman, dan agama. Daerah memiliki kewenangan mengurus pekerjaan umum, pendidikan dan kebudayaan, pemeliharaan kesehatan, pertanian, perhubungan, industri, perdagangan, investasi, masalah-masalah lingkungan, koperasi, tenaga kerja, dan tanah (Ray dan Goodpaster, 2003).¹⁵

Di masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri, masalah desentralisasi semakin mencuat ke permukaan dengan bantuan liputan berbagai media. Masalah-masalah seperti korupsi, kepala daerah yang memainkan politik uang ketimbang melaksanakan janji pada konstituennya, kemudian wakil rakyat yang hanya mementingkan 'perut' sendiri, memaksa pemerintahannya melahirkan undang-undang 'penangkal' baru, yaitu Undang-undang Nomor 32/2004 dan 33/2004, masing-masing tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Menurut Malley (2004), pemerintahan Megawati bukanlah mengamandemen undang-undang yang ada, tetapi malah menggantinya sama sekali. Sekalipun demikian,

¹⁵ David Ray dan G. Goodpaster, "Indonesian Decentralization," dalam *Autonomy and Disintegration in Indonesia*, diedit oleh Damien Kingsbury dan Harry Aveling (London: RoutledgeCurzon, 2003).

perubahan tidak banyak memunculkan gejolak berarti, bahkan terbilang tidak mengalami hambatan berarti karena pemilu Bupati pertama di bulan juni 2005 berlangsung lancar. Pilkada memilih pemimpin daerah secara langsung bukan simbol-simbol partai seperti masa lalu mendorong masyarakat secara aktif berpartisipasi dalam kampanye dan datang berduyun-duyun mencoblos calon pilihannya di bilik-bilik pemilihan.

Masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono diwarnai dengan kebijakan-kebijakan desentralisasi bernama pemekaran. Pemekaran adalah nama yang dipergunakan dalam proses desentralisasi yang menciptakan unit-unit administratif baru di dalam provinsi-provinsi dan distrik-distrik yang telah ada sebelumnya. Istilah tersebut mungkin meniru sistem *redistricting* di Amerika Serikat yang berarti pembentukan kembali distrik-distrik.¹⁶ Proses *redistricting* di Amerika Serikat sama sekali bukan hal yang spesifik karena setiap tahun pemilihan hampir dapat dipastikan karena perubahan laju pertumbuhan penduduk, urbanisasi, imigrasi, dan emigrasi, sehingga peta wilayah pemilihan harus selalu disesuaikan. Lain halnya dengan proses serupa di negara-negara Afrika terutama Nigeria, pemekaran hampir selalu dikaitkan dengan maksud-maksud politis tertentu seperti penguasaan sumber-sumber daya alam, kekuasaan segelintir elit daerah, dan peluang mendapatkan alokasi bantuan dana dari pusat.

¹⁶ Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken, *Politik Lokal di Indonesia* (Jakarta: KITLV dan Yayasan Obor Indonesia, 2007). Lihat di <http://www.libpurdue.edu/govdocs/redistricting.html> (diakses 2008).

Ketika di tahun 2008 Mahkamah Konstitusi menyetujui tinjauan yuridis (*judicial review*) terhadap Undang-undang 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memperbolehkan calon independen berkompetisi dalam ajang pemilihan kepala daerah dengan calon-calon kader partai politik, politik lokal seperti tidak terpisahkan dari proses politik dan demokrasi di Indonesia. Selama ini, menurut ketentuan perundangan dalam UU tersebut, calon kepala daerah hanya boleh diajukan oleh partai politik sehingga calon-calon lain di luar partai politik tidak diberikan kesempatan sama sekali maju dalam pilkada. Momen bersejarah ini sangat penting bagi terbukanya ruang partisipasi masyarakat lokal dalam memilih pemimpin dambaannya. Figur-figur partai politik akan dipaksa lebih memperhatikan aspirasi masyarakat ketimbang ambisi pribadi dan partai pengusungnya.¹⁷

Walaupun demikian, jalan panjang masih harus dibenahi guna menggolkan calon-calon independen kepala daerah dalam pilkada masing-masing daerah. Aturan main dan batasan-batasan etika pengajuan calon masih terbentur dengan pola pemilihan lama yang mengandalkan kekuatan mesin-mesin politik partai dan uang sebagai jaminan kemenangan calon. Alhasil, calon independen sangatlah sulit memenangkan pilkada tanpa kehadiran partai politik pendukung.

¹⁷ Adi Wibowo, *Pilkada : Masa Depan Politik dan Demokrasi* (Sabtu, 2008), pada <http://adibowopbhm1.blogspot.com/2008/05/pilkada-masa-depan-politik-dan.html> (diakses 30 July 2008)

Padahal, terbukanya ruang bagi calon independen merupakan ajang pembelajaran masyarakat lokal menjalankan demokrasi sesungguhnya. Sejalan dengan fitrahnya berdemokrasi akan kembali kepada rakyatnya juga. Masyarakat berpartisipasi aktif dalam proses kehidupan sosial dan politik negaranya begitupun di tiap daerah tempat mereka tinggal. Keadaan seperti itu akan mendorong demokrasi ke level lokal. Tarik ulur antara proses demokratisasi pusat dan lokal serta interaksinya dengan sistem demokrasi di luar Indonesia, menghasilkan dinamika. Selain itu, desentralisasi terjadi di seluruh pelosok kabupaten dan kota di Indonesia turut menghasilkan dinamika politik lokal.

Menguatnya politik lokal dapat dilihat dari gegap gempita pelaksanaan pilkada yang di tahun 2008 ini serentak terjadi di hampir 300-an lebih kabupaten/kota di ke-33 Provinsi. Dapat dibayangkan berapa energi, waktu, dan uang bermain dalam kontes demokrasi lokal tersebut. Pertanyaan selanjutnya adalah seberapa jauh kemanfaatan proses demokratisasi lokal tersebut bagi pembelajaran politik bagi masyarakat lokal yang bukan hanya sebatas menyuarakan kepentingannya saja. Namun lebih jauh, terlibat dalam setiap pengambilan keputusan yang akan berdampak pada kehidupan mereka.

Untuk itu, pemahaman akan dinamika politik lokal sangatlah dibutuhkan bagi para pengambil keputusan dan pelaksana kebijakan di daerah demi mewujudkan tata pemerintahan demokratis dan kesuksesan proses desentralisasi politik dan administratif di Indonesia. Sehingga kekuatan bangsa Indonesia bukan lagi harus didefinisikan secara terpusat seperti masa lalu,

akan tetapi dari masyarakat lokallah segala proses politik dimulai seperti ungkapan dari seorang juru bicara Kongres (Dewan Perwakilan Rakyat) Amerika Serikat periode (1977-1987), Thomas Phillip "Tip" O'Neill, Jr., "*all politics is local.*"

9. Bahan dan Pertanyaan Diskusi

Setelah pembelajaran Bab 1 selesai, mahasiswa diwajibkan untuk membaca bahan bacaan dan menjawab pertanyaan di bawah ini.

Bahan Bacaan

Politik Lokal

Vedi R. Hadiz

**Research Fellow, Asia Research Centre, Murdoch University, Perth,
Australia**

Selama puluhan tahun kita terbiasa untuk menjelaskan fenomena politik di Indonesia melalui kacamata yang amat Jakarta-sentris. Dengan kacamata ini, politik Indonesia tidak lain adalah politik Jakarta, dan politik daerah atau lokal hanyalah akibat sampingan peristiwa-peristiwa yang terjadi di Ibu Kota.

Terpusatnya kekuasaan ekonomi dan politik di Jakarta, dan begitu kokohnya kontrol pusat terhadap daerah memang menyumbang terhadap menguatnya perspektif semacam ini.

Kini kekuasaan rezim Orde Baru yang sangat sentralistis sedang goyah setelah jatuhnya Soeharto. Akibatnya, kemampuan pusat kekuasaan untuk mengontrol secara ketat segala aspek kehidupan rakyat sampai ke pelosok-pelosok daerah juga menyusut. Hal ini tidak berarti bahwa kekuasaan pusat telah sima, tetapi bahwa kendali yang dimilikinya barangkali tidaklah semutlak dulu.

Dengan demikian, kita patut mencermati perkembangan politik di daerah—termasuk aneka ragam kerusuhan dan keresahan yang sering membawa pertumpahan darah akhir-akhir ini—tanpa selalu menganggapnya sebagai cerminan belaka dari apa yang sedang terjadi di Jakarta. Tiap daerah memiliki sejarah sosial, politik, dan ekonominya sendiri yang, meskipun bertalian erat dengan perkembangan di Jakarta, mewariskan bentuk-bentuk konflik sosialnya sendiri, lengkap dengan luka dan duka yang mungkin telah menahun tetapi luput dari perhatian pengamat.

Barangkali kasus Banyuwangi, Kupang, Poso, dan lain sebagainya berhubungan dengan rekayasa politik kekuatan-kekuatan yang bertarung di Jakarta, sebagaimana disinyalir banyak pihak. Bahkan kemungkinannya cukup besar. Namun kita tidak bisa memahami kasus pembantaian seperti yang terjadi di Jawa Timur, misalnya, lengkap dengan segala histerianya, tanpa berusaha mengerti dinamika dan sejarah politik lokal di daerah itu. Dinamika lokal itu mencakup berbagai kecenderungan yang telah terpendam jauh di bawah permukaan karena kontrol pusat yang represif selama puluhan tahun. Kontrol semacam ini telah menampilkan "stabilitas" seragam tetapi semu yang menutupi berbagai gejolak, amarah, dendam, kecemburuan, dan kepedihan yang hidup di masyarakat selama ini. Meskipun berbagai peristiwa kerusakan di daerah belakangan ini mungkin saja berkaitan dengan rekayasa sekelompok elite politik, tetap ada "sesuatu" yang menjadi obyek rekayasa tersebut. "Sesuatu" tersebut sulit ditangkap dengan pengamatan yang terlampau Jakarta-sentris dan menyepelekan dinamika lokal.

Menyusutnya kemampuan pusat untuk mengendalikan segala aspek kehidupan rakyat di kepulauan Nusantara, yang masyarakatnya amat kompleks dan majemuk, ini membawa beberapa konsekuensi. Pertama, rekayasa dari pusat pun bisa saja melahirkan akibat yang tidak sepenuhnya dapat dikendalikan oleh yang melakukan rekayasa. Sehingga, rekayasa yang direncanakan dengan rapi pun memiliki risiko yang tak dapat diperkirakan sepenuhnya. Kedua, perkembangan di daerah-daerah di masa mendatang mungkin saja semakin lepas dari kendali mutlak elite politik di Jakarta, dengan berbagai akibat baik atau buruk. Sebagai analogi, kita dapat membayangkan keadaan yang ditemui, misalnya di Thailand atau Filipina dewasa ini, negeri-negeri yang dilandai oleh elite-elite politik, bisnis, bahkan militer lokal yang mempunyai kekuatan tawar-menawar tertentu dengan elite pusat.

Dibandingkan dengan kedua negeri tetangga tersebut, kekuasaan di Indonesia memang jauh lebih sentralistik selama beberapa dekade terakhir ini. Sebagai gambaran, apabila kita pergi ke desa-desa yang terpencil di Indonesia, kita masih menemukan simbol-simbol negara, lambang Golkar, dan sebagainya. Tetapi apabila kita pergi ke desa-desa serupa di Thailand ataupun di Filipina, kita merasakan bahwa negara telah lenyap karena tidak ada tanda-tanda fisiknya.

Perkembangan sebagaimana digambarkan di atas bisa berakibat baik ataupun buruk. Berkurangnya pemusatan kekuasaan adalah baik sepanjang animo untuk demokratisasi ekonomi dan politik dapat muncul di daerah dengan lebih kuat, seiring dengan agak menyusutnya kontrol yang represif. Lebih baik lagi kalau animo ini justru mempengaruhi peristiwa dan perkembangan di pusat ke arah yang positif. Misalnya, tuntutan masyarakat di Aceh atau Riau, yang kaya sumber daya alam, memaksa pemerintah pusat untuk lebih serius berpikir tentang otonomi daerah.

Tetapi perkembangan semacam ini dapat juga berdampak buruk apabila yang terjadi adalah kemunculan elite-elite lokal yang selain lebih lepas dari kendali

pusat juga masih lepas dari kendali masyarakat lokal. Bisa jadi, para bupati atau kepala desa menjadi orang-orang yang betul-betul mempunyai personal fiefdom, atau para komandan Koramil menjadi semacam warlord lokal, yang meneruskan ke tingkat yang lebih tinggi lagi praktek penyalahgunaan kekuasaan yang selama ini juga berlangsung.

Sebenarnya semua ini tidaklah baru sama sekali. Sebelum Orde Baru, situasi yang mirip juga kita temui di Indonesia, walaupun dalam konteks perkembangan sosial, politik, dan ekonomi yang sangat berbeda. Pada masa Orde Baru ini pun, kita mengetahui bahwa terdapat banyak kesenjangan antara kebijaksanaan di tingkat pusat dan kenyataan yang kita temui di daerah. Misalnya, ketika beberapa tahun yang lalu pemerintah pusat sedang giat berusaha menampilkan kesan terjadinya reformasi di bidang perburuhan dan hak asasi manusia, untuk menanggapi kritik luar negeri yang pedas, di Jawa Timur justru terjadi kasus Marsinah.

Tetapi kemungkinan meningkatnya makna politik lokal tidak harus menyebabkan kita khawatir tentang disintegrasi nasional. Keduanya tidak harus berjalan seiring. Apakah penyusutan kemampuan pusat akan berdampak positif atau negatif amat tergantung pada berbagai perkembangan yang tengah berlangsung saat ini. Yang jelas, segala dendam, kecemburuan, amarah, dan sebagainya, yang hidup dalam masyarakat perlu ditangani dengan bijaksana. Untuk mencegah hal-hal yang terburuk, mungkin kita bisa mulai dengan pemilu yang benar-benar jujur dan adil. Setidaknya, dengan ini masyarakat dapat mulai belajar untuk mengembangkan budaya mengontrol dan menuntut pertanggungjawaban dari mereka yang berkuasa, baik di tingkat lokal maupun nasional. Dengan demikian, ekspresi kegelisahan tidak perlu selalu diidentikkan dengan kerusuhan.

Pertanyaan

1. Berdasarkan bahan bacaan di atas, bagaimana anda menyikapi perkembangan dinamika politik lokal?
2. Apa saja faktor yang menentukan di dalam dinamika politik lokal, jelaskan.
3. Tentukan kasus yang akan anda analisis dalam dinamika politik lokal.
4. Tentukan 5 faktor penentu yang dapat anda jadikan aspek di dalam studi kasus dinamika politik lokal.

Kumpulkan jawaban pertanyaan anda dalam kelompok. Hasil kompilasi jawaban mahasiswa yang sudah dirangkum,

Bibliografi

- Benda, Harry. "The Pattern of Administrative Reforms in the Closing Years of Dutch Rule in Indonesia." *Journal of Asian Studies* 25:589-605.
- Finkelstein, Lawrence S. "The Indonesian Federal Problem," *Pacific Affairs* 24, no. 3 (1951).
- Gie, The L. *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-undang Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, cetakan ketiga (Yogyakarta: Karya Kencana, 1979)
- Hadiz, Vedi. R. "Politik Lokal." *Tempo Interaktif* (2008).
<http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/1999/01/26/KL/mbm.19990126.KL93301.id.html> (diakses 2 Februari 2010).
- Ito, Takeshi. "Institutional Choices in the Shadow of History: Decentralization in Indonesia." *World Resource Institute*, Working Paper 34, pdf copy (December 2007).
- Kaho, Joseph R. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001.
- Kansil, C.S.T. dan Christine. S.T. Kansil. *Pemerintahan Daerah di Indonesia: Hukum Administrasi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika. 2006.
- Liddle, William R. "Asia: Indonesia," in *Comparative Governance*. Editor W. Phillips Shively. USA: The McGraw-Hill Companies, 2005.
- Malley, Michael S. "The Origins if Indonesian Decentralization." Makalah, KITLV/LIPI conference. "Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Soeharto Indonesia." (Jakarta 20-22 Desember 2004).
- Muslimin, Amrah. *Ichdisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*. Penerbit Djambatan: Jakarta:, 1960.

_____, Amrah. *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*. Alumnus: Bandung, 1978.

Nasution, Adnan B., "Unitary and Federal States: Judicative Aspects," dalam *Unitary State Versus Federal State: Searching for an Ideal Form of The Future Indonesian State*. Editor Ikrar N. Bhakti dan Iriyeh H. Gayatri. Bandung: Mizan Media Utama, 2000.

Nordholt, Henk S. dan Gerry vanKlinken (eds.). *Politik Lokal di Indonesia* (Jakarta: KITLV-Jakarta dan Yayasan Obor Indonesia, 2007. Editor Aniew Baswedan. Lihat di <http://www.libpurdue.edu/govdocs/redistricting.html> (diakses 2008).

_____, Henk. Schulte, "Renegotiating Boundaries; Access, Agency and Identity in Post-Soeharto Indonesia." Dalam *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 159 no: 4, Leiden (2003): 550-589, Pdf copy. <http://www.kitlv-journals.nl/index.php/btlv/article/view/3098/3859> (diakses pada 24 Februari 2010).

Ray, David dan G. Goodpaster. "Indonesian Decentralization." Dalam *Autonomy and Disintegration in Indonesia*, diedit oleh Damien Kingsbury dan Harry Aveling, London: RoutledgeCurzon, 2003.

Schiller, Arthur A. *The Formation of Federal Indonesia 1945-1949*. The Hague, Bandung: W. van Hoeve Ltd, 1955.

Sutherland. H. *The Making of a Bureaucratic Elite: The Colonial Transformation of the Javanese Priyayi*. Singapore: Heinemann Educational Books, 1979.

Turner, Mark et al. *Decentralization in Indonesia: Redesigning the State*. Canberra: Asia Pacific Press, 2003.

Wibowo, Adi. *Pilkada : Masa Depan Politik dan Demokrasi*. Sabtu, 2008. <http://adiwibowopbhm.blogspot.com/2008/05/pilkada-masa-depan-politik-dan.html> (diakses 30 July 2008).

BAB

2

IMPLIKASI PERUBAHAN LINGKUNGAN BAGI DINAMIKA POLITIK LOKAL

1. Pendahuluan

Desentralisasi telah berlangsung lebih dari satu dekade di Indonesia. Seiring dengan genderang reformasi politik dan administrasi, terbitnya Undang-undang Nomor 22/1999 Tentang Pemerintahan Daerah, memindahkan urusan dan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah menyebabkan perubahan sangat besar dalam tata hubungan pemerintah pusat-daerah. Titik berat desentralisasi pada level pemerintah kabupaten/kota meredusir pola kekuasaan berpangku pada pemerintah provinsi.

Permasalahan demi permasalahan muncul seiring dengan merebaknya semangat, *euphoria*, suka cita pemerintah kabupaten/kota menikmati setiap sisi potensial kekayaan alamnya tanpa berpikir bahwa sumber daya alam akan habis suatu waktu,

memperluas kewenangannya walaupun untuk itu harus bersinggungan dengan kewenangan daerah tetangganya. Permasalahan tersebut bila kita telisik lebih jauh, bahwa titik paling krusial adalah desentralisasi belum dapat menjamin kesejahteraan rakyat di daerah.

Namun demikian, persoalan desentralisasi di masa kini tidaklah khas karena di masa lalu, tepatnya pada periode masa pemerintahan transisi dari Republik Indonesia Serikat ke Negara Kesatuan Republik Indonesia, permasalahan pemekaran, konflik kewenangan antar elit daerah, pertentangan pusat dan daerah, selalu diwarnai oleh politik uang, dan praktik *cronyism*. Pada akhirnya, desentralisasi akhirnya seperti tidak peduli apa yang terjadi di masa lalu.

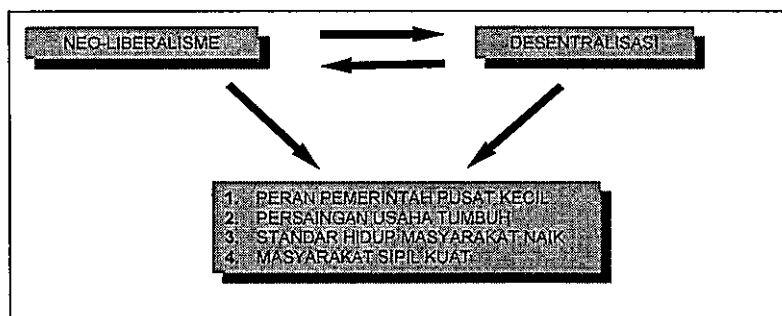
2. Konsep Desentralisasi: Antara Langit dan Bumi

Bila kita melihat ke belakang, peta politik global di tahun 1980an menunjukkan bahwa revolusi neo-liberal merebak ke seluruh dunia. Revolusi tersebut menyerang kepercayaan perananan negara sebagai pengatur di bidang kebijakan-kebijakan sosial dan ekonomi. Konsep *welfare state* dipertentangkan dengan konsep *limited government* yang diusung ideologi neo-liberal.

Kejatuhan tembok Berlin di Jerman semakin mengukuhkan kedigdayaan ideologi neo-liberal mengatasi sosialis, yang diakhiri dengan hancurnya episode perang dingin, dengan bubarnya negara sosialis komunis Uni Soviet pada tahun 1991. Sejalan dengan berakhirnya perang dingin, rejim otoriter di dunia ketigapun turut berakhir.

Prinsip neo-liberalisme dan desentralisasi merupakan dua konsep yang saling mendukung dalam mengakhiri peran negara seperti ilustrasi berikut ini:

Ilustrasi 7. Pertautan Prinsip Neo-liberalisme dan Desentralisasi



Neo-liberal membawa beberapa prinsip, diantaranya adalah memaksakan keterbukaan pasar, memperkecil peranan negara, dan menegakkan demokrasi lebih kuat. Diharapkan, ketiga prinsip utama tersebut dapat menumbuhkan masyarakat sipil kuat dan pemerintah skala kecil tanpa campur tangan politis. Tujuan akhirnya adalah terciptanya *good governance* dengan jaminan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam kehidupan sosial dan politik memperkuat sistem demokratis.

Masyarakat sipil kuat beserta pemerintahan yang berukuran kecil tanpa campur tangan politis merupakan prasyarat dari desentralisasi. Desentralisasi menginginkan peranan negara (pusat) kecil dan demokrasi kuat. Peranan negara kecil secara

logika neo-liberal akan membuka pasar, menumbuhkan perekonomian karena terdapatnya persaingan usaha, yang selanjutnya akan menaikkan standar hidup masyarakat.

Pandangan neo-liberal seperti ini digunakan untuk menjustifikasi pelaksanaan desentralisasi di negara dunia ketiga mendapat tentangan dari Robison dan Hadiz¹⁸ (2004), yang mengindikasikan kuatnya "sifat ilusi dari pandangan neo-liberalis ini, dan menunjukkan ketahanan oligarki-oligarki politis dan ekonomis di Indonesia."

Oleh karena itu perlu kita sadari bahwa konsep desentralisasi yang dihembuskan oleh Barat tersebut sebenarnya merupakan bentuk pendelegasian kewenangan pusat ke daerah yang tidak spesifik. Sejarah desentralisasi di Indonesia cukup panjang untuk menata struktur pendelegasian kewenangan antara pusat dan daerah, jauh sebelum ideologi neo-liberal merambah dunia. Sehingga, alasan bahwa desentralisasi diperlukan Indonesia untuk menata kembali struktur kelembagaan formal di daerah yang menyebabkan keruntuhan perekonomian Indonesia di tahun 1997, adalah tidak cukup.

Nordholt dan van Klinken (2007) mengatakan bahwa, "adalah terlalu simplisistis untuk menyimpulkan bahwa negara di Indonesia telah melemah sejak tahun 1998."¹⁹ Mereka mendasarkan

¹⁸ Richard Robison dan Vedi R. H., *Reorganizing Power In Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets* (London: RoutledgeCurzon, 2004). Seperti dikutip dalam Henk Schulze Nordholt dan Gerry v.K., "Pendahuluan," dalam *Politik Lokal di Indonesia*, diedit oleh Henk Schulze Nordholt dan Gerry van Klinken (Jakarta: KITLV-Jakarta dan Yayasan Obor Indonesia, 2007), hlm. 11.

¹⁹ Henk Schulze Nordholt dan Gerry v.K., "Pendahuluan," dalam *Politik Lokal di Indonesia*, diedit oleh Henk Schulze Nordholt dan Gerry van Klinken (Jakarta: KITLV-Jakarta dan Yayasan Obor Indonesia, 2007), hlm. 12.

kesimpulannya dari pengalaman berbagai negara berdekatan Indonesia yang terkena imbas krisis seperti Thailand yang sebelum kejatuhan perekonomiannya sudah memiliki bangunan institusi-institusi formal dan jaringan informal di tiap provinsinya penuh dengan aktifitas ekonomi dan politik illegal dan kerap diwarnai dengan tindak kriminalitas. Pendapat tersebut diperkuat oleh Mc Vey (2000) dan Phongpaichit et al. (1998), keduanya mengatakan, bahwa birokrat, politisi, militer, polisi, dan penjahat memelihara hubungan yang intim sehingga perbedaan profesi diantara mereka kabur.²⁰

Sehingga Indonesia pada tahun 1998 masih dapat dikatakan memiliki struktur kelembagaan daerah yang cukup memadai untuk suksesnya desentralisasi. Persoalannya, mengapa desentralisasi di Indonesia justru mengundang lebih banyak permasalahan ketimbang menyelesaikan masalah.

Genderang desentralisasi terlanjut ditabuh, tidak ada langkah mundur dapat dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Seperti halnya dikemukakan oleh Kent Eaton (2001) proses desentralisasi "selalu bergerak bolak baik di dalam garis lurus desentralisasi [sehingga] desentralisasi selalu bukan merupakan proses yang dapat dibalikkan, akan tetapi dapat dibalikkan bila berkenaan dengan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah" (*back and forth along the decentralization continuum....decentralization is always not an irreversible process,*

²⁰ Ruth McVey (ed.), *Money and Power in Provincial Thailand* (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies (NIAS), 2000). Phongpaichit, Pasuk, Sungsidh Priyaranangsan dan Nualnoi Treerat, *Guns, Girls, Gambling, Ganja: Thailand's Illegal Economy and Public Policy* (Chiang Mai: Silkworm Books, 1998). Seperti dikutip dalam Henk Schultze Nordholt dan Gerry v.K., "Pendahuluan," dalam *Politik Lokal di Indonesia*, dedit oleh Henk Schultze Nordholt dan Gerry van Klinken (Jakarta: KITLV-Jakarta dan Yayasan Obor Indonesia, 2007), hlm. 12.

but it is a reversible process between central and local regions),²¹ memberikan justifikasi bahwa Undang-undang Pemerintah Daerah Nomor 22/1999-pun dapat berubah seperti sekarang, yaitu menjadi Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 32/2004.

Perundangan baru, disebut juga Undang-undang Otonomi Daerah, menebar kecurigaan di antara elit pemerintah kabupaten/kota yang selama ini telah hidup dengan nyaman di bawah naungan perundangan lama. Ketenangan elit kabupaten/kota terusik mengingat Undang-undang Nomor 32/2004 kembali menarik kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam hal pengelolaan sumber daya manusia dan juga menggariskan secara jelas tata penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan titik singgung kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota yang selama berlakunya perundangan lama menjadi persoalan.

Perjalanan Undang-undang Nomor 32/2004 juga tidak mulus. Selain kecurigaan yang terus tumbuh di kalangan pemerintah kabupaten/kota terhadap pemerintah pusat dan provinsi sebagai penanggungjawab wilayah administratif dan perpanjangan tangan pemerintah pusat, tinjauan yuridis atau *judicial review* terhadap pasal pemilihan kepala daerah (pilkada) dari calon independen-pun bergulir di Mahkamah Konstitusi. Pengajuan tinjauan tersebut dilakukan oleh pihak-pihak independen minus dukungan partai politik yang merasa dirugikan dengan proses pilkada, mengharuskan pencalonan kepala daerah dari partai politik. Pasal tersebut bertentangan dengan semangat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang memberikan kesempatan

²¹ Lihat dalam Kent Eaton, "Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines," fotokopi. *Development and Change* 32 (2001).

sama kepada setiap warga negara untuk menduduki jabatan pemerintahan. Akhirnya Undang-undang Nomor 32/2004 diamandemen sebagian menjadi Undang-undang Nomor 12/2008.

Desentralisasi seperti bagai langit dan bumi, jauh antara harapan dengan kenyataan, bagi bangsa Indonesia, perubahan ke arah pemerintahan lebih demokratis di masa depan menjadi sekedar janji. Menurut Maria Dolores G. Alicia (2005), "kebijakan desentralisasi bertujuan mempercepat tercapainya tujuan-tujuan pembangunan dan demokrasi....melingkupi paling kurang empat hal: *pertama*, perluasan partisipasi dalam kegiatan politik, sosial dan ekonomi yang memperkuat proses demokrasi; *kedua*, perbaikan pelayanan umum yang makin efisien dan efektif; *ketiga*, perbaikan kinerja pemerintahan daerah melalui pertanggungjawaban publik, transparansi atas proses-proses kerjanya dan responsif atas kebutuhan dan aspirasi masyarakat; keempat, perluasan akses pada pengambilan keputusan politik bagi wilayah dan kelompok yang terpinggirkan sehingga distribusi sumber-sumber makin merata."²²

3. Desentralisasi Periode Transisi (1949-1950): Pembelajaran Dari Sejarah

Praktek pemerintahan daerah pada saat sesudah proklamasi kemerdekaan Indonesia, Indonesia mengalami pemerintahan dengan bangunan negara federasi. Republik Indonesia tidaklah

²² Maria Dolores G. Alicia, *Power, Participation and Development in Local Governance* (PnomPenh, Cambodia, 26 April 2005). Lihat juga di I Made Leo Wiratma, M. Djadjono, dan TA. Legowo, "Pendahuluan", dalam *Membangun Indonesia dari Daerah: Partisipasi Publik dan Politik Anggaran Daerah*, editor I Made Leo Wiratma, M. Djadjono, dan TA. Legowo (CSIS-JICA: Jakarta, 2007), hlm. 9.

berumur lama, karena susunan negara memang dirancang oleh Pemerintah Belanda untuk men-*fait-a-compli* pemerintah Negara Republik Indonesia (NRI) pada saat itu.

Pemulihan kedaulatan Indonesia dilakukan oleh Pemerintah Belanda pada tanggal 27 Desember 1949, dalam bentuk Republik Indonesia Serikat (RIS) sebagai bentuk komitmen kesepakatan dalam Konferensi Meja Bundar. Di dalam RIS, kedudukan NRI merupakan salah satu negara bagian penyusun RIS. Pemerintahan daerah diatur oleh masing-masing negara atau daerah bagian.

Pada transisi ini, pemerintah daerah mengalami dualisme kebijakan, yaitu pemerintah negara bagian Republik Indonesia (RI), berkedudukan di Yogyakarta, menjalankan pemerintahannya berdasarkan Undang-undang Nomor 22/1948 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan di akhir masa berlakunya RIS, sebelum penggabungan dengan NRI, Negara bagian yang tergabung dalam Negara Indonesia Timur (NIT) mengeluarkan peraturan pokok tentang pemerintahan daerah yaitu Undang-undang NIT Nomor 44/1950.²³ Peraturan baru tersebut menyebutkan bahwa ada 13 daerah-daerah yang telah terbentuk dengan peraturan yang disebut *Regeling tot vorming v/d Staat Oost-Indonesië*²⁴.

²³ Pada dasarnya Undang-undang NIT Nomor 44/1950 merupakan modifikasi dari Undang-undang Nomor 22/1948 yang menyesuaikan dengan keadaan di Negara Indonesia Timur.

²⁴ Amrah Muslimin, *Ichisar Perkembangan Otonomi Daerah: 1903-1958* (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1959), hlm. 39. *Regeling tot vorming v/d Staat Oost-Indonesië*, mengatur tentang cara-cara pemerintahan daerah-daerah yang menjadi cikal negara bagian pertama, yaitu Negara Indonesia Timur (Sulawesi Selatan, Minahasa, Kepulauan Sangih dan Talaud, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Bali, Lombok, Sumbawa, Flores, Sumba, Timor dan kepulauan sekitarnya, Maluku Selatan, dan Maluku Utara), didirikan Pemerintah Belanda

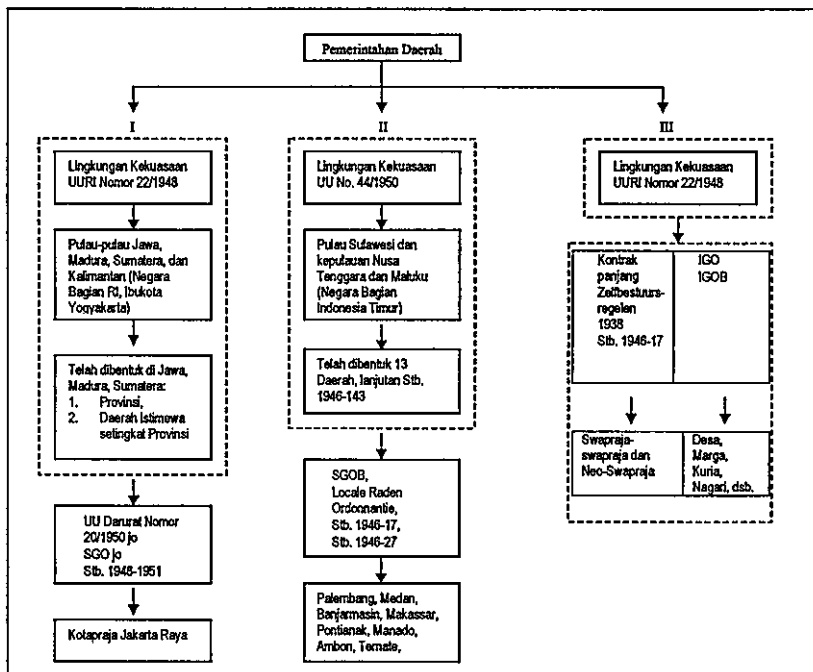
Pada tanggal 17 Agustus 1950, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dikembalikan, dengan meleburkan antara pemerintah RIS dengan NRI, diawali dengan penggabungan²⁵ negara bagian Jawa Timur, Sumatera Selatan, dan lainnya. Selain itu, penggabungan diupayakan agar pemberontakan yang muncul untuk memecah belah persatuan Indonesia seperti peristiwa Westerling di Bandung, Andi Azis di Makassar, dan Soumokil di Maluku Selatan, tidak bermunculan di daerah lainnya.

Untuk lebih lengkapnya, ikhtisar pemerintahan daerah di masa pemerintahan RIS, hasil konferensi Meja Bundar, seperti digambarkan pada tabel berikut:

pada akhir perang dunia II berdasarkan penetapan dalam Konferensi Malino di tahun 1946 dengan Stb. 1946-143.

²⁵ Upaya penggabungan ini mirip dengan *redistricting* di negara maju seperti Amerika Serikat, yaitu mencari batasan wilayah administratif baru sesuai dengan jumlah konstituen dan keperluan pemilihan umum (*electoral college*). Penggabungan datang dari inisiatif negara-negara bagian, bukan dari pemerintah RIS ataupun NRI, yang merasa tidak nyaman berada dalam ketidakstabilan politik akibat pemberontakan di beberapa wilayah Indonesia. Banyak dari negara-negara bagian kemudian memandang bahwa kembali ke negara kesatuan merupakan pemecahan masalah terbaik daripada menjadi negara serikat yang bergejolak.

Ilustrasi 8. Ikhtisar Pemerintahan Daerah Masa RIS



Sumber: Diolah dari Muslimin (1960: 44)

Sejarah negara federasi menjadi NKRI menandai berakhirnya upaya Belanda mengembalikan atau mempertahankan kekuasaannya di Indonesia. Sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22/1948 tentang Pemerintahan Daerah, maka perbedaan antara cara pemerintahan di kepulauan Jawa-Madura dan daerah di luar Jawa-Madura sedikit demi sedikit dihilangkan. Secara garis besar, pemerintah daerah di Indonesia pada tahun 1950 adalah sebagai berikut:

- Daerah Indonesia dibagi dalam 8 provinsi yang dikepalai oleh seorang Gubernur. Provinsi ini hanya daerah administratif saja.

- b. Daerah provinsi dibagi dalam daerah-daerah karesidenan. Oleh karena belum ada ketentuan baru tentang batas-batas dan jumlah karesidenan (sesuai Peraturan Peralihan UUD dan PP 1945 No. 2), jumlah karesidenan menurut batas-batas yang lama masih dilanjutkan, sebelum diadakan peraturan atau perubahan baru.
- c. Disamping Gubernur dan Residen diadakan Komite Nasional Daerah, yang asalnya hanya badan Pembantu dari Gubernur dan Residen.²⁶

Di masa transisi dari RIS kembali ke bangunan NKRI, desentralisasi di masa setelah kemerdekaan lebih diwarnai oleh derasnya arus desentralisasi politis dibandingkan dengan desentralisasi fungsional maupun kebudayaan²⁷. Dengan demikian, NKRI menggunakan semua aturan-aturan yang diwarisinya dari RIS walaupun mengundang konsekuensi terdapatnya kebijakan tumpang tindih tentang pemerintahan daerah, terhitung mulai dari Undang-undang Nomor 22/1948, Undang-undang NIT Nomor 44/1950, dan terakhir SGO, SGOB dan perundangan lainnya.

Baru setelah enam setengah tahun kemudian, pada tanggal 18 Januari 1957, terbitlah Undang-undang Nomor 1/1957 tentang

²⁶ Amrah Muslimin, *Ichisar Perkembangan Otonomi Daerah: 1903-1958* (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1959), hlm. 28.

²⁷ Ibid, hlm. 4. Definisi pada tahun 1980-an tentang desentralisasi meliputi: pertama, desentralisasi politik mengakui adanya hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri pada badan-badan politik di daerah-daerah, dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu; kedua, desentralisasi fungsional mengakui adanya hak pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, misalnya mengurus kepentingan perairan bagi golongan tani *subak* di Bali; dan ketiga, desentralisasi kebudayaan atau *culturele decentralisatie*, mengakui adanya hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat yang disebut *minoriteiten* menyelenggarakan kebudayaannya sendiri untuk mengatur misalnya pendidikan, agama, dan lainnya.

Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, berbicara mengenai satu undang-undang otonomi daerah menggugurkan perundangan sebelumnya yang tidak beraturan. Daerah-daerah swatantrapun²⁸ bermunculan, mengundang gejolak instabilitas politik di dalam negeri karena adanya terlalu dipaksakan. Undang-undang baru belum memuat ketentuan mengenai isi rumah tangga daerah swatantra, belum ada perincian urusan, hanya menyebutkan bidang-bidang urusan secara umum.

Dapat ditebak selanjutnya bahwa daerah-daerah swatantra terutama di luar Jawa-Madura, belum berpengalaman sehingga belum dapat bekerja karena tidak adanya penyerahan secara nyata kewenangan dari pemerintahan negara bagian RI di Yogyakarta yang telah diambil alih oleh NKRI sebagai pengganti RIS. Berseberangan dengan daerah swatantra dari hasil bentukan NIT, daerah-daerah tersebut diatur dengan menggunakan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah lebih rinci sehingga penyerahan urusan-urusan dengan berpedoman urusan di Jawa-Madura, dapat segera dilaksanakan.

Undang-undang Nomor 1/1957 mensyaratkan pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bertanggung jawab terhadap pemilihan dari:

- a. Kepala Daerah,
- b. Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,

²⁸ Ibid, hal. 59. Daerah swatantra adalah daerah-daerah otonom setingkat propinsi dan kabupaten/kota di Jawa-Madura dan Sumatera yang dibentuk oleh bekas Negara bagian RI berpusat di Yogyakarta sebelum dilebur ke dalam NKRI bersama dengan NIT dan Sumatra Timur. Pembentukan daerah swatantra sangat politis karena mengimbangi suara tuntutan rakyat di daerah yang sudah mengalami hidup otonom dalam pemerintahan daerah swatantra dalam bekas negara bagian bentukan Belanda di masa pre-federal, agar diberikan otonomi luas.

c. Anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD).²⁹

Masalah demi masalah desentralisasi dalam pemerintahan daerah bermunculan seiring dengan perkembangan sejarah yang tidak dapat meninggalkan warisan sejarahnya. Namun, para petinggi negeri ketika itu sepakat bahwa aturan yang simpang siur harus ditegaskan, sehingga perlu dibuat keseragaman di seluruh wilayah Indonesia. Undang-undang Nomor 1/1957 telah berusaha menunjukkan usaha menyeragamkan atau *uniformitet* di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sangat berseberangan secara prinsip dengan swatantra rancangan Pemerintah Belanda di masa lalu. Pemerintah Belanda menginginkan perbedaan-perbedaan perlakuan administratif di dalam daerah-daerah otonomnya dengan memberlakukan peraturan berbeda, sehingga menimbulkan gejala ketimpangan antara negara-negara bagian.

Tujuan menyeragamkan peraturan mengenai pemerintahan daerah adalah baik karena berusaha menghilangkan anasir-anasir jahat politik *divide et impera* Belanda terhadap daerah-daerah Indonesia. Perbedaan susunan administrasi pemerintah antara pulau ditiadakan, sehingga pemerintah NKRI dapat memulihkan kecurigaan akan adanya diskriminasi jilid II, menciptakan perbedaan antara satu daerah dengan daerah lainnya.

²⁹ Dewan Pemerintah Daerah berbeda dengan Dewan Perwakilan Daerah karena, yang pertama merupakan hasil pemilihan anggota DPRD sendiri yang bukan merupakan birokrat di daerah melainkan elit politik daerah, yang bertugas memegang kendali pimpinan di dalam pelaksanaan tugas pemerintahan swatantra sehari-hari. Sedangkan yang kedua, yaitu sebagai salah satu dari lembaga legislatif yang dibentuk menurut Amandemen UUD 1945, dipilih secara langsung oleh masyarakat daerah sebagai perwakilan suara daerah di parlemen.

Walaupun begitu, perjalanan sejarah mewarisi cerita lain karena di saat transisi dari pemerintahan RIS ke NKRI, ternyata taraf kemajuan dan kemampuan daerah berbeda-beda. Inilah yang seringkali terlupakan oleh pemuka negeri yang begitu cepatnya ingin melakukan perubahan atau *reform* sehingga justru menimbulkan sentimen diskriminasi pemerintah pusat terhadap daerah-daerah kepulauan Indonesia.

Perbedaan jelas terlihat dari pelaksanaan pemerintahan di daerah swatantra Jawa-Madura, dimana daerah-daerah tersebut sudah memiliki pengalaman menjalankan pemerintahan dari warisan administratif kolonial Belanda, yaitu adanya provinsi, kabupaten, dan desa otonom terutama di Jawa, telah mengalami pendemokrasian. Tidak demikian halnya dengan di luar Jawa-Madura, pemerintahan mengalami kemunduran karena kekurangan modal dasar pemerintahan yang cukup kuat. Pembentukan daerah swatantra di luar Jawa-Madura hanya dilakukan dengan penggabungan daerah-daerah administratif tanpa menghiraukan daerah-daerah swatantra lebih dahulu hidup di sana.

Akibatnya daerah-daerah swatantra luar Jawa-Madura terseok-seok perjalanannya, bahkan di Sumatera, kabupaten-kabupaten kota besar dan kota kecil yang seyogianya telah terbentuk dari hasil Undang-undang Nomor 22/1948, ternyata baru 7 tahun setelahnya terbentuk, yaitu di akhir tahun 1956.³⁰ Kabupaten-kabupaten yang telah ada sebelumnya setelah Indonesia merdeka tahun 1945, sudah ada, namun tidak berjalan karena kurang

³⁰ Ibid, hlm. 80-81.

pengalaman, miskin tenaga ahli, dan kekeringan sumber daya keuangan sendiri.

Pembentukan daerah swatantra di daerah bekas NIT juga sama nasibnya dengan daerah di luar Jawa-Madura, namun lebih parah karena tidak ada sama sekali pembentukan daerah baru. Pembentukan daerah swatantra lebih kepada pertimbangan politis, melahirkan daerah-daerah tingkat I Aceh, Irian Barat, Kalimantan Tengah, Sumatera Barat, Riau, dan Jambi.

Pemerintah pusat mengalami kesulitan besar dengan ide penyeragaman tersebut karena daerah-daerah swatantra di luar Jawa-Madura tidak mendapatkan perlakuan adil, menimbulkan kesalahpahaman, dianaktirikan, dan diulur-ulur waktu dalam pembentukannya. Persoalan demikian nampaknya bukan merupakan sesuatu yang istimewa karena negara Indonesia masih muda, perlu banyak belajar. Kecemburuan antara satu daerah dengan daerah lainnya akan memberikan pemahaman berharga akan bentuk desentralisasi yang lebih wajar dalam hal proporsi kewenangan maupun pengaturan batas wilayah administratif pemerintahan daerah.

Celakanya, mengapa persoalan desentralisasi di masa pemerintahan transisi RIS ke NKRI justru terulang di masa orde reformasi ketika kebijakan desentralisasi kembali menemukan momentumnya. Sepertinya, pemerintah Indonesia mudah melupakan sejarah yang begitu berharga agar tidak melakukan kesalahan sama di masa sekarang dan masa mendatang.

4. Analisis Game Theory: Persiapan Studi Kasus

Setelah mahasiswa menentukan case study berupa permasalahan yang akan dianalisis beserta aspek pada pertemuan pertama, langkah selanjutnya di dalam kelompok adalah:

1. menentukan indikator apa saja yang mungkin masuk di dalam setiap aspek
2. masukan indikator-indikator tersebut sebanyak mungkin ke dalam matriks tanpa melakukan pemilahan terlebih dahulu
3. Indikator-indikator kemudian disesuaikan tingkat kepentingannya dari yang paling penting sampai tidak penting.

Untuk keperluan persiapan studi kasus dapat menggunakan matriks seperti contoh berikut:

Ilustrasi 9. Contoh Matriks Persiapan Studi Kasus

Aspek	Indikator	Indikator
	Indikator	Indikator
Aspek 1	1. 2.	
Aspek 2	1. 2.	
Aspek 3	1. 2. Dstnya	

Urutkan indikator sesuai dengan tingkat kepentingannya mulai dari terpenting sampai kurang penting. Contoh:

1. terpenting
2. kurang penting
3. dstnya

Bibliografi

- Alicias, Maria D. G. *Power, Participation and Development in Local Governance*. PhnomPenh, Cambodia (26 April 2005).
- Eaton, Kent. "Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines," fotokopi. *Development and Change* 32 (2001).
- McVey, Ruth (ed.). *Money and Power in Provincial Thailand*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies (NIAS), 2000.
- Muslimin, Amrah. *Ichdisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*. Penerbit Djambatan: Jakarta, 1960.
- Nordholt, Henk S. dan Klinken, G. v. *Politik Lokal di Indonesia*. Editor Anies Baswedan. Jakarta: KILTV dan Yayasan Obor Indonesia, 2007.
- Phongpaichit, Pasuk, Sungsidh Priyiarangsarn dan Nualnoi Treerat. *Guns, Girls, Gambling, Ganja: Thailand's Illegal Economy and Public Policy*. Chiang Mai: Silkworm Books, 1998.
- Richard Robison dan Vedi R. H. *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: RoutledgeCurzon, 2004.
- Undang-undang NIT Nomor 44/1950
- Undang-undang Nomor 22/1948
- Wiratma, I Made L., M. Djadijono, dan TA. Legowo. "Pendahuluan", dalam *Membangun Indonesia dari Daerah: Partisipasi Publik dan Politik Anggaran Daerah*, editor I Made Leo Wiratma, M. Djadijono, dan TA. Legowo. CSIS-JICA: Jakarta, 2007.

BAB

3

OTONOMI DAERAH DALAM PERSPEKTIF DEMOKRATISASI LOKAL

1. Pendahuluan

Otonomi daerah sesungguhnya bertujuan mendekatkan rakyat terhadap pemerintahnya. Kedekatan pemerintah dengan rakyat berdampak positif terhadap meningkatnya pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat yang selama ini terabaikan karena sentralisasi kekuasaan. Demikian pula dengan demokratisasi lokal semestinya membawa perubahan besar terhadap kehidupan sosial politik masyarakat di daerah seiring dengan dibukanya saluran partisipasi politik dalam menentukan pemimpin, arah kebijakan, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Namun sungguh disayangkan karena demokratisasi lokal tidak sepenuhnya terlaksana seiring dengan tumbuh pesatnya otonomi

daerah. Bahkan indikasi dari peristiwa pilkada sebagai perwujudan kasat mata demokrasi lokal berakhir tanpa makna berarti bagi rakyat bahkan menimbulkan kerugian semata. Kenyataan seperti ini membuat kita bertanya apakah otonomi daerah mampu mendorong ke arah demokratisasi masyarakat? Ataukah demokrasi merupakan dampak dari otonomi daerah yang ternyata hanya menimbulkan masalah baru bagi masyarakat lokal? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, ada baiknya kita coba lihat ke belakang tentang arti penting demokrasi itu sendiri. Baru kemudian, kita lihat kapan demokrasi memasuki ranah politik lokal. Dilanjutkan dengan bagaimana demokratisasi lokal dan permasalahan yang ditimbulkannya.

2. Konsep dan Teori Demokrasi

Demokrasi lahir dari bangsa Yunani kuno yang mengedepankan gaya pemerintahan berdasarkan suara rakyat. Kata demokrasi berasal dari dua suku kata yaitu *demos* yang berarti rakyat dan – *kratein* yang berarti memerintah. Sehingga dapat kita simpulkan bahwa demokrasi adalah rakyat memerintah atau pemerintahan yang sering sekali dikatakan sebagai dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Namun demikian, demokrasi tersebut cenderung mengarah pada sistem pemerintahan agresif dan tidak stabil cenderung mengarah pada tirani³¹.

Sehingga para filsuf seperti Plato sekalipun tidak terlalu antusias mendukung ide demokrasi karena sangat tidak mungkin

³¹ Diambil dari Michael Rosen dan Jonathan W. (eds.), *Political Thought* (New York: Oxford University Press, 1999), hlm. 93. Seperti dikutip dari Plato, *The Republic*, translated by H.D.P. Lee (Penguin, 1955).

menciptakan pemerintahan rakyat tanpa menimbulkan konflik. Plato kemungkinan besar berpendapat bahwa demokrasi melahirkan pemimpin dan yang dipimpin dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat merupakan suatu impian belaka. Karena pada kenyataannya demokrasi hanya melahirkan segelintir orang mengatasnamakan seluruh rakyat. Legitimasi memerintah atas nama orang banyak tersebut ternyata akan melahirkan bentuk pemerintahan tirani ketimbang demokratis. Pandangan terhadap demokrasi sebagai pemerintahan mengacu pada kehendak rakyat merupakan ide demokrasi tradisional. Artinya demokrasi tradisional sangatlah bercirikan moral, pertimbangan emosional ketimbang rasional.

Dalam *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Schumpeter mengatakan kekurangan teori demokrasi klasik tersebut yang selalu menghubungkan antara kehendak rakyat (*the will of the people*) dan sumber serta bertujuan demi kebaikan bersama (*the common good*).³² Schumpeter kemudian mengusulkan "teori lain mengenai demokrasi" atau "metode demokrasi" memaknai demokrasi dari sudut prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya setiap individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh dukungan berupa suara rakyat. Begitupula dengan Robert Dahl (1978), mengatakan bahwa Demokrasi di negara Barat sudah sampai taraf gejala rakyat tidak memberikan suaranya, merupakan pencerminan

³² Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy* (USA: George Allen & Unwin Ltd., 1974), hlm. 13.

kestabilan sistem politik yang ada.³³ Dalam hal ini, konsep demokrasi sudah tidak melibatkan hanya emosi semata, akan tetapi bagaimana menggunakan akal sehat dalam menentukan demokrasi.

Konsep demokrasi telah mengalami perkembangan sejak definisi empirik Schumpeter dikemukakan, perdebatan akademis seputar demokrasi melahirkan definisi konsep paling beragam dalam ranah akademis. Berbagai studi mengenai demokrasi dalam ilmu politik dan sosiologi cenderung untuk menilainya dari sudut pandang berbeda-beda. Demokrasi tidak memiliki tolak ukuran pasti dalam pengukurannya karena membutuhkan konsensus baik dalam lingkup publik maupun akademik sekalipun. Sebagai contoh, pemerintahan Amerika Serikat yang memiliki agenda utama dalam mempromosikan demokrasi dalam kebijakan luar negerinyapun ternyata belum memiliki kesepakatan tentang makna demokrasi.³⁴ Karena itulah demokrasi masih menimbulkan perdebatan terutama dalam penerapannya di negara-negara berkembang.

Definisi demokrasi lainnya seperti dikemukakan oleh Ebenstein (1967) bercirikan:

- a. empirisme rasional,
- b. individu-oriented,
- c. negara sebagai alat,
- d. kesukarelaan,
- e. hukum di atas hukum,

³³ Robert Dahl, *Modern Political Analysis*, ed. ke-3 (New Delhi: Prentice-Hall of India, 1978), hlm. 106.

³⁴ Laza Kekic, *The World In 2007: The Economist Intelligence Units' Index of Democracy*, electronic copy (2007), hlm. 1.

- f. cara,
- g. persetujuan,
- h. persamaan.³⁵

Demokrasi akal sehat identik dengan demokrasi yang dipromosikan negara-negara Barat dalam hal ini Amerika Serikat. Menurut Donald Horowitz (2006), *"the world's only superpower is rhetorically and militarily promoting a political system that remains undefined-and it is staking its credibility and treasure on the pursuit,"* (negara superpower satu-satunya di dunia secara retorik dan militeristik mempromosikan sistem politik yang tetap tidak terdefiniskan sampai saat ini-dan hal tersebut mempertaruhkan kredibilitas dan sumber daya teramat berharga demi mencapai maksudnya).³⁶ Pengertian demokrasi di berbagai belahan dunia merujuk pada penegakkan demokrasi di Amerika Serikat mengalami distorsi makna karena dapat dipertukarkan dengan pengertian sangat sempit, semisal voting atau pemilihan umum semata. Padahal demokrasi sebagai suatu konsep memiliki pengertian lebih luas. Pencitraan demokrasi di AS sedemikian *absurd*-nya, sehingga dikatakan bahwa demokrasi merupakan instrumen penekan negara-negara Eropa Barat dan AS terhadap negara-negara lainnya di dunia.

Demokrasi sering dipertukar-maknakan dengan kebebasan, sehingga dapat dipergunakan keduanya sekaligus. Demokrasi bisa dilihat sebagai satu perangkat praktek dan prinsip yang sudah

³⁵ William Ebenstein, *American Democracy In World Perspective* (New York: Harper and Row, 1967).

³⁶ Donald L. Horowitz, (2006), hlm. 114. Seperti dikutip dari Laza Kekic, *The World In 2007: The Economist Intelligence Units' Index of Democracy*, electronic copy (2007), hlm. 1.

dilembagakan dan selanjutnya melindungi kebebasan itu sendiri. Demokrasi semestinya melibatkan konsensus di dalamnya, namun secara minimal persyaratan demokrasi terdiri dari: pemerintahan yang dipilih dari suara mayoritas dan memerintah berdasarkan persetujuan masyarakat, keberadaan pemilihan umum yang bebas dan adil, proteksi terhadap kaum minoritas dan hak asasi dasar manusia, persamaan perlakuan di mata hukum, proses pengadilan dan pluralisme politik.³⁷ Karakteristik dasar demokrasi seperti telah disebutkan di atas membukakan pandangan bahwa inti dari demokrasi adalah kebebasan rakyat dalam menentukan arah kebijakan pemerintah. Artinya demokrasi tidak hanya sekedar melibatkan kebebasan masyarakat dalam sistem politik, akan tetapi lebih dari itu, sampai dengan tata cara melibatkan rakyat dalam demokrasi.

Beberapa pihak mengatakan bahwa demokrasi hanya memberikan dikotomi antara negara demokrasi dan bukan demokrasi, padahal ukuran demokrasi amatlah beragam seperti halnya ukuran dikemukakan oleh organisasi pemeringkat demokrasi berpusat di AS, *Freedom House*, dengan indeks rata-rata, skala berkisar antara 1 sampai 7, mulai dari:

- a. *Political freedom* atau kebebasan politik (10 indikator),
- b. *Civil liberties* atau kemerdekaan warga negara (15 indikator),
seringkali dijadikan acuan dalam mengukur demokrasi.

Selain itu *Freedom House* memiliki konsep sempit mengenai *electoral democracy*, yaitu demokrasi dalam arti sangat minimal paling tidak memiliki karakteristik:

³⁷ Ibid, Laza (2007), hlm. 2.

- a. Sistem politik multi-partai kompetitif,
- b. Hak pilih setara bagi orang dewasa,
- c. Pemilihan umum dilaksanakan secara reguler, dijamin dengan pemberian suara secara rahasia, terjamin keamanannya, dan absennya kecurangan suara pada pemilu,
- d. Akses publik terhadap partai politik besar sampai ke pemilihnya sangat terbuka melalui media dan melalui kampanye terbuka.

Definisi sempit tersebut lebih merupakan pengembangan dari konsep Robert Dahl (1971) tentang *polyarchy*, dengan 8 ciri:

- a. hampir semua warga negara dewasa memiliki hak pilih,
- b. hampir semua warga negara dewasa dapat menduduki kantor publik,
- c. pemimpin politik dapat berkompetisi untuk memperebutkan suara,
- d. pemilihan umum harus bebas dan fair,
- e. semua penduduk memiliki kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam partai politik dan organisasi lainnya,
- f. semua penduduk dapat memiliki kebebasan mengekspresikan pendapat politiknya,
- g. informasi mengenai politik banyak tersedia dan dijamin ketersediannya oleh hukum, dan
- h. kebijakan pemerintah bergantung pada suara dan pilihan-pilihan lain.³⁸

³⁸ Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press., 1970), hlm. 2-9.

Sedangkan definisi *political freedom* lebih luas daripada *electoral democracy*, yaitu mengukur proses pemilihan umum dan pluralisme politik, sampai bagaimana memfungsikan pemerintah dan beberapa aspek dari partisipasi. *Political freedom* akan memberikan warna pada tingkat kesuksesan demokrasi di berbagai tempat, sehingga tidak ada demokrasi di satu negarapun dapat disamakan dengan negara lain.

Perbedaan kedua ukuran dari lembaga tersebut menimbulkan konsep *thin* atau *minimalist* dan *thick* atau *wider* tentang demokrasi³⁹. Sehingga definisi demokrasi lebih luas harus memperhitungkan aspek kondisi masyarakat dan budaya politik dari masyarakat demokratis.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa suatu negara dapat dikatakan demokratis apabila memiliki karakteristik: pemerintahan sipil yang dipilih secara bebas; jujur; dan adil dalam pemilu.

3. Demokrasi Lokal

Hakekat desentralisasi adalah membawa negara lebih dekat dengan masyarakat lokal maupun mendorong tumbuhnya tata pemerintahan lokal yang lebih demokratis. Desentralisasi *vis a vis* otonomi daerah tidak akan menghasilkan demokrasi lokal apabila sentralisasi dan korupsi hanya sekedar dipindahkan ke daerah,

³⁹ Michael Coppedge, "Defining and Measuring Democracy," *Working Paper International Political Science Association* (April 2005). Seperti dikutip dari Laza Kekic, , *The World In 2007: The Economist Intelligence Units' Index of Democracy*, electronic copy (2007), hlm. 1.

bukan mengurangnya. Demokrasi lokal seharusnya memenuhi beberapa aspek yaitu:

- a. partisipasi dari masyarakat,
- b. pengelolaan sumber daya akuntabel dan transparan oleh masyarakat,
- c. dimanfaatkan secara responsif untuk kepentingan masyarakat luas.

Selanjutnya, Benyamin Barber (1984) mengemukakan bahwa desentralisasi tidak semata membentuk pemerintahan daerah yang menjalankan kekuasaan dan menghasilkan kebijakan akan tetapi yang lebih penting adalah membangkitkan kompetensi warga terhadap urusannya sendiri, komunitas, dan pemerintah lokal.⁴⁰

Dari contoh kasus di Italia, Robert Putnam (1995) yang juga merupakan pengarang dari buku sosiologi politik fenomenal *Bowling Alone*⁴¹ dari Amerika Serikat mengatakan bahwa, modal sosial, desentralisasi, dan demokrasi lokal akan membawa desentralisasi tumbuh sebagai modal sosial dan tradisi kewargaan di tingkat lokal. Putnam menjelaskan bahwa tradisi kewargaan lokal terdiri dari meningkatnya kepercayaan (*trust*), toleransi kerjasama, dan solidaritas yang melahirkan komunitas sipil (*civic community*). Putnam menjelaskan bahwa, *civic community* sangat

⁴⁰ Benjamin Barber, *Strong Democracy* (Berkeley: University of California Press, 1984). Seperti dikutip dari Eko Sutoro, "Eforia Demokrasi Lokal," *electronic copy* (n.d.), hlm. 1. www.lreyogya.org/sutoro/eforia_demokrasi_lokal.pdf (diakses 11 Maret 2010).

⁴¹ Robert Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy*, no. 6 (1995): 65-78. Seperti dikutip dari Eko Sutoro, "Eforia Demokrasi Lokal," *electronic copy* (n.d.), hlm. 1. www.lreyogya.org/sutoro/eforia_demokrasi_lokal.pdf (diakses 11 Maret 2010).

kental dengan *civic engagement* atau pertalian warga, memiliki indikator:

- a. partisipasi masal,
- b. solidaritas sosial.

Keduanya, menurut Putnam memiliki tingkat korelasi atau hubungan tinggi dengan kinerja pembangunan ekonomi dan kualitas kehidupan demokrasi.

Contoh demokrasi di Italia mentransformasikan kultur politik elit ke dalam suatu arah yang lebih demokratis, dengan membentuk pemerintah regional yang kemudian mendapatkan sejumlah kekuasaan otonom yang signifikan dan kontrol atas sumber daya lokal. Sehingga tipe perpolitikan sudah tidak terpolarisasi lagi, melainkan lebih toleran, pragmatis, lebih fleksible, dan moderat. Dampak positifnya adalah penerimaan mutual lebih besar hampir di semua partai yang mengikuti alur demokrasi lokal. Wargapun mulai mengidentifikasi dirinya terhadap pemerintahan lokal bukan lagi terhadap pemerintahan nasional. Putnam melanjutkan bahwa desentralisasi bisa berjalan beriringan dengan demokratisasi lokal dengan jalan merangsang pertumbuhan organisasi-organisasi dan jaringan masyarakat sipil yang kerap kita dengar sebagai *civil society*.

4. Permasalahan Demokratisasi Lokal

Perkembangan iklim politik Indonesia setelah jatuhnya rejim Soeharto tidak menampakan perbaikan, bahkan semakin mengkhawatirkan. Rakyat kembali turun ke jalan dengan berbagai macam bentuk ungkapan kekesalan. Mulai dari unjuk rasa buruh, perusakan fasilitas publik akibat kekecewaan rakyat pada hasil

pilkada, sampai protes terhadap kesewenang-wenangan pemerintah di berbagai daerah, kesemuanya berujung pada kerusuhan massa. Ironisnya, elit pemerintah rupanya terlanjur memiliki kebiasaan tidak mendidik untuk menuding ketidakdewasaan rakyat berdemokrasi sebagai biang keladi kerusuhan, tanpa berani menunjuk siapa di balik semua itu. Sungguh berbahaya apabila para elit dan pendidik bangsa menyikapi kerusuhan dengan melemparkan kesalahan pada segelintir pihak, berusaha bersikap arif di mulut lain di perbuatan, ataupun lebih parah lagi diam seribu bahasa.

Sampai tulisan ini disusun, umur⁷ penegakkan demokrasi di Indonesia belum genap 2 dekade sejak jatuhnya rejim diktator Orde Baru digantikan oleh rejim Orde Reformasi, dengan pasangan presiden dan wakil presiden pilihan rakyat langsung. Sebagai anak bangsa, sewajarnya kita bersedih ketika demokrasi di Indonesia masih dianggap seperti "anak ingusan". Namun kenyataan harus kita terima, perjalanan demokrasi Indonesia masih panjang. Dengan demikian, rasanya sangatlah tidak adil jika kesalahan serta merta ditimpakan pada satu pihak, semisal rakyat bila terjadi *mental breakdown* dalam proses menuju demokrasi.

Agaknya pemerintah perlu mawas diri karena mungkin penegakkan demokrasi di negara kita belum memperhatikan prasyarat bangunan demokrasi tradisional seperti halnya konsensus atau *social contract* ala John Locke⁴², dari berbagai

⁴² John Locke, *Second Treatise on Government* (1689). Seperti telah disadur dalam "John Locke Second Treatise of Government", disunting dengan pengantar oleh C.B. McPherson

kepentingan dalam masyarakat. Tentunya semua pihak perlu memahami bahwa demokrasi seperti ini tidak bisa mengakomodasi semua kepentingan, karena hanya kepentingan mayoritas tertentu yang terwakili. Kalaupun semua pihak harus terpuaskan, apa jadinya bentuk demokrasi nantinya. Bisa-bisa demokrasi akan “mati” ketika semua pihak turun ke jalan dan memaksakan kehendaknya karena merasa benar. Dapat dibayangkan, bila demokrasi terakhir ini yang kita anut, negara ini bisa babak belur karena tidak ada yang memimpin, semua merasa berhak memimpin atas nama demokrasi. Celaknya, gejala ini sedang melanda Indonesia.

Hendaknya tekanan dunia internasional untuk berdemokrasi dikesampingkan terlebih dahulu. Demokrasi ala barat atau *Western democracy* yang mengedepankan besarnya antusiasme rakyat mengikuti pemilihan umum, pemilihan kepala pemerintahan secara langsung, tumbuh suburnya partai-partai politik, mengagungkan kebebasan berpendapat, lembaga peradilan yang ajeg, penegakkan hak asasi manusia, dan pers yang bebas (bertanggung jawab), mendatangkan *bias* terhadap kualitas demokrasi itu sendiri. Akibatnya kesuksesan penegakkan demokrasi di Indonesia tidak dibarengi dengan kesuksesan pemahaman akan arti demokrasi pada tingkat *grass root*.⁴³

(Indianapolis and Cambridge: Hackett Publishing Company, 1980). Versi elektronik lihat di <http://oregonstate.edu/instruct/phil302/texts/locke/locke2/locke2nd-a.html> (diakses 11 Maret 2010).

⁴³ Pergerakan *grassroot*, biasanya dipersamakan dengan gerakan politik atau *political movement*. Biasanya memang digerakan oleh kepentingan politik di dalam satu komunitas, terdiri dari kelompok yang bersifat alamiah dan spontan. Pergerakan tersebut berbeda dengan pergerakan lain yang senantiasa diorganisir oleh kekuatan tertentu dengan baik. *Grassroots movement* di Indonesia lebih dikenal dengan istilah pergerakan akar rumput, dimana masyarakat berada di level lokal paling bawah dari tatanan masyarakat tergerak memberikan dukungan politik kepada organisasi atau partai politik tertentu yang dampaknya terasa sampai ke tingkat nasional.

Proses penegakkan demokrasi di Indonesia ternyata membawa efek samping yang justru membahayakan kesatuan bangsa, mengapa hal itu bisa terjadi? Menurut Jack Snyder (2001), demokrasi yang dipaksakan pada suatu negara yang sebelumnya masih belum “hijau” berdemokrasi, menekankan keberadaan lembaga-lembaga seperti disebutkan di atas, akan berimbas negatif seperti timbulnya kekerasan politik.⁴⁴ Ted Robert Gurr dalam *Why Men Rebel* (1961) menyebutkan bahwa kekerasan politik dapat disebabkan oleh ketidakpuasan rakyat akan saluran-saluran politik yang ada.⁴⁵ Sejalan dengan pendapat Gurr, Huntington (1968) yang berargumen bahwa kesenjangan antara keinginan dan kenyataan pada proses modernisasi berdampak pada ketidakstabilan politik.⁴⁶ Alhasil, demokrasi yang dipaksakan hanya akan mengembalikan pemerintahan yang tidak mau tahu apa yang diinginkan rakyatnya alias otoritarian. Apabila pemerintah tetap memaksakan kehendaknya, bukan mustahil akan lebih banyak lagi korban berjatuh di kalangan rakyat akibat timbulnya kekerasan politik sebagai efek samping penegakkan demokrasi.

Demam otonomi daerah menyulut euphoria masyarakat lokal yang mendambakan terciptanya demokratisasi lokal. Namun demikian, masyarakat lokal tampaknya masih harus memendam hasratnya

⁴⁴ Jack Snyder, *From Voting to Violence, Democratization and Nationalist Conflict*, (New York: W. W. Norton & Company, 2000). Versi Indonesia berjudul *Dari Pemungutan Suara Ke Pertumpahan Darah: Demokratisasi dan Konflik Nasionalistik* (2003).

⁴⁵ Ted R. Gurr, *Why Men Rebel* (Princeton: Princeton University Press, 1970).

⁴⁶ Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (Yale University Press, 1968), hlm. 10.

menikmati buah demokrasi karena otonomi daerah belum tentu mendatangkan demokrasi seperti yang diharapkan.

Menurut Sutoro Eko (n.d.) dari IRE Yogyakarta, *euphoria* atau eforia adalah rasa suka cita berlebihan, ditengarai sebagai pangkal permasalahan demokratisasi lokal. Eforia tersebut digolongkan dalam beberapa kategori, yaitu:

- a. eforia demokrasi elektoral,
- b. eforia semangat keaslian (*nativism*),
- c. eforia parlemen lokal,
- d. eforia kepialaman politik,
- e. eforia NGOs lokal,
- f. eforia protes sosial atau pembangkangan sipil.

Berikutnya, Eko menjelaskan bahwa eforia terjadi karena sebab berikut:

- a. perubahan belum sempurna dari floating mass society menuju civil society,
- b. daerah-daerah di Indonesia mewarisi kuatnya tradisi politik feudal, otoritarian, birokratis, dan sentralistis (K3=kekuasaan, kewenangan, kekayaan),
- c. fragmentasi masyarakat dan modal social.⁴⁷

Demokratisasi lokal belum tumbuh sepenuhnya pada masyarakat lokal yang memperlakukan demokrasi masih sebagai “pemoles bibir” saja. Model demokrasi tersebut banyak ditemui di berbagai daerah, bahkan marak dalam pesta akbar pemilihan kepala

⁴⁷ Eko Sutoro, "Eforia Demokrasi Lokal," *electronic copy* (n.d.), hlm. 3-4. www.lreyogya.org/sutoro/eforia_demokrasi_lokal.pdf (diakses 11 Maret 2010).

daerah (pilkada) mulai dari di level desa, kabupaten/kota, sampai provinsi. Ditambah lagi, pesta demokrasi memilih wakil rakyat, sarat akan muatan demokrasi barat, mengagungkan elektoral demokrasi sebagai ciri demokrasi sesungguhnya semakin menjauhkan demokrasi dari penyusunnya sendiri yaitu masyarakat lokal.

Memang perubahan menuju demokratisasi lokal tidaklah gampang, seperti disinyalir oleh Nelson Mandela (1995), dalam *Long Walk to Freedom*, bahwa perubahan tidak bisa datang tiba-tiba.⁴⁸ Demokrasi lokal membutuhkan lebih dari sekedar elektoral demokrasi, mengintegrasikan rakyat secara politik baik melalui ikatan-ikatan sosial, pemimpin-pemimpin tradisional, tokoh agama, dan lainnya dalam politik daerah. Politik daerah dalam demokrasi lokal bukan hanya milik elit pemerintah atau politik di gedung dewan perwakilan rakyat daerah saja.

Proses pendemokrasian rakyat semestinya ditunjang keberadaan saluran-saluran politik yang mampu mengakomodasi aspirasi mereka. Rakyat bukanlah aktor politik, elit penguasalah yang bertanggung jawab untuk menyediakan saluran-saluran politik yang *legitimate* sekaligus mendidik rakyatnya berdemokrasi. Bila tidak terpenuhi, wajar saja rakyat menuntut haknya. Dengan demikian lembaga-lembaga yang ada mungkin harus diredefinisikan kembali sejalan dengan aspirasi rakyat.

Bercermin ke belakang bukan berarti meruntuhkan bangunan lembaga-lembaga demokrasi yang ada, justru diperlukan kearifan

⁴⁸ Nelson Mandela, *Long Walk to Freedom* (London: Abacus, 1995).

untuk menghidupkan kembali lembaga-lembaga demokrasi tradisional seperti halnya konsensus dalam masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, ada baiknya semua pihak berusaha merendahkan hati dan membuang kebiasaan negatif menyalahkan orang lain demi memperbaiki kesalahan pada proses demokrasi yang kita anggap sebagai kesepakatan bersama.

5. Analisis Game Theory: Langkah Pertama Aspek Demokrasi

Setelah menentukan aspek dan urutan prioritas indikator per aspek pada langkah pendahuluan di Bab 2, langkah berikutnya adalah melakukan analisis dari indikator-indikator yang ada per aspek. Analisis dilakukan dengan memperhatikan faktor berikut:

1. pro kontra seputar indikator aspek terpilih
2. sumber bacaan utama dan pendukung

Uraikan dituangkan dalam matriks analisis kondisi dari kedua pemain sebagai berikut:

Ilustrasi 10 . Matriks Analisis Indikator Aspek Demokrasi

Indikator Aspek	Indikator	Argumen Pemain X	Argumen Pemain Y
Aspek Demokrasi	1. 2. 3. dst.		

Pindahkan urutan indikator yang telah anda buat di bab 2 untuk membantu ,menyusun argumen

Uraikan argumentasi kedua pemain dalam kalimat!

Argumen singkat dituangkan di dalam matriks, namun mahasiswa diwajibkan:

1. membuat analisis berupa uraian berdasarkan sumber bacaan yang ada.
2. analisis argumen kedua pemain harap dituliskan ke dalam 1 lembar kertas A4, spasi 1, huruf times new roman/arial/courier, rata kanan.
3. Analisis kelompok dikumpulkan pada pertemuan berikut kepada pengajar.

Bibliografi

- Barber, Benjamin. *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- Coppedge, Michael. "Defining and Measuring Democracy." *Working Paper International Political Science Association* (April 2005).
- Dahl, Robert. *Modern Political Analysis*. Edisi ke-3. New Delhi: Prentice-Hall of India, 1978.
- Dahl, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1970.
- Democracy*, no.6 (1995).
- Ebenstein, William. *American Democracy in World Perspective*. New York: Harper and Row, 1967.
- Gurr, Ted R. *Why Men Rebel*. Princeton: Princeton University Press, 1970.
- Huntington, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, 1968.
- Kekic, Laza. *The World In 2007: The Economist Intelligence Units' Index of Democrac*. Electronic copy (2007).
- Locke, John. *Second Treatise on Government*. 1689.
- Mandela, Nelson. *Long Walk to Freedom*. London: Abacus, 1995.
- McPherson, C.B (penyunting). *John Locke Second Treatise of Government*. Indianapolis and Cambridge: Hackett Publishing Company, 1980. Versi elektronik lihat di <http://oregonstate.edu/instruct/phl302/texts/locke/locke2/locke2nd-a.html> (diakses 11 Maret 2010).

Plato. *The Republic*. Diterjemahkan oleh H.D.P. Lee. Penguin, 1955.

Putnam, Robert. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy*, no.6 (1995).

Rosen, Michael dan Jonathan W. (penyunting). *Political Thought*. New York: Oxford University Press.

Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism & Democracy*. USA: George Allen & Unwin Ltd., 1974.

Snyder, Jack. *From Voting to Violence, Democratization and Nationalist Conflict*. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

Sutoro, Eko. "Eforia Demokrasi Lokal." *Electronic copy* (n.d.).www.ireyogya.org/sutoro/eforia_demokrasi_lokal.pdf (diakses 11 Maret 2010).

BAB

4

POTENSI KONLIK ETNIS-RELIGIUS DI TINGKAT LOKAL

1. Pendahuluan

Otonomi daerah yang identik dengan reformasi diharapkan mampu pemeratakan pembangunan, meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal, dan meredakan ketegangan sosial politik akibat pemerintahan sentralistik selama 32 tahun lamanya. Namun demikian, otonomi belum mampu sepenuhnya meredam gejolak masyarakat di tingkat lokal. Pertikaian di aras nasional dengan mobilisasi rakyat menumbangkan sang penguasa terbawa ke tingkat daerah. Terhitung, konflik komunal meningkat intensitasnya seperti terjadi di bumi Aceh dan Papua. Otonomi daerah justru menjadi pemicu pergeseran konflik dari tingkat nasional ke daerah juga menggeser pola konflik yang bersifat vertikal, antara pemerintah pusat dan daerah, atau pemerintah daerah level provinsi dengan level di bawahnya. Lebih lanjut, konflik berpola vertikal selama ini telah berubah ke arah horizontal, antar anggota masyarakat sendiri.

Eskalasi konflik demikian kuat di daerah mampu menggetarkan kestabilan politik nasional. Konflik komunal, terutama berbasis etnis-religius, berakibat pada semakin menipisnya dinding bangunan negara bangsa (nation state), berganti dengan bangunan identitas etnis ataupun religius yang demikian sempit.

Berbicara konflik etnis-religius, tentu kita akan dihadapkan pada keadaan ideal yang diharapkan tercapai yaitu stabilitas politik. Di jaman pemerintahan Orde Baru, Soeharto menegakkan stabilitas politik dengan menggerakan "mesin" militer meredam gejolak di daerah demi menjamin keberlangsungan program-program pemerintahannya. Terbukti, garis kebijakan politik Soeharto dengan menggunakan tangan militer ataupun paramiliter tersebut mampu menjaga stabilitas politik yang pada akhirnya mendorong pertumbuhan ekonomi fantastis. Sebelum turun dari singgasana kepresidenan di tahun 1998, Soeharto tercatat mampu mengantarkan Indonesia sebagai salah satu macan ekonomi Asia Timur.

2. Konsep dan Definisi Terkait Konflik

Desentralisasi akan memberikan daerah status otonomi yang selanjutnya menurut B.C. Smith (1985), memiliki manfaat yaitu menumbuhkan:

"stabilitas politik yang dimungkinkan melalui partisipasi di ruang politik formal. Praktek seperti pemilu dan aktif berpartisipasi mendukung partai politik menguatkan

kepercayaan pada pemerintah, menciptakan keharmonisan sosial, ikatan sosial komunitas, dan stabilitas politik.”⁴⁹

Selanjutnya, James Manor (1999) mengatakan bahwa “desentralisasi dapat mendorong ke arah stabilitas politik dalam tiga cara, yaitu:

- a. Pertama, membuat lembaga pemerintah lebih responsif kepada rakyatnya di level bawah, dapat menepis sinisme populer tentang politik dan memperkuat legitimasi sistem politik.
- b. Kedua, dengan menciptakan sejumlah besar jabatan dengan jalan pemilihan di level bawah, menciptakan kesempatan bagi aktivis politik pada level yang menginginkan peranan dalam pemerintahan. Hal ini dapat mengurangi rasa frustrasi yang disebabkan karena tidak tersalurkannya keinginan berpolitik, mengancam stabilitas.
- c. Ketiga, mengurangi frustrasi dari partai oposan (tak terkecuali kelompok kepentingan dgn menciptakan ruang lebih banyak mendapatkan memenangkan imbalan politik tertentu.”⁵⁰

Ketika desentralisasi ternyata tidak mampu untuk mendirikan stabilitas politik di tingkat lokal, maka akan timbul konflik berujung kekerasan politik. Menurut Kusnanto Anggoro (2009), konflik didefinisikan sebagai gambaran situasi tanpa adanya kedamaian.⁵¹ Sebaliknya, damai merupakan situasi tanpa adanya konflik. Tumbuhnya konflik dapat disebabkan karena pihak-pihak terlibat dalam pertikaian menampilkan perilaku beringas, tanpa berpikir sebab akibat, miskin nurani kemanusiaan. Sifat beringas menurut Anggoro, ditimbulkan oleh agresi yang sudah terakumulasi tanpa

⁴⁹ B.C. Smith. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State* (London: George Allen and Unwin, 1985), hlm. 227.

⁵⁰ James Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization* (Washington, DC: World Bank, 1999).

⁵¹ Kusnanto Anggoro, “Pengantar,” dalam *Post-Conflict Peacebuilding: Naskah Akademik untuk Penyusunan Manual Companion-2*, oleh Tim ProPatria Institute, pdf copy (2009).

ada penyaluran ke arah pemecahan masalah yang lebih sedikit menimbulkan gesekan kepentingan.

Sedangkan, definisi dari kekerasan politik disampaikan oleh Ted Robert Gurr (1970) yang menganalisis terjadinya kekerasan politik akibat terjadinya kesenjangan relatif. Menurut Gurr, ada 3 macam kategori kekerasan pada satu wilayah ataupun bangsa berdasarkan magnitude atau daya rusaknya, yaitu:

- a. Kerusuhan, ciri spontan, tidak terorganisir dengan tingkat partisipasi populer cukup besar, termasuk mogok berujung kekerasan, kerusuhan, *clash* politik, dan pemberontakan lokal,
- b. Konspirasi, ciri kekerasan politik terorganisasi secara baik dengan partisipasi terbatas, terorisme skala kecil, perang gerilya skala kecil, kudeta, dan pembangkangan militer,
- c. Perang internal, ciri kekerasan politik terorganisir rapih dengan partisipasi luas, didesain menjatuhkan rejim atau menghancurkan negara dan disertai dengan kekerasan meluas, termasuk terorisme skala besar dan perang gerilya, dan revolusi.⁵²

Desentralisasi membawa dampak bagi perkembangan demokratisasi di daerah, namun Jack Snyder (2000) mengkhawatirkan terjadinya perubahan politik masyarakat ke arah instabilitas politik, dengan mengatakan bahwa:

“demokratisasi tidak harus menuju ke arah pertarungan nasionalisme atau konflik apabila elit dihalangi dari dampak meningkatnya partisipasi politik atau bila lembaga untuk menyalurkan partisipasi kewarganegaraan sudah terbangun dengan baik.”⁵³

⁵² Ted R. Gurr, *Why Men Rebel* (Princeton: Princeton University Press, 1970).

⁵³ Jack Snyder, *From Voting to Violence, Democratization and Nationalist Conflict*, (New York: W. W. Norton & Company, 2000). Versi Indonesia berjudul *Dari Pemungutan Suara Ke Pertumpahan Darah: Demokratisasi dan Konflik Nasionalistik* (2003).

Senada dengan Snyder, Jonathan Lemco (1991) menunjukkan adanya kebutuhan "rasa keadilan terhadap kelompok etnis yg beragam" di dalam masyarakat multi-etnis. Kunci dari stabilitas politik adalah "itikad politik" yg berarti "suatu persamaan kepentingan pribadi dan identitas."⁵⁴

Berdasarkan kaitan dari ketiga definisi Gurr, Snyder, dan Lemco di atas, maka dapat disimpulkan bahwa konflik komunal bercirikan etnis-religius akan berdampak pada timbulnya instabilitas politik. Stabilitas politik adalah fungsi dari kebudayaan dan sejarah mengenai ketidakpuasaan itu sendiri. Sedangkan, orang yang memiliki kecenderungan menggunakan kekerasan dalam mempertahankan nilai yang merupakan bagian dari kebudayaan daripada ideologi yang diperkenalkan dari luar.

Selain pendekatan stabilitas politik, konflik komunal berbasis etnis-religius dapat juga ditinjau dari konteks pergeseran hubungan antara *state-society* atau negara dan masyarakat. Menurut Syarif Hidayat (2009), peneliti dari LIPI, mengatakan bahwa:

"satu diantara karakteristik penting dari perubahan pola interaksi *state-society* tersebut adalah: masyarakat (*society*) tidak lagi sepenuhnya terpinggirkan, baik dalam proses pengambilan keputusan, maupun dalam pelaksanaan kebijakan."⁵⁵

⁵⁴ Lemco, Jonathan, *Political Stability in Federal Governments* (New York: Praeger Publishers, 1991).

⁵⁵ Syarif Hidayat, "Reformasi, Otonomi Daerah, dan "Bias" Relasi Antarelite," makalah disampaikan pada seminar "Pemilihan Gubernur Dan Demokrasi Loka," Lembaga Administrasi Negara (21 Oktober 2009).

Definisi Hidayat tentang *civil society* bukan dalam artian luas, akan tetapi merupakan elit masyarakat yang disebut sebagai *societal actors*. Proses pengambilan keputusan di level nasional sampai daerah akan selalu digambarkan sebagai tarik menarik antar kepentingan di antara *societal actors* dan *state actors* atau penyelenggara negara. Pola hubungan antara elit masyarakat dan penyelenggara negara seperti inilah yang akan memberikan pemahaman akan terjadinya kebijakan dan kerancuan implementasi kebijakan, seperti pemekaran dan pilkada, yang berujung pada konflik komunal berkepanjangan.

Perspektif hubungan *state-society* akan memberikan suatu pemahaman akan pentingnya keseimbangan hubungan antara penguasa dan rakyat. Untuk meredam gejolak konflik di tingkat lokal, maka perlu dipahami bersama bahwa desentralisasi bukan merupakan tujuan akhir, tetapi hanya sebagai alat atau sarana untuk menegakkan kedaulatan rakyat (*society*). Vincent Ostrom (1991) mengatakan bahwa, dengan mendudukan desentralisasi seperti ini, maka "*the features of governance that would be appropriate to circumstance where people govern rather than presuming that government govern,*"⁵⁶ dapat terwujud.

3. Konflik Mengobarkan Identitas Lokal Komunal

Otonomi daerah selain membawa dampak positif antara lain mengantarkan masyarakat lokal lebih dekat ke pemerintah di daerahnya, mendekatkan pelayanan pemerintah kepada penggunanya, dan memperluas ruang akses masyarakat

⁵⁶ Vincent Ostrom, *The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1991), hlm.6.

berpartisipasi politik di level daerah, ternyata juga membawa dampak negatif berupa menguatnya identitas lokal mengatasi identitas lintas etnis. Identitas lokal bersifat komunal berkobar seiring dengan terbukanya kesempatan bagi para elit lokal untuk menggunakan bendera etnis ataupun religius demi mendapatkan keuntungan tawar politik dalam mengisi pos-pos politik di daerah.

Di tahun 2007, Institut Titian Perdamaian⁵⁷ melakukan studi skala perluasan penyebaran konflik, dimana kekerasan massal terjadi dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat. Studi tersebut mencatat bahwa di tahun 2006, telah terjadi transformasi atau pergeseran peta konflik kekerasan di daerah dari yang semula bersifat massif dan mencakup seluruh wilayah provinsi, kemudian menyebar ke luar provinsi dengan magnitude dan karakteristik konflik lebih spesifik, penyebaran skala kecil, dan isu yang diusung lebih populer. Contoh daerah yang terkena dampak transformasi konflik tersebut dapat dijumpai di Aceh, Maluku, dan Sulawesi Tengah.

Tercatat, dari bulan Januari hingga bulan November 2006 terdapat 240 insiden kasus konflik kekerasan dimana setiap satu setengah hari terjadi kekerasan komunal. Identifikasi konflik kekerasan massal tersebut terjadi pada beberapa wilayah seperti halnya: DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, Papua, dan Sulawesi Tengah, termasuk daerah yang memiliki derajat pertikaian sangat tinggi. Sepanjang tahun 2006 saja telah terjadi lebih dari 15 insiden.

⁵⁷ Institut Titian Perdamaian merupakan lembaga yang didirikan pada tanggal 14 Mei 2003. Perkumpulan tersebut ditujukan untuk mengakomodasi prakarsa para intelektual untuk mendukung isu-isu perdamaian. Pencapaian lembaga ini tercatat ketika berhasil membantu penyelesaian damai konflik di Maluku.

Kategori tinggi adalah daerah-daerah yang mengalami konflik sekitar 10-14 konflik dalam periode waktu yang ditentukan, yaitu di Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat, dan Timur. Sedangkan untuk kategori sedang, sekitar 5-9 konflik, terjadi pada daerah Aceh dan Sulawesi Selatan. Terakhir, daerah-daerah dengan insiden konflik di bawah 5 kali tidak terlalu serius kondisinya.

Tabel 1. Intensitas Konflik Tahun 2006

Provinces	Intensitas konflik (2006)	Divided	Unified
North sumatera	3	4	4
Riau	3	5	5
Jambi	3	4	4
South Sumatera	3	3	3
West Java	1	3	4
Central Java	2	15	10
East Java	1	5	14
South and West Sulawesi	1	15	6
North Maluku	*	5	2
Papua	1	9	6

Sumber: Institut Titian Perdamaian (2009)⁵⁸

Menurut Anggoro (2009) *unified* atau *divided* suatu pemerintahan daerah akan berdampak pada harmonis tidaknya roda pemerintahan. Masyarakat dengan dipimpin oleh pemerintahan *unified* tentu akan lebih mudah membangun kepercayaan diantara mereka ketimbang dipimpin oleh pemerintahan yang *divided*. Ketidaksinkronan antara pembuat kebijakan di ranah dewan perwakilan dengan pengambil keputusan di ranah kepala daerah

⁵⁸ Lihat di Kusnanto Anggoro, "Konflik kekerasan, otonomi daerah dan integrasi nasional," Diskusi Nasional Refleksi Satu Dasawarsa Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Era Reformasi (1999-2009), diselenggarakan oleh Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta (4 Maret 2009).

dan jajarannya tentu akan membuat masyarakat kebingungan arah kemana mereka harus memberikan dukungan politiknya. Kondisi kebingungan antar anggota masyarakat bila dibiarkan akan merendahkan tingkat kepercayaan antara sesama masyarakat yang tentu saja kurang kondusif bagi kesuksesan agenda pemerintahan daerah.

Perkembangan otonomi daerah terutama dengan maraknya isu pemekaran telah mempercepat tersulutnya konflik di tingkat lokal. Masyarakat lokal didorong untuk mendemokratisasikan diri ternyata menemukan berbagai kontradiksi akibat kurang terbangunnya jembatan antara mereka dengan elit lokal. Keterbatasan masyarakat dalam menyalurkan aspirasi politik mengakibatkan terhambatnya akses-akses lainnya seperti sosial, ekonomi, bahkan budaya.

Selain itu, arus pendatang ke daerah-daerah mengalir sangat deras, memicu sumber konflik lain misalnya dalam pilkada dan usaha pemekaran. Masyarakat lokal sedemikian terbelah karena etnis dan religius akan lebih rentan dengan kedatangan pengaruh lain yang tidak sejalan dengan mereka. Munculnya keinginan kuat dari elit lokal memunculkan putra daerah dalam pilkada merupakan upaya melestarikan semangat primordial berakibat peminggiran terhadap kelompok tertentu. Semangat desentralisasi dalam menularkan demokrasi di tingkat lokal tentu saja tidak akan tercapai.

Ada beberapa faktor berkontribusi besar terhadap konflik komunal berujung kekerasan, yaitu:

- a. polarisasi etnis-religius
- b. ketimpangan sumber dan distribusi pendapatan
- c. daya kerekatan sosial (*social cohesiveness*)
- d. ketersediaan saluran aspirasi politik masyarakat
- e. tingkat kesatupaduan (*unified*) atau keterbagian (*divided*) pemerintahan
- f. tingkat keterlibatan aparat negara seperti penegak hukum di daerah (TNI ataupun POLRI) dalam menyelesaikan konflik
- g. kapasitas kelembagaan daerah dalam menangani konflik.⁵⁹

Polarisasi etnis-religius akan menyebabkan masyarakat terbagi-bagi menjadi kelompok-kelompok kecil dimana tingkat kepentingan mereka juga akan berbeda-beda. Akibat perpecahan tersebut akan menjadikan konflik lebih rentan terjadi. Contoh seperti halnya di DKI tergolong sebagai daerah dengan potensi konflik tinggi karena masyarakatnya terbagi oleh kelompok-kelompok etnis maupun religius beragam. Demonstrasi berujung penyerangan antara kelompok berdasarkan ideologi keagamaan ataupun etnis tertentu lebih sering terjadi.

Sumber pendapatan dapat menjadi sumber konflik terutama bagi daerah-daerah memiliki sumber daya alam melimpah seperti di Papua dan Aceh. Konflik akan tersulut bila masyarakat lokal melalui elit-elitnya merasa tidak mendapatkan porsi sesuai dengan yang diharapkan. Kebuntuan akses pada sumber-sumber ekonomi sangat mudah disusupi oleh kelompok-kelompok kepentingan. Isu kesejahteraan kelompok etnis-religius lainnya

⁵⁹ Usaha pemerintah daerah melalui berbagai asosiasi memperluas kewenangan mereka seperti APKASI, 19 Januari 2010, memicu kekhawatiran akan munculnya nafsu kekuasaan berlebihan yang berakibat tumbuhnya ketidakstabilan politik.

dapat dengan mudah menimbulkan kecemburuan bagi kelompok lain. Belum sampai diskusi terbangun, penyerangan antara suku dijadikan jalan menengahi persoalan.

Kerapatan sosial atau *social cohesiveness* merupakan faktor penentu bagaimana satu anggota masyarakat terhubung dengan anggota masyarakat lainnya. Seperti halnya perekat, kerapatan sosial amat berkaitan dengan keberagaman sosial dimana dimensi: kondisi material, hubungan pasif, hubungan aktif, pengikutsertaan, dan kesetaraan menjadi bahan pertimbangan. Kaitan erat mengenai kondisi material anggota masyarakat dengan tingkat kerapatan dengan yang lainnya sangat menentukan. Masyarakat dengan kondisi material, seperti status pekerjaan, pemasukan, kesehatan, pendidikan, dan perumahan lebih baik biasanya dapat lebih memelihara hubungan kerapatan sosial mereka. Oleh karena itu, apabila di dalam satu daerah memiliki masyarakat dengan tingkat penghidupan kurang baik, pendidikan rendah, status sosial kurang beruntung, maka potensi konflikpun dapat semakin besar.

Saluran politik merupakan prasyarat di dalam upaya menegakkan demokrasi lokal. Ketersediaan saluran berupa partai politik yang mewadahi aspirasi rakyat, dewan perwakilan yang representatif, dan ketersediaan wadah musyawarah mempertemukan anggota masyarakat dengan penentu kebijakan di wilayahnya tentu akan memberikan keleluasaan bagi masyarakat berpartisipasi dalam pembangunan. Akan tetapi, wadah penyaluran aspirasi politik tingkat lokal biasanya menempatkan posisi masyarakat kebanyakan pada level pinggiran. Elit lokal memiliki kesempatan

mendapatkan akses ke saluran politik dengan mengatasnamakan rakyat berdampak pada kebuntuan aspirasi, dapat menyebabkan akumulasi rasa frustrasi berujung konflik.

Keterlibatan anggota TNI dan POLRI dalam menyelesaikan masalah konflik di tingkat lokal sangat mungkin terjadi. Bahkan, di masa Orde Baru, peran militer dan pasukan sipil yang dibina olehnya, menjadi sangat penting dalam menjaga kestabilan politik di daerah. Walaupun begitu, keberpihakan anggota TNI dan POLRI pada kelompok-kelompok tertentu di masyarakat yang bertikai tentu saja akan mempertajam konflik. Sehingga, peran mereka sebaiknya benar-benar dioptimalkan sebagai *buffer* atau penyangga ketimbang menjadi instrumen penekan yang dilegitimasi negara untuk turut serta melakukan kekerasan.

Tatanan kelembagaan daerah atau *institutional arrangements* amat diperlukan terutama bagi daerah yang memiliki masyarakat dengan kepentingan etnis-religius beragam. Bentrokan antara anggota masyarakat berbeda paham akan lebih mudah diredam bila pemerintah daerah siap dengan kelembagaan yang mampu menyerap aspirasi rakyat. Pemerintah daerah sebagai pelayan masyarakat diharapkan mampu menjemput bola aneka permasalahan masyarakat, dengan segala infrastruktur pendukung seperti kantor pelayanan, sumber daya manusia birokrasi yang unggul dan ramah masyarakat, untuk kemudian diolah dan diberikan pemecahan secara bersama-sama. Tingkat kepekaan lembaga terhadap permasalahan masyarakat dapat mendukung terciptanya kondisi damai di daerah.

Desentralisasi memberikan keleluasaan bagi daerah untuk mengatur dirinya sendiri, sehingga persoalan seperti konflik di daerah diharapkan dapat teratasi dengan melalui sumber daya di daerah. Namun, desentralisasi harus pula mempersyaratkan instrumen peredam gejala konflik sebelum benar-benar terjadi kekerasan massal. Oleh karena itu, faktor-faktor seperti telah disebutkan di atas, sebaiknya dipenuhi sebelum kebijakan berkenaan dengan daerah menjadi bahan pemicu konflik etnis-religius berkelanjutan.

4. Analisis Game Theory: Langkah Pertama Aspek Konflik Etnis-Religius

Setelah menentukan aspek dan urutan prioritas indikator per aspek pada langkah pendahuluan di Bab 2, langkah berikutnya adalah melakukan analisis dari indikator-indikator yang ada per aspek. Analisis dilakukan dengan memperhatikan faktor berikut:

1. pro kontra seputar indikator aspek terpilih
2. sumber bacaan utama dan pendukung

Uraikan dituangkan dalam matriks analisis kondisi dari kedua pemain sebagai berikut:

Ilustrasi 11. Matriks Analisis Indikator Aspek Politik Ekonomi

Indikator Aspek	Indikator	Argumen Pemain X	Argumen Pemain Y
Aspek Politik Ekonomi	1. 2. 3. dst.		

Pindahkan urutan indikator yang telah anda buat di bab 2 untuk membantu menyusun argumen

Uraikan argumentasi kedua pemain dalam kalimat!!

Argumen singkat dituangkan di dalam matriks, namun mahasiswa diwajibkan:

1. membuat analisis berupa uraian berdasarkan sumber bacaan utama dan pendukung.
2. analisis argumen kedua pemain harap dituliskan ke dalam 1 lembar kertas A4, spasi 1, huruf times new roman/arial/courier, rata kanan.
3. Analisis kelompok dikumpulkan pada pertemuan berikut kepada pengajar.

Bibliografi

Anggoro, Kusnanto. "Konflik kekerasan, otonomi daerah dan integrasi nasional," Diskusi Nasional Refleksi Satu Dasawarsa Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Era Reformasi (1999-2009), diselenggarakan oleh Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta (4 Maret 2009).

_____, Kusnanto. "Pengantar," dalam *Post-Conflict Peacebuilding: Naskah Akademik untuk Penyusunan Manual Companion-2*, oleh Tim ProPatria Institute, pdf copy (2009).

Gurr, Ted R. *Why Men Rebel*. Princeton: Princeton University Press, 1970.

Hidayat, Syarif. "Reformasi, Otonomi Daerah, dan " Bias" Relasi Antarelite." Makalah disampaikan pada seminar ""Pemilihan Gubernur Dan Demokrasi Loka," Lembaga Administrasi Negara (21 Oktober 2009).

Lemco, Jonathan. *Political Stability in Federal Governments*. New York: Praeger Publishers, 1991.

Manor, James. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC: World Bank, 1999.

Ostrom, Vincent. *The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1991.

Smith, B.C. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen and Unwin, 1985.

Snyder, Jack. *From Voting to Violence, Democratization and Nationalist Conflict*. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

BAB

5

POLITIK EKONOMI LOKAL

1. Pendahuluan

Masuknya pengaruh globalisasi ke tingkat lokal tentu membawa juga liberalisme dan kapitalisme. Globalisasi menjadi pintu gerbang bagi negara-negara kapitalis berlandung di bawah bendera organisasi internasional, masuk ke negara-negara berkembang dengan semangat liberal dan kapitalis mereka. Negara-negara kapitalis tersebut sangat haus akan sumber-sumber daya baru yang dapat mereka eksploitasi dengan harga murah dan diolah untuk menambah daya jualnya. Sasaran globalisasi tentu saja negara-negara yang sedang menggelepar, butuh suntikan dana, agar ekonomi mereka pulih kembali. Rakyat kelaparan di daerah luar pulau Jawa tentu akan memberikan nilai tambah bagi Indonesia dalam mendapatkan bantuan tersebut.

Kapitalisme kemudian masuk ke Indonesia dengan berbagai cara, terutama dibawa oleh organisasi International Monetary Funds (IMF) senantiasa menggunakan cara-cara kurang sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia. Program restrukturisasi nasional merupakan saran wajib diikuti Indonesia diikuti pencabutan subsidi

sektor-sektor utama seperti pendidikan, minyak dan gas bumi, dan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Bersamaan dengan kapitalisme, liberalisme pun masuk melalui instrumen pers bebas, penegakkan demokrasi, dan arus budaya asing mengalir deras tanpa halangan melalui media-media beraneka ragam dan bentuk.

Di satu sisi, kapitalisme memang telah membawa Indonesia masuk ke dalam pasar bebas dunia, dimana semestinya Indonesia bisa bangkit menjadi pemain besar ekonomi dunia. Akan tetapi, sumber daya alam Indonesia sedemikian besarnya berada di daerah telah terkuras untuk kepentingan pemerintah pusat dan asing. Masyarakat di daerah hanya bisa berkoar-koar untuk mengembalikan harga dirinya tapi bukan mengembalikan harta kekayaan terpendam berupa gas dan mineral serta bumi yang subur dengan hutan dan tanah, serta kekayaan lautnya yang katanya tak terhingga. Indonesia hanya menjadi penonton bukan pemain di pasar dunia. Kapitalisme telah menggerogoti kemampuan Indonesia terutama kekuatan ekonomi lokal bangkit menjadi raksasa ekonomi dunia seperti halnya Cina dan India⁶⁰. Disinilah sumber persoalan ekonomi politik di tingkat lokal muncul, mewarnai keharmonisan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

Kebijakan desentralisasi tahun 1999 merupakan salah satu dampak dari masuknya globalisasi ke tingkat lokal. Menurut Sidel

⁶⁰ Kehadiran Indonesia sebagai peserta Forum Konferensi Tingkat Tinggi Negara-negara G-20 di Pittsburgh, Pennsylvania, Amerika Serikat pada 24 September 2009, merupakan satu-satunya negara Asia Tenggara yang menjadi anggota, memposisikan Indonesia setara dengan kekuatan ekonomi baru dunia terhimpun dalam BRIC (Brazil, China, India dan Rusia).

(1998), Indonesia mengalami kemacetan total setelah krisis moneter Asia tahun 1997.⁶¹ Persoalan bukan selesai, namun jaringan-jaringan kekerabatan persaudaraan, kesukuan, atau kepentingan kelompok lainnya semakin menguat di daerah. Penguatan terjadi antara lain disebabkan oleh para pendukung Orde Baru, terutama elit militer dan para konglomerat keturunan Cina, kehilangan induk, satu persatu meninggalkan patron mereka, mencari pelindung atau dukungan finansial dan politik lebih menguntungkan. Desentralisasi telah membuka peluang baru pemain ekonomi lama bermain politik, melestarikan jejaring bisnis mereka di daerah, memindahkan antara lain:

- a. *Crony capitalism*,
- b. *Rent-seeking bureaucracy*,
- c. melahirkan *shadow state*.⁶²

Crony capitalism atau kapitalisme kroni merupakan terminologi digunakan untuk melukiskan ekonomi kapitalis dimana kesuksesan bisnis tergantung dari seberapa dekat hubungan pengusaha dengan aparat pemerintah. Kronisme ini menjadi praktek yang seringkali terjadi di negara berkembang dengan memberikan perlakuan khusus kepada para pengusahanya misalnya pembebasan pajak, pemberian ijin khusus, bantuan pemerintah, dan lainnya. Tujuan dari praktek kroni tersebut adalah melanggengkan kekuasaan pemerintah dengan memberikan akses kepada pengusaha mengalirkan dana sebagai

⁶¹ John Sidel, "Macet Total: Logics Of Circulation And Accumulation In The Demise Of Indonesia's New Order," *Indonesia*, no.66 (1998):159-194.

⁶² Lihat di, Henk Nordholt, dan vanKlinken G. (penyunting), *Politik Lokal di Indonesia* (Jakarta: KITLV-Jakarta dan Yayasan Obor Indonesia, 2007). Sumber lain tentang *Rent Seeking Bureaucracy* di Indonesia dapat dilihat di Syafuan Soebhan, "Model Reformasi Birokrasi Indonesia," *electronic copy*, PPW LIPI (2000), hlm. 7.

imbangan atas kemudahan usaha yang diberikan pemerintah. Menurut Barbara harriss-white (2003), kroni dapat meningkatkan kewibawaan politik dari adanya kekuatan keras, namun dari kemampuan mengendalikan pasar dan imbalan material, atau, dengan kata lain, dari hegemoni di *black economy*.⁶³ Terminologi *black economy* berasal dari ilmu ekonomi yang membahasakan sebagian dari pemasukan suatu negara secara sengaja tidak diumumkan kepada masyarakat atau dapat pula sebagai upaya ilegal untuk menghindari kewajiban membayar pajak.

Sedangkan *rent-seeking bureaucracy* timbul sebagai akibat perbuatan seseorang, kelompok, ataupun organisasi tertentu, terutama birokrasi, yang mengambil keuntungan materi sebesar-besarnya dari menjual kewenangan dan praktek manipulasi untuk mendukung pihak lain mengeksploitasi sumber-sumber ekonomi.

Kedua praktek kolusif tersebut pada akhirnya menyuburkan korupsi, sehingga muncul kemudian istilah *shadow state* sebagai tandingan istilah negara konvensional. Definisi negara konvensional menurut Weber memiliki karakteristik, antara lain:

- a. aturan administratif dan kepastian penegakan hukum,
- b. kekuasaan atas warga negara dan suatu wilayah tertentu,
- c. monopoli dalam penggunaan kekuatan memaksa.⁶⁴

⁶³ Aloysius Brata, "Krisis dan *Underground Economy* di Indonesia," *electronic copy* (Mei 2004), <http://www.komunitasdemokrasi.or.id/article/Krisis%20dan%20Underground%20Economy.pdf> (diakses 11 Maret 2010).

⁶⁴ Lihat di Charles Camic, et al (penyunting), *Max Weber's Economy and Society: A Critical Companion* (Stanford University Press, 2005).

Sementara itu, konsep *shadow state* antara lain bercirikan suatu sistem pemerintahan yang dikendalikan oleh aparaturnya yang bertindak berdasarkan kepentingan kaum swasta ataupun aktor-aktor eksternal lainnya di luar institusi negara. Aktor-aktor tersebut dapat merupakan penyedia jasa dan barang kepada pemerintah, dimana terdapat kewajiban pemerintah membeli kepada mereka tanpa harus melalui prosedur pembelian yang legal misalnya, mekanisme pengadaan barang dan jasa atau lelang. *Shadow state* digerakkan oleh hukum yang tidak tertulis, senantiasa berubah menurut selera pemerintah dan kepentingan pengusaha. Kerjasama di antara mereka akan menimbulkan gejala monopoli di dalam penguasaan sumber-sumber utama ekonomi yang akan selalu diliputi ketidakpastian. Warga negara hidup di dalam *shadow state* ditandai dengan lebarnya jurang kemiskinan antara miskin dan kaya sebagai akibat tidak adanya aturan tegas memberikan akses kesejahteraan bagi kaum kurang beruntung.

Permasalahan kapitalisme kroni, birokrasi *rent-seeking*, dan *shadow state* menjalar bagaikan virus menular ke daerah-daerah di negara berkembang. Menurut organisasi *Transparency International* (Transparansi Internasional), pada tahun 2009 mencatat masih kronisnya korupsi melanda negara-negara berkembang.

Indonesia termasuk salah satu di antara negara-negara dengan indeks persepsi korupsi cukup parah, hampir separuh negara-negara di negara Afrika. Indeks persepsi korupsi Indonesia di tahun 2009 adalah 2,8 yang berarti mengalami kenaikan dibanding tahun sebelumnya di 2008 berkisar pada angka 2,6. Posisi

Indonesia adalah di urutan ke-111 bersama dengan negara Mesir, berbeda jauh dengan Singapura menempati urutan ke-6, begitu pula bila dibandingkan dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya yaitu masing-masing, Brunei di urutan ke-39 dan Malaysia di urutan ke-56. Kontribusi kenaikan Indeks korupsi tersebut banyak diberikan oleh sektor pembalakan liar hutan dan maraknya suap dalam institusi pemerintahan di daerah.⁶⁵

Sebelumnya di tahun 2008, *Transparency International* pernah melakukan survei mengukur tingkat korupsi pemerintah daerah berdasarkan persepsi pengusaha setempat. Survei pada 15 institusi pemerintah daerah menjangkit total 3.841 responden dengan berstatus pengusaha mencapai 2.371, tokoh masyarakat 396 orang, dan pejabat pemerintah berjumlah 1.074 orang. Hasil survei adalah sebagai tingkat kecenderungan aparat daerah melakukan suap menempatkan Yogyakarta sebagai kota relatif bebas suap, sedangkan Kupang merupakan kota terkorp. Selanjutnya, kota-kota lain berada di antara Yogyakarta dan Kupang antara lain adalah kota dengan skor tertinggi, seperti Palangkaraya, Banda Aceh, Jambi, dan Mataram. Dapat disimpulkan bahwa secara garis besar pemerintah daerah di Indonesia masih rentan dengan bahaya korupsi. Sehingga masa depan kemampuan negara Indonesia bangkit dari jerat korupsi sebenarnya bergantung dari upaya daerah untuk bekerja sama memberantas korupsi di segala aspek pemerintah, swasta, maupun masyarakat.

⁶⁵ *Transparency International Indonesia, "Riset dan Survei: Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2008" (21 Januari 2009),* <http://www.ti.or.id/researchsurvey/90/tahun/2009/bulan/01/tanggal/21/id/3816/> (diakses 22 November 2009)

3. Teori dan Konsep Ekonomi Politik

Pada hakekatnya, ekonomi politik berasal dari ilmu filosofi moral diperkenalkan pada abad ke-18 sebagai ilmu ekonomi negara atau entitas politik. Asal dari terminologi ekonomi politik adalah dari kata biasa digunakan dalam mempelajari produksi, pembelian, dan penjualan serta hubungannya dengan hukum, kebiasaan, dan pemerintah. Secara garis besar, ekonomi politik merupakan studi interdisipliner antara ekonomi, hukum, dan politik. Ilmu ini berbicara mulai dari bagaimana suatu sistem, misalnya kapitalisme, sosialis, dan campuran di antara keduanya saling berinteraksi, mempengaruhi kebijakan publik. Sehingga kebijakan seperti monopoli, proteksi pasar, kebijakan fiskal pemerintah,⁶⁶ termasuk praktek *rent-seeking* merupakan produk dari aplikasi ekonomi politik.⁶⁷

Perbedaan pendekatan dalam ekonomi politik menempatkan besarnya peran antara pemerintah pusat di level nasional dengan pemerintah daerah di level lokal. Ekonomi politik dari sudut pandang pemerintahan lokal, menginginkan peran aktor di level perkotaan dan daerah dimana aktivitas ekonomi terdapat di wilayah mereka (Sabel, 1989; Ohmae, 1996; Sassen, 2000). Jefferey Sellers (2003) mengatakan bahwa, aktifitas ekonomi lokal akan meningkatkan tanggung jawab lebih besar di tangan pemerintah daerah untuk berperan di dalam pasar transnasional⁶⁸.

⁶⁶ Peter Groenwegen, "Political Economy" and "Economics," *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, vol.3, (1987), hlm. 906

⁶⁷ Anne O. Krueger, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *American Economic Review*, no.64 vol.3 (June 1974): 291-303.

⁶⁸ Jefferey Sellers, "National Local Political Economies and Varieties of Capitalism:

Sellers mengatakan bahwa pemerintah daerah dapat diserahkan tanggung jawab dalam menyediakan barang publik dan memainkan peran penting di dalam mencapai tujuan bersama antar daerah.

Ekonomi politik lokal bermaksud mendekatkan rakyat terhadap pemerintahnya sehingga dampak positif seperti meningkatnya pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat yang selama ini terabaikan, karena sentralisasi kekuasaan, dapat dipenuhi. Kesejahteraan masyarakat diharapkan lebih baik seiring dengan suksesnya program desentralisasi

Akan tetapi Sellers juga berargumen bahwa peran tersebut di atas hanyalah merupakan bagian kecil diberikan pemerintah pusat dibandingkan dengan pilihan murni daerah. Walaupun ketersediaan barang publik tersebut sangat spesifik untuk daerah tertentu, suatu sistem terorganisir mengintegrasikan keuntungan dari barang tersebut ke dalam sistem nasional berupa penyusunan kebijakan dan implementasinya. Sistem seperti ini membutuhkan campur tangan institusi pemerintah tingkat nasional mendominasi perwakilan politik, hubungan antara unit administratif, dan hubungan fiskal antara pemerintah daerah. Dengan demikian dari kedua perbedaan perpektif tersebut, dapat disimpulkan bahwa ekonomi politik lokal tidak hanya melibatkan pemerintah daerah saja, namun lebih jauh peran besar kepentingan pemerintah pusat

A Classification and Analysis of Twenty-One OECD Countries," Paper presented at American Political Science Association Meeting, Philadelphia, PA, (August 28-30, 2003). http://www.allacademic.com/meta/p62168_index.html (diakses 22 November 2009).

di dalam menentukan arah kebijakan ekonomi tingkat lokal tidak dapat dikesampingkan.

Kebijakan ekonomi lokal pemerintah pusat kepada daerah salah satunya adalah melakukan desentralisasi fiskal sebagai upaya mendesentralisasikan kewenangan daerah untuk meningkatkan kemampuan memungut pajak dan retribusi. Peran pemerintah pusat sangat besar dalam upaya merancang desentralisasi fiskal berimbang pada setiap daerah. Dengan daerah mampu menjalankan fungsi ekstraktif (memungut atau menyerap), regulatif (mengatur), dan distributif (menyalurkan), maka diharapkan daya saing daerah dapat perekonomian turut menguat. Dampak positif lainnya adalah daerah dapat meminimalisir timbulnya politik anggaran lokal merugikan bagi masyarakat lokal.

Teori desentralisasi fiskal menekankan adanya distribusi tanggung jawab finansial atau pembiayaan sebagai komponen utama dari desentralisasi. Pemerintah lokal dan organisasi swasta dapat menjalankan desentralisasi secara efektif apabila mereka memiliki pendapatan yang cukup baik melalui pungutan daerah maupun transfer dari pemerintah pusat. Dengan demikian, pemerintah lokal dapat memiliki pendapatan baik bila memiliki kewenangan mengambil keputusan tentang pembelanjaan di daerahnya sendiri.

Bentuk desentralisasi fiskal antara lain dapat bercirikan:

- a. Pembiayaan sendiri atau pemulihan biaya melalui pungutan kepada pengguna,

- b. Pembiayaan bersama atau pengaturan produksi bersama melalui partisipasi pengguna dalam menyediakan layanan dan infrastruktur melalui kontribusi dana ataupun tenaga buruh,
- c. Ekspansi pendapatan lokal melalui pajak bumi bangunan atau penjualan atau pungutan tidak langsung,
- d. Transfer antar lembaga pemerintah yang menggeser pendapatan umum dari pengumpulan pajak oleh pemerintah pusat ke pemerintah lokal untuk penggunaan umum ataupun spesifik,
- e. Pemberian kewenangan daerah setingkat kecamatan untuk meminjam dan memobilisasi sumber daya nasional ataupun lokal melalui jaminan peminjaman

Konsep desentralisasi fiskal tidak selalu dikaitkan dengan federalisme fiskal. Karena di negara-negara tidak menganut federasi, desentralisasi fiskal juga dapat diimplementasikan. Menurut Chancai K. Sharma (2005) desentralisasi fiskal tidak memiliki bangunan kelembagaan formal, karena bangunan yang ada melampaui berbagai level pemerintahan dimana secara *de facto* memiliki kewenangan pengambilan keputusan.⁶⁹ Namun demikian, tidak berarti segala bentuk pemerintahan dapat dikatakan sebagai federal secara fiskal.

Federalisme fiskal berarti satu rangkaian prinsip dapat diimplementasikan di semua negara yang menginginkan dilaksanakannya prinsip federalisme fiskal. Oleh karena itu, tidaklah beralasan apabila suatu negara non-federasi menolak

⁶⁹ Chanchal Sharma, 'When Does decentralization deliver? The Dilemma of Design', *South Asian Journal of Socio-Political Studies*, no.6 (2005a), hlm. 44.

prinsip-prinsip ini karena sifatnya sangat tergantung dari fungsi berbagai tingkat pemerintahan dan fungsi meleksat pada setiap bentuk pemerintahan. Wallace E. Oates (1999) mengatakan bahwa federalisme fiskal merupakan kerangka normative umum untuk memberikan penugasan kepada fungsi berbagai level pemerintahan dan instrumen fiskal dalam menjalankan fungsi mereka (*fiscal federalism is a general normative framework for assignment of functions to the different levels of government and appropriate fiscal instruments for carrying out these functions*).⁷⁰

Perbedaan antara federalisme fiskal dan desentralisasi fiskal menurut Sharmaterletak pada bagaimana cara negara-negara federasi dan non-federasi menerapkan prinsip-prinsip dan konsep-konsep menghubungkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di dalam federalisme fiskal.⁷¹ Sedangkan desentralisasi fiskal merupakan proses menerapkan prinsip-prinsip tersebut. Tentu saja, corak perbedaan akan sangat bergantung dari keputusan politik yang diambil oleh para pengambil keputusan di negara kesatuan ataupun federasi.

Kondisi desentralisasi fiskal di negara berkembang, terutama menganut sistem pemerintahan non-federasi menempatkan pemerintah lokal atau unit administratif berwenang secara legal untuk memungut pajak. Akan tetapi, pada kenyataannya dasar pemajakan sangat lemah dan kebergantungan pada subsidi pemerintah pusat betul-betul tidak terpisahkan. Sehingga,

⁷⁰ Wallace Oates, "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature*, no. 37 (1999): 1120-1.

⁷¹ Chanchal K. Sharma, "The Federal Approach to Fiscal Decentralization: Conceptual Contours for Policy Makers," *Loyola Journal of Social Sciences*, XIX (2005b):169-88.

pemerintah daerah di negara-negara berkembang tidak memiliki kewenangan seutuhnya dalam desentralisasi fiskal akibat pemerintah pusat kurang sungguh-sungguh menjalankan kebijakan tersebut.

4. Permasalahan Desentralisasi Fiskal

Permasalahan desentralisasi fiskal di daerah di Indonesia, terutama berkaitan dengan sulitnya meningkatkan kinerja perekonomian daerah karena pembagian potensi ekonomi tidak merata, sehingga beban penduduk miskin menjadi lebih tinggi. Sementara itu, ketergantungan fiskal daerah kepada pusat akibat daerah pemekaran baru misalnya, semakin besar. Menurut studi dilakukan Bappenas (2007) tentang Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah, terdapat fakta bahwa daerah pemekaran baru atau disebut sebagai Daerah Otonom Baru (DOB) tidak optimal dalam menjaring pendapatan dan rendah dalam kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi mereka⁷². Demikian juga, DOB memiliki porsi alokasi belanja modal pemerintah daerah rendah. Dapat disimpulkan bahwa desentralisasi fiskal membutuhkan masa transisi berupa proses cukup lama menumbuhkan semua potensi ekonomi yang ada.

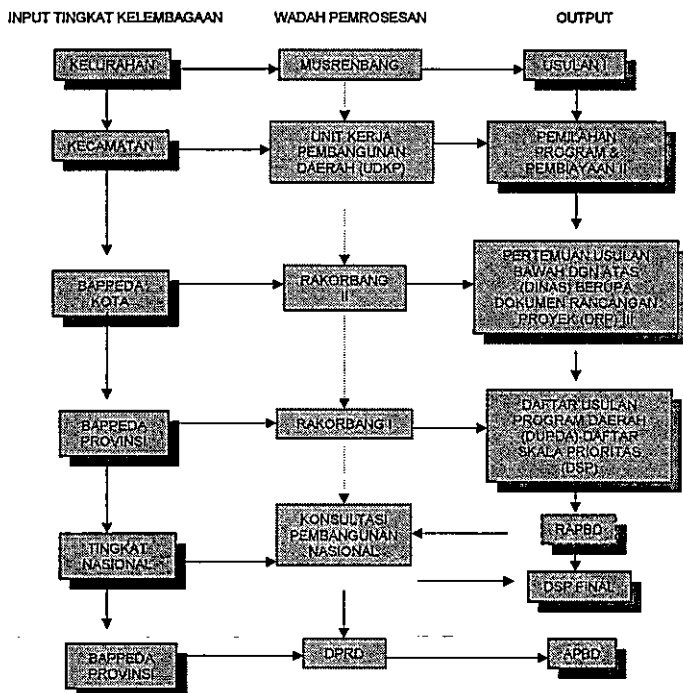
Permasalahan semakin meruncing ketika politik anggaran lokal dimainkan oleh elit-elit di daerah. Pembangunan yang tadinya ditujukan mensejahterakan masyarakat lokal pada akhirnya harus

⁷² Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan UNDP. "Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah: 2001-2007," electronic copy (Juli 2008). http://www.undp.or.id/pubs/docs/pemekaran_ID.pdf.

menyerah kepada ambisi memenuhi kebutuhan finansial para kepala daerah dan anggota dewan semata. Kondisi saling terkaitnya peran anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah dalam menyuburkan praktek politik anggaran terutama sangat jelas di saat proses penyusunan Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD).

Asumsinya, proses penyusunan APBD sebagai salah mata rantai proses desentralisasi fiskal seharusnya menekankan peran para birokrat mewakili kepentingan umum. Begitu juga, para wakil duduk di DPRD mewakili suara rakyat yang ada di wilayah kerja mereka. Namun demikian, justru kondisi seperti disebutkan tadi telah membuat politik anggaran mendominasi proses desentralisasi fiskal seperti tergambar dalam ilustrasi berikut:

Ilustrasi 12. Kondisi Politik Anggaran Daerah ⁷³



Sumber: Diolah dari Shalihah (2007)

Usulan datang dari bawah (masyarakat melalui tokoh-tokoh mewakili), ternyata dapat dipastikan hilang di dalam proses penyusunan program pemerintah daerah yang dituangkan dalam penganggaran APBD. Suara yang hilang tersebut akan menentukan arah kebijakan politik anggaran suatu daerah, namun ketika proses ‘musyawarah terjadi dalam mekanisme Musyawarah

⁷³ Ai Shalihah, “Gender Budgeting: Upaya Mewujudkan Demokrasi Anggaran,” dalam *Membangun Indonesia dari Daerah: Partisipasi Publik dan Politik Anggaran Daerah*, penyunting I Made Leo Wiratma, M. Djadjiono, dan TA. Legowo (CSIS: Jakarta, 2007).

Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), terjadi kompromi politik antara elit birokrasi dengan elit masyarakat. Begitu juga di tingkat pusat, berbagai kepentingan pusat antara lain pemerintah pusat melalui Departemen Dalam Negeri, Departemen Teknis, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Bappenas, juga para pemain politik daerah rajin melobi elit pusat, akan memiliki kemampuan menekan usulan dari bawah digantikan dengan agenda-agenda sarat muatan politik dari pusat.

Tidaklah aneh bila kita menemukan bahwa program pembiayaan kegiatan pemerintah daerah tidak sejalan dengan kebutuhan masyarakat di daerahnya. Politik anggaran lokal telah mencederai upaya menjaga keseimbangan antara kebutuhan pusat dan daerah. Proses desentralisasi fiskal pada akhirnya hanya menumbuhkan rasa kebergantungan daerah sangat kuat terhadap pemerintah pusat, karena tetap saja proses politik anggaran mengambil porsi besar dalam menentukan arah kebijakan ekonomi suatu daerah.

4. Analisis Game Theory: Langkah Pertama Aspek Politik Ekonomi

Setelah menentukan aspek dan urutan prioritas indikator per aspek pada langkah pendahuluan di Bab 2, langkah berikutnya adalah melakukan analisis dari indikator-indikator yang ada per aspek. Analisis dilakukan dengan memperhatikan faktor berikut:

3. pro kontra seputar indikator aspek terpilih
4. sumber bacaan utama dan pendukung

Uraikan dituangkan dalam matriks analisis kondisi dari kedua pemain sebagai berikut:

Ilustrasi 13. Matriks Analisis Indikator Aspek Politik Ekonomi

Indikator Aspek	Indikator	Argumen Pemain X	Argumen Pemain Y
Aspek Politik Ekonomi	1. 2. 3. ds		

Pindahkan urutan indikator yang telah anda buat di bab 2 untuk membantu menyusun argumen

Uraikan argumentasi kedua pemain dalam kalimat!

Argumen singkat dituangkan di dalam matriks, namun mahasiswa diwajibkan:

1. membuat analisis berupa uraian berdasarkan sumber bacaan utama dan pendukung.
2. analisis argumen kedua pemain harap dituliskan ke dalam 1 lembar kertas A4, spasi 1, huruf times new roman/arial/courier, rata kanan.
3. Analisis kelompok dikumpulkan pada pertemuan berikut kepada pengajar.

Bibliografi

- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan UNDP. "Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah: 2001-2007," electronic copy (Juli 2008).
http://www.undp.or.id/pubs/docs/pemekaran_ID.pdf.
- Brata, Aloysius."Krisis dan *Underground Economy* di Indonesia." *Electronic copy* (Mei 2004),
<http://www.komunitasdemokrasi.or.id/article/Krisis%20dan%20Underground%20Economy.pdf> (diakses 11 Maret 2010).
- Camic, Charles, et al (penyunting). *Max Weber's Economy and Society: A Critical Companion*. Stanford University Press, 2005.
- Groenwegen, Peter. "'Political Economy' and 'Economics.'" *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, vol.3 (1987).
- Krueger, Anne. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review*, no.64 vol.3 (June 1974): 291-303.
- Nordholt, Henk. dan Gerry v. (penyunting). *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: KITLV-Jakarta dan Yayasan Obor Indonesia, 2007.
- Oates, Wallace. "An Essay on Fiscal Federalism." *Journal of Economic Literature*, no. 37 (1999): 1120-1.
- Sellers, Jefferey. "National Local Political Economies and Varieties of Capitalism: A Classification and Analysis of Twenty-One OECD Countries," Paper presented at American Political Science Association Meeting, Philadelphia, PA, (August 28-30, 2003).
http://www.allacademic.com/meta/p62168_index.html (diakses 22 November 2009).
- Shalih. Ai, "Gender Budgeting: Upaya Mewujudkan Demokrasi Anggaran," dalam *Membangun Indonesia dari Daerah: Partisipasi Publik dan Politik Anggaran Daerah*, penyunting I

- Made Leo Wiratma, M. Djadjiono, dan TA. Legowo (CSIS: Jakarta, 2007).
- Sharma, Chanchal. "The Federal Approach to Fiscal Decentralization: Conceptual Contours for Policy Makers." *Loyola Journal of Social Sciences*, XIX (2005b):169-88.
- _____, Chanchal. "When Does decentralization deliver? The Dilemma of Design." *South Asian Journal of Socio-Political Studies*, no.6 (2005a).
- Sidel, John. "Macet Total: Logics Of Circulation And Accumulation In The Demise of Indonesia's New Order." *Indonesia*, no.66 (1998):159-194.
- Soebhan, Syafuan. "Model Reformasi Birokrasi Indonesia." *Electronic copy*. PPW LIPI (2000).
- Transparency International Indonesia, "Riset dan Survei: Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2008" (21 Januari 2009), <http://www.ti.or.id/researchsurvey/90/tahun/2009/bulan/01/tanggal/21/id/3816/> (diakses 22 November 2009).

BAB

6

PERMASALAHAN KEBIJAKAN DAERAH PEMILIHAN DAN PEMEKARAN

1. Pendahuluan

Kebijakan penetapan daerah pemilihan (dapil) atau kerap disebut sebagai distrik pemilihan seharusnya mempertimbangkan aspek sosial, ekonomi, budaya, aspirasi politik rakyat, sampai dengan latar belakang historis suatu daerah. Pembentukan dapil juga perlu memperhatikan topografi, geografi, integritas wilayah, kohesifitas, dan bagaimana tingkat antusiasme kelompok masyarakat di dalam pembentukan suatu distrik pemilihan. Menurut Andrew Reynold (2001), pembagian dapil sebaiknya bekerja dengan memperhatikan 3 prinsip besar, yaitu:

1. "Integralitas wilayah – wilayah harus cukup solid sebagai sebuah wilayah pada saat kita membicarakan wilayah atau penyebaran pemilih."

2. "Kohesif – perhatian ditujukan kepada kelompok masyarakat dan ciri-ciri geografis."
3. "Berkesinambungan -- wilayah tersebut harus dalam suatu kesatuan yang saling berhubungan dan tidak terpisah."⁷⁴

Konsekuensi penentuan caleg berdasarkan suara terbanyak adalah terjadinya *split-ticket voting* di daerah-daerah atau distrik-distrik pemilihan. Pemilih pun akan dengan sendirinya mengelompok berdasarkan preferensi mereka pada caleg dari parpol tertentu yang tentu saja berujung pada menguatnya akar parpol tersebut di daerah. Perubahan pola memilih, antara lain didorong oleh suara terbanyak dan *split-ticket voting*, akan berdampak pada perubahan batas-batas elektoral atau daerah/distrik pemilihan.

2. Perbenturan Kebijakan Pemilihan Umum di Daerah

Kebijakan Pemilihan Umum di Indonesia, menurut Benjamin Reilly (2007),

"kecenderungan mengagumkan pada tahun-tahun belakangan ini adalah reformasi desain sistem pemilihan umum. Hal tersebut terjadi karena sistem pemilu menentukan bagaimana pemungutan suara di dalam pemilu diterjemahkan ke dalam kemenangan kursi di parlemen, yang tentu saja menjadi aturan main baku yang harus diikuti dalam menentukan paling berhak berkuasa... [termasuk perubahan] konstitusional pemilu antara lain pada...penetapan batas-batas elektoral..." (*One particularly striking trend in recent years has been reform in the area of electoral system design. Because electoral systems*

⁷⁴ Andrew Reynold, "Pembagian Daerah Pemilihan," terjemahan dalam *Sistem Pemilu*, disunting oleh Andrew Reynold dan Benjamin Reilly (IDEA, United Nations, IFES, 2002), hlm. 70.

determine how votes cast in an election translate into seats won in parliament, they are the central 'rule of the game' determining who governs...[including] the constitutional elements of any electoral system—such as...the way electoral boundaries are drawn....).⁷⁵

Persoalannya, berdasarkan Undang-undang 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, sistem pemilu di Indonesia menggunakan sistem representatif proporsional daftar terbuka, menetapkan dapil berdasarkan tingkatan daerah—kabupaten/kota dan provinsi—dengan ketentuan daerah pemilihan anggota DPRD provinsi adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota. Begitupula dengan dapil anggota DPRD kabupaten/kota yang ditentukan berdasarkan kecamatan atau gabungan dari beberapa kecamatan. Sedangkan pembagian kursinya akan mengikuti jumlah penduduk di provinsi dan kabupaten/kota. Sehingga dapat dikatakan bahwa penentuan dapil dilakukan sangat sederhana, tidak mengikuti kaidah-kaidah dalam menentukan batas-batas elektoral, seperti latar belakang geografis kependudukan apalagi yang dikaitkan dengan peta politik, ideologi parpol, dan konstituen.

Semestinya, penentuan dapil harus memperhatikan faktor-faktor di atas karena dapat mengurangi potensi terjadinya konflik horizontal akibat pertikaian antar kepentingan politik di daerah. Walaupun demikian, Komisi Pemilihan Umum tampaknya belum menganggap penataan dapil sebagai suatu persoalan serius, apalagi mengaitkannya dengan daerah baru hasil pemekaran.

⁷⁵ Benjamin Reilly, "Electoral and Political Party Reform," dalam *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*, disunting oleh Ross H. McLeod dan Andrew MacIntyre (ISEAS: Singapore, 200), hlm. 45.

Akibatnya, selepas terbitnya Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 167/SK/KPU/Tahun 2008 Tentang Penetapan Daerah Pemilihan, Jumlah Penduduk dan Jumlah Kursi Anggota DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, banyak daerah merasa bahwa aturan penetapan dapil sengaja dirancang tanpa mengindahkan prinsip keterbukaan dan keadilan bagi daerah. Sebagai contoh daerah mengalami kebingungan karena keberadaan dualisme aturan dalam penentuan jumlah kursi untuk setiap daerah, yaitu: berdasarkan jumlah penduduk, bagi daerah baru hasil pemekaran dan bagi daerah induk pemekaran harus mengikuti aturan pemilu sebelumnya atau aturan lama.

Kemudian, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penetapan Alokasi Kursi Dan Daerah Pemilihan Anggota DPRD Provinsi, dan DPR Kabupaten/Kota Dalam Pemilu Tahun 2009, juga tidak menjelaskan secara lugas bagaimana kondisi alokasi kursi pada daerah sebelum pemekaran, terutama untuk daerah induk pemekaran yang dikatakan dalam peraturan tetap menggunakan aturan lama. Persoalan muncul ketika aturan pemilu menetapkan bahwa kursi untuk daerah induk pemekaran berjumlah tetap, sama dengan pemilu sebelumnya, tanpa mengalami pengurangan maupun penambahan, meskipun penduduknya berkurang. Daerah-daerah baru tentu saja akan merasa diperlakukan tidak adil, karena daerah-daerah induk menikmati keistimewaan berupa bonus sejumlah kursi padahal banyak penduduknya telah berpindah tempat.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebenarnya telah menetapkan persyaratan tentang

pembentukan daerah antara lain persyaratan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan, namun tidak secara mendetail sampai menyebutkan jumlah penduduk misalnya. Dalam prakteknya di daerah, persyaratan administratif menjadi sangat fleksibel, memungkinkan masuknya kepentingan-kepentingan politik menguntungkan sebagian orang saja. Misalnya saja, persyaratan data-data kependudukan bukan menjadi persyaratan mutlak, karena data tersebut akan disandingkan dengan indikator lainnya menjadi satu agregat tersendiri, yang setiap bagian indikatornya dapat dengan mudah dimanipulasi demi mencapai angka yang diharapkan.

Selanjutnya, kebijakan turunan dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, tidak secara gamblang menjabarkan aturan di atasnya, seperti halnya penggunaan data jumlah penduduk minimal, sebagai justifikasi pembentukan daerah baru. Lebih jauh lagi, persyaratan pemekaran belum mengantisipasi kerawanan sosial politik dalam pembentukan daerah-daerah kabupaten/kota baru akibat data kependudukan yang tidak akurat.

Dari sisi administratif pemilu, menurut Abdul Hafiz Anshary, Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU), persiapan pemilu di daerah pemekaran akan mengalami beberapa kendala, antara lain seperti: "masalah persiapan pembentukan lembaga pelaksana pemilu di daerah seperti KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), dan Panitia Pemungutan

Suara (PPS), serta masalah penyusunan daerah pemilihan (dapil).⁷⁶

Lebih gawatnya lagi, perumusan aturan pembentukan, penggabungan daerah baru alias pemekaran belum mengantisipasi kekisruhan administrasi pada penetapan dapil berdasarkan jumlah penduduk, sebagai contoh kasus yang terjadi di Provinsi Papua, tepatnya Kabupaten Kaimana, dimana "[memiliki] 14 kabupaten pemekaran..500 orang [penduduk ternyata] tidak memiliki KTP Kaimana, hanya ada KTP Fakfak."⁷⁷ Persoalan administratif kependudukan khas kabupaten baru, terutama pada saat pendataan pemilih, tentu lebih banyak lagi muncul di saat pemekaran sudah menghasilkan lebih dari 440 kabupaten/kota baru. Sehingga, pemutakhiran data kependudukanpun menjadi persoalan besar karena harus berpacu dengan kecepatan pertambahan daerah baru yang luar biasa tersebut.

Permasalahannya, dari sisi politik, penetapan dapil sangat mengandalkan data kependudukan, terutama jumlah penduduk, tanpa memperhatikan kondisi geografis politik daerah, seperti dipersyaratkan untuk pembentukan daerah pemekaran misalnya. Minimnya ketersediaan data kependudukan seperti itu membuat alasan penetapan dapil sangat dangkal sehingga kemungkinan terpicunya bibit pertikaian antar daerah akibat tarik menarik

⁷⁶ Jurnal Indonesia, "Meminimalisasi Bias Pemekaran Daerah," *Jurnal Indonesia* (17 Januari 2008). Pernyataan yang dikemukakan oleh Abdul Hafidz Anshary sebagai Ketua Komisi Pemilihan Umum periode 2007-2012, menandakan adanya hubungan erat antara dampak pemekaran daerah terhadap kestapan penyelenggaraan pemilu.

⁷⁷ "KTP Kabupaten Induk, Orangnya di Kabupaten Pemekaran," *Kompas.com*(Jumat, 03 Oktober 2003). <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0310/03/teropong/596535.htm> (diakses, 20 Januari 2009).

penduduk terutama ketika menghadapi pemilu sangat besar. Bayangkan, bagaimana rumitnya menata ulang jumlah penduduk suatu dapil bila batas-batas daerah kemudian berubah setelah pemekaran. Belum lagi, potensi konflik sangat mungkin terjadi di dalam satu daerah pemilihan di daerah pemekaran yang ternyata penduduknya terpecah belah akibat konflik kepentingan yang melatarbelakangi terbentuknya daerah baru tersebut.

Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa berdasarkan perbandingan kedua kebijakan tersebut di atas, menggejalanya *split-ticket voting* dalam pemilu 2009 belum diantisipasi melalui kebijakan penataan dapil maupun kebijakan pemekaran. Kedua kebijakan sepertinya memang tidak didesain selaras dengan kebutuhan menata dapil bagi kepentingan pemilihan umum. Pemerintah lebih memilih untuk memposisikan kedua aturan tersebut dalam dua ranah berbeda yaitu kepentingan administratif dan politik. Hal tersebut patut disesali karena *split-ticket voting* akan menjadi kenyataan bukan hanya kecenderungan belaka.

Kebutuhan akan harmonisasi kedua kebijakan dari sisi anggaran negara berdampak pada penghematan luar biasa, karena terlaksananya dua agenda besar sekaligus, yaitu penataan dapil dan penataan daerah bentukan baru hasil pemekaran. Dengan mensinkronisasikan masalah administrasi dan politik berkaitan dengan penetapan dapil dan daerah pemekaran, maka persoalan sosial politik akibat *split-ticket voting* di tingkat lokal di saat pemilu paling tidak lebih mudah teratasi.

3. Pemekaran Menuju *Redistricting*: Suatu Pertimbangan

Ide pemekaran sebenarnya saja hampir serupa dengan penataan dapil yang dikenal sebagai proses *redistricting*. *Redistricting* dikenal juga sebagai *boundary delimitation*⁷⁸ atau penetapan batasan-batasan suatu wilayah, merupakan proses yang melibatkan pembubuhan garis-garis dalam peta yang dilakukan dengan cara memberikan sekat-sekat pada suatu daerah ke dalam pengelompokan konsituten yang berbeda dimana satu atau dua perwakilan akan dipilih. Seperti halnya terjadi di Amerika Serikat dan beberapa negara di Eropa Timur pasca kejatuhan Uni Soviet, *redistricting* merupakan pembentukan kembali distrik-distrik, dan menyangkut politik pemilihan.⁷⁹ Proses ini berkaitan dengan perubahan batas politik, elektoral distrik (distrik pemilihan), dan batas konstituen. Sedangkan di Eropa Timur, *redistricting* bertujuan melepaskan penyatuan paksa dari era Soviet dan kembali ke unit-unit semula yang lebih kecil.⁸⁰

Proses *redistricting* terbilang cukup kompleks bahkan kontroversial karena tidak semua orang dapat mengerti tata cara *redistricting* tersebut. Konflik kepentingan di satu dapil sangat mungkin terjadi apalagi bila daerah tersebut dihuni oleh ras, etnis, ataupun kepercayaan agama beraneka ragam. Atau, proses *redistricting*

⁷⁸ Bernard Grofman dan Lisa Handley, *Introduction: Redistricting in Comparative Perspective, electronic copy* (April, 2008). <http://ids.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/0-19-922740-3.pdf> (diakses 27 Januari 2009). Lihat juga di Ratri Istania, "Split Ticket Voting: Menumbuhkan Kegairahan Politik Lokal?" *Jurnal Administrasi Borneo*, no. 1, vol. 5 (2009), hlm. 1549.

⁷⁹ Henk Nordhott dan Gerry van Klinken, "Pendahuluan," dalam *Politik Lokal di Indonesia*, diedit oleh Henk Schulte Nordhott dan Gerry van Klinken (KITLV-Jakarta: Yayasan Obor, 2007), hlm. 25. Lihat juga di <http://www.lib.purdue.edu/govdocs/redistricting.html>. Dikatakan bahwa setiap negara bagian memiliki tanggungjawab untuk menetapkan garis batas legislatif untuk kepentingan mengisi perwakilan di kongres dan juga legislatif negara bagian. Beberapa negara bagian melakukannya dengan bantuan anggota legislatif, akan tetapi ada pula negara bagian yang menggunakan jasa komisi independen.

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 25.

dapat mengalami kendala bila peta kekuatan pemilih terbagi sama rata di tiap-tiap parpol sehingga sulit menentukan batasan konstituen yang berpengaruh pada mekanisme kontrol dalam lembaga legislatif.

Di dalam proses *redistricting*, pihak penentu kebijakan garis batas dapil harus pula memikirkan bagaimana tingkat keterwakilan politik dan isu-isu lain berkaitan dengan demokrasi. Perlu dipahami pula bahwa proses *redistricting* adalah politik dalam bentuk paling 'mentah' karena secara kasat mata pertentangan dalam mencari keuntungan politik, antara individu dan kolektif, berujung pada penentuan pihak penguasa politik. Selanjutnya, *redistricting* merupakan wadah pertarungan ide antara "*equal suffrage*" (pemilihan umum yang setara) dan "*fair and effective representation*" (perwakilan yang adil dan efektif). Terakhir, *redistricting* di berbagai negara melibatkan argumen dalam menentukan hambatan kebijakan penempatan orang-orang yang berhak menentukan kebijakan batas konstituensi dan lebih jauh, melibatkan perdebatan sengit bagaimana cara menerjemahkan aturan-aturan di dalam konstitusi dan perundang-undangan yang secara khusus menyebutkan imbal balik antara berbagai kelompok kepentingan.⁸¹

Berbicara tentang *redistricting* tidak akan lepas dari masalah geografi politik seperti memetakan letak tumpang tindih garis batas antara politik dan administratif. Terutama sekali, *redistricting* memetakan distribusi kelompok yang berlainan suku bangsa dengan kekuatan pemilih pada parpol tertentu di daerah secara

⁸¹ Ibid, hlm. 25.

keseluruhan. Selain itu, proses ini membutuhkan pemahaman tentang bagaimana berbagai aturan kelembagaan dan peraturan lainnya bersinggungan satu sama lainnya.

Proses *redistricting* sudah menjadi agenda wajib bagi pembelajaran demokrasi di seluruh dunia. Pemilihan umum yang berlangsung di berbagai penjuru dunia terjadi di dalam suatu lingkup wilayah geografis yang ditentukan berdasarkan peta konstituen (pemilih). Garis batas yang dicantumkan di dalam proses *redistricting* akan sangat menentukan tingkat keterwakilan pemilih di dalam politik daerah tertentu sampai ke tingkat nasional. Walaupun begitu, proses *redistricting* di negara berkembang seperti Indonesia dan juga negara-negara di benua Afrika banyak sekali dipengaruhi oleh faktor politis.

Di Indonesia, masalah penentuan batas daerah pemekaran dan dapil pada prinsipnya merupakan permasalahan yang sama dihadapi dalam proses *redistricting*. Di dalam proses penentuan batasan daerah pemekaran, jumlah penduduk beserta atribut-atribut suku, bangsa, agama harus diperhatikan bersamaan dengan preferensi politik mereka. Nordholt dan van Klinken (2007) mencermati bahwa kesalahan *redistricting* Indonesia terletak pada penggunaan istilahnya yang merujuk pada sub-divisi distrik-distrik dan provinsi yang ada dalam rangka menciptakan unit-unit administratif baru.⁸²

Lebih jauh, Nordholt dan van Klinken mengatakan bahwa, pemekaran di Indonesia lebih mengarah pada faktor politis,

⁸² Ibid., hlm. 26.

karena "masing-masing distrik baru akan berubah menjadi *bonanza* bagi para kontraktor bangunan karena distrik-distrik baru harus dilengkapi dengan sederetan kantor-kantor baru. [Demikian pula] pihak militer dan polisi tentu saja mendukung pemekaran ini karena struktur komando teritorial mereka juga akan segera diperbaharui mengikuti perubahan itu."⁸³

Oleh karena itu, sebaiknya pemekaran di Indonesia mengarah pada upaya *redistricting*. Bila tidak, kebijakan pemekaran akan terus menghadang tiap kali penyelenggaraan pemilu terutama dalam hal penetapan dapil. Imbas permasalahan berbuntut panjang pada terjadinya keterlambatan dan kerancuan administrasi pemilu, terpecah belahnya konsentrasi dukungan pemilih pada parpol-parpol kecil kurang solid berujung pada ketidakstabilan sosial politik sebelum, sesaat, dan sesudah pemilu. Tentunya, dampak negatif seperti ini sangat tidak sehat dalam pertumbuhan gairah politik lokal.

4. Analisis Game Theory: Langkah Pertama Aspek Daerah Pemilihan dan Pemekaran

Setelah menentukan aspek dan urutan prioritas indikator per aspek pada langkah pendahuluan di Bab 2, langkah berikutnya adalah melakukan analisis dari indikator-indikator yang ada per aspek. Analisis dilakukan dengan memperhatikan faktor berikut:

5. pro kontra seputar indikator aspek terpilih
6. sumber bacaan utama dan pendukung

Uraikan dituangkan dalam matriks analisis kondisi dari kedua pemain sebagai berikut:

⁸³ Ibid., hlm. 27.

Ilustrasi 14. Matriks Analisis Indikator Aspek Daerah Pemilihan dan Pemekaran

Indikator Aspek	Indikator	Argumen Pemain X	Argumen Pemain Y
Aspek Daerah Pemilihan dan Pemekaran	1. 1. 2. dst.	Uraikan argumentasi kedua pemain dalam kalimat!!	

Pindahkan urutan indikator yang telah anda buat di bab 2 untuk membantu menyusun argumen

Argumen singkat dituangkan di dalam matriks, namun mahasiswa diwajibkan:

1. membuat analisis berupa uraian berdasarkan sumber bacaan utama dan pendukung.
2. analisis argumen kedua pemain harap dituliskan ke dalam 1 lembar kertas A4, spasi 1, huruf times new roman/arial/courier, rata kanan.
3. Analisis kelompok dikumpulkan pada pertemuan berikut kepada pengajar.

Bibliografi

- Grofman, Bernard dan Handley, L. *Introduction: Redistricting in Comparative Perspective. Electronic copy* (April, 2008). <http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/0-19-922740-3.pdf> (diakses 27 Januari 2009).
- Istania, Ratri. "Split Ticket Voting: Menumbuhkan Kegairahan Politik Lokal?" *Jurnal Administrasi Borneo*, no. 1. vol. 5 (2009): 1548-1566.
- Jurnal Indonesia, "Meminimalisasi Bias Pemekaran Daerah," *Jurnal Indonesia* (17 Januari 2008). Pernyataan yang dikemukakan oleh Abdul Hafidz Anshary sebagai Ketua Komisi Pemilihan Umum periode 2007-2012, menandakan adanya hubungan erat antara dampak pemekaran daerah terhadap kesiapan penyelenggaraan pemilu.
- Kompas. "KTP Kabupaten Induk, Orangnya di Kabupaten Pemekaran," *Kompas.com* (Jumat, 03 Oktober 2003). <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0310/03/teropong/596535.htm> (diakses, 20 Januari 2009).
- Nordholt, Henk dan van Klinken, G. "Pendahuluan." Dalam *Politik Lokal di Indonesia*. Diedit oleh Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken. KITLV-Jakarta: Yayasan Obor, 2007.
- Reilly, Benjamin. "Electoral and Political Party Reform." Dalam *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*. Disunting oleh Ross H. McLeod dan Andrew MacIntyre. ISEAS: Singapore, 2000.
- Reynold, Andrew. "Pembagian Daerah Pemilihan." Terjemahan dalam *Sistem Pemilu*. disunting oleh Andrew Reynold dan Benjamin Reilly. IDEA, United Nations, IFES: 2002.

BAB

7

PERMASALAHAN SUMBER DAYA MANUSIA DAN BIROKRASI LOKAL

1. Pendahuluan

Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan elemen terpenting dari organisasi pemerintahan daerah, berperan sebagai penggerak utama dalam mewujudkan visi dan misi serta tujuan organisasi. Mengingat begitu pentingnya SDM, maka perlu manajemen SDM guna mengelola secara sistematis, terencana, dan terpoli agar tujuan yang diinginkan organisasi baik di masa sekarang maupun di masa depan dapat tercapat secara optimal.

Tantangan globalisasi dari waktu ke waktu semakin menghadapkan SDM pada persaingan bebas (sains, teknologi, ekonomi), kultur, dan bentrokan adaban. Oleh karena itu guna mewujudkan SDM dengan kapasitas seperti di atas perlu

reformasi kearah pembangunan yang berpihak kepentingan sosial, berupa ekonomi kerakyatan. Reformasi tersebut memerlukan wawasan, pendekatan, dan strategi pembangunan selaras dan sepadan di era transparansi global.

Budaya yang melekat dalam manajemen SDM di masa lalu yang berpola sentralistis harus berubah menuju perencanaan desentralistis, menggeser pendekatan pembangunan sektoral harus pula berubah menjadi spasial. Konsekuensi dari perubahan tersebut adalah pada Program Pembangunan Daerah (Propeda) yang merupakan perwujudan pola perencanaan dan pendekatan pembangunan bersifat pokok, mendasar, dan mendesak, fokus pada pemecahan masalah pembangunan. Propeda yang disusun baik akan menampakkan visi dan misi pembangunan daerah terutama dalam hal penanganan masalah SDM daerah.

Perlu kita pahami bahwa manajemen SDM di tingkat lokal bukan saja melibatkan aparat pemerintahan atau birokrasi semata, akan tetapi juga melibatkan swasta (*private sector*) dan masyarakat (*society*). Ketiga komponen tersebut merupakan wujud dari komitmen pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*).⁸⁴ Sehingga SDM birokrasi lokal dalam hal ini merupakan bagian dari manajemen pembangunan daerah.

⁸⁴ Jan Koolman, *Governing as Governance* (London: Sage Publication, 2003). Seperti dikutip dari review tulisan Koolman oleh Gerry Stoker, *Journal of International Public Management Journal*, no. 3 vol. 7 (2004): 439-442, yaitu Koolman menekankan "interactions depend on processes influenced by the capacity of different actors, and they take place in a structured environment, a context that they can influence the outcomes of interactions" Lihat juga definisi United Nations Development Programme (UNDP) tentang *Good Governance* terdiri dari: *Participation, Rule of Law, Transparency, Responsiveness, Consensus Orientation, Equity, Effectiveness and Efficiency, Accountability*, dan *Strategic Vision*, yang melibatkan peran swasta, masyarakat, dan pemerintah. Lihat juga Safri Nugraha et al., *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2005), hlm. 5.

2. Teori dan Konsep SDM

SDM di dalam manajemen SDM dianggap memiliki pengetahuan dan keterampilan untuk mengelola dan mengolah kekuatan yang dimilikinya (sumber-sumber yang tersedia), memanfaatkan peluang, mengatasi kelemahan dan ancaman yang dihadapi, kemudian meningkatkan kapasitas (*capacity building*), dan akuntabilitas (*accountability*).

Dalam rangka menyiapkan SDM yang memiliki kompetensi unggul (*knowledge, skill, dan attitude*), manajemen SDM harus fokus pada:

- a. profesionalisme dan akuntabilitas lokal aktor,
- b. tenaga profesional, manajer/eksekutif pembangunan baik pemerintah dan swasta,
- c. peran masyarakat dalam membentuk persepsi positif terhadap pembangunan, berjiwa kreatif, inovatif, dan kerja keras.

Manajemen SDM dalam teori Mondy (2005), menguraikan bahwa "*Human resource management is the utilization of human resources to achieve organizational objectives.*" (manajemen sumber daya manusia adalah pemanfaatan sumber daya manusia untuk mencapai sasaran organisasi).⁸⁵ Sedangkan Mosses N. Kiggundu, seperti dikutip dari Suharyanto dan Heruanto (2005), menyebutkan bahwa:

⁸⁵ Robert Mondy dan Robert N., *Human Resources Management*, edisi ke-9 (Prentice Hall, 2005).

"Human resource management....is the development and utilization of personnel for the effective achievement of individual, organizational, community, national and international goals and objective." (Manajemen sumber daya manusia....adalah pembangunan dan pemanfaatan pegawai untuk mencapai tujuan dan sasaran efisien dari individu, organisasi, komunitas, nasional, dan internasional).

Ditinjau dari teori SDM mikro, Tulus, seperti dikutip dari Suharyanto dan Heruanto (2005), mengungkapkan bahwa:

*"....perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan atas pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pemutusan hubungan tenaga kerja dimaksud membantu mencapai tujuan organisasi, individu, dan masyarakat."*⁸⁶

Dalam perkembangan selanjutnya, permasalahan manajemen SDM di level lokal selalu dikaitkan dengan perubahan paradigma tata pemerintahan di abad 21 menuju *Good Governance* atau lebih dikenal di Indonesia dengan konsep Tata Pemerintahan atau Kepemerintahan yang Baik, sebagai tata cara penyelenggaraan pemerintahan dengan orientasi pada pelayanan publik.

Good Governance di Indonesia diimplementasikan dalam model pembangunan di level pusat maupun level lokal, menitikberatkan sinergi antara ketiga pilar yaitu swasta, masyarakat, dan pemerintah. Dimana peran pemerintah berorientasi pada pelayanan dengan institusi yang bergerak efisien, tidak lambat dan mudah terjebak dalam praktek-praktek mendikriminasikan pilar lain.⁸⁷

⁸⁶ Lihat di Hadriyanu Suharyanto dan Agus Heruanto Hadna, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, cetakan Pertama (Yogyakarta: Media Wacana, 2005).

⁸⁷ Lihat referensi tentang *Good Governance* di Indonesia dari peraturan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Peraturan perundangan Indonesia

Berbicara mengenai SDM birokrasi lokal, Jeffrey D. Sachs (2004), profesor ekonomi dari Harvard University yang banyak bekerja dalam proyek desentralisasi World Bank, IMF, dan memegang posisi penting sebagai *Special Advisor* pada proyek *Millenium Development Goals* UNDP, memberikan kategori SDM ke dalam 3 tingkatan:

1. *technological innovator*, merupakan SDM yang berdiam di negara-negara dengan kemampuan penguasaan teknologi maju seperti Amerika Serikat, Inggris, Eropa, dan Jepang,
2. *technological adopters*, merupakan SDM yang menempati negara dengan kemampuan teknologi cukup tinggi yang didapat dengan cara mengadopsi, meniru, bahkan mencuri teknologi dari tingkat I,
3. *technological excluded*, merupakan negara-negara yang SDM-nya hanya mampu menjadi konsumen teknologi yang ditawarkan tingkat I dan II, sehingga negara-negara tempat SDM tersebut tinggal hanya sebagai tempat pemasaran saja.⁸⁸

Berdasarkan pandangan Sachs di dalam bagian bukunya *The End of Poverty*, menyinggung tentang SDM birokrasi lokal, secara umum di Indonesia bisa dikategorikan masuk ke tingkat III. Agar menghasilkan SDM yang mampu bersaing dalam kompetisi global,

telah memberikan landasan formal penyelenggaraan pelayanan publik yang didasarkan pada Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Pasal 3 Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme atau lebih dikenal sebagai UU KKN. Sumber lain dapat dilihat dari versi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) (2007) tentang *Good Governance* yang membahasakan sebagai Prinsip-Prinsip Tata Kelola yang Baik, di dalam salah satu prinsip yaitu akuntabilitas, ada butir mengatakan pentingnya Sumber Daya Manusia [birokrasi] yang kompeten, profesional dan bermoral.

⁸⁸ Jeffrey Sach, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (Penguin Press, 2005)

manajemen SDM lokal perlu untuk mengejar ketertinggalan dari SDM pusat maupun di lingkungan negara tetangga lainnya dengan cara meningkatkan peluang dan kemampuan SDM minimal ke tingkat yang lebih tinggi..

4. Kondisi SDM Birokrasi Lokal

Kunci kesediaan SDM birokrasi lokal handal dan berkualitas adalah pemberdayaan masyarakat bawah (*grass root*) dan peningkatan kualitas penyelenggara daerah agar kapabel dalam memberikan pelayanan yang prima pada masyarakat. Masukan masyarakat dimanfaatkan dalam teknik pengembangan SDM birokrasi lokal dan memberikan laporan dalam konteks akuntabilitas publik kepada masyarakat. Sebaliknya masyarakat dalam hal ini perlu diyakinkan bahwa kinerja dan akuntabilitas aparat pelaksana atau pemerintah telah berubah ke arah positif dari sisi sifat (*attitude*) sebagai memotivasi masyarakat berpartisipasi meningkatkan kinerja pembangunan. Keseluruhan upaya mewujudkan SDM birokrasi lokal handal dan berkualitas membutuhkan pengelolaan atau manajemen SDM yang sesuai dengan kondisi lingkungan setempat.

Selain manajemen SDM dengan mengikutsertakan partisipasi masyarakat bawah, Undang-undang Pokok Kepegawaian Nomor 43/1999 perubahan atas Undang-undang Nomor 8/1974, menyebutkan tentang manajemen SDM yang terdiri dari norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas SDM pemerintah, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian hak, kewajiban, dan kedudukan

hukum. Undang-undang Nomor 43/1999 juga mengharapkan terbentuknya SDM profesional sebagai pelaksana pembangunan, pemerintahan dan pelayan masyarakat, netral dari kepentingan politik dan golongan.

Berkaitan dengan kompetensi, jumlah PNS merupakan beban organisasi atau instansi. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 95/2000 pengadaan PNS diajukan oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) kepada Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg PAN) untuk disetujui. Oleh karena itu, kedua instansi tersebut juga berwenang menetapkan jumlah pegawai atau pengadaan di seluruh Indonesia. Walaupun begitu, perekrutan pegawai daerah dilakukan melalui biro kepegawaian atau kepegawaian instansi dan Badan Kepegawaian Daerah (BKD).

Permasalahannya penanganan SDM di daerah terutama SDM aparatur adalah karena *Key Performance Indicators* tidak jelas dibarengi dengan *Key Performance Index* tidak baku.⁸⁹ Ketidakjelasan dan ketidakbakuan tersebut dapat disebabkan karena kurang standarnya ukuran pencapaian *Knowledge*, *Skill*, *Expertise*, dan *Behavior* yang merupakan atribut kompetensi.

Lebih lanjut, Bambang PS Brodjonegoro, Guru Besar FE UI (2009), mengatakan bahwa selama ini penggunaan APBD seharusnya memang diperuntukkan untuk pelayanan publik. Birokrasi lokal sebagai pelayan publik akan mendapatkan imbalan berupa stimulus atas kinerja mereka melayani publik. Menurut

⁸⁹ Michael Armstrong, *Performance Management* (Yogyakarta: Tugu Publisher, 2004).

Bambang, penggunaan APBD selama ini dihabiskan lebih besar untuk belanja pegawai, tidak mendukung ke arah tumbuh kembangnya perekonomian lokal.⁹⁰ Sehingga, penggunaan APBD menstimulus kerja birokrasi lokal tidak secara langsung berimbas pada peningkatan efisiensi dan efektivitas kinerja pelayanan birokrasi lokal.

Masih menurut Bambang, permasalahan SDM birokrasi lokal pada daerah pemekaran ternyata menyumbang terhadap inefisiensi birokrasi lokal. Dapat dibayangkan bahwa jargon reformasi birokrasi di segala lini ternyata harus mengalah di tengah-tengah kebutuhan daerah pemekaran baru yang terus merekrut pegawai baru tanpa kemampuan memadai.⁹¹

Dengan demikian, secara garis besar kendala-kendala di daerah berkaitan dengan SDM berkisar pada:

- a. PNS tidak profesional,
- b. Kurang SDM berkualitas (pemuda dan masyarakat inovatif),
- c. Swasta yang kurang pro-aktif hanya melihat keuntungan jarak dekat tidak jauh, sehingga membutuhkan komitmen politik dari eksekutif dan legislatif,
- d. Tidak adanya penerapan *knowledge based competition*,
- e. Kurangnya budaya *learning organization* berbasis *knowledge management*,
- f. Pendekatan sistem yang tidak kunjung terintegrasi,

⁹⁰ Bambang Brodjonegoro, "Kabar Buruk dari Otonomi Daerah," *Harian Kompas, electronic copy* (Selasa, 18 Agustus 2009).
http://74.125.153.132/search?q=cache%3AYPYxXuv1JSQJ%3Akppod.org%2Find%2Findex2.php%3Foption%3Dcom_content%26do_pdf%3D1%26id%3D698+permasalahan+birokrasi+lokal+daerah&hl=id&gl=id (diakses 14 Maret 2010).

⁹¹ Ibid

- g. Manajemen pembangunan daerah hanya bertumpu pada eksploitasi penggunaan sumber daya alam tanpa memikirkan SDM,
- h. Manajemen pembangunan daerah kurang menggali iklim partisipatif masyarakat sebagai bagian SDM daerah,
- i. Marginalisasi kepentingan rakyat di bawah kepentingan politik pemerintah dan pengusaha.

Dengan demikian, SDM daerah merupakan bagian penting dari kesuksesan otonomi daerah. Dengan terbentuknya SDM profesional, maka arah pembangunan daerah dapat lebih terarah dan kompetitif dengan pembangunan daerah di tempat lain. Tuntutan globalisasi akan SDM berdaya saing tinggipun dapat tercapai karena kompetensi unggul yang telah terasah dengan baik melalui peraturan perundangan dan penegakan implementasinya, mengayomi ketiga unsur SDM daerah, birokrasi, swasta, dan masyarakat.

4. Analisis Game Theory: Langkah Pertama Aspek SDM Birokrasi Lokal

Setelah menentukan aspek dan urutan prioritas indikator per aspek pada langkah pendahuluan di Bab 2, langkah berikutnya adalah melakukan analisis dari indikator-indikator yang ada per aspek. Analisis dilakukan dengan memperhatikan faktor berikut:

- 7. pro kontra seputar indikator aspek terpilih
- 8. sumber bacaan utama dan pendukung

Uraikan dituangkan dalam matriks analisis kondisi dari kedua pemain sebagai berikut:

Ilustrasi 15. Matriks Analisis Indikator Aspek SDM Birokrasi Lokal

Indikator Aspek	Indikator	Argumen Pemain X	Argumen Pemain Y
Aspek SDM	1. ...		
Birokrasi	2. ...		
Lokal	3. dst		

Uraikan argumentasi kedua pemain dalam kalimat!!

Pindahkan urutan indikator yang telah anda buat di bab 2 untuk membantu ,menyusun argumen

Argumen singkat dituangkan di dalam matriks, namun mahasiswa diwajibkan:

- membuat analisis berupa uraian berdasarkan sumber bacaan utama dan pendukung.
- analisis argumen kedua pemain harap dituliskan ke dalam 1 lembar kertas A4, spasi 1, huruf times new roman/arial/courier, rata kanan.
- Analisis kelompok dikumpulkan pada pertemuan berikut kepada pengajar.

Bibliografi

- Brodjonegoro, Bambang. "Kabar Buruk dari Otonomi Daerah," *Harian Kompas*, electronic copy (Selasa, 18 Agustus 2009). http://74.125.153.132/search?q=cache%3AYPYxXuv1JSQJ%3Akppod.org%2Find%2Findex2.php%3Foption%3Dcom_content%26do_pdf%3D1%26id%3D698+permasalahan+birokrasi+lokal+daerah&hl=id&gl=id (diakses 14 Maret 2010).
- Kooiman, Jan. *Governing as Governance*. London: Sage Publication, 2003.
- Amstrong, Michael. *Performance Management*. Yogyakarta: Tugu Publisher, 2004.
- Mondy, Robert dan Robert N. *Human Resources Management*. Edisi ke-9. Prentice Hall, 2005.
- Nugraha, Safri et al. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2005.
- Sach, Jeffrey. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. Penguin Press, 2005.
- Stoker Gerry. "Review Essay: Governing as Governance by Jan Kooiman." *Jurnal of International Public Management Journal*, no. 3 vol. Electronic copy (2004): 439-442. http://www.ipmn.net/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=107&Itemid=57 (diakses 14 Maret 2010).
- Suharyanto, Hadriyanu dan Ahmad H. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Media Wacana, 2005.
- Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

BAB

8

HUBUNGAN ORGANISASI PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH

1. Pendahuluan

Sejurus dengan perubahan iklim global menuju demokratisasi, perhatian terhadap pemerintahan lokalpun lebih banyak dipusatkan kepada upaya mendemokratiskan masyarakat di daerah. Pemerintah lokal dituntut merubah paradigma berpikir dari organisasi tradisional menuju moderen. Perubahan tersebut tidaklah mudah, akan tetapi harus dilakukan mengingat tekanan dunia internasional memaksa pemerintah Indonesia mendesentralisasikan kewenangan pemerintah pusat ke daerah tidak dapat dihindarkan.

Perubahan organisasi di tingkat lokal bergerak seiring perubahan terjadi di tingkat nasional, dimana terjadi pergeseran dari paradigma organisasi lama ke baru. Organisasi moderen memiliki

prasyarat terpenuhinya kondisi sumber daya manusia birokrasi di pemerintahan yang mampu merubah *mindset* mereka dari yang dilayani menjadi pelayan.

Paradigma lama dalam pengelolaan ataupun manajemen pemerintahan di Indonesia terkait dengan pemahaman tentang konsep organisasi berdasarkan teori klasik. Beberapa teori klasik berumur sangat tua, setara peradaban Mesir Kuno, Kerajaan Romawi, dan Kekaisaran Cina. Namun demikian teori yang ada sekarang, merupakan hasil dari pemikiran para ahli dunia Barat tentang manajemen pemerintahan di abad ke-20.

Teori-teori organisasi klasik memiliki pemahaman sebagai berikut:

1. Birokrasi, teori mengenai birokrasi klasik diutarakan oleh Max Weber, seorang sosiolog dari Jerman. Teori Weber terkenal dengan sebutan Teori Ideal Organisasi yang dikenal juga sebagai teori Birokrasi. Weber menyebutkan bahwa birokrasi adalah bentuk organisasi yang dicirikan oleh pembagian kerja, hirarki yang didefinisikan dengan jelas, peraturan dan ketetapan yang rinci dan sejumlah hubungan impersonal.⁹² Ciri-ciri organisasi tipe Weber adalah sebagai berikut: a) mempunyai tujuan; b) tiap organisasi terdiri dari orang-orang; dan c) semua menyusun struktur yang disengaja.
2. Teori manajemen administratif,⁹³ merupakan teori organisasi klasik dipelopori oleh Mooney dan Reiley. Mereka

⁹² Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, disunting dan diterjemahkan oleh A.M. Henderson and Talcott Parson (New York: Macmillan, 1946). Lihat juga di *SCBD, Modul 1: Perumusan Kebijakan Pengembangan Organisasi, Penataan Organisasi Pemerintah Daerah (Juni 2007), hlm. 4-5.

⁹³ J. D Mooney and A. C Reiley, *Onward Industry* (New York: Harper & Row, 1931). Lihat juga di *SCBD, Modul 1: Perumusan Kebijakan Pengembangan Organisasi, Penataan Organisasi Pemerintah Daerah (Juni 2007), hlm. 5-8.

mengemukakan bahwa organisasi dalam pengertian formal adalah tata tertib, sehingga membutuhkan pengorganisasian dan prosedur ketatatertiban. Tata tertib merupakan landasan organisasi formal. Ciri-ciri organisasi tipe manajemen administratif adalah sebagai berikut: a) obyektifitas; b) rasionalitas; c) kepastian; d) hirarki; dan e) keahlian.

Selain kedua pentiori manajemen administratif, dikenal pula nama Henry Fayol⁹⁴, menganggap pentingnya manajemen administratif di tingkatan teratas. Menurut Fayol, segala sesuatu dapat berjalan baik di dalam organisasi bila para manajer dapat menggerakkan organisasi sesuai prinsip-prinsip manajemen seperti: a) spesialisasi/pembagian kerja; b) wewenang; c) disiplin; d) kesatuan komando; e) kesatuan arah; f) kepentingan umum di atas kepentingan pribadi; g) pemberian upah; h) sentralisasi; i) rantai skala; j) ketertiban; k) keadilan; l) kestabilan organisasi; m) inisiatif; dan n) semangat kesatuan.

3. Beberapa teori lainnya seperti Manajemen Ilmiah dikemukakan oleh Babbage⁹⁵ yang diteruskan kemudian oleh Frederick W. Taylor,⁹⁶ menekankan peran dari manajer pada tingkat bawah, karena letak hubungan mereka yang langsung dengan proses produksi. Taylor mengemukakan empat prinsip manajemen ilmiah, yaitu: a) melakukan pengembangan manajemen ilmiah yang sebenarnya; b) menyeleksi dan melatih pekerja secara ilmiah; c) kerjasama antara manajemen dan buruh menyelesaikan tujuan pekerjaan sesuai dengan metode ilmiah;

⁹⁴ Lihat di Morgen Witzel, *Fifty Key Figures in Management* (Routledge, 2003).

⁹⁵ Charles Babbage, *Classis in Management* (Routledge, 1993)

⁹⁶ Frederick Taylor, *The Principles of Scientific Management* (New York: Harper, 1917).

dan d) pembagian tanggung jawab merata antara manajer dan pekerja.

Di masa peralihan antara teori klasik dan teori moderen, terdapat teori organisasi neo-klasik dimana kemunculan teori ini diwarnai dengan sentimen ketidakpuasan dari para pekerja akibat penerapan teori organisasi dan manajemen klasik. Oleh karena itu, teori organisasi neo-klasik berusaha memanusiakan kembali manusia. Karena manusia bukanlah mesin sehingga perlakuan manajemen klasik tidak dapat dibenarkan.

Teori neo-klasik⁹⁷ memiliki dua arus utama:

1. aliran perilaku, tokohnya Munsterberg dan Barnard. Mustenberg menganggap bahwa manusia memiliki kesamaan secara psikologis akan bekerja dengan senang hati jika ada manfaat yang diperoleh dari pekerjaan tersebut dan tidak menemui kendala psikologis dalam pelaksanaan pekerjaan. Begitu pula Barnard mengungkapkan bahwa suatu perusahaan dapat bertahan bila tujuan organisasi dan individu dapat selaras (*balance theory*). Lain halnya dengan Herbert Simon berargumen bahwa keseimbangan terjadi bila ada *inducement* (pendorong) yang ditawarkan seimbang dengan kontribusi anggota terhadap organisasi, yaitu tujuan organisasi, insentif yang diterima karyawan, serta nilai yang ditawarkan organisasi
2. aliran perilaku dengan pendekatan empiris, pelopor aliran ini adalah Elton Mayo⁹⁸ yang terkenal dengan percobaan

⁹⁷ Lihat di David Walonick, "Organizational Theory and Behavior," electronic copy (n.d). <http://www.survey-software-solutions.com/walonick/organizational-theory.htm> (diakses 15 Maret 2010).

⁹⁸ Elton Mayo, *The Human Problems of Industrial Civilization*. New York: Macmillan, 1933.

Hawthorne.⁹⁹ Study Mayo mengungkapkan bahwa tingkah laku manusia dalam situasi kerja sangat ditentukan oleh aspek lain seperti situasi kerja, norma kelompok, disamping imbalan ekonomi yang ditawarkan perusahaan semata.

3. aliran kuantitatif, dipelopori oleh Miller dan Starr yang mengemukakan bahwa *management science* merupakan ilmu keputusan yang dapat diterapkan dengan menggunakan prinsip-prinsip matematika, logika, dan metode ilmiah lainnya sehingga dihasilkan pemecahan masalah sangat rasional. Teori ini diklaim dapat meramal masa depan (*forecasting*) sehingga sangat sesuai ditempatkan pada masalah perencanaan dan pengendalian.

Seluruh organisasi yang ada di dunia seolah terbius dengan hadirnya manajemen organisasi pemerintahan gaya baru yang bernama *public management*. Ketika konsep *public management* diperkenalkan pertama kali, fokus utama dari organisasi ditekankan pada pencapaian tujuan dengan menggunakan segala sarana dan prasarana yang ada termasuk dana dan sumber daya organisasi.

Aplikasi paradigma baru dalam pemerintahan amat terasa dari mulai ditinggalkannya prinsip-prinsip birokrasi kaku menjadi organisasi moderen dengan keluwesan para birokrat menerima

⁹⁹ Hawthorne Effect merupakan sebuah eksperimen psikologi dilakukan oleh Elton Mayo, merujuk pada kecenderungan dari sebagian orang bekerja lebih keras dan berkinerja lebih baik ketika mereka menjadi partisipan pada eksperimen tersebut. Hasil eksperimen menunjukkan bahwa perilaku seseorang dapat berubah tergantung pada perhatian dan perlakuan yang diterima mereka dari sang peneliti, daripada manipulasi dari variable independent yang ada. Hawthorne Effect atau juga dikenal sebagai Hawthorne studies dilakukan sepanjang tahun 1927 sampai tahun 1932 di *Western Electric Hawthorne Works* di sebuah kota pinggiran di Illinois.

kritikan untuk membangun diri. Birokrasi yang lemah karena tidak mampu merubah dirinya seiring perubahan jaman bergeliat memperbaiki diri sesuai dengan prinsip-prinsip yang diungkapkan Pollitt¹⁰⁰ dalam *The New Public Management*, aliran pertama yaitu:

- a) usaha peningkatan efisiensi secara terus menerus;
- b) peningkatan penggunaan teknologi canggih secara terus-menerus;
- c) peningkatan disiplin pegawai untuk meningkatkan produktifitas;
- dan d) implementasi yang jelas terhadap peran manajemen profesional.

Aliran pertama tersebut banyak mengambil prinsip-prinsip dari Taylor. Tokoh-tokoh *New Public Management* antara lain: Kooiman (2003),¹⁰¹ mengatakan bahwa pola hubungan masyarakat, pemerintah, dan swasta merupakan hubungan yang kompleks, dinamis, dan *diverse* (beragam).

Aliran kedua memunculkan Manajemen Pelayanan Masyarakat (*New Public Services*), dikemukakan oleh David Osborne dan Ted Gaebler. Buku mereka, *Reinventing Government* (2005) mengungkapkan peran masyarakat ketimbang pemerintah dalam mengelola kebutuhan mereka dalam bermasyarakat. Pemerintah tidak dijadikan sentra atau pusat urusan, akan tetapi kewenangan telah dilimpahkan ke masyarakat. Tugas pemerintah adalah memberdayakan masyarakat yang dikenal juga dengan sebutan mewirauaskan birokrasi. Beberapa prinsip manajemen pelayanan masyarakat adalah sebagai berikut: a) pemerintahan katalis; b) memberikan wewenang ketimbang melayani; c)

¹⁰⁰ Christopher Pollit

¹⁰¹ Jan Koolman, *Governing as Governance* (London: Sage Publication, 2003).

menyuntikan persaingan ke dalam pemberian pelayanan; d) pemerintahan digerakkan oleh misi dengan mengubah organisasi yang digerakan oleh peraturan; e) pemerintah berorientasi pada hasil bukan pemasukan; f) pemerintah berorientasi pelanggan; g) pemerintah wirausahapemerintah antisipatif; h) pemerintah desentralisasi; dan i) pemerintah berorientasi pasar.¹⁰²

Untuk lebih jelasnya, tabel berikut akan membedakan organisasi tradisional dengan organisasi moderen.

Tabel 2. Perbedaan Organisasi Tradisional Dengan Organisasi Moderen

Organisasi Tradisional	Organisasi Moderen
Stabil	Dinamis
Tidak luwes	Luwes
Berfokus pada pekerjaan	Berfokus kepada keahlian
Pekerjaan didefinisikan pada posisi	Pekerjaan didefinisikan berdasarkan tugas yang harus dilakukan
Berorientasi individu	Berorientasi kelompok kerja
Pekerjaan yang tetap	Pekerjaan sementara
Berorientasi perintah	Berorientasi keterlibatan
Pimpinan unit kerja selalu membuat keputusan	Karyawan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan
Berorientasi peraturan	Berorientasi kepada pelanggan
Tenaga kerja yang relatif homogen	Tenaga kerja yang beragam
Hari kerja ditetapkan dari jam 8 sampai 16	Waktu kerja tidak mempunyai batasan waktu
Hubungan hirarki	Hubungan lateral dan jaringan
Bekerja difasilitasi organisasi selama jam kerja	Bekerja dimana saja dan kapan saja
Laporan hasil kerja disampaikan dalam bentuk tatap muka	Laporan melalui informasi teknologi e-government

Sumber: Modul 1, *Perumusan Kebijakan Pengembangan Organisasi: Penataan Organisasi Pemerintah Daerah* (Juni 2007).¹⁰³

¹⁰² Ted Gaebler dan David O., *Mewirauahakan Birokrasi, Reinventing Government* (Jakarta: PPM, 1996).

¹⁰³ Lihat di *SCBD, Modul 1: *Perumusan Kebijakan Pengembangan Organisasi, Penataan Organisasi Pemerintah Daerah* (Juni 2007), diadaptasi dari Robbins, S.P. and Mary Coulter, *Manajemen* edisi bahasa Indonesia, Edisi 7, 2004.

2. Kebijakan Penataan Organisasi Pemerintah Daerah Sebagai Dasar Perubahan Paradigma Organisasi Pemerintah Daerah

Seiring dengan perubahan Undang-undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintah Daerah ke dalam Undang-undang Nomor 32/2004, arus desentralisasi dari pusat ke daerah semakin tidak terbendung. Banyak pihak memperkirakan bahwa dorongan kuat ke arah desentralisasi akan menyebabkan perbenturan antara kepentingan pusat dan daerah. Perbenturan tersebut akan menjadi sangat riskan bilamana organisasi-organisasi pemerintahan di daerah belum mampu untuk mengembangkan pola ataupun mekanisme organisasi sesuai dengan prinsip-prinsip organisasi moderen.

Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 mengganti peraturan sebelumnya Nomor 8 Tahun 2003 tentang Organisasi Perangkat Daerah, seluruh daerah mulai dari provinsi, kabupaten, dan kota berbenah diri. Penyesuaian dengan tata organisasi baru memang bukan hal mudah karena banyak sekali faktor yang harus dipertimbangkan para pengambil keputusan lokal, diantaranya pertimbangan dampak sosiologi, ekonomi, dan tentu saja politik. Masalah terakhir, politik merupakan masalah serius di daerah karena suasana memanas menjelang dan sesudah pilkada dapat menjadi hambatan dalam perubahan organisasi yang sedang diupayakan.

Oleh karena itu, organisasi moderen disyaratkan untuk mau belajar untuk maju mengembangkan diri, mendorong tiap-tiap

anggota kelompok penyusunnya untuk senantiasa belajar terus dari kesalahan, mengoreksi diri, meraih kesuksesan dan tidak takut akan kegagalan. Konsep *learning organization*¹⁰⁴ seperti itulah yang diharapkan ada pada pemerintah daerah. Namun memang, penerapan organisasi belajar semacam itu tidaklah mudah, seperti telah diramalkan pakar organisasi akan banyak menemui kendala. Kendala-kendala tersebut sangat mungkin dipengaruhi oleh iklim pendahulu yang sangat tidak ingin berubah, *pro status quo*, dan merasa bahwa organisasi merupakan warisan dari pendahulu tidak perlu ada penambahan maupun pengurangan dari segi kuantitas maupun kualitasnya.

Beberapa tawaran dapat disampaikan dalam merubah paradigma tradisional (lama) ke paradigma moderen (baru) dengan menumbuhkan semangat *learning organization*, antara lain adalah:

1. perlu dilakukan penataan atau transformasi organisasi secara kontinyu dan konsisten,
2. proses pengambilan keputusan diupayakan melibatkan pegawai,
3. memberdayakan insentif untuk memotivasi pegawai,
4. untuk jangka panjang perlu menyempurnakan manajemen perekrutan PNS di lingkungan Pemda bebas KKN,
5. reformasi penyelenggaraan Diklat PNS yang hanya sebatas penyelenggara bukan berorientasi pada peningkatan *Skill, Knowledge, and Attitude* SDM aparatur.¹⁰⁵

Dengan demikian lingkungan amatlah mempengaruhi kinerja dan

¹⁰⁴ Harian Pelita, "Kendala Implementasi Paradigma," Harian Pelita. <http://www.hupelita.com/cetakartike1.php?id=43381> (diakses pada Agustus 2008).

¹⁰⁵ *Ibid*, Harian Pelita.

organisasi pemerintah daerah. Perubahan paradigma bukan perkara mudah untuk diterima oleh kalangan pemerintah daerah yang masih berorientasi pada pola organisasi tradisional, mengagungkan *status quo*, dan menempatkan birokrasi bukan sebagai jembatan masyarakat ke pemerintah tapi sebaliknya. Organisasi birokrasi pemerintah daerah yang mau belajar akan mempermudah dirinya menyesuaikan terhadap perubahan.

3. Permasalahan Tumpang Tindih Peraturan Tata Organisasi Pemerintah Daerah

Pengaturan mengenai struktur kelembagaan di daerah sudah mengalami pergantian beberapa kali di tahun 2000, pertama Peraturan Pemerintah Nomor 84/2000, dilanjutkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8/2003, dan terakhir Peraturan Pemerintah Nomor 41/2007. Peraturan-peraturan tersebut lahir dibidani oleh Departemen Dalam Negeri (Depdagri) mengingat sudah saatnya daerah tidak melulu disetir pemerintah pusat dalam menentukan lingkup struktur dan kerja birokrasinya sendiri. Lewat peraturan baru tersebut, daerah memiliki kewenangan penuh untuk menentukan jenis dan jumlah kantor badan, dan dinas.

Ternyata pergantian perundangan daerah bukan hanya sekali dua kali saja terjadi dalam beberapa tahun belakangan sejak diberlakukannya otonomi daerah di tahun 1999. Pemerintah pusat sangat produktif bongkar pasang dan menerbitkan perundangan baru bagi kepentingan daerah. Redhi Setiadi, seorang peneliti dari *The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPIP)* mengatakan bahwa, "[dalam] kurun waktu satu tahun, pemerintah pusat bisa

mengesahkan puluhan undang-undang (UU), peraturan pemerintah (PP), dan ratusan peraturan pendukung.”¹⁰⁶

Parahnya, sikap tidak mau berubah sangat berlawanan dengan konsep organisasi belajar. Sehingga beberapa permasalahan timbul, antara lain:

1. struktur organisasi klasik sangatlah kaku, hirarkis, sangat berorientasi pada pengendalian,
2. gaya interaksi diarahkan pada hubungan-hubungan pemisahan antara atasan-bawahan dengan aspek kepatuhan dan ketaatan pada perintah,
3. iklim lingkungan organisasi pemerintah daerah masih kurang kondusif,
4. organisasi pemerintah daerah masih belum mampu melakukan reformasi menyangkut aturan kepegawaian.¹⁰⁷

Belum lagi, aparatur sebagai penyusun sumber daya manusia (SDM) organisasi pemerintah daerah ternyata juga belum memiliki kemampuan memadai dalam menjalankan organisasi moderen. Kendala-kendala menyelimuti SDM di daerah meliputi:

1. pengembangan SDM aparatur sekedar formalitas,
2. kesalahan melakukan rekrutmen pegawai berlanjut sampai ketidakkompetenan melakukan pekerjaan,
3. kekurangseriusan dalam meningkatkan pendidikan dan pengetahuan pegawai ke jenjang lebih tinggi,
4. latar belakang pendidikan pegawai masih rendah,
5. individu aparatur yang tidak memiliki budaya belajar,

¹⁰⁶ Redhli Setiadi, JPIP

¹⁰⁷ *Ibid*, Harian Pelita.

6. keberadaan tim atau unit yang berseberangan dengan individu yang tidak mau berubah,
7. individu menduduki jabatan memerintah dengan gaya tradisional, otoriter atau semi-otoriter.¹⁰⁸

Bukan hanya itu, pemerintah pusat seolah-olah menutup mata bahwa perundangan semestinya dibuat dengan mengikutsertakan suara dari daerah termasuk masyarakatnya. Entah apa yang terjadi, latar belakang apa membuat pemerintah pusat sedemikian bernafsu memproduksi perundangan daerah.

Masalahpun timbul ketika daerah mendesain struktur organisasinya, yaitu pertama, SDM daerah masih belum memiliki kompetensi dalam mengisi jabatan-jabatan penting di dalam struktur organisasi yang cenderung membengkak; kedua, pertarungan politik di dalam internal birokrasi semakin meruncing karena perebutan “kue” jabatan yang berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan; dan ketiga, daerah yang belum cukup berkemampuan mendesain organisasi yang “miskin struktur, kaya fungsi” namun sebaliknya.

Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 41/2007 menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 8/2003 tidak menjadikan peraturan pemerintah baru lebih mudah diimplementasikan dari yang lama. Peraturan Pemerintah baru lahir di tengah kondisi internal Departemen Dalam Negeri masih didera kegalauan di tengah ketidakpastian kepemimpinan puncak, M. Ma'ruf, yang terbaring sakit. Pembahasan Peraturan Pemerintah Nomor 41/2007

¹⁰⁸ *Ibid*, Harian Pelita.

terkesan sangat terburu-buru sehingga gagal membuat perundangan yang komprehensif, detail, dan memenuhi aspirasi daerah. Kegagalan memenuhi aspirasi daerah terlihat dari semangat merubah Peraturan Pemerintah dilandasi oleh pemikiran bahwa struktur organisasi daerah sudah terlalu gemuk. Sebagai contoh dari implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 84/2000, terdapat daerah kabupaten/kota yang secara geografis cakupan wilayah sempit berlomba-lomba memperbanyak dinas-dinas sampai ada satu daerah dengan hanya dua kecamatan tapi memiliki 17 dinas. Tak urung peraturan pemerintah tersebut menuai banyak keresahan di daerah berdampak pada pencabutan peraturan pemerintah dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8/2003. Peraturan terakhir ini ternyata juga mendatangkan masalah bagi pusat karena ketegasan pasalnya mengatur suatu kabupaten dan kota yang tidak boleh membentuk dinas di atas 14 buah.

Baru saja daerah menyesuaikan diri memangkas jumlah eselon pada dinas-dinas tertentu dengan menggabungkan ataupun menghapuskan dinas-dinas, muncul suara sumbang dari departemen pusat yang terkena imbas peraturan karena tidak memiliki lagi *partner* kerja di daerah. Akibat dari pembatasan ini, banyak para pejabat daerah kehilangan posisi empuk, membuat sebagian dari mereka merasa terancam karirnya. Kondisi tidak produktif bagi daerah tersebut akhirnya memaksa pemerintah pusat mengambil kebijakan baru berupa Peraturan Pemerintah Nomor 41/2007 yang juga mendapatkan tantangan di daerah.

Perundangan baru ternyata tidak mengakomodasi pentingnya *one*

stop service atau pelayanan satu pintu melainkan sekedar perizinan satu atap berupa unit pelayanan terpadu (UPT) yang tidak wajib pembentukannya. Padahal turunan perundangan sebelumnya yaitu Permendagri 24/2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu mewajibkan daerah membentuk lembaga yang lebih dari sekedar gabungan perangkat daerah yang mengurus perijinan yang dikoordinir oleh sekretariat sebagai bagian perangkat daerah. Kewenangan UPT tentu tidak seluas perangkat daerah seperti badan, dinas, ataupun kantor sehingga pelayanan terhadap masyarakat akan mengalami ketidakpastian terhambat masalah kewenangan pengambilan keputusan administratif.

Masalah lainnya adalah kemunculan pasal berkaitan dengan pengangkatan staf ahli sebagai pembantu tugas kepala daerah diambil dari pegawai negeri sipil malahan menimbulkan ketegangan di internal birokrasi daerah. Padahal menurut perundangan jabatan staf ahli diadakan bila dipandang kepala daerah perlu saja bukan suatu kewajiban. Namun berbeda pandangan dengan kepala daerah, seringkali, anggota legislatif daerah menggunakan celah ini untuk mencari kesalahan kepala daerah karena tidak menjalankan perundangan. Sudah sewajarnya pemerintah pusat mempertimbangkan dampak baik buruk perundangan seperti ini sebelum diundangkan.

Kemunculan ketiga perundangan berkaitan dengan organisasi kelembagaan daerah dalam kurun waktu yang berdekatan menimbulkan satu kepanikan di daerah seperti: terjadinya kebingungan di daerah melihat begitu seringnya pemerintah pusat

mengganti peraturan tanpa melihat kondisi daerah yang tidak cukup cepat menyesuaikan diri; merebaknya politik "main mata" oknum birokrasi daerah dengan anggota DPRD demi menggolkan ambisi pribadi mendapatkan keuntungan dari jabatan kosong ataupun baru; terjadinya friksi internal dan politik "dagang sapi" untuk jabatan eselon-eselon strategis; pemaksaan implementasi struktur jabatan baru tanpa memperhatikan bahwa organisasi belum berubah mengakibatkan timbulnya sikap frustrasi birokrasi daerah; terhambatnya program pembangunan daerah karena perubahan organisasi tanpa perencanaan matang; dan terakhir, mundurnya akselerasi pembangunan di daerah karena keterlambatan penyerapan APBD yang berujung pada kecewanya masyarakat terhadap kinerja birokrasi daerah.

Lain halnya dengan pemerintah pusat yang dipandang "menclame" dalam membuat perundangan, terkesan kurang serius dan mengabaikan kepentingan daerah. Ketidakeriusan pemerintah pusat dalam mendesain peraturan terlihat dari pemaksaan kepentingan pusat di daerah bukan fokus pada daerahnya sendiri. Belum lagi mekanisme pendampingan pemerintah pusat di daerah selepas peraturan terbit boleh dibilang tidak ada, sehingga pemerintah daerah menginterpretasikan peraturan "seenak perutnya" saja. Padahal pemerintah pusat berperan penting demi menjaga wibawa pusat bila memang menghendaki daerah tetap bekerja sesuai koridor atau batasan yang diinginkan tanpa harus mengesampingkan kewenangan daerah mengatur rumah tangganya sendiri. Walau bagaimanapun di dalam satu negara kesatuan, pola desentralisasi yang berlaku tetap memberikan porsi pemerintahan pusat lebih kuat

dibandingkan daerah demi memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.

4. Dampak Perundangan Organisasi Perangkat Daerah Bagi Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Dominannya perspektif pusat dalam merumuskan perundangan tata organisasi daerah terkesan dari minimnya keikutsertaan rakyat di daerah setidaknya perwakilan mereka melalui organisasi kemasyarakatan non-parlemen, LSM, dan sebagainya di dalam pembahasannya. Lemahnya sosialisasi perundangan kepada masyarakat akan sangat merugikan kedua belah pihak baik pemerintah daerah maupun rakyat sendiri karena tuntutan perubahan organisasi birokrasi pemda dapat berdampak pada kondisi sosial dan psikologis, bahkan ekonomi rakyat.

Kecurigaan akan skenario besar pemerintah pusat di balik lahirnya perundangan tata organisasi baru menimbulkan berbagai analisis spekulasi akan kekuatan dan kelemahan perundangan di mata pusat dan daerah. Bagi pusat, kekuatan lahirnya perundangan yang membingungkan daerah akan sangat mendukung upaya re-sentralisasi perimbangan keuangan daerah-pusat. Sehingga anggaran pusat ke daerah berupa dana alokasi khusus (DAK) dalam penataan organisasi daerah yang tidak terserap mau tidak mau harus dikembalikan ke pusat. Ketidakmampuan daerah menyerap anggaran tersebut dijadikan dalih menghakimi daerah yang tidak siap menerima otonomi daerah. Kemudian, rejim pemerintah pusat dapat menggunakan instrumen penataan organisasi di daerah untuk pemenangan pemilu di daerah (pilkada)

yang selanjutnya dapat diprediksi memuluskan jalan bagi rejim menggolkan ambisi kemenangan pemilu legislatif dan presiden di tahun 2009 nanti. Sebaliknya, kelemahan bagi pemerintah pusat terletak pada menipisnya wibawa pusat di daerah karena kredibilitas dalam menerbitkan perundangan daerah yang tidak sesuai dengan kebutuhan daerah.

Lain halnya dengan pusat, pemerintah daerah menikmati beberapa keuntungan dari perundangan tata organisasi tersebut antara lain adalah merajalelanya oknum birokrasi daerah mengambil keuntungan dari reposisi jabatan "basah," parpol pendukung pemerintah menjadi kuat, pemimpin daerah berkuasa menjadi sesuka hati menggolkan program yang berkenan di hati parpol pendukung bukan rakyat yang memilihnya. Sedangkan kelemahan bagi pemerintah daerah terletak pada mudurnya dukungan rakyat pada pemerintah berujung pada maraknya "golput" pada kontes pemilihan daerah, program pembangunan tidak jalan sehingga dana tersimpan di daerah kemudian harus dikembalikan ke pusat, Tentu saja, rakyat sangat merugi dengan posisinya sebagai "penonton sandiwara" pergantian jabatan birokrasi yang "menggila" tanpa hasil nyata pada peningkatan kesejahteraan mereka.

Hasil penelitian I Ketut Putra Erawan (2007), staf pengajar ilmu pemerintahan di Universitas Gadjah Mada, tentang penelusuran keberhasilan 4 daerah kabupaten/kota, Bintan, Mataram, Jembrana, dan Bantul, dalam menjalankan pemerintahan lokal sejak desentralisasi dicanangkan, dapat disimpulkan penulis bahwa keberhasilan di daerah ditentukan oleh:

1. pemimpin daerah,
2. kelompok kepentingan,
3. investor,
4. birokrasi melalui program-programnya¹⁰⁹.

Dengan demikian, penataan organisasi perangkat daerah dapat berhasil bilamana:

1. pendekatan fungsi lebih dikedepankan daripada pendekatan struktur di dalam menata organisasi daerah,
2. kompetensi SDM birokrasi daerah lebih ditingkatkan seiring dengan pemenuhan kebutuhan fungsi organisasi,
3. ada ketegasan penegakan hukum dari pemerintah pusat bila pemerintah daerah tampak tidak bersungguh-sungguh menjalankan perundangan baru,
4. pemerintah pusat tidak melepaskan tangan begitu saja di dalam pelaksanaan perundangan berkaitan dengan daerah,
5. birokrasi daerah netral dari kepentingan politik.

6. Analisis Game Theory: Langkah Pertama Aspek Hubungan Organisasi Pemerintah Daerah dan Pusat

Setelah menentukan aspek dan urutan prioritas indikator per aspek pada langkah pendahuluan di Bab 2, langkah berikutnya adalah melakukan analisis dari indikator-indikator yang ada per aspek. Analisis dilakukan dengan memperhatikan faktor berikut:

1. pro kontra seputar indikator aspek terpilih
2. sumber bacaan utama dan pendukung

¹⁰⁹ | Ketut Putra Erawan, "Tracing The Progress of Local Governments Since Decentralization," dalam *Indonesia Democracy and the Promise of Good Governance*, diedit oleh Ross H. McLeod dan Andrew Macintyre (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2007), hal. 55-69.

Uraikan dituangkan dalam matriks analisis kondisi dari kedua pemain sebagai berikut:

Ilustrasi 16. Matriks Analisis Indikator Aspek Hubungan Organisasi Pemerintah Pusat dan Daerah

Indikator Aspek	Indikator	Argumen Pemain X	Argumen Pemain Y
Aspek Hubungan Organisasi Pemerintah Pusat dan Daerah	1. 2. 3. dst.	Uraikan argumentasi kedua pemain dalam kalimat!!	

Pindahkan urutan indikator yang telah anda buat di bab 2 untuk membantu ,menyusun argumen

Argumen singkat dituangkan di dalam matriks, namun mahasiswa diwajibkan:

1. membuat analisis berupa uraian berdasarkan sumber bacaan utama dan pendukung.
2. analisis argumen kedua pemain harap dituliskan ke dalam 1 lembar kertas A4, spasi 1, huruf times new roman/arial/courier, rata kanan.
3. Analisis kelompok dikumpulkan pada pertemuan berikut kepada pengajar.

Bibliografi

- Weber, Max *The Theory of Social and Economic Organization*. Disunting dan diterjemahkan oleh A.M. Henderson and Talcott Parson. New York: Macmillan, 1946.
- SCBD, Modul 1: *Perumusan Kebijakan Pengembangan Organisasi, Penataan Organisasi Pemerintah Daerah* (Juni 2007).
- Mooney, J. D. and Reiley, A. C. *Onward Industry*. New York: Harper & Row, 1931.
- Witzel, Morgen, *Fifty Key Figures in Management* (Routledge, 2003).
- Babbage, Charles, *Classis in Management* (Routledge, 1993).
- Taylor, Frederich. *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper, 1917.
- Walonick, David, "Organizational Theory and Behavior," electronic copy (n.d). <http://www.survey-software-solutions.com/walonick/organizational-theory.htm> (diakses 15 Maret 2010).
- Mayo, Elton. *The Human Problems of Industrial Civilization*. New York: Macmillan, 1933.
- Pollit, Christopher.
- Kooiman, Jan. *Governing as Governance*. London: Sage Publication, 2003.
- Gaebler, Ted dan Osborne, D. *Mewirauahakan Birokrasi, Reinventing Government*. Jakarta: PPM, 1996.
- Robbins, S.P. and Coulter, M. *Manajemen*. Edisi bahasa Indonesia. Edisi 7. 2004.

Harian Pelita, "*Kendala Implementasi Paradigma*," *Harian Pelita*.
<http://www.hupelita.com/cetakartikel.php?id=43381> (diakses
pada Agustus 2008).

Setiadi, Redhi, JPIP

Erawan, I Ketut Putra. "Tracing The Progress of Local Governments
Since Decentralization," dalam *Indonesia Democracy and the
Promise of Good Governance*. Disunting oleh Ross H.
McLeod dan Andrew MacIntyre. Singapore: Institute of
Southeast Asian Studies (ISEAS), 2007.

BAB

9

STATUS OTONOMI DAN DAMPAKNYA TERHADAP POLITIK LOKAL

1. Pendahuluan

Karakter suatu daerah akan memberikan gambaran bentuk status otonomi yang sesuai bagi daerah tersebut. Pemberian status otonomi telah diwadahi dalam baik di dalam Konstitusi, maupun di dalam perundang-undangan lain tentang otonomi daerah. Artinya negara dalam hal ini pemerintah pusat mengakui kekhasan daerah-daerah yang berbeda-beda. Dengan demikian, pemberian status daerah otonom, istimewa, ataupun otonomi khusus bukan merupakan hal tabu di dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan yang *fair*.

Di dalam Undang-undang Dasar 1945 telah diakui keberadaan daerah dengan beragam corak. Keberagaman tersebut kemudian diakomodasi di dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 22/1999 sampai dengan perubahannya yaitu Undang-

undang Nomor 32/2004 yang memunculkan otonomi daerah. Namun demikian, tidak semua daerah puas dengan status otonomi yang dimilikinya sehingga muncul keinginan daerah untuk selalu memekarkan diri.

Sejak tahun 1999, desentralisasi, atau lebih dikenal sebagai otonomi daerah diimplementasikan di Indonesia, telah terjadi kenaikan tuntutan sangat dramatis daerah untuk memisahkan diri dari daerah induk, membentuk daerah baru berdasarkan kebijakan pemekaran daerah provinsi atau kabupaten/kota. Entah disengaja atau tidak, kenaikan tuntutan tersebut merebak seiring dengan terbitnya Undang-undang Pemerintahan Daerah.¹¹⁰ Namun sejatinya, para pembuat kebijakan berkecimpung dalam masalah desentralisasi pada awalnya tidak pernah bermaksud menciptakan aturan yang dapat mempercepat proses pemisahan daerah secara instant.¹¹¹

Pembentukan daerah administratif atau pemekaran wilayah. Menurut evaluasi dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan UNDP tentang Dampak Pemekaran dari 2001-2007, sejak tahun 2004 jumlah provinsi di Indonesia telah bertambah secara pesat, dari 26 menjadi 33 (26,9%) dan kabupaten/kota bertambah dari 303 to 404 (45.2%). Laporan tersebut juga mengidentifikasi lebih dari 114 distrik dan 21 provinsi baru yang sedang menunggu untuk disahkan di Dewan Perwakilan Rakyat di tingkat nasional maupun daerah.

¹¹⁰ Made Suwandi, "The Implementation of Regional Autonomy (The Indonesian Experience)," *draft paper for a conference sponsored by the International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta (May 1-2, 2002).*

¹¹¹ Turner et al., *Decentralization in Indonesia: Redesigning The State* (Canberra: Asia Pacific Press, 2003).

Tata cara mendefinisikan formula tepat bagi pemekaran provinsi maupun kabupaten/kota telah menjadi permasalahan cukup rumit bagi pemerintah pusat dan daerah. Situasi bertambah kompleks ketika pemekaran menjadi proses satu arah dan tidak ada satupun daerah pemekaran yang secara sukarela mendukung ide penggabungan daerah kembali.¹¹²

Lebih lanjut, diantara beraneka ragam literatur tentang desentralisasi, hanya ada beberapa saja yang mengulas tentang kebijakan pemekaran dan penggabungan daerah. Pada akhirnya, banyak daerah pemekaran baru di Indonesia berdiri tanpa memiliki kelembagaan yang memadai, sesuai dengan kebutuhan masyarakat berlatar belakang etnis religius beragam. Kurangnya studi empiris dan referensi mengenai pemekaran, dapat berdampak pada kegagalan pemerintah beradaptasi dengan agenda pemisahan daerah administratif.¹¹³

2. Permasalahan Titik Berat Desentralisasi Di Kabupaten/Kota

Permasalahan kerap muncul di dalam pelaksanaan desentralisasi, terutama menguatnya tarik menarik antara kewenangan pusat dan daerah. Titik berat desentralisasi pada daerah yang dulunya bernama tingkat II atau sekarang disebut hanya sebagai kabupaten/kota saja menyisakan beberapa kegundahan akan tepatnya pengambilan kebijakan desentralisasi pasca kejatuhan

¹¹² JPPN, "Lima Pemicu Pemekaran Versi Alex Noerdin," *JPPN.com* (20 Februari 2009). <http://www.jpnn.com/index.php?mib=berita.detail&id=15133> (accessed March, 2009).

¹¹³ Sidney Jones, "What's Indonesia Going to Look Like in Five Years?" *paper untuk International Crisis Group* (25 August 2004).

Orde Baru.

Pada awalnya, Departemen Dalam Negeri dengan Undang-undang Nomor 22/1999 merancang devolusi kekuasaan agar pemerintah lebih dekat dengan rakyat dan memperbesar tingkat transparansi. Hal ini serupa dengan Undang-undang Nomor 1/1957, dimana ketika itu pemerintah berpikiran bahwa para gubernur, bupati dan walikota tidak lagi ditunjuk pusat, akan tetapi dipilih oleh parlemen daerah. Bahkan rencananya, pemerintah daerah selanjutnya akan dipilih langsung oleh rakyat. Undang-undang Nomor 1/1957 memperbolehkan adanya partai politik di daerah, membuka kesempatan para pemain politik lokal untuk masuk ke dalam pemerintahan. Sedangkan Undang-undang Nomor 22/1999 tidak menyinggung masalah partai politik daerah.

Sedikit demi sedikit Undang-undang Nomor 22/1999 memunculkan persoalan antara lain adalah besarnya kesempatan terjadinya *money politics*, karena kepala daerah yang otonom akan leluasa menggunakan kekuasaannya untuk korupsi dan DPRD sebagai lembaga perwakilan daerah memiliki kekuasaan mengganti kepala daerah menurut seleranya. Kedua kewenangan elit lokal ini menjadi pangkal penyakit desentralisasi di tahun 1999.

Oleh karena itu pula, pemerintahan Presiden Megawati memandang bahwa desentralisasi dalam keadaan yang membahayakan sehingga Undang-undang Nomor 22/1999 harus dirubah (diganti) dengan Undang-undang baru yang selanjutnya menjadi Undang-undang Nomor 32/2004. Malley (2004) mengatakan bahwa pemerintahan Megawati "tidak hanya sekedar

mengamanemen tapi mengganti sama sekali" perundangan tentang desentralisasi, dengan melakukan: pelucutan terhadap kekuasaan bupati yang dapat diberhentikan oleh pusat bila terbukti korupsi atau membahayakan keamanan dan DPRD sehingga tidak dapat mengganti bupati/walikota sesuka hatinya."¹¹⁴

Titik berat desentralisasi pada daerah kabupaten/kota menyisakan persoalan antara lain yaitu:

1. munculnya ketegangan horizontal daerah kaya Vs. miskin karena masing-masing daerah mementingkan daerahnya sendiri dan bahkan bersaing satu sama lain dalam mengumpulkan PAD misalnya;
2. perbedaan tajam antara kompetensi SDM pusat Vs. daerah;
3. banyak birokrat daerah yang pasif menunggu instruksi atasan ketimbang berinisiatif menjalankan pekerjaannya;
4. DPRD menjadi sangat lamban dalam bekerja, terlebih lagi mereka memprioritaskan gaji sendiri untuk kepentingan pengembalian dana ke kas partai dan juga memperbesar anggaran perjalanan dinas;
5. Pemerintah daerah menjadi mesin pembelanjaan¹¹⁵ (Ray dan Good Paster, 2005);
6. Beban keuangan daerah dari pajak ekstra tidak memperhatikan lingkungan;
7. Tidak adanya koordinasi di tingkat supra-regional, garis batas

¹¹⁴ Michael S. Malley, "The Origins of Indonesian Decentralization," makalah, KITLV/LIPI conference, "Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Soeharto Indonesia," (Jakarta 20-22 Desember 2004). Seperti dikutip dalam Henk Schultze Nordholt dan Gerry van Klinken, "Pendahuluan," dalam *Politik Lokal di Indonesia*, diedit oleh Henk Schultze Nordholt dan Gerry van Klinken (Jakarta: KITLV-Jakarta dan Yayasan Obor Indonesia, 2007), hal. 20.

¹¹⁵ Ray dan Good Paster, 2005

tanggung jawab antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota sangat kabur;

8. Merebaknya politik identitas yang ditandai dengan menguatnya egoisme sektoral karena pembangunan bertumpu pada asas dekonsentrasi dan bersifat sektoral.
9. Peranan polisi sebagai penjaga keamanan dan ketertiban dan tentara sebagai penjaga persatuan dan kesatuan di daerah terabaikan.

3. Tinjauan Kritis Pada Pergeseran Titik Berat Desentralisasi

Desentralisasi ternyata tidak membuat birokrasi pemerintahan kabupaten/kota belajar, terbukti dari banyaknya bupati/walikota yang tidak memiliki kemampuan teknis menyusun Propeda (Program Pembangunan Daerah).¹¹⁶ Banyak diantara mereka harus mengontrak konsultan, yang pada akhirnya membengkakkan biaya pengeluaran, untuk merancang visi, misi, dan strategi daerah sesuai dengan potensi, sumberdaya, dan masalah daerah. Terlebih lagi kualitas SDM di daerah masih rendah sehingga tidak mampu mendongkrak penguatan kelembagaan daerah.

Kedua Undang-undang berbicara tentang desentralisasi yang menitikberatkan pada daerah kabupaten/kota dengan pertimbangan:

¹¹⁶Mudrajat Kuncoro, "Otonomi Daerah, Siapa Punya?" http://www.mudrajad.com/upload/magazine_otonomi-daerah-siapa-punya.pdf (diakses, 9 September 2008).

1. mendekatkan pelayanan publik pemerintah kepada rakyatnya;
2. cakupan wilayah provinsi terlalu luas dan kelembagaannya terlalu besar dalam mendorong roda ekonomi menuju pasar bebas;
3. demokrasi dapat tumbuh lebih baik bila pemerintahannya berskala kecil;
4. partisipasi masyarakat sipil dalam pembangunan dapat lebih aktif karena dekat dengan pemerintah dan pengusaha (*good governance*);
5. daerah kabupaten/kota biasanya, walau tidak semuanya, memiliki sentra-sentra kekuatan ekonomi yang sudah dikelola dengan baik, seperti halnya sumber daya alam, kebudayaan, dan lainnya;
6. kesejahteraan rakyat dapat lebih diperhatikan oleh pemerintah;
7. penciptaan lapangan pekerjaan di daerah terutama di bidang administrasi pemerintahan dapat menyerap angkatan kerja berasal dari putra daerah.

Sebaliknya bila titik berat desentralisasi diberikan kepada provinsi, ada beberapa pertimbangan pemerintah pusat bahwa:

1. desentralisasi pada daerah berskala luas akan menjauhkan kontrol pusat terhadap daerah;
2. pusat akan kesulitan mengintervensi kebijakan provinsi yang sudah demikian otonomnya sehingga memungkinkan mempertajam keinginan berpisah dari NKRI;
3. pertimbangan politis bahwa provinsi akan mengalami kendala mendistribusikan kewenangan dan kesejahteraan secara adil terhadap kabupaten/kota di bawahnya karena demikian luasnya

- cakupan kewenangan yang dimilikinya;
4. adanya kekhawatiran tidak meratanya distribusi sumber daya manusia yang dapat mengelola daerah karena terpusat di provinsi;
 5. masyarakat akan dirugikan karena pemerintah provinsi akan fokus dalam membagi-bagi kewenangan ketimbang memperhatikan aspirasi masyarakat dan pertumbuhan demokrasi di tiap bagian penyusun provinsi.

Memang kesimpulan yang kita dapat dari penitkberatan desentralisasi pada kabupaten/kota masih belum mengembirakan. Banyak sekali persoalan yang harus dibenahi bersama-sama antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sendiri. Desentralisasi agaknya masih mengecewakan, karena tidak serta merta membuahkan demokratisasi, *good governance*, dan penguatan masyarakat sipil di tingkat daerah.

Namun demikian, desentralisasi bukanlah proses *irreversible* atau proses yang tidak dapat dikembalikan. Pergeseran kewenangan antara pusat dan daerah akan selalu berjalan bolak balik seperti bandul. Sehingga, agar desentralisasi sukses, hal yang perlu dilakukan adalah menata kembali kelembagaan desentralisasi beserta kewenangan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat bukan semata-mata kepentingan pemerintah saja.

4. Dasar Kebijakan Pemberian Status Otonomi Di Indonesia

Berbeda halnya dengan permasalahan titik berat desentralisasi, pemberian status otonomi juga memunculkan polemik tersendiri. Permasalahan timbul ketika daerah menginginkan kewenangan lebih untuk membentuk daerah sendiri. Titik berat otonomi daerah di daerah tingkat II selevel kabupaten/kota ketika Undang-undang Nomor 22/1999 diterbitkan telah menimbulkan permasalahan instabilitas politik di daerah yang ingin melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sejak Undang-undang Nomor 32/2004 menggantikan Undang-undang lama, provinsi mendapatkan porsi kewenangannya kembali. Namun, nasi sudah menjadi bubur, daerah kabupaten/kota tidak menginginkan kekuasaannya tercerabut begitu saja. Mereka terus melanjutkan usaha mereka memperluas kekuasaan dan kewenangan dengan jalan pemekaran.

Pada dasarnya, penyelenggaraan pemerintahan daerah mendasarkan dirinya pada Konstitusi, yaitu pada Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dimana dalam amandemen ke-2, pasal 18, 18A dan 18B, terutama Pasal 18 ayat (1) mengamanatkan bahwa negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Sedangkan pola penyelenggaraan pemerintahan Indonesia, terbagi atas pusat dan daerah (provinsi, kabupaten/kota, dan

desa). Daerah dalam hal ini mendapatkan kewenangan dari pemerintah pusat untuk menyelenggarakan tugas pemerintahannya termasuk urusan rumah tangga daerah berdasarkan kapasitas yang dimiliki. Artinya satuan-satuan pemerintahan di bawah pemerintah pusat tidak dapat menyelenggarakan pemerintahan tanpa mendapat persetujuan dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah dalam wadah negara kesatuan tetap masih harus mengikuti arah kebijakan pemerintah pusat berkaitan dengan urusan-urusan seperti, kebijakan fiskal/moneter, pertahanan dan keamanan, urusan luar negeri, agama, dan pertanahan. Di dalam Konstitusi pasal 18B juga diamanatkan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Berdasarkan pasal 18B tersebut, maka terbentuklah daerah-daerah yang selanjutnya dapat disebut sebagai otonom. Definisi otonom artinya dapat melaksanakan pemerintahan sendiri.

Selanjutnya pengertian lebih mendetail tentang daerah otonom dapat dilihat pada Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 22 Tahun 1999 yang selanjutnya diubah dengan Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004, dimana pemerintah daerah dapat menjalankan pemerintahan sendiri berdasar kepada penyerahan sebagian kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat ataupun dilimpahkan sebagian pemerintah pusat kepada daerah. Ataupun pemerintah daerah dapat menjalankan kewenangan tugas pembantuan yang diserahkan pemerintah daerah dengan cakupan lebih luas seperti daerah provinsi kepada kabupaten/kota, tugas pembantuan kabupaten/kota yang

dikerjakan oleh desa (desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan).

Menurut perundangan Pemerintahan Daerah selanjutnya disebut sebagai Otonomi Daerah (Otda), pemekaran daerah seharusnya memenuhi beberapa kriteria seperti: jumlah kabupaten atau kota bagi sebuah provinsi dan jumlah kecamatan untuk sebuah kabupaten/kota. Lebih lanjut, sebagai pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 22/1999, Peraturan Pemerintah Nomor 129/2000 menyatakan beberapa persyaratan pembentukan daerah baru, yang harus memenuhi beberapa persyaratan secara agregat, seperti: kapasitas ekonomi, kapasitas kewilayahan, latar belakang sosial budaya, situasi sosial politik, jumlah populasi penduduk, luas wilayah, dan lainnya, kesemuanya bermanfaat bagi masa depan daerah baru selanjutnya.

Amat disayangkan, ketika implementasi secara mendadak dari Undang-undang Nomor 22/1999 dan peraturan turunan setelahnya ternyata tidak memberikan cukup banyak waktu untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Sumatera, yang sudah terbiasa dengan pola kekuasaan sentralistis selama 32 tahun di bawah pemerintahan Orde Baru, untuk menyesuaikan diri pada perubahan. Sebagai akibatnya, banyak dari daerah-daerah tersebut kurang persiapan untuk menjadi daerah pemekaran baru, karena mereka tidak memiliki pegawai pemerintahan dengan kemampuan kerja cukup dan kelembagaan yang memang mendukung tugas pemerintahan mereka.

Ketika Undang-undang Nomor 22/1999 dirubah dengan Undang-undang Nomor 32/2004, permasalahan tidak juga selesai begitu saja, akan tetapi berlanjut dengan memberikan peluang terbentuknya daerah-daerah pemekaran baru. Kali ini, perundangan baru memberikan beberapa persyaratan lain tentang jumlah dan luas daerah yang akan dimekarkan. Di masa lalu, melalui Undang-undang Nomor 22/1999 mempersyaratkan adanya 3 kecamatan untuk membentuk 1 kabupaten/kota dan 3 kabupaten/kota untuk membentuk 1 provinsi. Dengan Undang-undang Nomor 32/2004, jumlah minimum daerah bertambah dari 3 ke 5 kecamatan untuk satu kabupaten/kota dan dari 3 menjadi 5 kabupaten/kota untuk membentuk 1 provinsi. Bab II, pasal 4 dan 5 Undang-undang Nomor 32/2004 juga secara khusus memberikan periode waktu untuk menurunkan kecepatan pemekaran dengan membatasi lamanya suatu daerah boleh memekarkan diri, yaitu bagi suatu provinsi baru sekurang-kurangnya sudah berdiri selama 10 tahun; kabupaten/kota baru sekurang-kurangnya selama 5 tahun; dan kecamatan sekurang-kurangnya 5 tahun.

Periode waktu begitu cepat dari implementasi Undang-undang Nomor 22/1999 ke Undang-undang Nomor 32/2004 telah memberikan pijakan kelembagaan sangat lemah bagi daerah. Di sisi lain, perundangan baru mengamanatkan terselenggaranya pemilihan kepala daerah secara langsung ketimbang memilih mereka secara tidak langsung seperti masa lalu. Maksud dari perundangan baru adalah menguatkan demokrasi lokal, namun gagal dalam menengahi problem lebih mendasar yaitu meningkatnya konflik antar kelompok etnis dan religius serta melebarnya jurang kemiskinan di daerah.

Pemberian status otonomi terhadap satu daerah pada akhirnya menimbulkan masalah baru, terutama bagi daerah-daerah yang belum siap secara matang baik dalam hal sumber daya dan kelembagaan. Status otonomi khusus seperti di Aceh dan Papua pada akhirnya mendorong daerah lain menuntut hal sama, di saat masalah konflik dan kesejahteraan belum tertangani secara adil di kedua daerah khusus tersebut.

6. Analisis Game Theory Lanjutan

Langkah Kedua

Setelah diketahui kekuatan dan kelemahan daerah dari argumen yang telah dilakukan bagi kedua pemain di bab-bab sebelumnya, berikutnya adalah mendiskusikan prioritas aspek penentu dari keseluruhan aspek yang ada. Aspek penentu merupakan 3 aspek dengan indikator sangat kuat, dapat merubah daya tawar kedua pemain. Analisis akan ditentukan berdasarkan pertimbangan tersebut.

Setelah menentukan 3 aspek utama secara berurutan, buatlah uraian kalimat per aspek, menggambarkan analisis anda terhadap kondisi peta kekuatan satu atau kedua pemain seperti contoh berikut:

1. aspek penentuan dapil dan pemekaran: "Ketidaksesuaian janji pemerintah Pusat atas janji otonomi khusus;"

2. aspek ekonomi politik: "Perekonomian di daerah X belum dijalankan oleh warga pribumi sendiri masih didominasi suku pendatang;"
3. aspek hubungan pemus-pemda: "Tidak adanya kemampuan Pemerintah pusat kepada masyarakat daerah X untuk duduk bersama membicarakan perencanaan kedepan daerah X."

Langkah Ketiga:

Buat matriks teori permainan dengan menempatkan dua pemain, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah seperti berikut ini:

Ilustrasi 17. Contoh Aplikasi Game Theory Terhadap Pemberian Status Otonomi Daerah X

		Pemerintah Daerah X		
		Merdeka	Otonomi	Otonomi Khusus
Pemerintah Pusat	Merdeka	0,9	tolak	
	tonomi			
	Otonomi Khusus			

Lakukan analisis berdasarkan pertimbangan indikator-indikator utama yang telah ditetapkan, pertimbangkan antara kepentingan kedua pemain. Berikan skor dengan rentang 1-9 (contoh: modifikasi skala likert) seperti berikut:

1. Skor 0-3 (lemah), penentuan skor lemah berdasarkan kriteria bahwa skor tersebut **tidak akan** membawa dampak perubahan pada pemberian status pada kedua pemain.
2. Skor 4-6 (sedang), penentuan skor sedang berdasarkan kriteria bahwa skor tersebut akan membawa **sedikit** dampak perubahan pada pemberian status pada kedua pemain.
3. Skor 7-9 (kuat), penentuan skor kuat berdasarkan kriteria bahwa skor tersebut akan membawa dampak perubahan **besar** pada pemberian status pada kedua pemain.

Langkah Keempat:

Analisis peta kekuatan kedua pemain seperti contoh berikut:

Ilustrasi 18. Analisis Peta Kekuatan

No	Skor	Uraian
1	0,9	Pemerintah tidak menghendaki daerah X lepas dari NKRI. Sebab jika daerah X lepas, maka provinsi-provinsi lainnya akan mencotohnya, sehingga NKRI terpecah belah. Sementara rakyat daerah X sebaliknya.
2	Tolak	Pemerintah tidak menghendaki daerah X lepas dari NKRI dan Rakyat daerah X menolak otonomi, karena sejak diberlakukannya keistimewaan di daerah X, rakyat daerah X menjadi rakyat yang termiskin di Indonesia.
3	n, n	dstnya
n	dstnyan=9	

Langkah Kelima:

Berikan penjelasan akan arti skoring, seperti dicontohkan kasus daerah x:

Pemerintah Pusat

- a. Angka 0 pada merdeka: Dimana Pemerintah Pusat tidak mungkin memberikan kemerdekaan pada daerah x karena menganggap daerah x adalah bagian dari NKRI dan memiliki sumber daya alam yang melimpah dan belum digali jika

kemerdekaan diberikan maka akan memancing daerah lain untuk mengajukan hal yang sama sehingga mengancam kedaulatan NKRI.

- b. Angka 9 pada otonomi: Dimana Pemerintah Pusat menganggap otonomi biasa sebagai langkah yang tetap karena SDM masyarakat daerah X masih sangat rendah dan dianggap tidak mampu untuk menjalankan kewenangan pemerintahan secara mandiri sehingga masih memerlukan bantuan pemerintah pusat.
- c. Angka n pada otonomi khusus: dstnya

Langkah Kedelapan:

Tentukan pilihan mana yang paling menguntungkan, seperti dicontohkan kasus daerah X, dinyatakan dalam satu alinea, seperti contoh berikut:

"Jadi setelah melihat bobot diatas terlihat angka 7,7 untuk otonomi khusus sebagai jalan keluar dari penawaran antar pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah X sebagai langkah damai dan harapan akan keadaan yang lebih baik walaupun dikedua belah pihak masih sangat ragu akan keadaan yang terjadi dimasa datang."

Langkah Kesembilan:

Buat analisa teori permainan, seperti dicontohkan dalam kasus daerah x seperti berikut ini:

- a. 3 alternatif: 1) menginginkan kemerdekaan; 2) kembali ke status otonomi biasa; 3) tetap pada status otonomi khusus.
- b. Daerah x menginginkan akan kemerdekaan karena memiliki kekayaan Alam yang sangat melimpah sehingga mengagap akan lebih baik dengan lepas dari NKRI karena kekayaan alam mereka tidak dieksploitasi lagi dan mereka nikmati sendiri ditambah daerah x tidak memiliki keterikatan dengan NKRI atas dasar historis, ras, serta kebudayaan.
- c. Pemberian otonomi biasa dianggap sangat menghina karena pemerintah pusat telah memberikan status otonomi khusus kepada mereka sehingga otonomi akan menunjukkan ketidakseriusan pemerintah pusat kepada keadaan masyarakat daerah X dan tentu otonomi biasa ditolak.
- d. Dengan sikap dari pemerintah untuk tidak akan memberikan kemerdekaan dan jika dipaksakan akan ditakutkan memberikan *security approach* kepada daerah X yang menciptakan potensi kekerasan kembali di daerah X maka otonomi khusus dijadikan langkah awal untuk peningkatan pembangunan baik dari sisi SDM dan kemajuan yang nantinya tidak menutup kemungkinan untuk memperbesar kesempatan ke arah kemerdekaan jika otonomi khusus ini tetap gagal dimata dunia internasional.

Langkah Kesepuluh:

Ilustrasi 19. Contoh Indikator Utama Daerah X

Aspek	Indikator	Prioritas
Potensi Ekonomi Lokal		1
Demokrasi Lokal		2
Dstnya		Dstnya

Buat rekomendasi dengan berdasarkan skala prioritas dari 3 aspek paling penting menurut hasil langkah kedua, seperti contoh kasus daerah x berikut:

- a. **Politik ekonomi lokal** menjadi variabel pilihan utama disebabkan apapun jenis perbaikannya tanpa perbaikan dalam bidang perekonomian masyarakat daerah X maka konflik akan terus berlanjut. Dimana ketidakpuasan penduduk daerah X terutama penduduk lokalnya, maka rasa benci terhadap pemerintah pusat akan berlanjut. Hal tersebut akan tetap mencerminkan keadaan yang sekarang. Oleh karena itu, perbaikan penuh akan otonomi khusus mengenai masalah kesejahteraan masyarakat wajib dilakukan.
- b. **Birokrasi Pemda** dimana sebaik apapun perbaikan pada tiap aspek tersebut jika birokrasi Pemda masih tetap seperti sekarang, dimana hanya mementingkan kesejahteraan pribadi, tidak akan merubah keadaan karena kunci dari pembangunan otonomi ada di tangan birokrasi.
- c. **Demokrasi Lokal** pun menjadi awal menjungjung kembali kepercayaan masyarakat daerah X terhadap pemerintah pusat.

Di dalam buku teks ini, kasus pemberian status otonomi merupakan topik utama. Mahasiswa diajak untuk berpikir kritis menggunakan salah satu metode dalam ilmu politik, yaitu teori permainan untuk menguraikan permasalahan terjadi di dalam dinamika politik lokal.

Bibliografi

Jones, Sidney. "What's Indonesia Going to Look Like in Five Years?" *paper untuk International Crisis Group* (25 August 2004).

JPPN, "Lima Pemicu Pemekaran Versi Alex Noerdin," *JPPN.com* (20 Februari 2009).
<http://www.jpnn.com/index.php?mib=berita.detail&id=15133>
(accessed March, 2009).

Kuncoro, Mudrajad, "Otonomi Daerah, Siapa Punya?"
http://www.mudrajad.com/upload/magazine_otonomi-daerah-siapa-punya.pdf (diakses, 9 September 2008).

Malley, Michael. "The Origins if Indonesian Decentralization." Makalah, KITLV/LIPI conference, "Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Soeharto Indonesia," (Jakarta 20-22 Desember 2004).

Nordholt, Henk Schultze dan Gerry v.K. "Pendahuluan," dalam *Politik Lokal di Indonesia*. disunting oleh Henk Schultze Nordholt dan Gerry vanKlinken. Jakarta: KITLV-Jakarta dan Yayasan Obor Indonesia, 2007.

Ray dan Good Paster. 2005.

Suwandi, Made. "The Implementation of Regional Autonomy (The Indonesian Experience)." *Draft paper for a conference sponsored by the International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta* (May 1-2, 2002).

Turner et al. *Decentralization in Indonesia: Redesigning The State*. Canberra: Asia Pacific Press, 2003.

BAB

10

CONTOH ANALISIS GAME THEORY STATUS OTONOMI DAERAH NAD DAN PAPUA

1. Pendahuluan: Pemberian Status Otonomi di NAD dan Papua

Secara hierarhis Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dan Papua sama dengan daerah lain di Indonesia. Adanya kebijakan Otonomi khusus melalui Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua membedakan keduanya dari provinsi ataupun daerah lainnya di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Semenjak diterbitkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat timbul pertanyaan-pertanyaan politis, antara lain : Mengapa

kedua daerah tersebut diperlakukan berbeda dengan daerah lain? Apa maksud pemerintah pusat mengeluarkan Undang-undang yang khusus bagi kedua daerah tersebut? Bahkan tidak cukup berhenti pada status otonomi khusus, namun bagi Provinsi Aceh khususnya, di tahun 2006 lahir pula Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai konsekuensi dari MoU Helsinki Finlandia.

2. Anatomi Otonomi NAD dan Papua

Pada tahun 2001 diberlakukan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang dinyatakan dengan nama Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Pertimbangan pemerintah pusat dalam melahirkan undang-undang ini antara lain.¹¹⁷

- a. bahwa sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-undang Dasar 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang;
- b. bahwa salah satu karakter khas yang alami di dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh adalah adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup, karakter sosial dan kemasyarakatan dengan budaya Islam yang kuat sehingga Daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

¹¹⁷ Konsideran UU No. 18 Tahun 2001

- c. bahwa untuk memberi kewenangan yang luas dalam menjalankan pemerintahan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dipandang perlu memberikan otonomi khusus;
- d. bahwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dipandang belum menampung sepenuhnya hak asal-usul dan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh;
- e. bahwa pelaksanaan Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh perlu diselaraskan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Pemberian status otonomi khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) tidak berhenti sampai disitu, karena pada tahun 2006 lahir Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai konsekuensi dari MoU Helsinki Finlandia. Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Berbeda dengan status otonomi khusus dimiliki oleh Provinsi NAD, Papua atau Irian Jaya mendapatkan status otonomi khusus didasari atas pertimbangan bahwa masyarakat Papua sangat kecewa dengan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan pada masa Orde Baru yang menitikberatkan pada sistem yang terpusat (sentralistik), dengan menggunakan pendekatan

keamanan sangat represif. Kebijakan pemerintah pusat tidak berpihak pada masyarakat Irian Jaya merupakan salah satu pemicu munculnya pergolakan di masyarakat yang ditampilkan dalam berbagai bentuk reaksi, antara lain, munculnya gerakan separatis yang ingin memisahkan diri dari NKRI (Organisasi Papua Merdeka atau OPM).

Tuntutan masyarakat Papua sangat kencang untuk memisahkan diri dari NKRI serta guna mempercepat pembangunan di Papua dan memperkecil kesenjangan, Pemerintah mulai memberikan perhatian yang sungguh-sungguh kepada Provinsi Papua dan Papua Barat agar dapat tumbuh dan berkembang sebagaimana wilayah lain di tanah air. Di tahun 1999, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan dalam Undang-Undang ini memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri. Namun, ruang yang disediakan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 itu dianggap masih belum mampu mengakomodasikan kekhasan budaya dan adat istiadat masyarakat Papua, baik dalam pengelolaan pemerintahan maupun pembangunan di wilayah Papua.

Banyaknya ketidaksesuaian terjadi dalam implementasi pelaksanaan otonomi khusus di Papua menyebabkan masyarakat apatis terhadap janji-janji pemerintah pusat yang dianggap kurang serius dalam menangani masalah-masalah di Papua. Ketidakterseriusan tersebut dikhawatirkan akan membangkitkan kembali gerakan separatis yang mulai redam dengan pemberian

otonomi khusus bagi Papua melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua. Beberapa pertimbangan pemberian status Otonomi Khusus antara lain:

- a. Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah NKRI dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Irian Jaya melalui penetapan daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang.
- b. Menyelesaikan kasus pelanggaran hak azasi manusia di Irian Jaya melalui proses pengadilan jujur dan bermartabat.¹¹⁸

Sedangkan Papua Barat kemudian menyusul dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua yang ditandatangani Presiden tanggal 16 April 2008. Pemerintah pusat menjanjikan berbagai bentuk perundangan lain selain Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu), antara lain Peraturan Presiden tentang pembentukan badan koordinasi pengelolaan dana otonomi khusus dan sumber dana lainnya yang belum terealisasi.

Permasalahan status otonomi khusus Provinsi NAD terutama muncul ketika kekhususan Aceh membedakannya dengan daerah lain. Secara hirarkhis Daerah Aceh sama dengan daerah lain di Indonesia. Dengan kebijakan otonomi daerah melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 seharusnya ia juga dapat melaksanakannya sama dengan daerah lainnya, tidak perlu

¹¹⁸ Bambang Wibiono, "Otonomi Khusus Sebagai Solusi Masalah Desentralisasi"

otonomi khusus. Namun pemerintah justru mengeluarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi NAD yang lahir dua tahun setelah lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Terlebih lagi sejak Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh diberlakukan, kekhususan status otonomi NAD semakin tidak terbendung, menimbulkan kecemburuan daerah lain dan kecurigaan akan praktek negara dalam negara.

Sedangkan di Papua, hampir tujuh tahun telah diberlakukan Otonomi Khusus (2001-2008), namun kebijakan ini belum mampu diimplementasikan secara efektif dan masih terdapat kesenjangan dalam realitas. Pemberlakuan kebijakan ini belum memberikan perubahan yang signifikan terhadap pelaksanaan fungsi pemerintahan dalam hal melayani (*service*), membangun (*development*), dan memberdayakan (*empowerment*) masyarakat. Akibat belum berjalannya Otonomi Khusus secara serius. Kemudian, otonomi khusus Papua tidak serta merta memberikan manfaat signifikan bagi masyarakat adat Papua. Sebagai konsekuensi dari penilaian ini, Dewan Adat Papua (DPA) pada bulan Agustus 2004 atas nama masyarakat adat, menyatakan menolak dan mengembalikan Otonomi Khusus Papua.

Berdasarkan pemaparan di atas, baik landasan konsep dan

kebijakan mengenai titik berat desentralisasi maupun pemberian status otonomi, memiliki permasalahan masing-masing pada saat implementasi di lapangan. Permasalahan tersebut menandakan bahwa otonomi merupakan suatu dinamika, terutama berdampak pada level lokal.

Kebijakan politik desentralisasi tingkat nasional akan selalu mewarnai tarik menarik kepentingan di tingkat lokal. Segala perubahan aturan kebijakan di pusat mengenai daerah akan berimbas kepada masyarakat di daerah. Baik buruknya pemberian status otonomi baik berupa pemekaran ataupun lainnya, akan selalu berkaitan dengan baik buruknya pelayanan pemerintah daerah kepada rakyatnya dan juga besar kecilnya ruang partisipasi bagi rakyat terlibat dalam proses pembangunan daerahnya.

Hendaknya, kebijakan pemberian status otonomi terhadap suatu daerah merupakan pencerminan atas kebutuhan sosial ekonomi dan politik rakyat setempat. Kebijakan pemberian status otonomi bersifat universal atau seragam hendaknya perlu ditinjau kembali, karena pemberian status otonomi khusus semisal di NAD dan Papua sendiri masih menimbulkan konflik kesenjangan di berbagai sektor. Tidak ada resep desentralisasi bagi seluruh penyakit pemerintah daerah, akan tetapi kajian mendalam tentang kebutuhan masyarakat di suatu daerah akan bentuk kelembagaan yang cocok dapat dilakukan, guna menentukan apakah suatu daerah cukup diberikan status administratif, otonomi, ataupun otonomi khusus.

Namun demikian, pemberian status otonomi khusus ternyata tidak menyurutkan konflik yang kadung tersulut, mendarah daging di kedua provinsi tersebut. Bibit separatisme sudah ada sedari kedua provinsi tersebut menjadi bagian dari NKRI. Konflik selalu berulang di bumi rencong (NAD), begitu juga di tanah Papua. Berbagai upaya damai dengan dialog telah dilakukan oleh pemerintah pusat bekerja sama dengan pemerintah daerah melibatkan tokoh masyarakat, namun solusi tersebut kurang berhasil. Konflik horizontal perlu dipecahkan dengan menelusuri apa akar permasalahannya.

Proses penyelesaian kasus tidak bisa mengandalkan hukum positif semata, tetapi harus dituntaskan dengan mempererat kerjasama elemen terkait dengan mempelajari gejala-gejalanya. Kajian demi kajian telah dilakukan, status otonomi khusus kian mendapatkan kritikan dari kalangan akademisi karena tidak mampu memadamkan instabilitas memicu konflik etnis religius di daerah khusus tersebut. Oleh karena itu suatu studi mendalam perlu dilakukan guna memetakan akar masalah untuk kemudian dicarikan alternatif pemecahan masalahnya seperti halnya dilakukan dengan pendekatan antara lain teori permainan atau *game theory* berikut:

Langkah Pendahuluan

Ilustrasi 20. Indikator Utama Pemerintah NAD

Aspek	Indikator Utama
Demokrasi Lokal <i>(Demokrasi berjalan baik di atas komitmen penegakkan hukum syariah maupun hukum positif)</i>	1. Berdirinya partai politik lokal yang berjumlah sekitar 16 partai 2. Berdirinya Mahkamah Syariah sebagai lembaga peradilan Islam 3. Suksesnya pemilihan umum di Provinsi NAD dalam Pilkada, Pilleg, dan Pilpres 4. Terpeliharanya kesepakatan MoU Helsinki dengan baik
Potensi Konflik Etnis-Religius	1. Mayoritas penduduk menganut agama Islam yang fanatik, sehingga fatwa ulama lebih diperhatikan daripada kebijakan pemerintah. 2. Sejarah perjuangan rakyat Aceh ingin menerapkan hukum sayariat Islam di bumi Serambi Mekkah. 3. Rakyat Aceh kecewa dengan kebijakan pemerintah pusat, yang memberikan Izin investasi kepada masyarakat asing yang tidak Islami. 4. Penduduk asli lebih dominan daripada pendatang, bertemperamen keras, dan kaku dalam menafsirkan peraturan hukum.
Politik Ekonomi Lokal¹¹⁹ <i>(Sejarah membuktikan bahwa perlawanan rakyat Aceh didasarkan atas rasa ketidakadilan dalam bagi hasil kekayaan alam Aceh oleh pemerintah pusat, maka dalam MoU Helsinki rakyat Aceh mengeluarkan segala tuntutan dalam rangka menguasai perekonomian Aceh)</i>	1. Aceh berhak memperoleh dana melalui hutang luar negeri. Aceh berhak untuk menetapkan tingkat suku bunga berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Sentral Republik Indonesia (Bank Indonesia). 2. Aceh berhak menetapkan dan memungut pajak daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan internal yang resmi. Aceh berhak melakukan perdagangan dan bisnis secara internal dan internasional serta menarik investasi dan wisatawan asing secara langsung ke Aceh. 3. Aceh akan memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang hidup di laut teritorial di sekitar Aceh. 4. Aceh berhak menguasai 70% hasil dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya yang ada saat ini dan di masa mendatang di wilayah Aceh maupun laut teritorial sekitar Aceh. 5. Aceh melaksanakan pembangunan dan pengelolaan semua pelabuhan laut dan pelabuhan udara dalam wilayah Aceh. 6. Aceh akan menikmati perdagangan bebas dengan semua bagian Republik Indonesia tanpa hambatan

¹¹⁹ MoU Helsinki

Aspek	Indikator Utama
	pajak, tarif ataupun hambatan lainnya. 7. Aceh akan menikmati akses langsung dan tanpa hambatan ke negara-negara asing, melalui laut dan udara. 8. Pemerintah RI bertekad untuk menciptakan transparansi dalam pengumpulan dan pengalokasian pendapatan antara Pemerintah Pusat dan Aceh dengan menyetujui auditor luar melakukan verifikasi atas kegiatan tersebut dan menyampaikan hasilnya kepada Kepala Pemerintah Aceh. 9. GAM akan mencalonkan wakil-wakilnya untuk berpartisipasi secara penuh pada semua tingkatan dalam komisi yang dibentuk untuk melaksanakan rekonstruksi pasca-Tsunami (BRR).
Birokrasi Pemda	1. Pasca bencana tsunami, Pemerintah NAD menerima bantuan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD-Nias untuk ikut membenahi administrasi pemda. 2. Gubernur NAD terpilih berasal dari partai lokal, namun tetap tunduk kepada peraturan perundang-undangan pemerintah RI. 3. Dikirimnya pegawai ke Jakarta untuk tugas belajar ke STIA LAN, sebagai upaya standarisasi kompetensi pegawai secara nasional.
Hubungan Pempus-Pemda <i>(Hubungan dilandasi oleh Konstitusi dan MoU Helsinki)</i>	1. Keistimewaan aceh didasarkan pada sejarah 2. Diberlakukannya Syariat Islam sebagai hukum positif mawadahi keinginan pemerintah daerah 3. Masing-masing menjaga, menghormati dan melaksanakan nota kesepahaman (MoU Helsinki 15 Agustus 2005). 4. Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ihwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Konstitusi. 5. Pemerintah memberikan otonomi khusus sebagai upaya menciptakan perdamaian dan peningkatan kesejahteraan rakyat Aceh. 6. Persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ihwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh. 7. Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh

Indikator Aspek	Indikator Utama
	8. Kebijakan-kebijakan administratif yang diambil oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan persetujuan Kepala Pemerintah Aceh.

Langkah Kedua

Setelah diketahui indikator-indikator per aspek di daerah, tentukan argumen kedua pemain, seperti dicontohkan dalam kasus Papua berikut:

4. Ketidaksesuaian janji pemerintah Pusat atas janji otonomi khusus
5. Perekonomian di Papua belum dijalankan oleh warga pribumi sendiri masih didominasi suku pendatang
6. Tidak adanya kemampuan Pemerintah pusat kepada masyarakat Papua untuk duduk bersama membicarakan perencanaan kedepan Papua seperti pada Provinsi NAD.

Langkah Ketiga

Buat matriks teori permainan dengan menempatkan dua pemain, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah NAD dan Papua, seperti berikut ini:

Ilustrasi 21. Aplikasi Game Theory NAD

		Pemerintah Daerah NAD		
		Merdeka	Otonomi	Otonomi Khusus
Pemerintah Pusat	Merdeka	0,9	tolak	0,8
	Otonomi	tolak	9,0	7,8
	Otonomi Khusus	3,7	tolak	9,9

Ilustrasi 22. Aplikasi Game Theory Papua

		Pemerintah Daerah NAD		
		Merdeka	Otonomi	Otonomi Khusus
Pemerintah Pusat	Merdeka	0,9	tolak	0,5
	Otonomi	9,9	tolak	7,5
	Otonomi Khusus	7,8	tolak	7,7

Ilustrasi 23. Analisis Peta Kekuatan NAD vs. Pemerintah Pusat

No	Skor	Uraian
1	0,9	Pemerintah tidak menghendaki Aceh lepas dari NKRI. Sebab jika Aceh lepas, maka provinsi-provinsi lainnya akan mencotohnya, sehingga NKRI terpecah belah. Sementara rakyat Aceh sebaliknya.
2	Tolak	Pemerintah tidak menghendaki Aceh lepas dari NKRI dan Rakyat Aceh menolak otonomi, karena sejak diberlakukannya keistimewaan di Aceh, rakyat Aceh menjadi rakyat yang termiskin di Indonesia.
3	0,3	Pemerintah tidak menghendaki Aceh lepas dari NKRI sementara itu pilihan rakyat Aceh setelah merdeka adalah otonomi khusus, yang pelaksanaannya diawasi oleh LSM Internasional, dan pemerintah mengeluarkan UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.
4	9,9	Pemerintah menyukai pemberian otonomi kepada Aceh, sebab aturan mainnya sudah ada, yaitu UU No 22 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di pihak lain rakyat Aceh masih menghendaki merdeka.
5	9,0	Pemerintah menyukai pemberian otonomi kepada Aceh, rakyat Aceh menolak otonomi.
6	9,3	Pemerintah menyukai pemberian otonomi kepada Aceh, di pihak lain, rakyat Aceh memilih otonomi khusus, seandainya keinginan merdeka-nya tidak terkabulkan.
7	6,6	Sejalan dengan perkembangan politik lokal yang terpengaruh oleh politik internasional, mulai terbukalah para pemimpin pihak bahwa otonomi khusus merupakan opsi terbaik dari pemerintah, demikian pun rakyat keinginan merdeka sudah mulai mengendur.
8	6,3	Otonomi khusus merupakan opsi terbaik dari pemerintah untuk Aceh, pemerintah meninggalkan keinginan pemberian otonomi, rakyat Aceh mulai melirik otonomi.
9	9,9	Otonomi khusus merupakan opsi terbaik dari kedua belah pihak untuk menciptakan perdamaian di Aceh. Pemerintah mengeluarkan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai konsekuensi dari MoU Helsinki 15 Agustus 2005, dan rakyat Aceh mengakuinya, serta Aceh tetap menjadi bagian dari NKRI.

Langkah Kelima:

Berikan penjelasan akan arti skoring, seperti dicontohkan kasus Papua:

Pemerintah Pusat

- a. Angka 0 pada merdeka: Dimana Pemerintah Pusat tidak mungkin memberikan kemerdekaan pada Papua karena menganggap Papua adalah bagian dari NKRI dan memiliki sumber daya alam yang melimpah dan belum digali jika kemerdekaan diberikan maka akan memancing daerah lain untuk mengajukan hal yang sama sehingga mengancam kedaulatan NKRI.
- b. Angka 9 pada otonomi: Dimana Pemerintah Pusat menganggap otonomi biasa sebagai langkah yang tetap karena SDM masyarakat Papua masih sangat rendah dan dianggap tidak mampu untuk menjalankan kewenangan pemerintahan secara mandiri sehingga masih memerlukan bantuan pemerintah pusat.
- c. Angka 7 pada otonomi khusus: Dimana Pemerintah Pusat sudah mulai melemahkan keinginannya untuk memberikan status otonomi biasa karena masyarakat Papua mulai berkeras untuk menginginkan kemerdekaan dan ditakutkan akan ada konflik yang keras berupa pergerakan atau dukungan kepada OPM (Organisasi Papua Merdeka) baik dari fisik maupun moral sehingga pemerintah pusat mulai mengambil simpati dari masyarakat Papua dengan menawarkan otonomi khusus.
- d. Angka 9 pada merdeka: Dimana karena otonomi khusus yang pelaksanaan tidak sesuai dengan yang diharapkan seperti

pemekaran dan ketentuan lain, sehingga masyarakat Papua mulai jenuh dengan harapan pelaksanaan otsus sebagai langkah pengembangan Pembangunan daerah Papua. Sehingga keinginan untuk mandiri dan terlepas dari NKRI pun menjadi sangat kuat.

- e. Angka 0 pada otonomi: masyarakat Papua jelas menolak karena otonomi biasa yang sudah dijalankan selama 40 tahun oleh Pemerintah pusat terasa sangat menekan Papua dan tidak mengembangkan Papua hanya SDA-nya saja yang dieksploitasi ditambah pemerintah pusat sudah menurunkan otonomi khusus pada daerah Papua jadi pemberian otonomi dianggap sebagai penghinaan pemerintah terhadap Papua.
- f. Angka 7 pada otonomi khusus: dimana masyarakat Papua sudah jenuh dengan janji pemerintah tetapi berusaha untuk mencoba kembali, tentunya dengan perbaikan proses otonomi khusus yang dijanjikan oleh pemerintah Pusat. Walaupun pada dasarnya masyarakat Papua masih ragu dengan otonomi khusus.

Langkah Kedelapan:

Tentukan pilihan mana yang paling menguntungkan, seperti dicontohkan kasus Papua, dinyatakan dalam satu alinea, seperti contoh berikut:

"Jadi setelah melihat bobot diatas terlihat angka 7,7 untuk otonomi khusus sebagai jalan keluar dari penawaran antar pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Papua sebagai langkah damai dan harapan akan keadaan yang

lebih baik walaupun dikedua belah pihak masih sangat ragu akan keadaan yang terjadi dimasa datang."

Langkah Kesembilan:

Buat analisa teori permainan, seperti dicontohkan dalam kasus Papua seperti berikut ini:

- a. 3 alternatif: 1) menginginkan kemerdekaan; 2) kembali ke status otonomi biasa; 3) tetap pada status otonomi khusus.
- b. Papua menginginkan akan kemerdekaan karena memiliki kekayaan Alam yang sangat melimpah sehingga mengagap akan lebih baik dengan lepas dari NKRI karena kekayaan alam mereka tidak dieksploitasi lagi dan mereka nikmati sendiri ditambah Papua tidak memiliki keterikatan dengan NKRI atas dasar historis, ras, serta kebudayaan.
- c. Pemberian otonomi biasa dianggap sangat menghina karena pempus telah memberikan status otonomi khusus kepada mereka sehingga otonomi akan menunjukkan ketidakseriusan pempus kepada keadaan masyarakat Papua dan tentu otonomi biasa ditolak.
- d. Dengan sikap dari pemerintah untuk tidak akan memberikan kemerdekaan dan jika dipaksakan akan ditakutkan memberikan *security approach* kepada Papua yang menciptakan potensi kekerasan kembali di Papua maka otonomi khusus dijadikan langkah awal untuk peningkatan pembangunan baik dari sisi SDM dan kemajuan yang nantinya tidak menutup kemungkinan untuk memperbesar kesempatan ke arah kemerdekaan jika otonomi khusus ini tetap gagal dimata dunia internasional.

Langkah Kesepuluh:

Buat rekomendasi dengan berdasarkan skala prioritas dari 3 aspek paling penting menurut hasil analisis, seperti contoh kasus Papua berikut:

- a. **Politik ekonomi lokal** menjadi variabel pilihan utama disebabkan apapun jenis perbaikannya tanpa perbaikan dalam bidang perekonomian masyarakat papua maka konflik akan terus berlanjut. Dimana ketidakpuasan penduduk Papua terutama penduduk lokalnya, maka rasa benci terhadap pemerintah pusat akan berlanjut. Hal tersebut akan tetap mencerminkan keadaan yang sekarang. Oleh karena itu, perbaikan penuh akan otonomi khusus mengenai masalah kesejahteraan masyarakat wajib dilakukan.
- b. **Birokrasi Pemda** dimana sebaik apapun perbaikan pada tiap variabel tersebut jika birokrasi Pemda masih tetap seperti sekarang, dimana hanya mementingkan kesejahteraan pribadi, tidak akan merubah keadaan karena kunci dari pembangunan otonomi ada di tangan birokrasi.
- c. **Demokrasi Lokal** pun menjadi awal menjunjung kembali kepercayaan masyarakat Papua terhadap pemerintah pusat.

Riwayat Singkat Penulis

Ratri Istania, lahir di Jakarta, 5 Januari 1975, merupakan pengajar di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta. Sejak tahun 2001 penulis telah menggeluti dunia pendidikan dengan karir dimulai dari asisten dosen sampai menjadi dosen tetap hingga sekarang. Selain berkecimpung dalam proses belajar mengajar di lingkungan Pegawai Negeri Sipil, penulis juga menjadi mengajar mahasiswa umum, sebagai dosen tidak tetap di Universitas Pamulang, Tangerang, Banten. Konsentrasi mata kuliah yang diajarkan penulis adalah Pengantar Ilmu Politik, Sistem Politik Indonesia, Pemerintahan Daerah, dan Dinamika Politik Lokal.

Penulis merupakan lulusan strata 1 (SIP), Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran, Bandung di tahun 1999 dan strata 2 (MA) dari Political Science Department, Ohio University, Athens, OHIO, USA di tahun 2006. Dalam menempuh studi S2, penulis didukung penuh melalui beasiswa Fulbright.

Saat ini, penulis sedang merampungkan sebuah buku teks yaitu Sistem Politik Indonesia yang diharapkan terbit tahun 2011.

ISBN 978-979-9013-41-5



9789799013415