

## Otonomi Daerah Dan Demokratisasi: Catatan Kritis Atas Penyelenggaraan Desentralisasi Pemerintahan<sup>1</sup>

Prof (R). Dr. Indria Samego<sup>2</sup>

### Abstrak :

*Penyelenggaraan otonomi daerah dan demokratisasi yang terjadi selama ini, belum dapat memberikan dampak langsung terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan di daerah yang bersangkutan. Bahkan, ada beberapa contoh bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung lebih menimbulkan perpecahan ketimbang persatuan. Untuk itu, diperlukan sebuah kekuatan terpusat (centrifugal) yang diperkirakan akan mampu menetralsir berbagai ancaman disintegrasi. Pembangunan politik yang mengacu pada satu nilai, dipandang akan sangat bermanfaat bagi bangsa yang bersangkutan di dalam mempertahankan keberadaannya. Keberhasilan atau kegagalan kita di dalam mengembangkan otonomi daerah di satu pihak, dan pemeliharaan negara bangsa Indonesia di pihak lain, keduanya tidak dapat dilihat secara dikotomis, melainkan sebagai satu kesatuan yang mesti ditangani secara sistemik dan berkesinambungan*

### Kata Kunci :

*Otonomi daerah, demokratisasi, kekuasaan, sistem politik, etika sipil.*

Berkat reformasi politik yang kita kembangkan selama ini, pelaksanaan pemerintahan daerah telah mengalami perubahan yang cukup signifikan.

1. Makalah pernah disampaikan pada Seminar Nasional "Otonomi Daerah: Antara Harapan dan Kenyataan", diselenggarakan oleh Dewan Pimpinan Cabang Perhimpunan Mahasiswa Katolik Republik Indonesia (PMKRI) Cabang Jakarta Pusat dan *Center for Democracy and Transparency* (CDT3I), Jakarta, 10 Mei 2008.
2. Profesor Riset Bidang Politik dan Pemikiran Pembangunan LIPI. Senior *Fellows* di The Habibie Center, Jakarta. Sejak beberapa tahun yang lalu sampai sekarang dipercaya pula sebagai Anggota Penasihat Ahli Kapolri Bidang Politik.

Dibanding di era Pemerintahan Orde Baru, Pemerintah Daerah dan Rakyatnya sekarang memiliki peluang lebih bebas untuk mengartikulasikan kepentingannya. Fenomena pemekaran wilayah, antara lain, menjadi salah satu contoh yang paling kasat mata. Dalam sepuluh tahun reformasi, telah lebih dari 150 kabupaten dan kota baru lahir, serta 7 (tujuh) propinsi baru kita kenal. Sebagai konsekuensi dari demokratisasi, pemilihan kepala daerah dan wakilnya, tidak lagi dilakukan dalam ruang tertutup dan hanya oleh para anggota DPRD, melainkan dibuka, dan diperkenalkan pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyatnya. Bahkan pernah, di masa UU No 22/1999 tentang Otonomi Daerah, ada klausula yang mengatakan bahwa "tidak ada hubungan hierarkis antara Bupati dan Walikota dengan Gubernurnya". Oleh karena frase tersebut mengandung banyak implikasi negative terhadap posisi dan peran Gubernur dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, maka rumusan tersebut dihapus dalam UU No 34/2004 yang menggantikannya. Demikian juga soal penolakan DPRD terhadap Pidato Pertanggungjawaban Kepala Daerah, diganti dengan ketentuan lain yang sifatnya hanya pemberian keterangan saja. Kemudian, demokratisasi dari "bawah" ini juga sangat dirasakan dalam agenda pemilihan kepala daerah. Sama dengan prinsip pemilihan umum legislative yang bersifat nasional, pemilihan kepala daerah pun diusahakan untuk dapat berlangsung secara demokratis dan adil.

Akan tetapi, dalam kenyataannya, masih dirasakan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dan demokratisasi yang terjadi selama ini, belum dapat memberikan dampak langsung terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan di daerah yang bersangkutan. Bahkan, ada beberapa contoh bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung lebih menimbulkan perpecahan ketimbang persatuan. Alih-alih membela kepentingan rakyat, yang dirasakan kemudian adalah kesengsaraan rakyat, di satu pihak, tapi pesta kalangan elite daerah, di pihak lain. Mengapa demikian? Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi penghambatnya? Tulisan singkat berikut, mencoba untuk mengulas beberapa dimensi penting dari otonomi daerah dan demokratisasi di era reformasi sekarang.

### **Hakikat Otonomi Daerah**

Dari sisi politik, **Otonomi Daerah** harus ditafsirkan sebagai demokratisasi di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain

bertujuan untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, di dalam dirinya, otonomi daerah mengandung elemen-elemen **kemandirian** dan **partisipatoris**. Yang disebut pertama diwujudkan pada adanya hak-hak daerah dan pemerintahnya untuk secara lebih luas mengatur rumah tangganya sendiri. Sementara yang dikatakan kemudian harus dicerminkan lewat perluasan peranserta masyarakat dalam menentukan arah pembuatan kebijakan di wilayahnya.

Setelah untuk sekian lama, sistem yang sentralistis menjadi *political mainstream* (kebijakan utama), sekarang terbuka kemungkinan bagi kita untuk menata kembali model penyelenggaraan pemerintahan yang lebih memihak kepada masyarakat secara keseluruhan. Bila sebelumnya hanya elite dan mereka yang dekat dengan pusat kekuasaan saja yang lebih memiliki kemungkinan untuk menikmati hasil-hasil pembangunan, di masa depan, rakyat Indonesia, sebagai pemegang kedaulatan yang paling *legitimate* dari negeri ini, harus mendapat prioritas untuk menikmati hasil kemerdekaan kita. Setelah untuk sekian lama namanya hanya dijadikan *political claim* dalam setiap proses pengambilan keputusan, sejak reformasi digulirkan, kita harus berusaha secara lebih konkrit lagi membuktikan dimensi kewarganegaraan mereka dalam substansi penyelenggaraan negara. Terutama ketika Presiden dan Wakil Presiden RI kini dipilih langsung oleh rakyat, dan Kepala Daerah juga demikian, pemihakan terhadap para pemilih, yakni rakyat secara keseluruhan menjadi sebuah keharusan.<sup>3</sup>

Memang harus diakui bahwa pada mulanya, model penyelenggaraan negara yang sentralistik sangat efektif di dalam membangun stabilitas politik. Keragaman etnik, budaya, antar daerah dan perbedaan tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi kurang relevan dipikirkan manakala kita membutuhkan kesatuan dan keseragaman. Di dalam menghadapi musuh bersama, hanya semangat itulah yang paling menentukan keberhasilannya. Sebagaimana dipikirkan oleh para ahli pembangunan politik pada zamannya, persoalan disintegrasi bangsa di sejumlah negara-negara baru, diasumsikan bersumber pada perbedaan-perbedaan sosial (*social cleavages*) di atas. Untuk itu, diperlukan sebuah kekuatan terpusat (*centrifugal*) yang diperkirakan akan

3 Barangkali karena sumber legitimasi kepala daerah berasal dari rakyat, maka di mata mereka, Presiden RI tidak lagi menjadi satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi. Banyaknya peserta Kursus Lemhanas yang tidur selagi Presiden menyampaikan pidatonya, atau menghindarnya mereka dari kunjungan Presiden ke daerah, menjadi salah satu contoh dari pergeseran legitimasi di atas.

mampu menetralkan berbagai ancaman disintegrasi. Pembagunan politik yang mengacu pada satu nilai, dipandang akan sangat bermanfaat bagi bangsa yang bersangkutan di dalam mempertahankan keberadaannya. Disinilah esensi sentralisasi mendapatkan maknanya yang paling mendasar.

Namun, sejarah politik Indonesia mencatat anomali yang memprihatinkan atas pertumbuhannya. Persepsi pemusatan kekuasaan yang diterapkan sejak Demokrasi Terpimpin di era Presiden Soekarno sampai dengan Demokrasi Pancasila Presiden Soeharto, telah menjadi sebuah obsesi yang tak tergoyahkan. Seolah-olah, hanya lewat sistem komando dari Pusatlah Indonesia ditentukan. Akibatnya untuk sekian lama, kedua pemimpin tersebut lebih berasyik-masuk dengan sistem politik yang sentralistik, ketimbang mencoba mengembangkan sistem lain, yang sebenarnya telah disinggung secara implisit dalam UUD 1945, yakni desentralistik.

Karena keberagaman menjadi modal sosial dan politik negara-bangsa Indonesia, mestinya sejak awal, para elite di Pusat Pemerintahan segera menyadari untuk secara bertahap memperhatikan dimensi politik Indonesia yang memang sangat beragam (*centripetal*). Jakarta, memang pusat dan ibukota negara, akan tetapi dari sisi politik dan ekonomi, Indonesia tidak mungkin lahir dan dipertahankan keberadaannya, hanya oleh Jakarta saja. Kebesaran Indonesia sangat tergantung pada - dengan mengutip salah satu iklan layanan masyarakat yang pernah populer di awal reformasi - "kebesaran suku-suku bangsanya". Mustahil ada Indonesia, tanpa di dalamnya bergabung berbagai suku bangsa mulai dari Aceh sampai Papua. Dengan kata lain, Keindonesiaan itu sangat ditentukan oleh seberapa jauh Jakarta toleran dan empati terhadap kekuatan social dan politik yang ada di luar Jakarta. Tanpa menyadari esensi bernegara semacam itu, Indonesia di dalam dirinya mengidap penyakit disintegrasi sosial dan budaya, yang pada gilirannya akan mengancam perpecahan politik secara nasional.

Barangkali tidak terlalu sulit buat kita untuk mencari alasan pembenar bagi pernyataan-pernyataan hipotetis seperti di atas. Selama negara-bangsa Indonesia ini berada, persoalan pemberontakan daerah telah menjadi salah satu sisi terpenting dari dinamika politik di tanah air. Fenomena DI TII, PRRI, Permesta, Republik Maluku Selatan (RMS) dan belakangan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) serta Papua Merdeka, semuanya dilatarbelakangi oleh ketidakpuasan daerah terhadap kebijakan Pemerintah Pusat. Karena

berbagai bias sentralisasi, mereka yang berada di Jakarta, pada khususnya dan Jawa pada umumnya, dipandang telah memperoleh manfaat lebih besar dari kemerdekaan ketimbang masyarakat dan daerah yang berada di luarnya. Ditambah lagi dengan adanya pendekatan Pusat yang sangat represif terhadap aspirasi daerah, maka semakin terbuka lebar dan dalam lagi luka daerah terhadap tindakan Pemerintah Pusat. Paradigma stabilitas politik yang diterapkan oleh Pemerintah Soeharto, memang cukup efektif dirasakan untuk jangka pendek.

Namun, perspektif manajemen konflik semacam ini karena dua hal, sangat tidak lestari. Pertama, model ini tergantung pada kepemimpinan pribadi Presiden Soeharto sendiri. Konsekuensinya, manakala Presiden Soeharto harus dilengserkan, habis sudah akar legitimasinya. Kedua, efektifitas model politik yang sentralistik juga banyak ditentukan oleh tersedianya sumberdaya politik untuk membangun dukungan lewat politik "pecah belah dan adu domba" (*divide and rule*). Negara harus menyediakan cukup imbalan bagi mereka yang loyal kepada pusat kekuasaan (*rewards*), dan sebaliknya mengembangkan system intelijen yang boros biaya demi mengidentifikasi dan menjatuhkan sanksi (*punishment*) terhadap mereka yang menentang. Keduanya, lebih menggantungkan diri pada otoritas pribadi sang pemimpin (*Personal Rulership*), ketimbang membangun sistem kepemimpinan (*System* atau *Institutional Building*) yang lebih demokratis dan lestari. Padahal, demi kepentingan sebuah Negara-bangsa, mestinya pendekatan terakhirlah yang dipakai, karena cara tersebut tidak tergantung kepada tokoh yang memimpin bangsa ini.

Lewat agenda reformasi, kita dipaksa untuk memikir ulang efektivitas sentralisasi politik. Menyadari keberagaman masyarakat dan wilayah Indonesia, nampaknya, pendekatan politik yang sentralistik, harus digantikan oleh model yang desentralistik. Bukan saja karena kita pernah merasakan dampak negatif dari system yang terpusat, melainkan karena tuntutan masyarakat global pun demikian. Kecenderungan terhadap munculnya persaingan dan pasar global, penyeragaman, dipandang sebagai sebuah langkah yang kontraproduktif, yang pada gilirannya akan menjadi mitos belaka.

Memang harus diakui bahwa sebagai sebuah kontruksi sosial, konsep desentralisasi tidaklah diterima secara tunggal oleh banyak kalangan. Sebagai sebuah wacana pemerintahan, ia telah dipandang sebagai pilihan alternatif

atas penyelenggaraan pemerintahan yang sebelumnya sentralistik. Dari segi empirik, diperlukan iklim yang kondusif bagi para aktor politik untuk menerapkannya. Persoalannya, pemberlakuan system yang desentralistik, akan beresiko terhadap mereka yang mempertahankan sistem yang sentralistik. Kehilangan jabatan, jelas akan menjadi konsekuensi utamanya. Juga masih belum ada jaminan, apakah penguasa baru yang memperolehnya lewat sistem yang desentralistik, akan memiliki empati dan komitmen terhadap masyarakat secara keseluruhan, atau hanya akan menjadi "Raja Kecil". Kemudian dari perspektif teoritik, muncul perdebatan, apakah desentralisasi yang dimaksud merupakan desentralisasi politik atau administrasi. Yang disebut pertama mendefinisikannya sebagai "devolusi kekuasaan" (*devolution of power*) dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah (Mawhood). Sedangkan pendekatan yang disebut belakangan mengartikannya sebagai "pendelegasian wewenang" (*delegation of authority*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Rondinelli dan Cheema). Sebagai mana dikatakannya:

*Decentralization is the transfer of planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organizations, local government, or non-governmental organizations."*

Kendati demikian, kedua perspektif di atas, masih terlalu *state-centred* ketimbang *society centred*. Menyadari kian besarnya tekanan publik akan partisipasi dalam pembuatan keputusan, dewasa ini, khususnya di negara kita memerlukan sebuah sentuhan baru mengenai desentralisasi dalam arti yang lebih mendasar, yakni yang memberikan ruang publik yang lebih luas. Bila di masa lalu, masyarakat tidak banyak diikutsertakan dalam pengambilan keputusan, sekarang, mereka (*stake holder*), menuntut hak politiknya untuk lebih dihargai. Loncatan berpikir semacam inilah yang nampaknya sangat dirasakan sekarang. Jika di masa lalu negara sangat kuat dibanding masyarakatnya, sekarang sebaliknya. Untuk itulah perlu aturan perundangan tersendiri yang lebih demokratis. Lewat reformasi politik, segalanya dimungkinkan. Oleh karena itu, tidak terlalu mengherankan bila sejak 1999, digulirkan berbagai ketentuan yang nuansanya sangat pro desentralisasi ketimbang sentralisasi.

Dengan kata lain, prinsip-prinsip yang terkandung dalam berbagai kebijakan mengenai otonomi daerah yang ada sekarang, jauh lebih maju dibandingkan aturan sejenis yang sebelumnya dikenal. Terutama bila dilihat dari kualitas demokratisasi dalam pembuatannya, jelas tidak bisa diperbandingkan dengan suasana di era Orde Baru. Hanya dalam 6 (enam) tahun reformasi, kita sudah melakukan perubahan UU yang mengatur Pemerintahan Daerah, yakni dari UU No. 22/ 1999 menjadi UU No. 32/2004 mengenai Pemerintah Daerah dan UU No. 25/1999 menjadi UU No 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Keduanya dimaksudkan untuk lebih merefleksikan proses desentralisasi politik (*devolution of power*) ketimbang sekedar desentralisasi administratif (dekonsentrasi). Belakangan, UU No 32/2004 tersebut di atas pun direvisi lagi, walau belum menyentuh masalah paling mendasar dari desentralisasi pemerintahan. Yang terjadi adalah perubahan pasal yang mengatur pencalonan perseorangan dalam pemilihan kepala daerah. Bila aturan lama hak pencalonan dimonopoli oleh partai politik, sekarang tidak lagi. Sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi, pintu perseorangan pun dibuka lebar-lebar, dan sebagai akibatnya, mereka dapat bersaing secara adil dengan kandidat kepala daerah yang berasal dari partai politik.

Sebagai konsekuensi dari demokratisasi pemerintahan daerah, maka satu syarat penting yang harus dipenuhi adalah berkembangnya **rasionalisasi kekuasaan**. Lewat kultur politik yang baru ini, maka secara politik, otonomi daerah pada gilirannya harus mengutamakan sejumlah unsur berikut. **Pertama, desakralisasi kekuasaan**. Berbeda dengan di masa-masa sebelumnya, legitimasi seorang kepala daerah diperoleh dari "bawah", bukan dari "atas" sebagaimana berlaku di masa Orde Baru. **Kedua, depersonalisasi dan depaternalisasi kekuasaan**. Unsur-unsur suka dan tidak suka harus dikesampingkan di dalam penentuan perangkat-perangkat pemerintahan. Sebagai gantinya, merit system dan akuntabilitas harus dikedepankan di dalam pengisian jabatan. **Ketiga, membangun *civil ethics***, yang berupa **etika** yang berlaku bagi setiap warga negara bahwa mereka – tanpa kecuali – memiliki hak dan kesempatan yang sama di dalam penyelenggaraan pemerintahan. **Terakhir**, dalam sistem yang lebih demokratis ini, **ruang publik dibuka** selebar-lebarnya bagi berkembangnya kultur advokasi.

## Kendala dan Tantangan

Dengan kata lain, otonomi daerah yang sekarang kita kembangkan telah menggeser lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Bila positif hasilnya, tentu tidak menjadi persoalan. Akan tetapi, sejauh ini muncul keperhatian tersendiri sehubungan dengan peralihan lokus ini. Khususnya yang berkaitan dengan **pertarungan politik di tingkat elit**. Andaikata dibiarkan berkembang, bukan mustahil akan merugikan otonomi daerah itu sendiri dan masyarakatnya, serta dalam jangka panjang akan mengancam persatuan nasional. Kasus pemilihan kepala daerah atau penolakan atas laporan pertanggungjawaban mereka, misalnya, ditengarai telah menjadi salah satu faktor penentu dari munculnya konflik lokal.

Selain itu, pelaksanaan otonomi daerah sekarang agak diwarnai oleh fenomena atau kecenderungan **perilaku politik yang anti demokrasi**. Misalnya, **mobilisasi massa**, yang semula menjadi salah satu warna dominan dari reformasi politik, kini diteruskan sebagai upaya politik kelompok-kelompok tertentu di dalam mengekspresikan kepentingan mereka. Sebagai akibatnya, intensitas yang berlebihan darinya telah mengancam harmoni sosial politik yang sebelumnya dibangun. Kemudian, perluasan peranserta masyarakat yang sebenarnya merupakan inti dari demokrasi, telah disalahartikan sebagai kebebasan warga masyarakat untuk melakukan tindakan sekehendak hati mereka. Pemberdayaan masyarakat tidak jarang ditafsirkan sebagai kesempatan untuk mendorong keberanian mereka di dalam **melawan aturan dan aparat negara**.

Secara umum, konflik politik yang berkembang di daerah, di masa otonomi daerah sekarang ini, antara lain bersumber pada **sejumlah persoalan potensial**:

**Pertama, berkembangnya sikap kedaerahan sempit** sebagai akibat dari kian besarnya peluang bagi elit politik lokal untuk mengembangkan perannya. Konsep putera daerah sebagai syarat dalam pemilihan jabatan strategis, khususnya kepala daerah, akan menjadi sumber diskriminasi politik bagi seluruh warga. Meski dalam secara normatif hal ini tidak dinyatakan secara eksplisit, dalam praktek politik tidak tertutup kemungkinan adanya "konspirasi" kedaerahan yang pada akhirnya menafikan peran nilai atau tokoh yang berasal dari luar daerah. Tanpa adanya upaya demokratis untuk

menetralisir persoalan ini, bukan mustahil akan mengganggu keseimbangan hubungan antar suku, yang pada gilirannya akan mempengaruhi derajat integrasi nasional.

**Kedua, benturan antara dua struktur elit: formal dan informal** di dalam mempengaruhi jalannya pemerintahan. Secara historis, sebenarnya peran elit informal jauh lebih menonjol ketimbang elit formal – birokrasi. Lahirnya Republik Indonesia sebagai negara kesatuan, adalah perwujudan dari semangat mereka di dalam mencapai cita-cita bersama (*common destiny*), yakni merdeka dari cengkeraman pemerintah kolonial serta menggosok budaya politik feodal yang tidak mendorong kemajuan bersama. Namun peran tersebut dalam tigapuluhan tahun terakhir agak tergeser oleh adanya pembangunan yang disponsori oleh pemerintah (*state-led development*). Para birokrat telah mengambil alih kepemimpinan masyarakat dalam perubahan sosial sehubungan dengan adanya “perubahan yang direncanakan oleh pemerintah” (*planned change*). Dalam era transisi sekarang, tentu ada semacam “pertarungan” di antara keduanya untuk menentukan siapa sesungguhnya yang paling dipandang masyarakat di dalam mendorong pembaharuan. Ini semua terjadi karena sejarah demokrasi kita masih amat tipis, yang terjadi di masa lalu adalah mobilisasi, bukan partisipasi dan kemajemukan.

**Ketiga, masih belum samanya pemahaman** di antara berbagai kalangan baik di daerah maupun di pusat tentang makna sebenarnya dari otonomi daerah. Kesadaran akan “penindasan politik” di masa lalu dari masyarakat di daerah oleh pemerintah pusat, telah melahirkan sikap “balas dendam” politik (*political revenge*). Campur tangan yang berlebihan dari Jakarta terhadap segala macam persoalan di daerah, akan dipandang sebagai hal yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Sebagai akibatnya, mereka cenderung menentang segala sesuatu yang berbau pusat. Sementara Pemerintah Pusat, nampaknya masih belum begitu ikhlas untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah. Terbukti dengan adanya revisi UU No.22/1999, Pemerintah Pusat nampaknya sangat mengkhawatirkan akan adanya dampak negatif dari pelaksanaan otonomi daerah bagi keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Apalagi setelah muncul bermacam *claim* yang bersifat kedaerahan, Pemerintah Pusat akhirnya semakin yakin bahwa model otonomi daerah sebagaimana diusulkan oleh UU No.22/1999

bukanlah model yang sesuai dengan prinsip NKRI. Kendati dalam salah satu rumusan di Pasal 7 terlihat ada pendekatan yang sentralistis, Jakarta rupanya masih belum dapat mengizinkan daerah untuk segera melaksanakan UU di atas.

**Keempat**, bila di masa lalu persaingan politik terjadi di pusat, sekarang kecenderungannya mengalami pergeseran ke daerah. Pendidikan politik dan cara pemerintahan yang kita kembangkan selama ini nampaknya telah memberi hasil yang lebih kuat terhadap munculnya "*power struggle*" dan segala macam "*abuse of power*" ketimbang mendorong "*good governance*" yang berintikan: demokratisasi, transparansi, kompetensi, kompetisi dan akuntabilitas. Negara, karena memiliki banyak sumberdaya – politik dan ekonomi – telah diandalkan oleh siapa saja sebagai arena untuk mencari bermacam kesempatan bagi perbaikan posisi politik dari yang bersangkutan. Hanya melalui negaralah, kekuasaan resmi dapat diperoleh. Negara pun menyediakan imbalan yang tak terbatas kepada mereka yang telah memperoleh kekuasaan formal. Lemahnya pengawasan sosial, di satu sisi, dan dominanya penguasa politik di pihak lain, telah menyuburkan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Setelah Presiden Soeharto lengser, pusat kekuasaan tercerai-berai, dan muncul di berbagai tempat. Mereka dengan caranya sendiri mempraktekkan apa yang di masa lalu tidak dapat secara bebas dilakukan. Persaingan tersebut tidak hanya terjadi di Jakarta, melainkan juga merembes ke daerah. Peralihan kekuasaan telah berdampak pada peralihan "kue". Tidak tertutup kemungkinan, sebagai akibatnya, mereka yang terobsesi oleh kekuasaan dan keuntungan ikutannya akan menggunakan segala macam cara untuk mendapatkannya.

**Kelima**, kemungkinan berkembangnya pandangan yang sempit di dalam memahami otonomi daerah. Akhir-akhir ini muncul anggapan di sementara elite local bahwa wilayah administratif diidentikkan dengan identitas etnik atau social budaya. Argumentasi yang menyatakan bahwa wilayah administratif bersifat homogen ini pada gilirannya dijadikan basis politik untuk menuntut adanya pemekaran wilayah yang hanya didasarkan pada pertimbangan emosional, bukan rasional. Karena adanya berbagai disparitas dan ketidakadilan antar wilayah serta antar pusat dengan daerah, maka tidak tertutup kemungkinan bahwa kecenderungan dari pelaksanaan otonomi daerah akan mengarah pada disharmoni antar daerah, dan boleh

jadi akan melahirkan kekuatan sentripetal yang mengganggu integrasi nasional. Terlalu kuatnya pikiran dan ingatan kolektif terhadap bentuk-bentuk ketimpangan di masa lalu, telah menjadi potensi paling menonjol bagi munculnya semangat nasionalisme kesukuan (*ethno-nationalism*) atau boleh jadi keberagamaan sempit (*ethno-religious*) di dalam masyarakat. Selain dari itu, egoisme sektoral dan kultural juga dapat dijadikan faktor pendorong bagi berkembangnya politik yang anti NKRI.

### Saran Alternatif

Untuk mencegah kemungkinan berkembangnya kecenderungan negatif dari pelaksanaan otonomi daerah seperti di atas, maka perlu dipikirkan langkah-langkah berikut ini:

Pertama, meningkatkan sosialisasi segala aturan perundangan yang mendukungnya. Dan sejalan dengan itu, penegakkan hukum harus dijalankan secara konsisten dan tegas terhadap siapa pun yang melanggarnya. Konsistensi di dalam penegakan hukum ini akan menjadi pangkal tolak bagi terwujudnya rasa aman dan rasa adil serta kepastian di dalam masyarakat. Tidak seperti di masa lalu, hukum nampaknya tidak memihak kepada wong cilik dan pemerintah daerah, akhirnya mereka yang kuat dan memiliki kekuasaan di pusat pemerintahan, dapat sesuka hati menafsirkan penegakan hukum. Bahkan lebih dari itu, karena tiadanya pengawasan (*transparansi*) dalam pemerintahan, mereka yang memiliki kekuasaan dapat dengan mudah merumuskan aturan yang menguntungkan posisi dan kepentingannya.

Kedua, melakukan revisi secara bertahap atas aturan perundangan yang dianggap tidak demokratis, atau ketentuan yang menyimpang dari prinsip otonomi daerah. Samuel Huntington mengatakan bahwa salah satu problema yang dihadapi negara berkembang dalam melakukan konsolidasi demokrasi adalah lemahnya aturan yang mendukung proses tersebut (*systemic system*). Seperti telah disinggung sebelumnya, karena politik sentralisasi yang terjadi di masa lalu, maka sebagian aturan yang dikeluarkan juga didorong untuk memperkuat pelaksanaan pemerintahan yang otoriter tersebut. Sekarang, tentu perlu ada perubahan mendasar jika kita berharap otonomi daerah hendak dijadikan alternatif dalam sistem pemerintahan. Pendekatan yang berbau "*top-down*", seragam dan represif harus digantikan oleh cara-cara yang membuka peluang bagi proses "*bottom-up*", majemuk dan partisipatoris.

Intervensi negara harus dikurangi, dan digantikan dengan semangat untuk meregulasi secara otonom, serta memfasilitasi proses perubahan.

**Ketiga, demokratisasi politik** hendaknya ditingkatkan pelaksanaannya, baik di tingkat pusat maupun daerah. Negara harus memberikan ruang publik yang lebih luas bagi masyarakat untuk secara berangsur membangun dirinya secara swadaya (*civil society*). Partai-partai politik sudah waktunya untuk memberikan perhatian yang lebih besar kepada fungsi artikulasi kepentingan, agregasi politik serta pendidikan politik. Tidak seperti sekarang, kita masih menyaksikan betapa semua partai politik masih disibukkan oleh rekrutmen politik dan “bagi-bagi kue” pembangunan. Mereka nampaknya lebih trauma terhadap kekalahan dalam pemilihan umum ketimbang mensosialisasikan prinsip-prinsip bernegara secara modern. Tanpa diikuti oleh komitmen untuk menegakkan demokrasi, niscaya, segala aturan mengenai otonomi daerah hanya akan menjadi macan kertas belaka.

**Keempat, untuk mendapatkan wakil rakyat yang lebih akuntabel** serta menghargai kemajemukan sosio-demografis negara-bangsa Indonesia, sudah waktunya bagi kita untuk mengintroduksi **sistem distrik dalam penyelenggaraan pemilihan umum**. Lewat cara ini, persaingan secara fair akan terjadi, karena masyarakat sendiri yang menentukan siapa wakil mereka di lembaga perwakilan rakyat. Model proporsional sebagaimana dilakukan selama ini, bukannya tidak demokratis, melainkan lebih memberikan peluang kepada pimpinan partai untuk mendemonstrasikan kekuasaannya. Apalagi karena latar belakang kepartaian kita yang belum berorientasi ke konstituen, bentuk-bentuk hegemoni kekuasaan para elit politik akan sangat mewarnai proses rekrutmen anggota legislatif. Keuntungan lain dari sistem distrik adalah keharusan para calon wakil rakyat untuk lebih memperhatikan konstituennya. Sebab bila mereka abai akan hal ini, jangan harap mereka akan populer dan dipilih dalam pemilihan umum.

**Terakhir, partai politik harus mulai meningkatkan perannya**. Kaderisasi secara terbuka dan kompetitif, serta berbagai pendidikan politik lainnya harus dilakukan oleh mereka. Proses rekrutmen para elit partai juga mesti dilakukan atas dasar seleksi secara terbuka dan didasarkan pada kriteria-kriteria yang obyektif dan dapat diterima warganya. Semua ini, akan berdampak positif bagi pembinaan hubungan antar dan intra elit di sana. Kompetisi secara adil dalam hal ini akan melicinkan proses regenerasi dan

demokratisasi. Dan di atas segala-galanya adalah agar semua partai politik mulai memikirkan bagaimana mobilisasi sumber dana hendak dilakukan tanpa harus menggantungkan nasibnya kepada negara. Prinsip ini, akan sangat berguna bagi upaya menciptakan persatuan di antara sesama elemen negara-bangsa, yang pada akhirnya akan memperkuat NKRI.

Memang harus diakui bahwa demokratisasi itu tidak mungkin berlangsung secara instant. Secara prosedural, mungkin kita dapat mengintroduksikannya melalui berbagai aturan perundangan. Namun dari sisi prosesual, ia membutuhkan waktu yang lama dan juga tidak murah. Ditambah lagi oleh lemahnya basis sosial masyarakat kita dalam berdemokrasi, maka penerapan sistem politik yang menghargai kemajemukan, kebebasan dan kesetaraan ini mustahil dapat berlangsung dalam sekejap. Selain diperlukan adanya pranata politik (*political institutions*) yang mendukung pelaksanaannya, yang tidak kalah penting adalah perilaku para elite yang merefleksikan norma-norma demokrasi. Dan dalam masyarakat yang patrimonial, keberadaan serta peran pemimpin di dalam proses membangun etika sipil (*civil ethics*) yang demokratis menjadi sangat sentral adanya. Disinilah kunci utama dari keberhasilan atau kegagalan kita di dalam mengembangkan otonomi daerah di satu pihak, dan pemeliharaan negara bangsa Indonesia di pihak lain. Keduanya tidak dapat dilihat secara dikotomis, melainkan sebagai satu kesatuan yang mesti ditangani secara sistemik dan berkesinambungan. (\*)