



Oleh: Arie Sujito

Jejak Otonomi Daerah dan Implikasi Demokratisasi Indonesia

SEMENJAK reformasi digulir, beragam upaya menata sistem politik dan pemerintahan serta kebijakan publik terus dilakukan. Sejauh itu, begitu banyak harapan dipertaruhkan agar sistem kekuasaan Indonesia makin membaik, paling tidak jika dibandingkan era-era sebelumnya. Berakhirnya rezim otoriterisme, disitulah diyakini memasuki babak transisional. Semangat untuk melakukan pembaharuan sistem kekuasaan yang berorientasi pada desentralisasi dan demokratisasi kekuasaan pada aras lokal terus menguat (IRE, 2002). Energi untuk membenahi sistem pemerintahan makin teralokasi, dengan dilandasi suatu prinsip bahwa, agenda otonomi daerah, desentralisasi, dan demokratisasi merupakan paket utama menu perbaikan hubungan pusat dan daerah. Narasi besar otonomi daerah dan desentralisasi disambut gempita oleh berbagai pihak.

Pendahuluan

Konsekuensi dari proses pembenahan sistem pemerintahan, maka tuntutan perombakan tata pemerintahan Indonesia menuju sistem yang lebih baik (*good governance*) dibawah disain demokratisasi, telah menjadi kesadaran bersama. Pemerintah, LSM, asosiasi masyarakat sipil, lembaga politik representasi (DPR/D), parpol, serta pihak swasta mendisain dan menginisiasi agen-



ilus : www.coe.int

da-agenda atau program pemberdayaan makin marak. Hal ini bisa kita lacak dalam berbagai episode pembaharuan. Pada aras negara misalnya, birokrasi di level pusat hingga daerah-daerah berniat mereformulasi peran dan fungsinya. Parlemen (DPR, DPRD), sebagai institusi strategis penyeimbang jalannya kekuasaan eksekutif melakukan agenda-agenda revitalisasi. Contoh yang populer soal kebutuhan bagi anggota dewan untuk peningkatan kemampuannya yakni dengan model training capacity building, menyangkut tugas dan fungsi kelembagaan yang diembannya. Lembaga yudikatif makin gencar membangun kepercayaan baru melalui visi independensi. Pengalaman era orde baru menunjukkan, lembaga yudikatif hanyalah alat justifikasi tindakan politik negara yang represif dan manipulatif. Dapat disebut misalnya gerak pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh komisi pemberantasan korupsi (KPK) dan *disupport* oleh organisasi masyarakat sipil (CSO) atas praktik mafia peradilan makin gencar menunjukkan hasil yang gemilang, meskipun belum optimal karena masih diliputi bayang-bayang politik peradilan. Begitupun Komisi Yudisial (KY) serta gebrakan kejaksaan

agung menyusur lika-liku jalan penegakan hukum Indonesia adalah sekian fakta yang harus diakui. Kebangkitan partai politik memberikan jaminan saluran aspirasi, artikulasi dan agregasinya dalam mengawal harapan konstituen dewasa ini. (Arie Sujito, 2008), kendatipun lembaga politik mesin pemilu ini tak luput dari serangan karena problem yang menyelimutinya. Betapapun hujatan dan kecaman habis-habisan terhadap parpol berlangsung, tetapi dorongan pembaharuan internal parpol juga makin terasa. Apalagi, sistem elektoral juga makin dibenahi, dengan model proporsional daftar terbuka, serta penerapan *affirmative action* dimana perempuan memperoleh akses 30% dalam pencalonan anggota legislatif. Belakangan ini mencuat keperluan melakukan pembenahan standart perolehan suara dalam skema *electoral trashold* dan *parliamentary trashold*. Diantara benang kontroversi yang mengitarinya, dapat dikatakan semua itu paling tidak secara formal menjadi terobosan alternatif.

Sementara itu, di aras *civil society*, seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM) di tingkat lokal mendisain berbagai bentuk program seperti riset, seminar, training, workshop yang berorientasi melakukan kampanye *good governance* (GG), otonomi lokal, desentralisasi dengan mendorong hadir dan diterapkannya prinsip keadilan pusat dan daerah. Sepakterjang para aktivis LSM yang mendampingi masyarakat mengawal perubahan strategis ini telah mampu menumbuhkan dan memberi makna peningkatan partisipasi warga dalam berasosiasi (Niko Kana, 2004), sampai mempengaruhi kebijakan. Para intelektual di berbagai perguruan tinggi (seperti halnya dosen dan mahasiswa), dan pegiat ormas menyambut mementum perubahan ini melalui gerakan pembaharuan secara massif. Mereka itu berhasil memunculkan paradigma pemberdayaan dan pengembangan partisipasi untuk disasar menjadi mainstream program yang dikerjakan pada berbagai bentuk. Kesemarak dan kebangkitan warga dan denyut nadi masyarakat sipil dapat dijadikan sebagai modal besar dalam membangun sistem baru, sebagaimana cita-cita reformasi.

Good Governance

“Pemerintahan yang bersih (*good governance*) merupakan bagian dari manifesto politik reformasi, mengingat dijalan otoriterisme pemerintahan masa lalu cenderung manipulatif yang ditandai oleh menjalankan tindakan kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN)”

Secara konseptual, skema desentralisasi dan demokratisasi kewenangan dalam praktik pemerintahan saling berkaitan. Desentralisasi diarahkan agar proses pengambilan keputusan politik pembangunan tidak menempuh rentang yang jauh, antara pihak masyarakat dan sang pemilik otoritas dan lembaga representasi. Sementara demokratisasi menjadi jalan bagaimana kekuasaan yang terbentuk menjalankan mandatnya secara transparan, partisipatif, serta akuntabel. Secara teoritis desentralisasi dan demokratisasi keduanya bermaksud agar pemerintahan bisa dijalankan sesuai prosedur dan norma hukum yang berlaku. Baik itu secara administratif, maupun politik. Pemerintahan yang bersih (*good governance*) merupakan bagian dari manifesto politik reformasi, mengingat dijalan otoriterisme pemerintahan masa lalu cenderung manipulatif yang ditandai oleh menjalankan tindakan kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Prinsip Pemerintahan yang baik dan bersih meliputi; (a) partisipasi; (b) transparansi; (c) kontrol dan; (d) akuntabilitas.

Pengertian partisipasi dipahami sebagai bentuk keterlibatan aktif warga negara dalam proses pengambilan kebijakan. Dalam sistem pengambilan keputusan, pemegang otoritas politik harus memperhatikan suara rakyat sebagai pertimbangan dasar, tanpa kecuali. Partisipasi akan memungkinkan terwujudnya rasa keadilan tanpa diskriminasi. Pelibatan semakin banyak warga, baik itu untuk mengakses kebijakan, mendukung dan mengontrol, punya makna positif untuk memastikan agar terhindar dari *abuse of power*.

Sementara itu transparansi menyangkut keterbukaan dalam proses politik kebijakan. Proses kekuasaan dan kebijakan membutuhkan kejelasan dan kepastian yang bisa diakses semua pihak yang memiliki hak. Berbagai informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik dapat diakses siapapun. Hal itu meliputi aturan main (*rule of the game*), materi atau substansi yang diatur, serta implikasi dari kebijakan yang diputuskan. Cakupan control atas kekuasaan, lebih dimaknai sebagai urgensi mekanisme pengawasan jalannya pemerintahan sesuai konsensus atau konstitusi. Di dalamnya menegaskan mengenai batasan wilayah kewenangan. Pola dan corak pengawasan dalam sistem demokrasi dapat dijalankan di level kelembagaan (formal) maupun berbentuk kesadaran kritis kolektif warga masyarakat. Berkenaan dengan akuntabilitas lebih diartikan sebagai perlunya pemegang kekuasaan mempertanggungjawabkan segala kebijakan kepada masyarakat sebagai pemilik kedaulatan. Pertanyaannya adalah, apakah konsep semacam ini sudah mampu berjalan efektif dalam konteks tata pemerintahan di Indonesia?

Dalam perkembangannya, sebagai konsep baru, *good governance* (GG) mulai disebarakan sebagai mantra-mantra “mujarab” bagi institusionalisasi modernisasi politik pasca negara otoriter. Di lingkungan negara-negara Dunia Berkembang seperti Indonesia misalnya, GG kian merajalela bahkan menjadi manifesto politik baru yang kian populer. Dari rabaan teoritisasi, sesungguhnya banyak perspektif mengenai GG ini dapat dirujuk, yang ternyata memiliki basis tekanan berbedabeda. Dari model dengan landasan pada struktur pemerintahan semata, hubungan masyarakat dan negara, sampai dengan yang lebih maju perspektif adalah keseimbangan relasi negara, masyarakat dan market.

Tradisi *libertarian governance*¹, program governance disini mencakup kebutuhan kepastian hukum (*law enforcement*), kebebasan pers, penghargaan HAM, dan partisipasi rakyat melalui organisasi-organisasi *volunteer*. Fokusnya GG ini adalah reduksi besaran organisasi birokrasi pemerintah; adanya privatisasi badan-badan usaha milik negara; serta perbaikan administrasi ban-

tuan keuangan. Hal itu juga menyangkut prinsip-prinsip efisiensi *public services*, peradilan yang kokoh terpercaya, serta independen. Terlebih pertanggungjawaban pemerintah pada publik. Disanalah, beberapa analisis menyebutkan bahwa GG tidak lain sebagai bagian skema neo-liberalisme.

Namun perlu dicatat, bahwa sebagian besar teoritis memberikan isyarat bahwa, GG bukan semata membatasi relasi dalam pemerintahan, melainkan mencakup relasi sinergis dan sejajar antara pasar, pemerintah dan masyarakat sipil. Gagasan kesejajaran ini mengandung arti akan pentingnya redefinisi peran dan hubungan ketiga institusi ini dalam mengelola sumberdaya ekonomi, politik dan kebudayaan yang tersedia dalam masyarakat. Hubungan sinergis antara ketiga institusi, terwujud penyelenggaraan negara yang bersih, responsif, bertanggungjawab, kuatnya masyarakat sipil, kehidupan pasar (bisnis) yang kompetitif dan bertanggungjawab. Dapat dicatat, perspektif GG yang beragam sebenarnya masih tetap berada dalam pagar (perspektif) *libertarian governance*, dengan penekanan pada masyarakat sebagai basis politik dan pasar sebagai basis ekonomi. Perspektif itu, menghendaki peran negara yang dikurangi, baik dalam proses ekonomi maupun politik. Pengurangan peran negara dalam aras politik tentu diikuti menguatnya peran *civil society* dengan strategi desentralisasi dan otonomi, dan berinteraksi dengan sektor ekonomi. (IRE, 2002).

Mendorong agar ide GG menopang jalannya otonomi daerah, memang bukan pekerjaan mudah. Mengapa? Karena banyak hal yang memiliki konteks dan relevansi yang berbeda. Persoalannya, justru kondisi struktur ekonomi politik dan realitas sosial daerah yang menjalani fase transisional, yakni resultante gelombang pasang reformasi nasional, adaptasi dan implementasi GG di-

hadapkan pada sejumlah benturan benturan yang kompleks. Hal demikian erat kaitannya mengenai sejarah orde baru yang memperlakukan daerah secara diskriminatif. Ketidakadilan menjadi isu sentral hubungan pusat dan daerah. Ibarat "satelit" yang terus dieksploitasi oleh pusat, daerah masih mengalami resiko yang demikian berat, terutama pada satu dekade era reformasi.

Setelah sekian lama sentralisasi dan *state corporatism*² dijalankan oleh pemerintahan Soeharto, daerah menjadi tidak berkembang. Pada aspek politik, secara internal, lembaga-lembaga politik daerah dikelola secara integral dalam birokrasi pemerintah, dimana segala fungsi normatif meliputi partisipasi, pengawasan, transparansi dan pertanggungjawaban tidak dijalankan³. Merajalelanya KKN birokrasi dan legislatif, serta birokratisasi membabi-buta mengontrol warganya adalah akbat-akibat sistemik korporatisme negara yang korup. Birokrasi mendominasi diluar kewenangan, *omnipoten* dan *omnipresen*. Hubungan kelembagaan pun bekerja dengan model hierarkhis yang tercermin dalam komando dari pemerintah pusat, propinsi, kabupaten, kecamatan, sampai dengan desa. Daerah dan desa tidak mandiri menentukan kebijakan, dan hanya menderivasi dari ideologi kekuasaan diatasnya secara instruksional. Sisa-sisa itu masih terasa kuat, terutama corak kekuasaan yang oligarkhis. Sebuat saja, betapapun politik otonomi daerah dijalankan, tetapi *set-up* kelembagaan dan regulasi masih condong berwatak sentralistis. Begitu jelas soal pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah, khususnya model perencanaan dan implementasi pembangunan.

Pada aras *societal*, organisasi-organisasi kewargaan diberangus dengan cara penyeragaman, baik berupa azas, visi-misi organisasi, sampai program-program yang ditetapkan sekalipun, tidak boleh bertentangan dengan kebijakan pemerintah.

1. Sutoro Eko, Arie Sujito, Ari Dwipayana dkk, *Membangun Good Governance di Desa*, IRE Press, 2003. Formulasi konseptual yang relevan sebagai hasil abstraksi pengalaman empiris dapat dirujuk pula dari beberapa artikel mengenai "good governance dan otonomi desa" dalam Annual Report IRE 2002, IRE Press, Yogyakarta

2. Mohtar Mas'oeid, *Ekonomi dan Struktur Politik, orde baru 1966-1971*, Jakarta, LP3ES, 1989.

3. UU No. 5/74 mengenai Otonomi (pemerintah) Daerah memberikan dasar struktur integrasi dan ketergantungan pada pusat, bukan otonomi sesungguhnya.

Strategi domestikasi dilakukan dengan sistematis, supaya organisasi sipil tetap terawasi negara. Disanalah birokratisasi daerah efektif membungkam partisipasi untuk menjalankan pemerintahan. Komandoisme struktur politik, tentu berdampak pada aspek sosial ekonomi. *Developmentalism project* ditopang wawasan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi praktis “berhasil” mengintegrasikan hubungan sosial ekonomi daerah dan desa di bawah manajemen pusat, berpayung kapitalisme⁴. Dampak sosialnya, terjadi differensiasi sosial secara tajam. Hubungan sosial antar warga tidak lagi didasari spirit komunalistik jaringan solidaritas yang solid dan kuat, namun lebih individualistik-pragmatis, sebagian besar diisi logika instrumentatif.

Birokratisasi dan korporatisasi sepanjang orde baru, sebagaimana dijelaskan di atas, secara eksekutif juga diikuti oleh kapitalisasi. Model kapitalisasi dijalankan melalui kebijakan pembukaan investasi modal dan teknologi dalam kerangka pemanfaatan sumber daya alam lokal, yakni dilakukan melalui ekstraksi dan eksploitasi. Kesemua strategi ini melahirkan resiko-resiko ekonomi terhadap sumberdaya ekonomi daerah dan desa. Sumberdaya daerah kian terserap ke pemerintah pusat (metropolis), juga ekonomi desa yang disedot kota. Pada saat bersamaan terjadi peningkatan mobilitas sosial ke pusat-pusat industri. Itulah akar penyebab daerah dan desa mengalami

kemiskinan struktural secara permanen. Mulai dari masalah tanah, hasil-hasil pertanian, perikanan, perkebunan, hutan, serta sumber-sumber alam berupa tambang di desa terus mengalir pesat ke sentra-sentra industri perkotaan. Padahal, kapitalisasi daerah dan desa terbukti tidak menghasilkan kesejahteraan warga, sebagaimana skenario *trickle down effect* yang diturunkan dari modernisasi dan pertumbuhan ekonomi⁵, namun yang beroperasi adalah represi dan ketergantungan⁶.

Babak baru dengan munculnya regulasi UU No. 22/99 mengenai otonomi daerah (termasuk otonomi desa), serta UU No. 25/99 mengenai perimbangan keuangan pusat daerah, telah memberikan ruang baru mewujudkan otonomi untuk mengatur pemerintahannya sendiri⁷. Regulasi ini kemudian digantikan oleh UU 32/2004. Spiritnya adalah diperlukannya desentralisasi dan demokratisasi. Secara konkrit, jarak politik antara pengambilan kebijakan dengan rakyat lebih dekat, yang tercermin berupa terbukanya pengakuan hak-hak dan kewenangan daerah untuk merumuskan, menjalankan dan mengevaluasi pelaksanaan pembangunan tanpa adanya intervensi secara sepihak oleh propinsi dan kabupaten. Dengan begitu, maka kecenderungan terjadinya distorsi dalam pembangunan oleh karena dominasi pemerintah pusat kepada daerah dapat dicegah. Sehingga, upaya-upaya strategis untuk menjalankan agenda tata pemerintahan yang bersih dari KKK, akuntabel, efektif melalui skenario GG dapat dijalankan.

4. Cara ini praktis rata-rata ditempuh oleh rezim yang berkuasa pada negara-negara post-kolonial. Baca ulasan ini misalnya dalam buku Bjorn Hettne, *Ironi Pembangunan di Negara Berkembang*, Jakarta, 1985, atau tulisan Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1995: 16-40; Frans Husken, *Masyarakat Desa Dalam Perubahan Zaman*, Grasindo, Jakarta, 1998

5. Logika modernisasi dan industrialisasi di Dunia Ketiga bisa dirujuk dari Alan Mountjoy, *Industrialization and Developing Countries*, 1975, atau Schroot, *Modernisasi, pengantar sosiologi pembangunan negara-negara berkembang*, Gramedia, 1981

6. Menggunakan pendekatan yang lebih makro, maka hubungan ekonomi politik dalam disain ketergantungan ini diistilahkan oleh Wallerstein dengan *core and periphery*. (lihat Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*, Academic Press, New York, 1974).

7. Undang-undang itu menjadi dasar utama pengaturan otonomi daerah pasca orde baru, menggantikan keberadaan UU no. 5 tahun 1974 tentang pemerintahan daerah, serta UU no. 5 tahun 1979 mengenai pengaturan pemerintahan desa. Secara umum kedua undang-undang yang digantikan itu bersifat sentralistik. Baca ulasan singkat dari Sediono Tjondronegoro dalam Prisma, Januari, 1988: hal 81-82.

Agenda Strategis Mengatasi Masalah

“Kegagalan hubungan kelembagaan eksekutif dan legislatif yang selama ini akibat politisasi yang begitu tajam, karena proses menguatnya *political society* di berbagai arena.”

Mengikuti perkembangan awal praktik otonomi daerah dalam kurun waktu kurang lebih satu dekade, sejumlah persoalan masih menghantui. Mengukur keberhasilan kebijakan, idealnya diletakkan pada kerangka kontinum waktu panjang, tidak hanya sesaat. Berikut catatan kritis otonomi daerah dan desentralisasi yang masih dibelit persoalan.

Pertama, di level pemerintahan daerah, nampaknya birokrasi sebagai lembaga kunci penyelenggaraan pemerintahan yang bersih masih belum melakukan perubahan mendasar. Kendatipun reformasi memaksa terjadinya perubahan struktur (restrukturisasi) dengan penyesuaian daerah otonom, dimana disain pemerintahan tidak lagi bercorak korporatis dan sentralistik pada kepemimpinan *top executive* di tangan bupati/wali kota, tetapi kultur dan tradisi paternalistik yang memposisikan kepala daerah sebagai *strong man* dan berpengaruh, ternyata masih begitu melekat kuat dan hegemonik. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari proses panjang, meminjam pemikiran Berger (1990) sebagai, *social construction* yang kemudian menjadi sejarah daerah. Inisiasi birokrasi, sebagian besar masih mewarisi tradisi “minta petunjuk atasan”, feodalistik, yang membuat proses birokrasi lamban dalam pengambilan keputusan, bahkan berbelit-belit.

Dalam kaitan penyakit semacam ini, tentu berpotensi tumbuh suburnya praktik KKN dalam lingkungan birokrasi. Padahal birokrasi, semestinya juga terjadi desentralisasi pada tingkat kelembagaan yang mampu menangani berbagai tugas dan tanggungjawabnya sesuai prosedur dan kewenangannya, dalam kerangka *division of labour*. Disain birokrasi semacam itu mensyaratkan kejelasan dan transparansi proses yang dapat diakses oleh masyarakat daerah, sekaligus terlekat

pertanggungjawaban kepada publik.

Kedua, politisasi birokrasi yang masih cukup kental mewarnai dinamika otonomi daerah. Apalagi jika melihat perubahan tata pemilu, dimana pemerintahan daerah saat ini dibentuk melalui hasil pemilihan kepala daerah langsung (Pilkada) dengan pintu masuk melalui mesin parpol. Banyak cerita soal ini masih menyisakan masalah, yang perlu dibenahi.

Kegagalan hubungan kelembagaan eksekutif dan legislatif yang selama ini akibat politisasi yang begitu tajam, karena proses menguatnya *political society* diberbagai arena. Banyak kasus, kinerja birokrasi terhambat karena “struktur ancaman” yang bersumber dari parlemen. Bahkan, lebih dari sekadar itu, pada kecenderungannya patokan birokrasi bukan pada aturan main secara demokratis tetapi lebih mengikuti selera parlemen. Dengan kata lain birokrasi terabsorbsi dalam politisasi parlemen. Disanalah muncul pola baru dari *executive heavy* (era orde baru) menuju *legislative heavy* (era reformasi). Kita tahu, watak birokrasi secara normatis bersifat pelayanan, pengaturan dan fasilitasi. Oleh karena itu, birokrasi seharusnya dilakukan dengan manajemen profesional berpangkal koridor peraturan perundang-undangan, dan kebijakan-kebijakan yang telah disepakati. Catatan pentingnya adalah, patokan dalam bentuk *rule of the game* yang melandasi kinerja birokrasi tentu harus dilandasi prinsip-prinsip demokrasi, bukan sekadar untuk tujuan *strong bureaucracy*.

Kendatipun saat ini, kepala daerah tidak lagi harus disandera oleh parlemen lokal, ada modus baru, sejak UU 32/ 2004 ternyata kepala daerah lebih terbebani oleh struktur birokrasi lama. Meskipun tidak bersifat umum terjadi di beberapa daerah, sejumlah tindakan progresif yang diinisiasi oleh kepala daerah yang baru dengan pikiran maju, sering terhambat oleh gaya dan pola lama dalam birokrasi, terutama dalam lembaga-lembaga dinas sektoral.

Ketiga, oligarkhi dan elitisasi parlemen. Struktur dan watak parpol sejauh ini belum direformasi, yang masih mempertahankan sentralisasi, dominasi dan model-model oligarkhis. Dampaknya adalah, pola kepartaian itu merembes

pada parlemen yang masih menggunakan standarisasi kendali oleh parpol. Perjalanan transisi demokrasi, baik di tingkat pusat maupun daerah, nampak nyata bahwa parlemen belum mampu menjalankan tiga fungsi dasarnya; (1) legislasi (2) kontrol dan (3) *budgeting*. Dalam sejumlah kasus, di daerah-daerah, parlemen telah terperosok ke dalam bentuk-bentuk persekongkolan atau konspirasi untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan secara membabi buta, sebagaimana kasus di berbagai daerah di Indonesia. Kenyataan ini sungguh tragis, karena semestinya parlemen menjadi motor penggerak perubahan tetapi gagal karena terjatuh pada model-model kerja yang elitis dan anti demokrasi. Karena itu, wajar jika berbagai protes sosial dan gerakan ekstra parlementer kian marak di berbagai daerah, sebagian besar mengugut parlemen.

Kelima, lemahnya partisipasi dan kontrol masyarakat sipil atas kinerja pemerintahan daerah. Sejauh ini, kekuatan kontrol sipil atas penyelenggaraan pemerintahan belum berjalan secara

optimal. Asosiasi kewargaan sebagai bagian *civil society* belum menjadi kekuatan yang terkonsolidasi dengan baik, yang seringkali terjebak pada dinamika sporadis. Bahkan, lebih jauh keterkaitan masyarakat sipil dengan agenda parlemen tidak pernah bertemu. Proses pengambilan kebijakan, implementasi dan hasilnya sering terlewatkan oleh pantauan publik. Akibatnya, urusan yang sifatnya formal, sebagaimana manifestasi kerja politik dan teknokrasi tidak bersambung dengan aspirasi kewargaan. Contoh paling nyata menyangkut perencanaan dan penganggaran daerah yang masih saja terdistorsi oleh kepentingan dinas dan parlemen.

Kelima, penegakan hukum yang lemah, berdampak munculnya *distrust* pada segala hal (sektor hukum dan kebijakan), sehingga agenda-agenda otonomi daerah mengalami hambatan. Dampak yang serius yakni kegagalan pelebagaan politik, dimana kinerja dan tata pemerintahan tidak efektif, karena seringkali terjadi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan berbagai pihak.

Catatan Krusial

“Dalam jangka panjang, negara hanyalah diposisikan sebagai perangkat administratif, oleh karena itu negara bertindak sebagai wasit dalam tata ekonomi politik global, karenanya tidak memiliki kewenangan lebih dari itu.”

Seorang pemikir kritis Amerika Latin, Gustavo Esteva (1998) mengulas mengenai dinamika demokrasi global pasca perang dingin. Menurutnya, semenjak kapitalisme meneguhkan diri

sebagai ideologi handal saat ini dan di masa depan, maka proyek globalisasipun mulai dikibarkan. Ambisi untuk menjadikan *market* sebagai indikator utama dalam membangun peradaban ekonomi politik bangsa-bangsa di dunia telah menyerap perhatian di kalangan negara Dunia Ketiga. Berkaitan dengan itu pergelaran demokrasi liberal menjadi penopang penting⁸. Globalisasi menyebarkan mantra-mantra dan formula magis yang ditandai janji-janji kemajuan teknologi, pertumbuhan ekonomi dan sosial yang ditawarkan oleh para raksasa yang berhuni di negara-negara industri maju. Kesemua itu juga dilekati argumen inti sebagai justifikasi moral dan dasar-dasar le-

8. Baca pergeseran struktural di era global ini dalam Gustavo Esteva dan Madhu Suri Prakash, "Demokrasi Radikal: Otonomi Lokal, Bukan Globalisasi" dalam *Jurnal Wacana*, Yogyakarta, *Insist*, No. 11/99: 25-61.

gitimasi tentang watak demokratisnya. Gelombang pasang demokrasi menjadi tak terelakkan⁹. Hal ini merupakan fondasi utama argumen-argumen yang digunakan untuk memproklamkan apa yang diistilahkan oleh Fukuyama (1992) dengan "berakhirnya sejarah", terutama semenjak rezim Sovyet bangkrut digulung kapitalisme dan pasar¹⁰. Abstraksi teoritik itulah yang nampaknya juga menjadi perangkat dominan saat ini, ketika daerah harus menghadapi perubahan struktural pasca otoritarianisme. Ekonomi pasar menyebarkan pengaruhnya ke berbagai pelosok negeri, sampai ke desa-desa. Tak pelak lagi jika mobilisasi sumberdaya lokal, hampir secara fundamental akan di formulasi dan terintegrasi pada disain globalisme.

Oleh perspektif ini, negara diharamkan untuk campur tangan mengurus masyarakat dan pasar, asumsinya adalah jika intervensi dilakukan (pengalaman negara otoritarian) menyebabkan masyarakat tergantung dan pasar menjadi tidak sehat. Hipotesis ini memang logis, dan secara linier diandaikan diantara tiga kekuatan tersebut (negara, pasar dan masyarakat lokal) menjadi seimbang. Namun persoalannya adalah, apakah kemungkinan interaksi ketiganya yang dibatasi oleh aturan main (*rule of the game*) akan berkorelasi positif terhadap menguatnya rakyat itu sendiri, khususnya dalam semesta pembicaraan ini lokus daerah? Ini sangat meragukan. Mengingat, untuk kasus Indonesia semenjak berakhirnya kekuasaan otoritarian orde baru (negara), masyarakat harus berhadapan dengan kekuatan dahsyat yakni *market*, di rezim *neo-liberal*¹¹.

Pertama, tereduksinya peran negara justru digantikan oleh kekuatan pasar. Dalam jangka panjang, negara hanyalah diposisikan sebagai

perangkat administratif, oleh karena itu negara bertindak sebagai wasit dalam tata ekonomi politik global, karenanya tidak memiliki kewenangan lebih dari itu. Kedua, struktur sosial dan kondisi ekonomi di daerah, mengalami perubahan luar biasa sebagai sisa-sisa kolonisasi (oleh negara dan penjajah masa lalu). Terjadinya krisis sumberdaya lokal, segregasi sosial yang tajam, pergeseran pola kepemimpinan, dan kompleksitas permasalahan yang dialami masyarakat Indonesia, yang kesemua itu membutuhkan pertimbangan serius, jikalau tidak terjebak pada perangkat baru yang menyesatkan.

Dalam dua aspek dinamika dan pergeseran itulah, otonomi daerah dengan prinsip pemerintahan yang bersih semestinya mempertimbangkan mengenai arah perubahan untuk saat ini dan dimasa-masa akan datang. Dalam mengakhiri tulisan ini, ada beberapa alternatif penting yang bisa ditempuh. Pertama, perwujudan demokrasi politik daerah tentunya tidak harus menisbikan peran negara yang, secara teoritis dapat menjadi kekuatan otoritatif melindungi rakyat. Tentunya, prasyarat mendasar adalah adanya struktur dan sistem politik negara yang demokratis (ditandai oleh pelembagaan partisipasi otentik warga, kontrol efektif dan kekuatan kritis, transparansi dalam proses kebijakan serta adanya akuntabilitas kepada pemilik kedaulatan). Disanalah *good governance* hendaknya dipahami sebagai instrumen untuk menciptakan keseimbangan kekuasaan (*balance of power*), dan bukan hanya sekedar menyerahkan kekuasaan pada pasar semata. Prinsip ini diope-rasikan secara internal untuk lingkup kelembagaan daerah, seperti pemerintah kabupaten/kota, parlemen, masyarakat sipil serta masyarakat ekonomi, yakni harus ada keseimbangan kekuatan.

9. John Markoff, *Waves of Democracy, Social Movement and Political Change*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1996. (terj. John Markoff, *Gelombang Demokrasi Dunia, gerakan sosial dan perubahan politik*, editor: Heru Nugroho, Pustaka Pelajar dan CCSS, Yogyakarta, September, 2002)

10. Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man*, published in Penguin Book, 1992 (terjemahan, *Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal*, Yogyakarta, Kalam, 2001)

11. Pemikiran kritis mengenai globalisasi, atau istilah lain dengan imperialisme, dapat dilihat pada James Petras dan Henry Veltmeyer, *Globalization Unmasked: Imperialism in the 21st Century*, Zed Books Ltd., London, 2001. (terj. James Petras dan Henry Veltmeyer, *Imperialisme Abad 21*, Yogyakarta, Kreasi Wacana, 2002). Bisa juga lihat Oscar Lovontaine dkk, *Shaping Globalisation, jawaban kaum sosialis demokrat atas neoliberalisme*, Yogyakarta, Jendela, 2000.

Kedua, perlunya membangun kontrak baru daerah dalam pembangunan. Menyangkut di dalamnya adalah merumuskan ulang visi dan misi daerah dalam kerangka otonomi, desentralisasi dan demokrasi lokal, merancang program-program yang sensitif perubahan dengan prinsip berkelanjutan (*sustainable*), terintegrasi dan berwawasan penguatan struktur sosial, politik, ekonomi dan budaya lokal.

Ketiga, secara eksternal, hubungan desa, kabupaten, propinsi dan pemerintah pusat dalam kerangka otonomi, semestinya perlu meletakkan kedaulatan pada rakyatnya, bukan berkiblat pada penguatan kekuasaan pemerintah semata, atau parlemen. Baik regulasi, perangkat kelembagaan, SDM serta sumberdaya alam (ekonomi) perlu dilandasi semangat penguatan dan kemandirian masyarakat secara merata, bukan pada pemilik kekuasaan, para pemodal atau kelompok-kelompok strategis semata yang cenderung dilakukan melalui cara-cara teknokratis dan oligarkis. Disanalah fungsi otonomi daerah lebih bisa berpeluang diwujudkan. Keempat, penguatan modal sosial lokal, yang di dalamnya menyangkut nilai, institusi dan mekanisme daerah (berbasis *grass roots*) membangun logika bagi terciptanya keteraturan, tetapi dalam semangat perubahan sesuai

dengan konteks perkembangan. Mempertimbangkan kapasitas lokal tentunya tidak terjebak pada kemapanan kultur dan struktur lama yang *establish*, namun secara progresif bergerak mengikuti dinamika yang berlangsung.

Dan, kelima, adalah perlunya membangun jaringan kebersamaan antar daerah, mewujudkan semangat solidaritas antar daerah ketika harus menjalankan pembangunan yang diprogramkan. Hal ini perlu ditempuh, agar hubungan antar daerah tidak semata-mata masuk dalam logika kompetitif dan eksploitatif yang cenderung saling mematikan, tetapi justru saling menguatkan¹². Inilah tantangan mendasar demokrasi dalam kerangka otonomi dan desentralisasi. Seharusnya, pengalaman berharga daerah yang cukup maju dalam mengambil inisiatif menjadi inspirasi daerah lain untuk mendorong pembaharuan. Banyak potensi daerah seringkali tidak termanfaatkan dengan baik, oleh karena *political and good will* tak pernah nyambung dengan harapan masyarakat. Agenda besar yang perlu dipikirkan untuk membenahi sistem hubungan pusat daerah adalah prinsip keadilan. Jika ini menjadi dasar, maka selanjutnya berjuang bagi terwujudnya tata pemerintahan yang bebas dari KKN untuk keadilan dan kesejahteraan daerah dan rakyatnya.***

12. Dalam disain pembangunan berkelanjutan, pertimbangan kerjasama antar desa sangat penting sebagai salah satu cara mengatasi persoalan bersama. Terutama jika dikaitkan dengan gejala kelangkaan sumberdaya alam (lokal), yang akan melahirkan konflik baru jika tidak ada kesepakatan dan aturan main antar desa. (Homer-Dixon, "Krisis Lingkungan dan Konflik Kekerasan, pelajaran dari berbagai kasus" dalam *Unisia*, No.30/XVIII/1996: 3-46, terbitan UII, Yogyakarta).