

DESENTRALISASI: BENTUK BARU INTEGRASI NASIONAL?

Kimura Hirotsune*

Sebagai bagian dari reformasi politik menyusul jatuhnya pemerintahan Presiden Suharto tahun 1998, selama masa pemerintahan transisi di bawah Presiden B.J. Habibie, telah disahkan Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 tahun 1999 yang mengatur keseimbangan anggaran antara pusat dan daerah. Berlakunya dua produk tersebut menandai pergeseran yang sangat penting dari pola politik birokratis (bureaucratic polity) yang tersentralisasi selama masa Orde Baru, menjadi pola desentralisasi yang memperkenalkan otonomi pemerintah daerah, sehingga kewenangan pusat hanya terbatas pada bidang-bidang tertentu, seperti politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, pengadilan dan kehakiman, kebijakan moneter dan fiskal, agama dan lain sebagainya. Meskipun ditentukan masa persiapan 2 tahun sebelum dilaksanakan secara penuh, tetapi belum ada devolusi yang secara konkret dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah atau dari propinsi kepada kabupaten atau kotamadya.

Secara teoretis, memperkenalkan otonomi daerah (tentu saja bersama dengan elemen lainnya, seperti kebebasan pers, kebebasan berbicara dan berserikat, kebebasan membentuk parpol, penyelenggaraan pemilu yang

jujur secara teratur, penghormatan terhadap HAM dan lain-lain) merupakan salah satu dari pilar utama untuk membentuk masyarakat demokratis pada tingkat daerah. Salah seorang pakar administrasi publik, B.C. Smith menyatakan makna desentralisasi sebagai berikut:

Pertama, mengikuti cara berpikir John Stuart Mill, demokrasi di tingkat daerah akan ber-

*) Guru Besar pada *Graduate School of International Development*, Universitas Nagoya, Jepang dan pernah menjadi dosen tamu di UGM periode Maret sampai September 1999.

fungsi sebagai tempat pendidikan politik bagi warga, dalam rangka proses manajemen masalah-masalah yang dihadapi bersama dan sekaligus cara untuk memecahkannya melalui pembentukan *public motives*.

Kedua, pemerintah daerah akan mampu menghambat dampak negatif dari berlebihan kekuasaan pemerintah pusat yang cenderung menjadi antidemokratis. Ini sangat penting terutama dalam transisi dari otoritarianisme.

Ketiga, pemerintah daerah akan mampu memberikan kualitas partisipasi politik yang jauh lebih baik dari pemerintah pusat. Dengan basis komunitas dan *familiarity* dengan warga masyarakat setempat, maka pemerintah daerah akan menciptakan partisipasi politik yang lebih baik. Otonomi daerah juga akan memberikan insentif lebih besar untuk mengundang partisipasi politik.

Keempat, legitimasi pemerintah justru akan semakin kuat apabila reformasi daerah dijalankan.²

Argumen semacam itu banyak dianut oleh pakar administrasi publik, dan oleh karenanya desentralisasi menjadi kebijakan yang dianjurkan. Akan tetapi, dalam kenyataannya, argumen yang mendukung desentralisasi semacam ini lebih banyak menjadi "penghias bibir"

dan ironisnya, di sejumlah negara antara lain Jepang dan Filipina, desentralisasi justru dijalankan di dalam kerangka sentralisasi.

Dalam konteks Indonesia, terdapat dua persepsi yang berlawanan mengenai masalah desentralisasi. Di satu sisi, otonomi daerah dianggap akan memenuhi kebutuhan daerah yang selama ini mengalami kekecewaan akibat praktek sentralisasi kekuasaan birokrasi yang opresif selama masa 32 tahun pemerintahan Presiden Suharto. Jika desentralisasi dijalankan dengan baik, maka akan memiliki kemungkinan untuk memperkuat identitas nasional dan sekaligus memperkuat integrasi nasional serta akan memberikan pemerintah daerah suatu seting spasial yang spesifik. Sebagaimana dinyatakan oleh B. C. Smith bahwa "*Some form of decentralization is used as a means of political integration. Regional decentralization is a particular geographical expression of the center's more general need to organize activities at the subnational level.*"³

Di sisi lainnya, desentralisasi justru sebaliknya dianggap akan membangkitkan semangat separatisme sehingga bila tidak bisa terkendalkan maka akan mengakibatkan krisis politik nasional. Hal ini juga dibenarkan oleh B.C. Smith bahwa "*many countries*

have experienced political instability after a period of active local government."⁴ Selama Orde Baru, operasi militer rahasia untuk menumpas gerakan separatisme di Timtim, Irian Jaya, dan Aceh justru telah menimbulkan rasa ketidaksenangan masyarakat setempat. Pengalaman referendum di Timtim tahun 1999 memberikan pelajaran yang mengkhawatirkan tentang kemungkinan seperti ini.

Indonesia adalah negara multietnis, dengan semboyan nasional "Binneka Tunggal Ika". Akan tetapi dalam kenyataannya, prioritas lebih ditekankan kepada ke-ika-an, sehingga mengorbankan ke-bhineka-an. Sebagaimana ilmuwan politik Daniel Lev menyatakan bahwa di Irian Jaya dan Timtim, loyalitas terhadap pemerintah pusat sangat terbatas, atau bahkan tidak ada sama sekali. Di propinsi lainnya, terdapat perasaan nasionalisme yang kuat tetapi tidak bisa menerima adanya proses pembuatan kebijakan yang terpusat di Jakarta. Banyak propinsi di luar Jawa menginginkan otonomi lebih besar, meskipun sulit dijalankan karena adanya kontrol militer yang kuat. Selama 32 tahun pemerintahan Orba, banyak hal yang justru menjadi lebih buruk. Pemerintahan Orba memang telah memberikan kemakmuran yang lebih

besar kepada banyak, atau sebagian besar, penduduk Indonesia. Akan tetapi, Orba juga mempertajam konflik etnik, kedaerahan, agama atau bahkan konflik kelas dan menciptakan antagonisme baru terhadap para pendatang di daerah-daerah tertentu.⁵ Kasus Ambon dan Sambas merupakan hasil dari semakin besarnya antagonisme antara pendatang dan penduduk asli yang diakibatkan oleh kebijakan selama Orba. Dengan situasi semacam ini, maka cukup logis untuk melihat kemungkinan adanya dampak buruk otonomi daerah berupa konflik-konflik sosial di berbagai propinsi dimana terdapat banyak warga pendatang, seperti Kalimantan Barat, Maluku, dan Irian Jaya.

Bila situasi demikian, apakah lebih baik pemerintah pusat di Jakarta mempertahankan sistem birokrasi terpusat yang didukung oleh kekuatan militer di daerah, yang selama ini menjadikan proses pembangunan ekonomi menjadi tersentralisasi dan sekaligus tidak menghiraukan keinginan masyarakat daerah untuk membangun otonomi dan mengurangi kesenjangan ekonomi yang semakin menajam dengan pusat? Apakah mungkin tetap mempertahankan kesatuan dan persatuan nasional dalam sistem dimana hubungan pusat-daerah bersifat tradisional

dan otoriter? Dalam situasi reformasi saat ini, tampaknya tidak dapat dihindarkan keperluan untuk mendorong sistem *self-determination* di tingkat daerah dalam rangka membangun for masyarakat sipil yang demokratis dan menciptakan dimensi baru persatuan dan kesatuan nasional. Masalahnya adalah, bentuk otonomi daerah semacam apa yang harus dikembangkan di Indonesia, dan bagaimana untuk merealisasikan sistem tersebut tanpa harus mengundang dampak disintegrasi dan konflik dalam masyarakat.

Federalisme

Selain wacana tentang desentralisasi dan otonomi daerah, di Indonesia juga berkembang pemikiran mengenai federalisme, terutama sejak ide ini diusulkan oleh Prof. Dr. Amien Rais, ketua Partai Amanat Nasional (PAN). Federalisme dianggap sebagai sistem yang lebih desentralisasi daripada desentralisasi yang "biasa". Tetapi dalam kenyataannya, tidak seperti itu. Secara formal, warga negara dalam negara federal menjadi subjek dari dua yurisdiksi, yaitu pemerintah federal dan negara bagian (seperti Amerika Serikat) seperti dinyatakan dalam konstitusi. Negara-negara besar seperti AS, Kanada, Jerman, Rusia, Bra-

sil, India, Nigeria, dan Australia adalah negara federal. Hanya ada dua negara besar yang tidak menganut sistem federal, yaitu Indonesia dan Cina.

Kemungkinan besar, eksistensi negara-negara federal di dunia saat ini berasal dari konteks historis mereka. Sebagaimana dinyatakan oleh R.A.W. Rhodes yang mengutip pendapat Riker, bahwa "*Federalism is only significant when states are being founded. It has little practical significance afterwards.*"⁶ Sebelum kemerdekaan, Indonesia merupakan wilayah-wilayah dengan berbagai keanekaragaman dan masing-masing memiliki identitas etnik yang khas. Namun demikian, setelah 50 tahun mengalami hidup dalam negara kesatuan, terutama setelah mengalami berbagai proses migrasi antarwilayah, saat ini identitas kedaerahan yang mendasar mulai pudar. Setiap propinsi memiliki warga dari berbagai etnis dan agama.

Dalam konteks ini, patut untuk melihat pendapat yang ditulis dalam *The Encyclopedia Britannica* bahwa "*the constituent polities in a federal system must be fairly equal in population and wealth or else balanced geographically or numerically in their inequalities. A major reason for the failure of federal systems has often been a lack of balance among the constituent polities*". Di Indonesia, kita bisa

menterjemahkan pengertian *constituent polities* sebagai propinsi. Propinsi-propinsi di Indonesia mengalami ketidakseimbangan (*unbalanced*) jumlah penduduk: misalnya antara tiga propinsi besar di Jawa dan beberapa propinsi kecil di luar Jawa. Jumlah penduduk di Jawa Barat hampir sama dengan jumlah penduduk 8 propinsi di Sumatera atau 14 propinsi di Indonesia bagian Timur. Secara historis, Republik Indonesia sangat terpusat secara militer dan birokrasi di Jawa. Saat ini, banyak propinsi di luar Jawa yang sulit mengembangkan identifikasi kedaerahan karena wilayah luar Jawa terbagi menjadi propinsi-propinsi kecil di mana penduduknya juga beragam. Lebih lagi, selama ini luar Jawa juga menerima transmigran dari Jawa.

Kalau kita melihat pengalaman pemilu bulan Juni 1999 lalu, yang merupakan pemilu paling demokratis, parpol yang berbasiskan kedaerahan secara praktis tidak mungkin berpartisipasi dalam pemilu tersebut, karena bertentangan dengan UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik. Pasal 39 UU tersebut menyatakan bahwa parpol harus memiliki cabang di lebih dari separuh propinsi di Indonesia, dan di setiap propinsi mereka harus memiliki anak cabang pada lebih dari separuh kabupa-

ten atau kotamadya di propinsi tersebut. Oleh karena itu, hanya partai-partai besar yang berskala nasional yang bisa mendominasi pemilu. Bahkan, apabila terdapat partai-partai berbasis lokal, kegiatan politik mereka tidak akan terlihat di pulau Jawa dimana 60 persen penduduk Indonesia berada. Partai-partai "gurem" tersebut hanya terdapat di propinsi-propinsi kecil yang tidak memiliki pengaruh politik aktual pada tingkat nasional. Bahkan pemilih minoritas pun, lebih suka memilih partai-partai berskala nasional, seperti yang terjadi pada minoritas pemeluk Kristen dalam pemilu lalu. Padahal, menurut Britannica, dinyatakan bahwa "*perhaps the most important single element in the maintenance of federal non-centralism is the existence of non-centralized party system.*" Artinya, proses politik yang terjadi di Indonesia berada dalam arah yang bersebalikan dengan federalisme.

Dengan demikian, yang harus difahami adalah federalisme hanyalah salah satu bentuk negara yang merefleksikan asal-usul historis dari negara tersebut, tetapi tidak secara otomatis berarti dalam federalisme terdapat otonomi daerah. Terdapat negara federal yang pemerintah federalnya melakukan penetrasi ke semua daerah. Bahkan, tidak

ada negara federal yang bisa menjamin pelaksanaan manajemen pemerintah daerah secara demokratis. Sistem yang menjamin otonomi lokal bukanlah federalisme, tetapi tergantung ada atau tidaknya level aktual dari desentralisasi, yaitu pembagian kekuasaan yang aktual antara pusat dan daerah. Sistem yang bisa menjamin demokrasi tingkat daerah bukanlah dalam bentuk federalisme tetapi sistem demokrasi plural dan sistem "check and balance" di daerah.

Mungkin analisis terbaik dari federalisme pernah ditulis oleh Franz Neumann dalam buku berjudul *The Democratic and The Authoritarian State* (1957). Dalam bab 8, mengenai Teori Negara Federal ia menekankan bahwa "it seems impossible to assert that the federal state – as contrasted to the unitary state – enhances political and civil freedom by dividing power among autonomous subdivisions of the central government." Lebih lanjut ia memberikan ilustrasi:

"the German Imperial Constitution (in 19th century) certainly created a federal state, but it is little doubt that politically it had a dual purpose: to be a dynastic alliance against the forces of liberalism and democracy, and to secure the hegemony of Prussia (the biggest state). Those who assert that the federal state through the diffusion of constitutional powers actually defuses political power often over-

*look the fact that the real cause for the existence of liberty is the pluralist structure of society and the multi-party (or two-party) system."*⁷

Dalam kasus Indonesia, pemerintah daerah seringkali lebih bersifat tradisional dan otoriter daripada pemerintah pusat, karena kekuasaan dikontrol oleh sebagian kecil elit lokal. Dalam kasus seperti ini, "it is the power of the central government which appears as the guarantor of political freedom against the states."⁸

Desentralisasi: Pemahaman Umum

Seperti yang disebutkan sebelumnya, desentralisasi telah dianggap sebagai pilar yang pokok untuk menopang masyarakat yang demokratis yang mengandalkan kekuatan dari daerah atau dari bahwa. Sayangnya, pakar politik yang berpendapat demikian tidak bisa membedakan antara realitas dengan idealisme atau bahkan romantisme. Salah satu contohnya adalah konsep "trilogi kekuasaan" (pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif) yang diperkenalkan Montesquieu pada abad ke-18, dan yang masih banyak pendukungnya sampai saat ini. Tetapi dalam prakteknya, dalam sistem parlementer, partai dominan akan menentukan orang-orangnya yang akan duduk dalam eksekusi-

tif dan bahkan menentukan figur yang akan duduk dalam Mahkamah Agung. Dengan demikian, harapan agar tercipta suatu sistem *check and balances* di antara ketiga kekuatan tersebut sangat kecil. Sementara itu, dalam sistem presidensiil, bila partai yang dominan dalam parlemen sama dengan partai dari mana presiden berasal, maka sekali lagi trilogi kekuasaan juga tidak akan berjalan.

Dalam prakteknya, proses *check and balance* dilakukan melalui sistem kepartaian, terutama dalam bentuk partai oposisi. Selain itu, proses pengawasan terhadap kekuasaan politik biasanya dilakukan oleh media massa atau kelompok-kelompok masyarakat, atau bahkan oleh militer. Montesquieu tidak menyukai partai politik atau demokrasi. Dia mendukung sistem negara republik dan tidak mendukung demokrasi karena pada saat ia hidup, demokrasi berarti politik yang dilakukan oleh orang kebanyakan di mana mayoritas dari mereka adalah orang yang tidak bisa memikirkan diri mereka sendiri (sebagai contoh, bahkan di Inggris pada tahun 1830-an, tingkat buta huruf masih mencapai sekitar 70 persen) dan mereka juga rentan terhadap praktek politik uang, karena kebanyakan mereka adalah orang miskin. Montesquieu

hanya menganggap parpol sebagai faksi, yang dianggap sebagai "organisasi egois yang tugasnya hanya mencari uang" (*money making selfish organization*).

Dalam perkembangannya kemudian, sistem politik telah berubah menjadi sistem kepartaian yang berbasis massa melalui hak suara yang universal, sehingga partai tidak lagi menjadi organisasi yang bersifat egois seperti yang dibayangkan Montesquieu, tetapi partai berfungsi untuk menghasilkan kebijakan publik yang lebih baik. Sayangnya doktrin Montesquieu tetap hidup sampai sekarang. Dalam model pembagian kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif, tidak disebutkan pembagian kekuasaan antara pemerintah daerah dan pusat. Padahal dalam konsep demokrasi hal ini sangat penting, karena jika terdapat anggapan bahwa pemda dianggap sebagai bagian eksekutif, maka yang dikembangkan bukan sistem demokrasi, melainkan model birokratik politik.

Contoh lain dari kesalahpahaman muncul dalam istilah Abraham Lincoln tentang "*Government of the people, by the people, for the people*". Lincoln tidak menyebut istilah demokrasi. Ketika Maurice Duverger menerbitkan bukunya yang sangat terkenal, *Political Parties*, pada

tahun 1954, ia menyatakan bahwa pendapat Lincoln tersebut sebagai *"it is a very beautiful word but the content is empty."* Pemerintah tidak dikelola "oleh rakyat" tetapi oleh parpol. Dalam kenyataannya, rakyat seperti penonton sepakbola, dan pemain politik yang sebenarnya adalah anggota kesebelasan yang turun ke lapangan. Oleh karenanya, seorang ilmuwan politik lainnya yang terkenal, E.E. Schattschneider, pada tahun 1960 menyebutkan gejala ini sebagai *Semi-Sovereign People*.

Contoh lain dari kesalahan penafsiran tentang otonomi lokal akan menjadi tempat yang subur bagi pendidikan politik masyarakat tentang demokrasi. Dalam pandangan ini, oleh karena masalah dan tugas yang dihadapi oleh pemma kebanyakan berhubungan dengan kebutuhan sehari-hari masyarakat, maka masukan dari masyarakat mengenai hal-hal tersebut (permintaan atau kesulitan yang berhubungan masalah keseharian) menjadi lebih banyak menjadi isu di tingkat daerah. Bila demikian, maka keluaran kebijakannya pun akan bersifat responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Saya percaya bahwa idealnya fungsi pemerintah daerah memang seperti yang digambarkan tersebut, tetapi pada umumnya yang berkembang di lapangan

tidak selalu demikian. Bila kondisinya sangat ideal semacam ini, maka politisi tingkat daerah dituntut untuk lebih demokratis ketimbang politisi nasional. Namun, nyatanya politisi daerah kebanyakan lebih bersikap tradisional, lebih otoriter, dan didominasi oleh kelas elit daerah yang berwawasan sempit, kurang terbiasa dengan proses demokrasi sekaligus kurang terbiasa dengan keterbukaan informasi dibandingkan dengan politisi nasional. Mereka biasanya kurang diekspos oleh media massa dan bahkan kurang "terlihat" oleh warga, terutama di tingkat propinsi atau kabupaten dan kotamadya. Oleh karenanya, *"The local polity often shows evidence of maldistribution of power, and of domination by those who wield economic power."*⁹ Bahka di negara-negara industri maju, pemerintah daerah sangat terpenetrasi oleh pemerintah pusat. Perancis bisa menjadi ilustrasi sistem birokratik politik itu.

Pada saat desentralisasi besar-besaran diimplementasikan dalam konteks dimana infrastruktur (biasanya administrasi) yang mendukung otonomi lokal masih belum disiapkan, maka biasanya akan muncul beberapa masalah berikut: (1) Kesenjangan yang semakin lebar antar pemma, terutama antara yang kaya dan miskin, (2) Berkurang-

nya tingkat pelayanan pemerintah di beberapa atau sebagian besar pemda karena adanya kesulitan anggaran atau kapasitas yang rendah, dan (3) Meningkatkan jumlah "kerajaan lokal". Oleh karena pada tingkat daerah, sifat masyarakat biasanya lebih tradisional dan otoriter, elit penguasa lokal lebih kohesif, dan *coverage* media lebih sedikit, maka sistem *check and balance* lebih sulit untuk diciptakan atau dipertahankan. Selain masalah pelayanan pemerintah, banyak pemda akan menghadapi masalah atau antagonisme diantara kelompok-kelompok etnis. Untuk menanggapi hal ini, kadang-kadang perlu untuk menggunakan kekuatan polisi atau militer. Di Indonesia, diantara 27 propinsi, dan lebih dari 300 kabupaten atau kodya, ada kemungkinan bahwa setengahnya akan mengalami fenomena "kerajaan lokal" atau "Suharto kecil".

Dengan demikian, desentralisasi sebenarnya adalah sebuah konsep yang indah, seperti halnya "pemerintah oleh rakyat". Tetapi pelaksanaan desentralisasi merupakan proses yang sangat sulit. Ada kasus di mana masyarakat yang demokratis tetapi tidak memiliki sistem desentralisasi seperti Perancis. Di Indonesia, telah lama dialami adanya tekanan terhadap inisiatif lokal di bahwa sistem biro-

kratik politik yang tersentralisasi. Oleh karenanya, sistem otonomi daerah mau tidak mau harus bisa menampung aspirasi masyarakat yang tersumbat selama bertahun-tahun. Persoalannya adalah, bagaimana mempromosikan desentralisasi sebagai pilar pembentukan masyarakat yang demokratis?

Desentralisasi: Enam Poin Utama

Setelah memutuskan untuk menerapkan desentralisasi, tahap berikutnya adalah mempertimbangkan pembangunan kapasitas (*capacitry building*) untuk mengelola pemerintah daerah. Di bawah skema desentralisasi, terdapat 4 elemen yang dialihkan kepada pemerintah daerah: (1) fungsi yang didevolsui (*devolved functions*) (2) anggaran, (3) staf, dan (4) fasilitas. Sampai seberapa kemampuan aktual dari pengalihan elemen-elemen ini merupakan dasar untuk mempertimbangkan derajat desentralisasi. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah "*can range from compliance to non-compliance; from a high degree of dependence through interdependence to a high degree of discretion*" sehingga kemungkinan untuk tawar-menawar harus diperhitungkan.¹⁰ Hubungan ideal antara pusat dan daerah adalah saling ketergantungan. Pada ta-

hap awal membangun kerangka kerja desentralisasi yang berasal dari sistem birokratik politik terpusat, kemungkinan memperkenalkan tahap-tahap transisi harus dipikirkan. Tujuannya, agar dapat membangun kapasitas (atau *governance*) pemerintah daerah agar dapat mengelola aktivitas pelayanan pemerintah terhadap masyarakat.

Terdapat enam poin utama untuk mempromosikan pembangunan kapasitas pemerintah daerah, yaitu: (1) menerapkan pelayanan pemerintah yang terstandarisasi secara nasional, (2) bagaimana mengorganisasikan kebijakan pembangunan dan cara menerapkannya. Dalam hal ini, terutama yang harus diperhatikan adalah hubungan dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah lain yang menjadi tetangganya (misalnya kemungkinan administrasi bersama). Dalam konteks ini, setiap kebijakan akan menyangkut pengumpulan data, perencanaan pembangunan, koordinasi untuk mempromosikan pembangunan, sistem pengawasan, keuangan pemerintah, subsidi, mengorganisasikan hal-hal yang berhubungan dengan kebudayaan (taman, museum, memelihara gedung-gedung peninggalan sejarah), penghijauan, mengorganisasi industri wisata, mengelola rumah sakit, institusi

pendidikan tinggi dan lain-lain, (4) modernisasi birokrasi dalam bentuk reformasi administrasi, (5) sistem *check and balance* untuk menghindari "kemalasan" dan penyalahgunaan kekuasaan di tingkat daerah, dan (7) basis keuangan. ✓

1. Standardisasi Secara Nasional Pelayanan Pemerintah

Bidang ini merupakan kewajiban mendasar yang paling minimal yang harus dijalankan oleh pemerintah daerah. Mengenai peran pemerintah, ada beberapa argumen yang sampai sekarang masih sering diungkapkan. Pertama, kita harus memperhatikan argumen Adam Smith. Tesis Adam Smith menyatakan bahwa ekonomi harus dikelola oleh "*invisible hand*", tetapi untuk itu masih tetap harus didukung oleh peranan negara dalam bidang pembuatan peraturan, pertahanan, pendidikan, dan pekerjaan umum (Lihat *The Wealth of Nations*, bagian 5). Kedua, pengalaman dari terjadinya berbagai kegagalan pasar (*failures of market*) selama proses sejarah abad ke-19 dan ke-20, beberapa bidang lain juga mulai ditambahkan sebagai bidang kerja yang harus dijalankan oleh negara, yaitu: (1) perencanaan perkotaan, (2) pelayanan kesehatan, (3) pelayanan masyarakat, seperti air bersih, lis-

trik, polisi, pemadam kebakaran, perumahan, sampah, transportasi (4) perlindungan terhadap buruh, seperti upah minimum, dan peraturan ketenagakerjaan (5) pelayanan kesejahteraan sosial, seperti asuransi kesehatan, sistem pensiun, dan cara membantu penduduk miskin, (6) perlindungan lingkungan. Ketiga, pada era "*big government*", peran pemerintah diperluas termasuk dalam rangka kebijakan pembangunan, seperti kebijakan keuangan atau subsidi bagi perusahaan-perusahaan, baik besar, menengah maupun kecil, petani dan laian-lain. Keempat, ketika terdapat aliran pemikiran tentang "kegagalan pemerintah" (misalnya oleh Margaret Thatcher dan Ronald Reagan), terjadi penurunan tingkat pelayanan pemerintah, tetapi tetap tidak bisa menghancurkan struktur negara kesejahteraan. Kelima, pada tahun 1990-an, terdapat argumen yang mencari peran pemerintah yang terbaik (*proper*). Salah satu hasilnya adalah terbitan bank Dunia berjudul *World Development Report 1997: The State in a Changing World*.

Dalam tahap sekarang, saya akan melihat bahwa peran negara (termasuk pemerintah daerah) adalah sebagai berikut: (1) mewujudkan aturan hukum (*rule of law*), (2) melakukan *enforcement* terhadap aturan hu-

kum: (a) yurisdiksi, (b) polisi dan tentara, dan (c) infrastruktur administrasi, (3) kebijakan promosi ekonomi: (a) infrastruktur fisik: jalan, listrik air, sampah dan (b) subsidi, keuangan pemerintah, irigasi, (4) kebijakan publik: (a) infrastruktur sosial: pendidikan, kebudayaan, olahraga, kesehatan, KB, (b) infrastruktur lingkungan, (c) perumahan, (d) kesejahteraan sosial: asuransi kesehatan, pensiun, kebijakan untuk masyarakat miskin dan penyandang cacat.

Dalam pemahaman ini, negara pertama-tama harus dilihat sebagai entitas hukum. Baru kemudian, negara sebagai entitas bagi pembangunan ekonomi. Akan tetapi, karena pembangunan ekonomi tidak bisa dihindarkan akan melahirkan atau memperlebar kesenjangan sosial, maka tugas kebijakan publik adalah untuk mengisi kesenjangan ini. Kecenderungan ini akan menjadi sisi lain dari wajah negara dalam era demokrasi massa (*mass democracy*). Peranan pemerintah daerah adalah dalam bidang (2-c), (3) dan (4).

Untuk mempromosikan pelayanan pemerintah daerah, harus ada basis standar perpajakan dan sekaligus standar pelayanan pemerintah yang berlaku secara nasional. Untuk itu, terdapat kebutuhannya mendasar bahwa aturan perpajakan harus

distandardisasikan secara nasional. Tidak adanya keseragaman aturan pajak secara nasional yang menghasilkan perbedaan tingkat pajak antardaerah akan menimbulkan ketidakpuasan bagi yang merasa ditarik pajak lebih banyak. Meskipun ada perbedaan-perbedaan kecil dari pajak di daerah, tetapi perbedaan ini harus diperkecil.

Hal-hal yang perlu distandardisasikan secara nasional meliputi: (a) sistem perpajakan, (b) layanan pemerintah yang mendasar, (c) perlindungan terhadap lingkungan hidup. Dalam kasus desentralisasi di Filipina, pengumpulan pajak penghasilan dari individu atau perusahaan didevolusi ke pemerintah daerah. Sistem semacam ini menghasilkan ketidakseimbangan yang besar antardaerah. Pemerintah daerah tidak memiliki kemampuan untuk menyelidiki penghasilan riil dari individu atau perusahaan. Oleh karenanya, pemerintah hanya menerima apa adanya informasi penghasilan yang diserahkan. Bahkan, beberapa walikota di Filipina menyatakan bahwa membiarkan tingkat pajak yang rendah semacam itu untuk mencegah perusahaan tersebut meninggalkan suatu daerahnya. Apabila pemerintah bersikap kaku dalam penarikan pajak, maka walikota tersebut merasa khawatir akan

kalah dalam pemilu yang akan datang. Demikian juga dengan pajak properti. Walikota tidak punya keberanian untuk menaikkan daftar harga tanah, yang menjadi dasar perhitungan pajak properti, karena alasan politik takut kehilangan pemilih.

Terdapat berbagai macam pelayanan pemerintah yang mendasar. Tugas-tugas pelayanan tersebut antara lain meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban dengan menggunakan yurisdiksi dan kekuatan polisi, pendidikan dasar, pelayanan kesehatan, kontruksi jalan atau jembatan, sampah, jasa pos, mempertahankan pasar publik, mengatur sistem komunikasi dan transportasi, listrik, air bersih, dokumentasi dan penerbitan surat-surat resmi dari pemerintah, mengelola perlindungan terhadap lingkungan dan sebagainya. Apabila tugas-tugas utama pemerintah daerah adalah untuk mengimplementasikan pelayanan pemerintah yang telah terstandardisasikan secara nasional, maka otonomi daerah tidak selalu perlu dijalankan, meskipun sejumlah *discretion* tetap diperlukan. Dengan demikian, sebenarnya pelayanan demikian lebih baik diorganisasikan oleh pemerintah pusat, sejauh semua masyarakat bisa menerima dan menikmati layanan tersebut. Sesungguhnya, selama

tahap modernisasi suatu negara, ketika tugas utama pemerintah hanyalah memberikan layanan dasar, seperti pendidikan dasar, serta pelayanan kesehatan dan listrik untuk seluruh wilayah di dalam negara yang bersangkutan, tugas-tugas tersebut lebih bisa dijalankan secara efektif dan efisien oleh pemerintah pusat.

Dalam pasal 13 dan 78 UU Otonomi Daerah 1999, dinyatakan bahwa beberapa jenis tugas akan wajib dikerjakan oleh pemerintah daerah dengan dukungan dana dari pusat. Namun, detail dari aturan ini masih belum jelas, meskipun pada dasarnya pemerintah daerah yang otonom akan diminta untuk mengisi tugas-tugas pelayanan pemerintah yang telah ditetapkan nasional dengan menggunakan kelonggaran (*discretion*) dan kekuatan *bargaining* meskipun masih dibawah sistem pengawasan pusat.

2. Kapasitas Kebijakan Pembangunan dan Proses Implementasinya

Selain pelayanan pemerintah yang mendasar, ketika suatu daerah ingin membangun dengan inisiatifnya sendiri, mereka membutuhkan desentralisasi dan otonomi. Pemerintah pusat tidak dapat memenuhi kebutuhan masyarakat daerah tanpa masyarakat daerah itu sendiri

tahu akan kebutuhannya. Misalnya, inisiatif tersebut dalam bidang pembangunan SMU yang berkualitas, universitas, RSU, kawasan industri, perencanaan perkotaan yang melibatkan kawasan perdagangan, industri dan pemukiman, penghijauan, hutan sosial, pembangun taman dan museum serta yang lainnya.

Kebutuhan otonomi lokal juga bisa muncul dari struktur departemen pemerintah yang diorganisasikan secara vertikal. Misalnya, jika pemerintah daerah merencanakan untuk membangun pusat perkotaan baru, yang dilengkapi dengan terminal bis (di bawah Departemen Perhubungan) pusat perbelanjaan (Departemen Perdagangan dan Industri) RSU (Departemen Kesehatan) universitas (Departemen Pendidikan Nasional) maka hal ini sulit direalisasikan. Masing-masing departemen tersebut memiliki kewenangan masing-masing dan mereka tidak mungkin menggabungkan fasilitas yang dikerjakan bersama-sama oleh banyak departemen. Yang bisa melakukan hal ini adalah pemerintah daerah yang otonom. Di dalam praktek administrasi publik Jepang, situasi semacam ini disebut sebagai "*divided central government*" (menjadi sejumlah departemen atau divisi)) dan "*centralized local government*" (dalam menjalankan fungsi) da-

lam kerangka kerja pemerintah yang tersentralisasikan.

Perlu dicatat bahwa kebutuhan berbeda dengan kapabilitas. Bila pemerintah daerah kekurangan kapasitas untuk mengelola suatu lembaga yang otonom, hanya akan menghasilkan semacam kebingungan. Selama pemerintahan Presiden Suhato, dapat dikatakan bahwa "kekuatan daerah mati. segala sesuatu tersentralisasikan. Sehingga, meski dalam era reformasi saat ini, tetapi sangat sulit untuk melepaskan diri dari apa yang telah ditanamkan selama Orde Baru.¹¹ Proyek-proyek pembangunan daerah selalu disubsidi oleh berbagai proyek INPRES, yang oleh karena prosedurnya ditetapkan melalui standar nasional, maka prioritas yang dikerjakan seringkali tidak sesuai dengan kondisi daerah. Di dalam era reformasi, ketika pemda diminta untuk mandiri dalam proses pengambilan dan penerapan kebijakan, maka banyak daerah menganggap bahwa otonomi itu tidak lebih dari sekedar beban dan tugas dari pusat.¹²

Ini merupakan salah satu contoh kesulitan awal dalam menerapkan otonomi lokal setelah lama terkurung dalam sistem birokratik politik yang tersentralisasi. Pemda telah terbiasa dengan situasi di mana kekuasaan terpusat di Jakarta, tidak memi-

liki dana untuk berbuat sendiri, memiliki staf yang berkualitas rendah, tidak memiliki jaringan koordinasi yang baik dengan organisasi kemasyarakatan, dan akhirnya tidak memiliki manajemen yang baik. Pemda hanya menunggu perintah dari pusat. Staf pemda hanyalah petugas yang mengimplementasikan kebijakan yang dibuat di pusat.

Di dalam sistem otonomi daerah, staf diminta untuk menjadi pembuat kebijakan, melakukan riset tentang apa yang dibutuhkan masyarakat dan dana yang tersedia, menerapkan kebijakan, dan melakukan pengawasan atas implementasi kebijakan yang mereka buat. Dengan demikian, pemerintah daerah diadakan untuk melayani masyarakat, bukan untuk mengawasi masyarakat. Pemda bukan merupakan bagian paling belakang dari struktur administrasi, tetapi sebaliknya mereka ditempatkan di depan, karena staf pemda yang akan menemui masyarakat sehari-hari. Pada saat mereka menjalankan pelayanan terhadap masyarakat, secara otomatis sebenarnya mereka juga melakukan tugas pengawasan atas kebijakan pelayanan tersebut, apakah kebijakan itu telah memenuhi keinginan masyarakat dan bagaimana meningkatkan pelayanan tersebut.¹³

Dalam sistem yang sentralis-

tik, proyek atau gagasan baru seringkali datang dari luar negeri dan setelah disahkan sebagai kebijakan nasional, maka kemudian harus dijalankan oleh daerah (disebut sebagai model *vertical stream*). Namun sekarang dalam era otonomi, proyek dan gagasan baru banyak dihasilkan oleh pemerintah daerah yang benar-benar reformis dan apabila ternyata bisa dijalankan dengan baik, maka baru kemudian disebarkan kepada pemerintah daerah lainnya (disebut sebagai model *horizontal stream*).¹⁴ Oleh karena itu, di dalam era otonomi, pemerintah daerah harus menjadi lembaga pemerintah yang berorientasi kepada kebijakan.

Untuk menjadi pemerintah daerah yang berorientasi kepada kebijakan, setiap pemda harus diminta untuk memiliki lembaga pemikir yang aktif, seperti BAPPEDA. Kecuali memiliki lembaga pemikir semacam itu, pada saat yang bersamaan setiap staf pemda juga harus bersikap *policy oriented*. Untuk keperluan tersebut, perlu investasi dalam bentuk pelatihan-pelatihan bagi mereka, meskipun banyak juga yang berargumen bahwa masalahnya bukan terletak pada kemampuan yang dimiliki oleh staf, melainkan pada sistem yang dijalankannya. Yang tak kalah pentingnya adalah menjalankan

koordinasi atau administrasi bersama dengan pemda sekitarnya. Kerjasama dengan lembaga-lembaga di pusat, seperti BAPPE-NAS atau LAN (Lembaga Administrasi Negara) juga harus dijalankan.

Poin penting lainnya yang juga saat ini menjadi tren bekerjasama dan menggunakan vitalitas yang dimiliki oleh sektor swasta. Ini merupakan bagian dari model pembangunan yang partisipatoris di mana proses pembuatan kebijakan daerah merupakan hasil bersama antara warga masyarakat, perusahaan, universitas dan pemerintah daerah. Dalam hal ini, pemda berperan sebagai koordinator dan perencanaan merupakan bagian dari manajemen bersama (*joint management*) dari pemda di mana warga dan perusahaan yang beroperasi di sana akan memperoleh keuntungan sebagai penghargaan karena membayar pajak.

Kecenderungan baru ini melihat desentralisasi memiliki dua dimensi. Pertama, desentralisasi dari pusat atau propinsi ke pemda tingkat dua, dan dimensi lainnya adalah desentralisasi atau devolusi dari pemda kepada masyarakat (pembangunan yang partisipatorik). Proses ini dianggap sebagai bagian penting pembentukan demokrasi tingkat akar rumput (*grass-roots democ-*

racy).¹⁵ Bahkan, seperti yang terjadi di Jepang, terdapat kecenderungan baru lagi dimana terdapat perusahaan konsultan swasta yang membantu pemda untuk mendesain kebijakan pembangunan daerah. Para staf di perusahaan konsultan ini sangat menguasai permasalahan yang dihadapi dalam proses reformasi pemda, karena kebanyakan mereka telah melakukan studi komparasi ke beberapa daerah.

Salah satu model lain yang dikembangkan di Jepang adalah disebut sebagai sistem "*competitive local government*," di mana pemerintah pusat merencanakan untuk mempromosikan suatu proyek tertentu dan menyediakan anggaran untuk itu. Pemda yang ingin memperoleh anggaran diminta untuk menyerahkan rencana untuk mempromosikan proyek yang bersangkutan yang sesuai kondisi daerahnya. Kemudian, pemerintah pusat akan menseleksi dan menentukan daerah mana yang akan memperoleh dana berdasarkan kualitas rencana proyek yang diajukan. Konsekuensinya, pemda yang tidak memiliki perencanaan pembangunan yang memadai tidak akan mendapat dana dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, pemda akan berlomba-lomba untuk memperbaiki kemampuan mere-

ka, misalnya dengan menyewa staf atau melakukan program pelatihan bagi staf, atau mengirim tim ke daerah lain yang dinilai lebih berhasil guna membuat perbandingan, atau melakukan konsultasi dengan para ahli atau institusi yang kompeten. Setelah beberapa dasawarsa, ternyata sistem ini mampu memperbaiki kapasitas pemda.

3. Modernisasi Birokrasi dalam Rangka Reformasi Administrasi

Selain menghadapi masalah yang telah dikemukakan di atas, pemerintah daerah di Indonesia juga menghadapi permasalahan yang berhubungan dengan reformasi administratif dan modernisasi birokrasi. Pemda di Indonesia saat ini perlu untuk menerapkan desentralisasi dalam kerangka kerja reformasi administrasi.

Secara umum, reformasi administrasi terdiri dari empat hal: (1) deregulasi, (2) privatisasi, (3) desentralisasi, dan (4) keterbukaan informasi dan partisipasi. Tujuan dari administrasi publik selama dasawarsa 1990-an telah berubah dari pemerintah (*government*) menjadi *governance*, dimana segala sesuatu dikelola bukan hanya oleh administrasi, tetapi juga oleh privatisasi, oleh peran pasar, partisipasi masyarakat dan LSM. Istilah "ad-

minsitrasi publik" telah berubah menjadi istilah "analisis kebijakan" atau "manajemen". Ini dari manajemen yang dilakukan oleh pemerintah adalah "good governance" and NPM (*New Public Management*). Untuk merealisasikan manajemen yang lebih baik, "encouraging creativity" (meningkatkan kreatifitas) menjadi persyaratan penting dalam perkembangan administrasi pada dasawarsa 1990-an.¹⁶

Pengertian NPM yang sama dengan pengertian manajemen yang memenuhi 3E saat ini banyak disebut-sebut perannya dalam mempromosikan reformasi administrasi di banyak negara. Maksudnya adalah untuk memperkenalkan gagasan-gagasan manajemen dari perusahaan swasta ke dalam administrasi publik, dengan melibatkan berbagai bentuk privatisasi. Dalam pengertian ini termasuk bukan hanya sekedar privatisasi, tetapi juga cara memperkenalkan *Private Finance Initiative* ke dalam berbagai bidang administrasi. Sejumlah tugas-tugas pemerintah disaring, mana yang dapat dipercayakan kepada pihak swasta. Selain itu, penting juga untuk memperkenalkan *Quality Service Initiative* di mana administrasi memiliki sistem untuk "mendengarkan" permintaan dan keluhan konsumen sehingga bisa menjalankan

"more speedy, neat, fit, open and innovation minded public services".¹⁷

Persoalan lain yang harus dihadapi oleh pemda di Indonesia adalah modernisasi birokrasi, meskipun terbatas pada birokrasi daerah. Menurut Shiratori Hiroyuki, terdapat lima hal penting yang berhubungan dengan modernisasi birokrasi, yaitu: (1) Netralisasi birokrasi. Salah satu bentuk modernisasi birokrasi adalah transformasi dari birokrasi patrimonial menjadi birokrasi modern. Dalam birokrasi patrimonial, seperti yang terjadi pada era Cina kuno atau di Jepang sebelum perang dunia kedua, birokrat harus memiliki kesetiaan tunggal kepada raja.

Di sisi lain, dalam birokrasi yang modern, birokrat harus bekerja sesuai aturan dalam organisasi yang bersifat hirarkis, sebagai seorang profesional bagi siapa pun yang memerintah, baik dipilih atau bukan. Max Weber mendefinisikan sebagai "the non-human character of bureaucracy". Birokrasi bukan alat dari penguasa pada saat ini, tetapi alat bagi kepentingan pemerintah dan bangsa secara umum. Di dalam sistem yang demokratis, pemerintah adalah rakyat yang berdaulat. Konsep semacam inilah yang menjadi inti dari netralitas birokrasi.

Di dalam era pemerintahan Presiden Suharto, birokrasi bersifat patrimonial dan harus memegang prinsip monoloyalitas terhadap presiden (*all president's men*). Sedangkan dalam era reformasi sekarang, pemerintah mulai memperkenalkan pengertian netralitas birokrasi, seperti yang terjadi dalam pemilu 1999. Seperti dikatakan oleh Feisal Tamin yang menjabat Sekjen Depdagri dan sekaligus Ketua KORPRI, (2) pemisahan fungsi administrasi dari politik, (3) menghentikan status prerogatif birokrasi.

Dalam sistem birokratik politik, birokrat tingkat tinggi memiliki status yang lebih tinggi daripada anggota DPR yang dipilih oleh rakyat. Mereka lebih banyak memiliki pengalaman, mempunyai status yang lebih dan bahkan gaji yang lebih tinggi daripada para politisi. Para birokrat tersebut berasal dari kelompok masyarakat berpendidikan tinggi. Mereka juga memutuskan strategi nasional jangka panjang, sedangkan politisi hanya sibuk memikirkan kepentingan jangka menengah atau pendek dalam rangka memperjuangkan posisi mereka dalam pemilu berikutnya. Birokrat yang memiliki status prerogatif semacam ini disebut sebagai "birokrat negara". Citra mereka berbeda dengan administra-

tor yang tugasnya hanya menjalankan keputusan yang diambil oleh politisi atau parlemen. Bila ini yang terjadi, maka proses demokrasi dan sistem perwakilan rakyat akan terpinggirkan, (4) Jaminan kebebasan politik bagi setiap staf administrasi. Ini merupakan bagian dari pemisahan fungsi staf administrasi dan politik. Para politisi, seperti menteri akan menggunakan birokrat agar sesuai dengan kepentingan partainya, meskipun para birokrat ingin bersikap netral. Bila birokrat ini bersikap netral, maka dia harus dijamin tidak akan mendapat sanksi atau hukuman, dan (5) partisipasi staf administrasi dalam proses pengambilan kebijakan. Dalam hal ini, setidaknya staf administrasi harus selalu mendapatkan informasi tentang segala sesuatu yang menyangkut tugas dari staf tersebut.¹⁸

Untuk membangun kapasitas pemda Indonesia dalam tahap sekarang, seharusnya dilakukan bukan hanya dalam kerangka desentralisasi tetapi juga dalam kerangka perubahan struktur menuju *policy oriented administration*, desentralisasi jenjang kedua (dalam bentuk partisipasi masyarakat) dan reformasi serta modernisasi administrasi. Tentu saja akan sangat sulit untuk mengatasi berbagai macam persoalan tersebut. Pola-

pola desentralisasi atau reformasi administrasi hanya merupakan basa-basi, dan mengecewakan. Tetapi, kecenderungan kontemporer saat ini memperlihatkan pola yang disebut sebagai "*cautious optimism*,"¹⁹ dimana reformasi administrasi dievaluasi bukan dalam rangka melihat semua kegagalannya, tetapi dengan perspektif yang lebih optimis, dengan menganggap kegagalan ini "masih bisa diperbaiki dan akan menjadi baik".

4. Reorganisasi Batas Wilayah Pemerintah Daerah

Dengan mempertimbangkan pembangunan kapasitas untuk perencanaan dan manajemen yang dilakukan pemerintah daerah, sekarang kita menghadapi masalah yang berhubungan dengan "ruang lingkup wilayah pemerintah daerah". Saat ini Indonesia melakukan devolusi tidak kepada propinsi, tetapi kepada kabupaten atau kodya. Persoalannya, adalah apakah ruang lingkup dati II tersebut cukup memadai atau tidak. Terdapat beberapa kasus, seperti misalnya yang terjadi di Kodya Bogor atau Kabupaten Bogor. Kodya Bogor terletak di tengah-tengah Kabupaten Bogor dan mereka memiliki status administrasi yang setara sebagai unit yang berdiri sendiri meskipun kantor administrasi Kabu-

paten Bogor ada di Kodya Bogor. Di sisi lain, wilayah pemukiman dan komersial dari Kodya Bogor meluas sampai ke Kabupaten Bogor. Oleh karena itu, sangat tidak mungkin untuk membuat perencanaan pembangunan yang terpisah. Misalnya dalam tugas-tugas persampahan, air, transportasi, perumahan, lingkungan atau rumah sakit, sangat tidak efisien jika dua pemerintah daerah ini menjalankan fungsi itu secara terpisah.

Di tingkat desa, kemungkinan integrasi wilayah diatur dalam pasal 93 UU tentang Otonomi Daerah, tetapi tidak ada pengaturan pada tingkat dati II, dan hanya disebutkan kemungkinan membentuk suatu tim gabungan administrasi bersama untuk membicarakan masalah ruang lingkup wilayah daerah (pasal 87). Sayangnya, pemahaman mengenai administrasi bersama ini masih didasarkan pada asumsi bahwa masing-masing pemda bertahan dengan kepentingannya masing-masing sehingga akan sukar untuk untuk mencapai konsensus atau mengkoordinasikan rencana pembangunan. Secara alamiah, sebenarnya lebih baik untuk mencari kemungkinan mengintegrasikan dua pemda, bila terjadi kasus semacam itu. Namun, situasi di Indonesia saat ini justru yang terjadi sebaliknya, karena banyak ibukota

kota administratif yang justru menjadi independen dan terpisah dari kabupaten di sekitarnya (pasal 125).

Contoh lain adalah hubungan dari rencana pembangunan DKI Jakarta dengan Bogor. Selama dua puluh tahun belakangan ini, perencanaan pembangunan kota Jakarta diperluas mencakup wilayah ke barat dan timur dan selatan, termasuk Bogor sebagai kawasan hijau penyangga air. Tetapi, Bogor bisa memiliki rencana pengembangan sendiri, sebagai kawasan industri. Di bawah sistem birokrasi yang terpusat, hal ini tidak mungkin terjadi, tetapi di dalam sistem desentralisasi, kerancuan semacam itu bisa saja terjadi. Namun demikian, rencana pembangunan daerah Bogor yang tidak memperhatikan kepentingan Jakarta dan kepentingan nasional secara lebih luas, sesungguhnya merupakan tindakan yang irasional. Bila demikian, lalu apa peran yang bisa dimainkan oleh pemerintah propinsi dan pusat? Dalam proses administrasi bersama atau pertemuan gabungan, setiap kodya atau kabupaten memiliki hak veto. Dapatkan pemerintah propinsi, yang berfungsi sebagai koordinator, dan pemerintah pusat yang juga memiliki hak veto untuk mencegah munculnya kebijakan pembangunan daerah tingkat II yang

“egois”, seperti contoh di atas, menjadi suatu program yang mencerminkan saling ketergantungan? Atau, pemerintah pusat akan dibiarkan mendominasi pemda dalam era otonomi saat ini?

Penulis pikir, baik pemerintah pusat maupun pemerintah propinsi juga harus memiliki hak veto, tetapi dalam implementasi kebijakannya tidak hanya dijalankan melalui prosedur birokratik, tetapi harus memperoleh persetujuan dari DPR atau DPRD.

5. Sistem *Check and Balance* di dalam Pemerintah Daerah

Seperti disebutkan sebelumnya, pemda biasanya lebih bersikap tradisional, lebih otoriter, didominasi oleh elit lokal dan lebih sedikit mendapat perhatian dari media massa dibandingkan pemerintah pusat. Untuk itu, sangat perlu dikembangkan sistem *check and balance* di tingkat lokal. Selama era sentralisasi, fungsi pengawasan dilakukan oleh pemerintah pusat. Namun dalam era otonomi, kekuatan pengawasan pemerintah pusat menjadi berkurang.

Salah satu kemungkinan institusi yang bisa menjadi pengawas di tingkat daerah adalah DPRD. DPRD memiliki beberapa fungsi, seperti (1) melakukan

kritik terhadap eksekutif, (2) membuat kebijakan, (3) pendidikan politik, serta (4) mengorganisasikan partisipasi masyarakat.²⁰ Dalam sistem multi-partai yang liberal saat ini, fungsi tersebut dapat berjalan dengan baik. Sekali lagi, hal penting yang harus dimengerti adalah adanya aktivitas partai oposisi, sehingga tokoh-tokoh daerah yang "vokal" mendapat hak untuk berbicara.

Dalam pasal 18 UU Otonomi Daerah, disebutkan bahwa DPRD memiliki kekuasaan untuk memutuskan dan menghentikan kepada eksekutif (gubernur, bupati atau walikodya). UU yang baru juga menambah jumlah sidang paripurna minimal dari dua kali setahun menjadi 6 kali setahun (pasal 23). Meskipun ini lebih baik dari sebelumnya, tetapi fungsi DPRD masih belum optimal karena seringkali hanya menjadi tempat konsultasi dengan eksekutif. Sebaiknya, DPRD harus memiliki rapat komisi setidaknya sekali dalam sebulan. Selain itu, gaji mereka juga harus cukup agar bisa berkontribusi untuk memperkuat peran DPRD.

Selain itu, anggota DPRD akan memiliki pengaruh yang lebih besar apabila mereka didukung oleh organisasi kemasyarakatan atau LSM. Media juga harus lebih banyak member-

itakan aktifitas politik daerah. Untuk saat ini, isu paling besar dalam administrasi daerah adalah cara memberantas korupsi. Dengan demikian, membangun aturan main dan juga meningkatkan kelembagaan, akuntabilitas, dan transparansi merupakan masalah yang paling penting. Baik staf administrasi maupun DPRD harus memiliki "jendela yang permanen" untuk menerima permintaan atau keluhan dari warga.

Sistem *check and balance* sebaiknya berjalan dari bawah, dari kanan kiri dan dari atas. Seorang pakar administrasi publik, Mark Turner, menyatakan bahwa "*the central government must retain a core of functions over essential national matters and ultimately has the authority to redesign the system of government and to discipline or suspend decentralized units that are not performing effectively.*"²¹ UU Otonomi Daerah mengatur bahwa presiden memiliki hak untuk memberhentikan eksekutif daerah (pasal 52), meskipun fungsi ini sangat terbatas. Setidaknya, pemerintah pusat harus memiliki sistem pengawasan yang bermacam-macam untuk menjaga informasi dan keterbukaan daerah. Salah satu kemungkinan yang patut dipertimbangkan adalah memberikan subsidi kepada LSM pengawas dan seluruh jaringannya.

6. Basis Keuangan

Ketika UU Otonomi Daerah 1999 diselesaikan, pemerintah juga menyertakan UU No. 25 tahun 1999 tentang keseimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan UU tersebut, terdapat upaya untuk meningkatkan basis keuangan daerah, meskipun masih belum jelas benar apakah dengan aturan baru tersebut kebutuhan anggaran pemda seluruhnya dapat dipenuhi. Basis keuangan merupakan salah satu dari empat pilar desentralisasi, seperti yang disebutkan dimuka. Dengan memperkuat basis keuangan daerah, maka akan memperkuat otonomi daerah. Dalam kenyataannya, pemerintah daerah sangat tergantung dari subsidi dana dari pusat. Dan biasanya, pemerintah pusat hanya memberikan sedikit dana dan sebaliknya memberikan banyak tugas yang dialihkan.

Oleh karena itu, suatu keperluan untuk mengembangkan sistem yang dapat mengisi kesenjangan keuangan antar pemerintah daerah. Ketika banyak pembayar pajak yang dialihkan ke daerah, maka akan ada pemerintah daerah yang kaya dan yang miskin. Pemerintah daerah yang miskin harus tetap didukung dengan hibah keuangan. Pada umumnya pemerintah pusat menyimpan sejumlah

dana untuk menjembatani kesenjangan guna merealisasikan keseimbangan antara kesamaan tingkat pajak dengan kesamaan pelayanan pemerintah.

Kesimpulan

Sesungguhnya merupakan ironi, bahwa untuk memperkuat desentralisasi, diperlukan peran pemerintah pusat untuk mempromosikan proses desentralisasi agar bisa berjalan lancar. Bahkan, kadang-kadang atau seringkali, hasilnya adalah proses desentralisasi dalam kerangka sentralisasi. Tetapi kita harus menyadari realitas bahwa desentralisasi yang murni atau otonomi daerah yang demokratis dan ideal tidak pernah ada dalam kehidupan nyata. Oleh karena itu, kita harus memahami makna desentralisasi didalam keterbatasan semacam itu.

Dalam era reformasi di Indonesia saat ini, seteah mengalami periode sistem birokrasi sentralistik dengan sindrom penyalahgunaan kekuasaan yang cukup lama, maka hal yang perlu dikerjakan adalah membangun aturan main, mengembangkan berbagai bentuk kelembagaan baru yang diperlukan, akuntabilitas, dan transparansi. Pada tingkat daerah, kunci untuk mewujudkan sistem semacam ini adalah dengan upaya

mengisi kesenjangan antara pemungutan pajak dengan pelayanan pemerintah. Ini bisa dilakukan dengan memahami betul cara pemerintah untuk mengumpulkan pajak secara benar menurut perundangan yang berlaku, dan bagaimana cara untuk menggunakannya secara efektif. Manajemen yang bersifat 3E (efektif, efisien, dan ekonomi) bukan saja menjadi semangat para birokrat, tetapi juga harus dikembangkan sebagai wacana yang terbuka bagi warga masyarakat, kalangan perusahaan, universitas dan juga pemda sendiri.

Hanya dengan mewujudkan desentralisasi dua lapis (*two tier decentralization*), dari pusat ke daerah dan dari daerah ke masyarakat, maka sistem otonomi daerah akan menjadi bermanfaat. Sistem tersebut juga harus didukung oleh organisasi kemasyarakatan. Dalam era saat ini, desentralisasi masih dibicarakan dalam kerangka "reformasi dari atas". Tetapi, seperti yang kita lihat dalam kasus dugaan korupsi oleh (mantan) Jaksa Agung Andi Ghalib, penegakan aturan main dan transparansi hanya bisa dilakukan apabila ada "reformasi dari bawah". Oleh karena itu, reformasi harus juga dilakukan dalam dua lapis, yaitu dari atas dan dari bawah.

Dimensi lain dari desentra-

lisasi adalah hubungan pusat daerah. Dengan mempertimbangkan kenyataan bahwa kebanyakan proses desentralisasi telah dilakukan dalam kerangka sentralisasi, maka sangat perlu untuk mempertimbangkan peran yang memadai dari pemerintah pusat dalam proses desentralisasi.

Dalam poin pertama dari enam poin utama yang saya sebutkan sebelumnya, saya mendiskusikan perlunya standarisasi pelayanan pemerintah. Standar nasional harus dibuat dan diawasi oleh pemerintah pusat, meskipun pemda juga harus memiliki kelonggaran yang cukup luas. Hubungan pusat dan daerah yang ideal adalah saling tergantung.

Dalam poin 2, untuk membangun kapasitas dari pemda, pemerintah pusat dapat bekerjasama dengan pemda dengan menggunakan lembaga-lembaga riset pemerintah seperti BAPPE-NAS, LAN dan lain-lain. Lembaga-lembaga ini sebaiknya memiliki fungsi untuk mendukung atau memberikan konsultasi bagi manajemen pemda.

Dalam poin 3, modernisasi birokrasi dan reformasi administrasi, adalah tugas pemerintah pusat dan daerah. Bila ada sekitar 70 persen pegawai pemerintah akan menjadi pegawai pemda dalam sistem otonomi daerah

mendatang, maka banyak upaya yang bermanfaat bisa ditukarpikirkan. Untuk mencapai ruang lingkup wilayah pemda yang memadai, seperti dalam poin 4, kemampuan pemerintah pusat sangat penting dalam menciptakan rencana pembangunan dan manajemen di daerah. Apabila baik pemerintah pusat dan daerah sama-sama memiliki hak veto, pembangunan daerah dapat dicapai hanya dalam kerangka administrasi bersama (*co-administration*) dan kerjasama yang erat antara berbagai jenjang pemerintah.

Dalam poin 5, sistem *check and balance* di dalam pemerintah daerah harus dikembangkan dari segala arah. Meskipun pusat harus menjauhkan diri dari praktek intervensi langsung ke daerah, pemerintah pusat harus menentukan keputusan yang menyangkut kasus penyalahgunaan kekuasaan di daerah. Sementara itu, dalam poin 6, masalah keuangan masih harus dieksplorasi lebih jauh, karena seringkali menjadi penyebab lemahnya otonomi daerah.

Meskipun hubungan yang ideal antara pusat dan daerah sebaiknya bersifat saling tergantung, tetapi administrasi merupakan bagian akhir dari proses politik. Seorang peneliti Departemen Dalam Negeri, Soemitro Maskoen mengatakan bahwa

UU Otonomi Daerah yang baru hanya mengatur hal-hal pokok dan belum mengatur detail dari fungsi-fungsi yang didevolusikan dari pusat ke daerah dan dari propinsi ke dati II. UU ini harus dilengkapi dengan berbagai peraturan pendukung lainnya. 22 Artinya, proses sebenarnya dari desentralisasi akan ditentukan dalam pemerintah baru yang sekarang. Bagaimana pemerintah akan memutuskan arah otonomi daerah di bawah tekanan dari bermacam-macam kekuatan dan kepentingan ideologis dan kedarahan? Masih belum jelas. Saat ini masih terdapat sisa tradisi birokrasi terpusat yang telah dijalankan bertahun-tahun. Percobaan besar untuk mendesentralisasikan Indonesia masih dalam tahap awal: apakah desentralisasi akan merupakan bentuk baru integrasi nasional atau bukan.

Daftar Catatan Kaki

- ¹ Termasuk ke dalam kekuasaan pemerintah pusat adalah perencanaan nasional, administrasi nasional, pengembangan SDM, penggunaan kekayaan alam dan teknologi tinggi, pelestarian lingkungan, dan pembentukan standar nasional.
- ² B. C. Smith, "Local Government and the Transition to Democracy: A Review Article," *Public Administration and Development*, 18, 1998, hal. 86.
- ³ B. C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, Allen & Unwin, 1985, hal.50 dan 54.
- ⁴ *Ibid.*, hal. .23.
- ⁵ Daniel Lev, "Indonesia's Unexpected

- Failure of Leadership," dalam Adam Schwarz & Jonathan Paris (eds.), *The Politics of Post-Suharto Indonesia*, Washington: Council of Foreign Relations Press, 1999, hal.34.
- ⁶ W.H. Riker, "Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does It Matter?" *Comparative Politics*, Vol.2, 1965 dalam R.A.W. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Gower Publishing Co., 1981, hal. 74.
- ⁷ Franz Neumann, *The Democratic and The Authoritarian State*, The Free Press, 1957, hal. 220 dan 223.
- ⁸ *Ibid.*, hal. .225.
- ⁹ B.C. Smith, *Decentralization*, *op.cit.*, pp. 21, 25.
- ¹⁰ R.A.W. Rhodes, *op. cit.*, p.28.
- ¹¹ *Kompas*, 9 April 1999, "Selama Orde Baru, Kekuatan Lokal Mati."
- ¹² *Kompas*, 8 April 1999, R. Siti Zuhro, "Otonomi dan Kerusuhan di Daerah"
- ¹³ Sasaki Nobuo, *The New Local Government* (edisi bahasa Jepang), Tokyo, 1984, hal.134.
- ¹⁴ Matsushita Keichi, *The Basics of Contemporary Political Theory* (edisi bahasa Jepang), University of Tokyo Press, 1991, hal. .200,268.
- ¹⁵ Sasaki, *The New Local government*, *op. cit.*, hal..37.
- ¹⁶ Mark Turner & David Hulme, *Governance, Administration and Development*, MacMillan Press, 1997, hal. 20,54, dan 228.
- ¹⁷ Shirakawa Ichiro dan Research Institute of Fujitsu, *How to Promote Administrative Reform* (edisi bahasa Jepang), NHK, 1998, hal.94,177, dan 194.
- ¹⁸ Shiratori Hiroyuki, "Distorted Administrative Reform" (dalam bahasa Jepang), *Sekai*, August 1998.
- ¹⁹ Turner, *Governance*, p.169.
- ²⁰ Sasaki, *The New Local Government*, p.42.
- ²¹ Mark Turner, *Governance*, hal .154.
- ²² Soemitro Maskoen, "Daerah Bisa Kembangkan Organisasi Lokal," *Kompas*, 1 Juni 1999.
- mocracy: A review article," *Public Administration and Development*, 18, 1998.
- B. C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, Allen & Unwin, 1985.
- Daniel Lev, "Indonesia's Unexpected Failure of Leadership," dalam Adam Schwarz & E.E. Schattschneider, *Semi-Sovereign People*, 1960.
- Franz Neumann, *The Democratic and The Authoritarian State*, Free Press, 1957.
- Jonathan Paris (eds.), *The Politics of Post-Suharto Indonesia*, Council of Foreign Relations Press, 1999.
- Kimura Hirotsune, *The Philippines: Development, State and NGO - The Case of CALABARZON Integrated Regional Development Project-*, 1998 (dalam bahasa Jepang).
- Mark Turner & David Hulme, *Governance, Administration and Development*, MacMillan Press, 1997.
- Matsushita Keichi, *The Basics of Contemporary Political Theory* (dalam bahasa Jepang), University of Tokyo Press, 1991
- Pratikno, *Hubungan Pusat-Daerah Pasca Orde Baru: Analisis Awal Terhadap UU No.22/1999 dan RUU No.23/1999*, paper, 1999.
- R.A.W. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Govern-*

Daftar Pustaka

B. C. Smith, "Local Government and the Transition to De-

- ment Relations*, Gower Publishing Co., 1981.
- Sasaki Nobuo, *The New Local Government* (dalam bahasa Jepang), Tokyo, 1984.
- Shirakawa Ichiro & Research Institute of Fujitsu, *How to Promote Administrative Reform* (dalam bahasa Jepang), NHK, 1998
- Shiratori Hiroyuki, "Distorted Administrative Reform" (dalam bahasa Jepang), *Sekai*, Agustus 1998.
- Undang Undang RI No.5 1974 ttg. Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Otonomi Daerah 1999, Sinar Grafika, Jakarta.
- Undang Undang RI No.5 1979 ttg. Pemerintahan Desa.
- Warsito Utomo, *Pokok-Pokok Pikiran Lepas Formulasi Undang-Undang No.22 dan 25 Tahun 1999 dan Dampak terhadap Kebijakan Publik*, paper, 1999.