



## Penguatan Demokrasi Lokal

Djohermansyah Djohan<sup>1</sup>

### Reformasi Pemerintahan Daerah

Tulisan ini diinspirasi oleh masih bertaburannya masalah dan belum tuntasnya hingga saat ini agenda reformasi desentralisasi dan otonomi daerah kita. Sekalipun para akademisi, politisi dan praktisi pemerintahan kita telah mencurahkan perhatian cukup besar terhadap penataan pemerintahan daerah.

Sepuluh tahun telah berlalu sejak reformasi digulirkan, tetapi formulasinya terasa masih belum pas dan lebih-lebih lagi implementasi desentralisasi tampak masih belum lancar, sehingga terkadang menyulitkan dan membingungkan banyak orang. Bahkan dalam hal tertentu membuat pimpinan

---

<sup>1</sup> Guru Besar Ilmu Pemerintahan pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN), dan saat ini menjabat sebagai Deputy Politik Sekretaris Wakil Presiden RI.

pemerintahan harus berimprovisasi mencari solusi. Misalnya, dalam perkara pemilihan kepala daerah, pemekaran daerah, dan kinerja DPRD.

Kalau pada zaman kemerdekaan tahun 1945 rakyat kenal sekali kata revolusi (perubahan fundamental secara radikal, serentak dan cepat), maka pada waktu tumbangnya pemerintah Orde Baru (Orba) tahun 1998 rakyat akrab dengan istilah reformasi. Dalam khasanah politik (Sudarsono, 1976), istilah reformasi merujuk pada konsep perubahan politik (*political changes*). Ryaas Rasyid (1997), misalnya, mengartikan reformasi sebagai “perubahan dengan memelihara substansi dan tanpa merusak sistem itu sendiri”. Secara lebih gamblang Riswandha Imawan (1998) mendefinisikan reformasi sebagai “perubahan untuk memformat ulang hal-hal yang menyimpang”.

Dengan begitu, jelas reformasi bukanlah revolusi atau perubahan cepat lewat dekonstruksi sistem pemerintahan. Reformasi adalah perubahan gradual melalui rekonstruksi sistem pemerintahan dari otoritarian ke demokrasi. Karena itu, agak naif kalau kiranya dalam jangka waktu satu dasawarsa kita menuntut reformasi telah “berbuah lebat”. Tetapi itu tidak berarti kita tidak bisa melakukan akselerasi untuk mempercepat tercapainya tujuan reformasi. Di negara-negara yang melakukan transisi politik dari sistem otoritarian ke sistem demokrasi, umumnya diperlukan waktu sekitar 10 hingga 20 tahun untuk memformat dan menstabilkan pemerintahan. Itupun tidak semua berhasil, bahkan ada negara-negara yang kembali ke sistem otoritarian (Gready, 2003).

Ruang lingkup reformasi di Indonesia sesungguhnya sangat luas, paling tidak mencakup bidang politik, hukum, ekonomi, dan sosial budaya. Di bidang politik ada tiga pilar utama reformasi, yaitu: perubahan bentuk pengelolaan pemerintahan dari otoritarian ke demokrasi, perubahan pola distribusi kekuasaan dari sentralisasi ke desentralisasi, dan perubahan cara penanganan pers dari pers terkontrol ke pers bebas (Kalla, 2008). Riswandha Imawan malahan mengidentikkan reformasi bidang politik dengan



demokratisasi (Imawan, 2004). Perubahan sistem pemilihan umum maupun rekonstruksi struktur lembaga partai politik, lembaga perwakilan rakyat dan lembaga kepresidenan merupakan contoh-contohnya.

Namun sebetulnya, dalam rangka pendalaman dan penguatan demokrasi Indonesia sekaligus untuk “*power sharing*”, “*checks and balances*”, *reinventing government*, dan aplikasi *good governance*, memang perlu dilakukan perubahan sistem pemerintahan daerah dari *efficiency model* seperti yang diterapkan pemerintahan Orba selama 25 tahun lewat UU Nomor 5 Tahun 1974 ke *local democracy model*. Penulis akan mencoba memaparkan bagaimana perubahan itu terjadi, menganalisa apa kendala dan problematikanya, dan merekomendasikan upaya apa seyogyanya yang masih perlu kita lakukan ke depan.

Pemerintahan pada era reformasi dalam tempo pendek telah dua kali mengeluarkan kebijakan desentralisasi, yaitu melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 (di bawah Presiden BJ Habibie) dan UU Nomor 32 Tahun 2004 (di bawah Presiden Megawati). Pemerintahan Presiden Megawati bahkan memberikan otonomi khusus kepada Provinsi Aceh (UU 18 Tahun 2001) dan kepada Provinsi Papua (UU Nomor 21 Tahun 2001). Lebih jauh lagi pemerintahan SBY–JK sesuai MoU Helsinki menerbitkan UU Pemerintahan Aceh Nomor 11 Tahun 2006 yang memberi konsesi politik, ekonomi, dan sosial budaya sangat besar kepada Aceh, agar GAM padam, Aceh damai dan tidak lepas dari NKRI. Saat ini pemerintah bersama DPR tengah menggodok pula RUU Keistimewaan Yogyakarta yang akan memberikan kewenangan istimewa di bidang politik dan budaya kepada daerah tersebut sesuai dengan tradisinya. Beberapa daerah lainnya seperti Riau, Kalimantan Timur, dan Bali meminta agar diberikan pula otonomi khusus.

Kekhususan atau keistimewaan yang diberikan pemerintah kepada daerah, dimungkinkan sesuai amanah pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang

diatur dengan undang-undang". Pemberian otonomi khusus dan keistimewaan tersebut menurut hemat saya tidak akan membahayakan NKRI. Negara kita tetap berbentuk kesatuan (*unitary state*). Hanya kepada daerah-daerah itu karena statusnya sebagai daerah khusus atau daerah istimewa, pemerintah menyerahkan kewenangan yang lebih luas dan banyak. Dalam menjalankan kewenangannya, daerah-daerah itu tidak bisa lepas dari konstitusi dan sistem pemerintahan yang ditetapkan pemerintah pusat. Praktek ini sudah sesuai dengan konsep desentralisasi asimetris dan secara empirik dijumpai di negara-negara lain di dunia, seperti wilayah Quebec di Kanada, Basque di Spanyol, Moro di Filipina, dan Bougainville di Papua New Guinea (Djohan, 2006).

### **Kebijakan Desentralisasi Tahun 1999**

Marilah kita tengok perjalanan kebijakan desentralisasi tahun 1999. Tujuan utama reformasi pemerintahan daerah lewat kebijakan desentralisasi tahun 1999 adalah disatu pihak membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis dan memahami berbagai kecenderungan global yang sangat dinamis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintah kepada daerah, kemampuan prakarsa dan kreativitas daerah akan terpacu, sehingga kapabilitas daerah dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Agar pemerintah daerah melaksanakan kewenangannya dengan bertanggung jawab, pemerintah pusat melakukan supervisi, mengawasi, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah (Rasyid, 2002).

Guna mewujudkan tujuan tersebut, tidak heran bila pemerintah menyerahkan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan terkait domestik kepada daerah, kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta beberapa bidang kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis. Bahkan di bidang kelautan pun kepada



daerah diserahkan kewenangan tertentu dengan batas tidak lebih dari 12 mil bagi provinsi dan 4 mil untuk kabupaten/kota. Tidak hanya itu di dalam lingkungan kerja daerah otonom untuk tertibnya tatanan pemerintahan tidak boleh lagi ada kantong-kantong dekonsentrasi, baik teritorial (kecamatan, pembantu bupati/walikota, pembantu gubernur) maupun sektoral (kanwil dan kandep) kecuali untuk kelima bidang yang menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Sementara itu, peran DPRD dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah maupun dalam pembuatan kebijakan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diperkuat. DPRD dapat memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan bebas tanpa rekayasa dan intervensi pemerintah pusat. DPRD dapat membuat dan melaksanakan Perda dengan leluasa. DPRD diberi hak penyelidikan dan hak "Subpoena". DPRD dapat meminta pertanggungjawaban kepala daerah dan mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada presiden bila pertanggungjawabannya dua kali berturut-turut ditolak.

Untuk membiayai desentralisasi pemerintahan, sistem perimbangan keuangan pusat dan daerah diubah dari bentuk Subsidi Daerah Otonomi (SDO) dan Inpres menjadi bentuk bagi hasil, seperti bagi hasil pajak, bukan pajak, dan penerimaan dari sumber daya alam serta dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Di samping itu, daerah dapat pula menggali sendiri sumber keuangan dari pajak daerah dan retribusi daerah.

Dalam usianya yang pendek (sekitar 5 tahun), UU Nomor 22 Tahun 1999 menurut catatan Wasistiono (2005) telah membawa banyak kemajuan dalam hubungan kekuasaan dan keuangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah di Indonesia. Mulai tumbuh inovasi dan kreativitas daerah untuk membangun wilayahnya seperti di Riau dan Kalimantan Timur. *Best practices* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mulai berkembang (Kabupaten Jembrana di Bali, Kabupaten Tanah Datar di Sumatera Barat, Kabupaten Sragen di Jawa Tengah, dan Kota Tarakan di Kalimantan Timur). Munculnya berbagai asosiasi

pemerintahan daerah sebagai instrumen kerjasama antar daerah. Selain itu yang tidak kalah pentingnya UU Nomor 22 Tahun 1999 juga telah mencerahkan desa dengan memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa dan menyemaikan pelebagaan demokrasi desa melalui BPD sebagai pengganti LMD (Eko, 2005).

Akan tetapi kehadiran kebijakan desentralisasi tahun 1999 yang kerap dibilang merupakan "*Bigbang Indonesian Decentralization*" (Schiller, 2002) tidak luput dari aneka persoalan, seperti: ricuh dan kisruhnya pemilihan kepala daerah, lahirnya raja-raja kecil, ketegangan hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota, dan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, rebutan wilayah perairan laut, tarik-menarik kewenangan antar satuan pemerintahan, penolakan laporan pertanggungjawaban kepala daerah, penggunaan dana publik dan jeleknya kinerja DPRD, munculnya perda bermasalah, lemahnya posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, buruknya pengaturan kepegawaian daerah, konflik perencanaan antara daerah dengan pemerintah pusat, konflik pembagian sumber-sumber keuangan antara daerah dengan pusat, tidak selektifnya pembentukan daerah otonom baru, ketegangan hubungan antara kepala desa dengan BPD, dan maraknya etnosentrisme (Wasistiono, 2005; Djohan, 2003; Romli, 2007).

Penyebab timbulnya segudang persoalan tersebut sangat kompleks. Penyebab utamanya antara lain adalah adanya kendala konstitusi, karena belum diamandemen; kendala karakteristik wilayah yang sangat variatif, terlalu majunya aturan, tidak sehatnya ekonomi bangsa, terlambat turunnya peraturan pelaksanaan, kurang dewasa aktor pemerintahan daerah, kurangnya komitmen dan sering berubahnya direktif pemimpin pemerintahan pusat akibat terlalu cepatnya penggantian presiden, menteri dan pejabat serta institusi yang menangani otonomi; tingginya resistensi birokrasi karena kewenangannya dipreteli, lemahnya pembimbingan, sosialisasi dan pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah; dan



kuatnya eforia demokrasi dalam masyarakat (Rasyid, 2002; Djohan, 2003).

Namun apapun penyebabnya, perubahan gradual dalam sistem pemerintahan daerah kita bukan lagi angan-angan tetapi telah menjadi kenyataan dan yang paling pokok, benih demokrasi lokal telah disemaikan.

### **Kebijakan Desentralisasi Tahun 2004**

Hingar bingar dan kehebohan otonomi daerah dicoba diredakan dan dikonsolidasikan melalui penerbitan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang diundangkan tanggal 15 Oktober 2004 atau 5 hari sebelum Presiden Megawati mengakhiri jabatan. Bandul desentralisasi yang telah diayunkan dengan kuat oleh Presiden BJ Habibie dipukul balik oleh Presiden Megawati. Dasar legal formalnya pertama adalah adanya rekomendasi TAP MPR Nomor IV/MPR/2000 yang meminta dilakukannya upaya perintisan awal untuk melakukan revisi mendasar UU Nomor 22 Tahun 1999. Kedua, diamandemennya UUD 1945 sebanyak empat kali, termasuk pasal yang mengatur pemerintahan daerah.

Tujuan utama reformasi pemerintahan daerah menurut UU ini adalah untuk mempercepat kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat; meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi pemerintahan, keadilan, keistimewaan dan kekhususannya; meningkatkan efisiensi dan efektivitas dengan memperhatikan hubungan antar susunan pemerintah dan antar pemerintah daerah, potensi daerah dan globalisasi. Menurut Bhenyamin Hoessein UU Nomor 32 Tahun 2004 berusaha mempertemukan semangat *local democracy model* dengan *efficiency model* (Muluk, 2007).

Tatanan pemerintahan daerah diperbaiki dengan melakukan resentralisasi. Transfer kewenangan diubah menjadi pembagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan absolut yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional,

dan agama tetap di tangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan dibagi kepada daerah berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dan dikelompokkan atas urusan bersama (pusat, provinsi dan kabupaten/kota), urusan wajib (pelayanan dasar), dan urusan pilihan (sektor unggulan). Setiap urusan pemerintahan tersebut dirinci dengan jelas.

Dalam pada itu, otonomi provinsi tidak lagi otonomi terbatas tetapi menjadi otonomi luas dan titik berat otonomi tidak lagi diletakkan di kabupaten/kota. Organisasi dan kepegawaian pemerintahan daerah pun tidak diserahkan penuh kepada daerah tetapi kembali dikendalikan oleh pemerintah pusat. Pembentukan daerah otonom baru dipersulit lewat pengetatan syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Dan, DPRD kembali dijadikan bagian dari pemerintahan daerah. Kekuasaannya yang empuk-empuk dipangkas seperti pemilihan kepala daerah dilakukan langsung oleh rakyat, format pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD tidak lagi berujung pada pemberhentian, kedudukan keuangan anggota/pimpinan DPRD diatur langsung oleh pemerintah pusat, dan rancangan peraturan daerah tentang APBD yang telah diketok palu oleh DPRD harus diajukan dulu kepada pemerintah pusat untuk di evaluasi.

Upaya perbaikan kekurangan UU Nomor 22 Tahun 1999 guna mencari format pemerintahan daerah yang lebih tepat yaitu yang tidak saja demokratis, tetapi juga efisien melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 menurut penilaian saya sudah berada pada jalur yang "benar". Kewenangan terlalu luas dan buru-buru yang diberikan UU Nomor 22 Tahun 1999 kepada daerah di tengah-tengah situasi aktor pemerintahan lokal yang belum dewasa serta sistem kepartaian yang masih cair (*liquid*) hanyalah menghasilkan kekacauan, ketidakstabilan, dan maraknya praktek-praktek *spoil system* di tubuh pemerintah daerah yang merugikan rakyat.

Kendatipun begitu, agar benih demokrasi lokal yang telah disemaikan bisa tumbuh dengan subur, maka kebijakan desentralisasi Tahun 2004 harus terus dirapihkan, materi-



materi yang kurang ditambah, yang berlebih dikurangi, dan yang salah tempat dibuat jadi UU sendiri. Itulah pekerjaan rumah kita ke depan yang mesti diselesaikan. Dalam 4 tahun usianya, berbagai masalah belum tuntas dipecahkan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004. Tidak jarang tiba-tiba mencuat pula masalah baru yang tidak terantisipasi sama sekali ketika menyusun UU itu. Sehingga tidak heran hingga kini, kebijakan desentralisasi tahun 2004 ini telah direvisi dua kali. Revisi pertama dengan UU Nomor 8 Tahun 2005 dan revisi kedua dengan UU Nomor 12 Tahun 2008. Bahkan, revisi ketiga telah dituntut pula gara-gara dibatalkannya oleh MK pasal menyangkut mundurnya Kepala Daerah *incumbent* yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2008 tersebut. Bandingkan dengan UU Otonomi Daerah Nomor 5 Tahun 1974 yang umurnya mencapai 25 tahun tetapi tidak pernah sekalipun direvisi.

“Otonomi daerah itu berkah atau musibah?” begitu pertanyaan yang kerap muncul di tengah-tengah masyarakat. Berkah utama kehadiran UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah mimpi pemerintahan daerah bersendikan demokrasi dimana rakyat memilih sendiri pemimpinnya lewat pilkada langsung yang sejak awal kemerdekaan telah digagas *founding fathers*, diformulasi oleh dua orang Menteri Dalam Negeri (Prof. Dr. Mr. Hazairin dan Mr. R. Soenarjo), bahkan pada tanggal 17 Januari 1957 telah ditetapkan Presiden Soekarno dalam UU Nomor 1 Tahun 1957, kini menjadi kenyataan (Djojosoekarto dan Haunter, 2003). Sejak tahun 2005 sampai 2008, dalam tempo tiga tahun, telah diselenggarakan 440 pilkada (33 pilkada gubernur, 328 pilkada bupati, dan 79 pilkada walikota). Secara umum sejauh ini pilkada berjalan cukup lancar, aman, dan damai. Berbagai hal baru muncul seperti pemenang pilkada sulit ditebak (tidak seperti zaman Orba dulu, pilkada belum digelar pemenangnya sudah tahu duluan), dilakukannya *quick count* dan debat kandidat yang disiarkan TV dalam pilkada, dan menangnya selebriti/orang muda/orangtua/orang tidak berduit/orang tidak berpartai (*good guy*) dalam pilkada. Apakah orang-orang tersebut bisa memimpin dan memerintah dengan efektif, itu cerita lain.

Walaupun demikian, pelaksanaan pilkada langsung perdana tersebut masih sarat masalah. Yang menonjol misalnya, banyaknya pemilih yang tidak terdaftar, maraknya politik uang (*money politics*) dalam pencalonan dan pemungutan suara, amuk massa pendukung karena calonnya kalah, tidak netralnya PNS dan sebagian aparat pelaksana, penyalahgunaan jabatan oleh calon *incumbent*, rendahnya partisipasi pemilih, jeleknya penyelesaian sengketa suara, tidak terjaringnya calon perseorangan, tidak serentakny penyelenggaraan pilkada, mahalny ongkos untuk maju dalam pilkada, hingga tidak *bonafied*-nya kepala daerah terpilih, dan pecahnya kongsi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah hasil pilkada.

Akar masalah pilkada kita tersebut tidak lain adalah karena kurang apiknya desain sistem pilkada baik dalam konstitusi UUD 1945 maupun UU Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004, seperti banyaknya aturan yang tidak jelas/tumpang tindih dan multitafsir, tidak lengkap, tidak rinci, tidak antisipatif, tidak tuntas, saling bertentangan, tidak standar dan tidak konsisten. Hal itu diperburuk lagi dengan kurang beresnya penyelenggaraan (*electoral process*) pilkada seperti lemahnya kapasitas kelembagaan, rendahnya kompetensi dan integritas petugas, kacaunya tata cara pertanggungjawaban, borosnya biaya penyelenggaraan, singkatnya waktu kampanye, dan masih lemahnya kesadaran politik pemilih.

Beberapa diantaranya yang krusial dapat saya kemukakan sebagai berikut:

- Gubernur, bupati, walikota dipilih secara demokratis (pasal 18 ayat 4 UUD 1945). Tidak disebutkan secara eksplisit mereka dipilih secara langsung, dan tidak disebutkan apakah wakil kepala daerah juga dipilih secara demokratis.
- Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan DPRD (pasal 22 ayat 2 UUD 1945). Tidak disebutkan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.



- Tidak dicantumkan pengusulan pasangan calon dari perseorangan (pasal 56 ayat 2 UU Nomor 32 Tahun 2004).
- Tidak disebutkannya pengusulan pasangan calon oleh partai politik atau gabungan partai politik yang tidak memiliki kursi di DPRD (pasal 59 ayat 1 UU Nomor 32 Tahun 2004).
- Pasangan calon terpilih ditetapkan bila perolehan suara lebih dari 25% (pasal 107 ayat 2). Tidak sesuai dengan *rule* mayoritas sederhana yaitu 50% tambah satu.
- Tidak diatur tentang penundaan pilkada bila terjadi bencana alam, kerusuhan, atau gangguan lainnya. Begitu pula tidak ada klausul dukungan pemerintah dan pemda untuk kelancaran pilkada.
- Terlalu kecilnya jumlah pemilih di setiap TPS yaitu maksimal 300 orang (pasal 10 ayat 1 UU Nomor 32 Tahun 2004).
- Sengketa suara dalam pemilu legislatif dan pilpres dilakukan oleh MK, tetapi sengketa suara dalam pilkada ditangani oleh MA dan Pengadilan Tinggi.
- Tidak adanya pengaturan untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.

Jalan keluar yang telah diupayakan, baik karena inisiatif murni pemerintah sendiri ataupun karena dipaksa MK yang mengabulkan *judicial review* warga negara adalah dengan merevisi dua kali UU Nomor 32 Tahun 2004. Melalui revisi tersebut sebagian masalah terjawab seperti dibukanya pintu calon perseorangan, diaturnya ketentuan tentang penundaan pilkada, dan dialihkannya penyelesaian sengketa pilkada dari MA ke MK. Tetapi sebagian lagi masih belum terpecahkan. Pilkada masih belum serentak, politik uang masih merebak dan penetapan pasangan calon terpilih masih belum sesuai *rule simple majority*. Dengan kata lain, pilkada baru sebatas mencapai demokrasi prosedural belum substansial. Karena itu, revisi parsial UU Nomor 32 Tahun 2004 tampaknya belum memadai. Saya merekomendasikan sebaiknya pengaturan pilkada dikeluarkan dari UU Nomor

32 Tahun 2004 dan dibuat menjadi UU sendiri yang khusus mengatur tentang pemilu kepala daerah saja.

Di luar soal pilkada, sumbangan penting lainnya dari kehadiran UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah dapat dikendalikannya *proliferasi* organisasi pemda, fragmentasi manajemen kepegawaian, dan arogansi anggota DPRD.

Tentu tidak semua persoalan dapat diatasi oleh UU Nomor 32 Tahun 2004, misalnya pemekaran daerah otonom masih berlanjut terus. Raja-raja kecil masih bercokol di daerah, walau memang lebih baik ada banyak raja kecil di daerah daripada satu raja besar di pusat. Konflik gubernur dengan bupati/walikota belum lenyap. Malahan berkembang pula konflik kepala daerah versus pemerintah pusat, kepala daerah versus wakil kepala daerah, dan perangkat daerah versus kepala daerah. Posisi gubernur sebagai wakil pemerintah masih lemah. Tarik-menarik kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah masih belum berhenti. Sengketa batas wilayah antar daerah makin menjadi (Pilliang, 2007; Mubarak, 2006).

Pertanyaan yang timbul kemudian adalah mengapa walau telah 10 tahun usia reformasi dan telah dua kali dikeluarkannya kebijakan desentralisasi serta telah dua kali pula dilakukan revisi terhadap UU Pemerintahan Daerah yang terakhir, namun format pemerintahan daerah yang pas belum juga kita temukan? Lalu bagaimana sebaiknya arah penguatan demokrasi lokal kita ke depan?

### **Penguatan Demokrasi Lokal**

Memang tidak ada jalan mudah untuk membangun pemerintahan daerah bersendikan demokrasi, *no pain no gain*. Lebih-lebih di negeri kepulauan seperti Indonesia yang wilayahnya sangat luas, penduduknya ratusan juta dengan budaya multikultural, lemahnya aturan konstitusional, dan selama tiga dasawarsa terakhir menerapkan sistem otoritarian dan sentralisasi.

Capaian kita dalam 10 tahun ini kalau mau jujur sesungguhnya telah cukup jauh. Otonomi daerah yang selama



era Orla dan Orba hanya dalam pasal UU, sekarang direalisasikan secara nyata, bahkan plus otonomi khusus dan otonomi desa. Hampir setiap 3 hari sekali digelar satu pilkada di Indonesia, sehingga kita dijuluki sebagai *the capital of election in the world*. Kewenangan pemerintah juga telah dilimpahkan pusat ke daerah, sehingga masyarakat tidak perlu jauh-jauh lagi pergi berurusan ke Jakarta. Sekitar 1/3 dana APBN ditransfer untuk memenuhi kebutuhan daerah (desentralisasi fiskal). Bahkan secara total, seluruh anggaran ke daerah termasuk anggaran pemerintahan pusat mencapai 2/3 dari belanja APBN. Karena itu, janganlah terlalu cemas melihat masa depan perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia!

Esensi pokok keberadaan pemerintahan daerah (*local goverment*) pada masyarakat modern adalah untuk membantu meringankan beban pemerintahan nasional dalam melayani kepentingan masyarakat (*delivering services*). Karena, tugas-tugas pemerintahan nasional pada masyarakat modern tersebut sangat kompleks, lebih-lebih lagi pada era globalisasi yang rawan krisis dewasa ini. Sehingga, tidak efisien bila ditangani sendiri (Byrne, 1981). Itulah sebabnya, negara-negara di seantero dunia, tidak peduli besar atau kecil dan apapun warna ideologinya mengadopsi kebijakan desentralisasi, baik berbentuk dekonsentrasi, delegasi, devolusi, maupun privatisasi (Cheema dan Rondinelli, 1983).

Walaupun begitu, desentralisasi tidak berarti meniadakan sentralisasi. Kehadiran desentralisasi untuk melengkapinya guna memudahkan mencapai tujuan pemerintahan. Dalam bahasa Hoessien, "desentralisasi dan sentralisasi berada dalam satu garis kontinum" (Muluk, 2007). Penting diketahui bahwa desentralisasi tidaklah menyebabkan hilangnya tugas pemerintah pusat karena urusan pemerintahan itu selalu tumbuh dan berkembang. Jadi, orang daerah jangan sampai beranggapan kalau sudah otonomi tidak ada lagi pusat! Sebaliknya orang pusat jangan pula berpikir kalau sudah desentralisasi, tidak ada lagi *job*, biarkan daerah menangani masalahnya sendiri tidak perlu dibina, dibimbing dan diawasi! Yang benar adalah (menyitir

ungkapan Atar Sibero, Dirjen Bangda pertama Departemen Dalam Negeri), "Daerah adalah daerahnya pusat, pusat adalah pusatnya daerah".

Selain untuk efisiensi, yang tidak kalah pentingnya keberadaan pemerintahan daerah adalah "*to encourage democracy or citizenship and to promote political education*" (Byrne, 1981). Dalam hubungan itu Stewart (1996) menegaskan "*Local Government is not just a matter of delivering services to the public, it is about making choices for a locality*". Karena itu, pembangunan pemerintahan daerah selayaknya berpijak pada demokrasi lokal (*local voice and local choice*). Bahkan menurut Anies Baswedan (Tempo, edisi 14 - 20 Juli 2008), "sebenarnya penjaga demokrasi itu ada di daerah". Penguatan demokrasi lokal tidak hanya memberi manfaat bagi pengembangan demokrasi lokal, tetapi juga menguntungkan pembangunan demokrasi nasional. *No national democracy without grassroots democracies* (Muthalib & Ali Khan, 2003). Tanpa penguatan demokrasi lokal, maka demokrasi nasional akan rapuh. Bukankah "*all politics is local*" (O'Neil, 1994).

Penguatan demokrasi lokal itu antara lain adalah penguatan eksekutif lokal. Dalam hubungan itu, untuk menuntaskan reformasi politik lokal di Indonesia, penulis mengusulkan perlu diprioritaskan 3 (tiga) hal sebagai berikut:

*Pertama*, menyelenggarakan pilkada serentak. Pilkada langsung untuk memilih gubernur, bupati dan walikota merupakan putusan politik terbaik, dan karena itu walaupun ada berbagai masalah, jangan hendaknya diubah kembali menjadi pemilihan tidak langsung oleh DPRD lebih-lebih pengangkatan oleh presiden. Jarum sejarah jangan diputar mundur. Yang lebih penting dilakukan ke depan adalah melaksanakan pilkada gubernur, bupati, dan walikota secara serentak di seluruh Indonesia.

*Kedua*, menghapuskan aturan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah satu paket atau secara berpasangan, karena tidak dikenal dalam UUD 1945 dan tingginya potensi konflik setelah mereka menduduki jabatan. Wakil kepala daerah sebaiknya tidak dipilih tetapi diusulkan oleh kepala daerah terpilih dari PNS yang memenuhi syarat. Untuk



daerah besar, wakil kepala daerah bisa lebih dari satu. Sedangkan untuk daerah kecil tidak diperlukan wakil kepala daerah.

*Ketiga*, memperkuat posisi gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah melalui pemberian perangkat dan penambahan tugas pemerintahan umum untuk menjamin pelaksanaan peraturan perundangan, termasuk kepatuhan kabupaten/kota sebagai pemerintah bawahan terhadap kebijakan pemerintah pusat; mengkoordinasikan perencanaan dan alokasi pembiayaan (DAK dan dana dekonsentrasi) untuk kegiatan pemerintah pusat di daerah; dan pembinaan dan pengawasan umum terhadap perda, kelembagaan dan kepegawaian.[]

