

**DESENTRALISASI KEKUASAAN DAN DANA PERIMBANGAN PUSAT DALAM
PENGUATAN PEMERINTAHAN PADA DEMOKRASI LOKAL**

Oleh:

Nazmudin

Program Studi Ilmu Administrasi Negara

STISIP Banten Raya

Email : nazmudin7375@yahoo.com

Abstract

Addressing the issue of dsesentralisasi and balancing funds, regulations on the financial area is the emphasis remains on the distribution of proportion and not to the administration broad authority so that a greater emphasis on the results of natural resources (NR) is considered more profitable rich areas (SDA) and not profitable areas not producing natural wealth. While the source of the general allocation fund, although based on a formula that is more objective and transparent, but tend to be more emphasis on equity and less attention to the side of justice. From some thought it was revealed that in order to anticipate the negative impact of the above then any design of financial balance in addition need to be designed more carefully and take into account regional equity should also be a policy of equalization funds center continues bersendikan elements of the potential capacity of the reception area (assessing the contribution of regions to the central revenue) as well as the guarantee of autonomy regional and local accountability in order to establish the strengthening of local democracy. This paper uses qualitative research methods to examine the data further research.

Keywords: dsesentralisasi, balancing funds, Justice, autonomy regional, and local democracy

Abstrak

Menyikapi persoalan desentralisasi dan dana perimbangan, peraturan tentang keuangan daerah ini titik beratnya masih tetap pada pembagian proporsi bukan kepada pemberian kewenangan yang luas sehingga penekanan lebih besar pada bagi hasil sumberdaya alam (SDA) dinilai lebih menguntungkan daerah yang kaya (SDA) dan tidak menguntungkan daerah yang bukan penghasil kekayaan alam. Sementara sumber dana alokasi umum, meskipun didasarkan formula yang lebih objektif dan transparan, tetapi cenderung lebih mengutamakan pemerataan dan kurang memperhatikan sisi keadilan. Dari beberapa pemikiran terungkap bahwa untuk mengantisipasi munculnya dampak negatif di atas maka setiap desain perimbangan keuangan selain perlu dirancang lebih cermat dan memperhitungkan pemerataan daerah juga hendaknya kebijakan dana perimbangan pusat senantiasa bersendikan elemen potensi kapasitas penerimaan daerah (menilai kontribusi daerah kepada pendapatan pusat) serta menjamin otonomi daerah dan akuntabilitas lokal dalam rangka membangun penguatan demokrasi lokal. Paper ini akan menggunakan metode penelitian kualitatif dengan mengkaji data-data penelitian yang lebih mendalam.

Kata kunci: Desentralisasi, Dana Perimbangan, keadilan, otonomi daerah, dan demokrasi lokal.

I. PENDAHULUAN

Indonesia, selain dituntut agar segera keluar dari krisis ekonomi saat ini menghadapi beragam tuntutan dari daerah baik yang menyangkut tuntutan otonomi luas, otonomi khusus sampai kepada tuntutan pembagian keuangan yang lebih adil, tuntutan federalisasi hingga terdapat juga tuntutan kemerdekaan. Kebijakan pemerintah pusat yang dianggap tidak adil oleh masyarakatnya di daerah pada waktu tertentu dianggap masalah yang memunculkan kritik tersendiri karena selain hasil pembangunannya dianggap tidak memuaskan masyarakat juga dampak dari pembangunannya dapat memperparah kesenjangan sosial. Keadaan ini dalam pelaksanaannya baik berdasarkan perspektif teknologi, pertumbuhan, dan kemajuan tidak melahirkan kesejahteraan masyarakat, sehingga situasi ini memberi peluang besar bagi munculnya ancaman yang melemahkan eksistensi negara dan bangsa Indonesia sebagai negara kesatuan dalam ideologi, politik, sosial, budaya, pertahanan serta keamanan dan dapat berkembang menjadi gerakan disintegrasi negara dan bangsa. Ancaman terbesar bagi integrasi nasional cenderung datang dari akumulasi kekecewaan daerah terhadap pusat, atau konflik yang bersifat vertikal. Munculnya bibit-bibit disintegrasi bangsa terjadi antara lain ketika pemerintah pusat dinilai mempertahankan perimbangan keuangan pusat-daerah secara tidak adil dan menimbulkan ketergantungan.

Dalam pandangan Mas'ud Said (2005;6), bahwa otonomi daerah dipahami sebagai sebuah proses devolusi dalam sektor publik di mana terjadi pengalihan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah Provinsi dan kabupaten/kota. Otonomi daerah yang dimaksud adalah dapat digunakan untuk menganalisis kasus politik desentralisasi dan pemerintahan daerah di Indonesia. Yang disebut Dekonsentrasi (*deconcentration*) di mana pemerintah pusat menempatkan para pegawainya di level

pemerintah daerah. Kemudian, pendelegasian (*delegation*) di mana pemerintah pusat secara bersyarat medelegasikan kekuasaannya kepada pemerintah daerah namun dengan tetap memiliki kesanggupan untuk mengambil kekuasaan itu kembali dan secara keseluruhan tetap memiliki dominasi kekuasaan atas pemerintah daerah. Selanjutnya, ialah devolusi (*devolution*) di mana pemerintah pusat secara aktual menyerahkan kekuasaannya kepada pemerintah daerah.

Pada bagian lain, Hulme dan Turner (1997:10), menjelaskan tentang desentralisasi yang tidak mengharuskan semua kekuasaan pusat didelegasikan ke daerah, khususnya untuk kewenangan-kewenangan yang bersifat strategis. Di samping itu pemerintah pusat juga memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan tegas terhadap unit-unit pemerintahan lokal yang tidak menunjukkan kinerja yang baik.

Banyak pendapat para ahli tentang perlunya desentralisasi. Salah satunya apa yang dikemukakan oleh The Liang Gie (1968), menurutnya desentralisasi sangat diperlukan karena alasan-alasan berikut ini:

- a. Dilihat dari sudut pandang politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukkan kekuasaan pada satu pihak saja yang akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari sudut pandang teknis-organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada

daerah. Hal-hal yang tepat ditangan pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat.

- d. Dari sudut pandang kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
- e. Dari sudut pandang kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Berdasarkan realitas tersebut masalah penting untuk dikaji adalah bagaimana perilaku politik (Pemerintah Pusat) dapat menghargai aspirasi daerah atau bagaimana agar kebijakan dana perimbangan pusat dapat dipadukan (*matching*) dengan penguatan demokrasi lokal.

Melalui tulisan ini mencoba mengungkapkan secara umum sasaran penulisan pada intinya berupaya untuk mengelaborasi masalah atau isu yang berkembang dari tiga sudut pandang antara disintegrasi, kebijakan pemerintahan lokal dana perimbangan pusat yang bertujuan mengembangkan demokrasi di aras lokal, sehingga kemampuan dan pemberdayaan ekonomi daerah bisa segera diwujudkan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakatnya.

II. KERANGKA TEORI

Adapun beberapa jawaban terhadap permasalahan di atas mengantarkan penulis pada sebuah tesis bahwa harus ada signifikansi yang kuat antara undang-undang bidang pemerintahan daerah dengan kerangka institusional format otonomi daerah dalam wujud negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam konteks ini, untuk mewujudkan negara yang kukuh, hubungan pusat dan daerah harus berpijak pada sistem otonomi daerah yang lebih efektif.

Tentunya, banyak pilihan untuk mewujudkan institusi politik, institusi pemerintahan dan institusi kenegaraan yang sejalan dengan format otonomi daerah. Sasarannya adalah kualitas dan efektivitas keterwakilan rakyat di dalam sistem politik dan pemerintahan nasional serta menciptakan "*Bargaining Position*" dan "*Bargaining of Power*" daerah otonom terhadap pusat.

Dalam konteks itu, sebagaimana telah dikemukakan oleh Larry Diamond (2003: 27), menyebutkan ada lima cara bagaimana desentralisasi bekerja; *Pertama*, desentralisasi membantu mengembangkan nilai-nilai dan keterampilan-keterampilan demokrasi di kalangan warga. *Kedua*, desentralisasi meningkatkan akuntabilitas dan responsifitas terhadap berbagai kepentingan dan urusan lokal. *Ketiga*, desentralisasi memberikan semacam saluran akses tambahan pada kekuasaan bagi kelompok-kelompok secara historis terpinggirkan sehingga akan meningkatkan keterwakilan demokrasi. *Keempat*, desentralisasi meningkatkan *check and balances* terhadap kekuasaan di pusat. *Kelima*, desentralisasi memberi peluang bagi partai-partai dan faksi-faksi oposisi di pusat untuk mendapatkan sejumlah kekuasaan politik.

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. Pilkada

serentak ini akhirnya sudah dimulai sejak Tahun 2001 lalu.

Pemberlakuan otonomi daerah yang dapat menimbulkan distorsi dan *high cost* ekonomi pada pasca reformasi perlu segera diatasi sejalan dengan transisi demokrasi lokal yang saat ini sedang melakukan konsolidasi politik agar proses desentralisasi membawa perubahan pada tatanan ekonomi daerah untuk mengembangkan dan memobilisasi PAD-nya. Setelah pilkada dilaksanakan, maka pelaksanaan demokrasi dan otonomi suatu pemerintah daerah telah memberikan kewenangan membuat keputusan maupun kewenangan keuangan yang semakin besar melalui proses politik khas lokal di daerahnya. Dalam kondisi tersebut proses demokratisasi dan politik lokal muncul di daerah disertai dengan peran elitnya yang secara intensif berkembang dengan dinamika sosial politiknya.

Seharusnya sesuai konteks undang-undang, berdasarkan UU No. 22/1999 dan UU No.25/1999 adalah untuk memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah yang kini dirubah dengan UU No.32 dan 33 Tahun 2004 dan saat ini pun dilanjutkan lagi di bawah Pemerintahan Jokowi-JK dengan keluarnya UU No 23 Tahun 2014, namun intinya misi yang dikandung belum bergeser dari undang-undang sebelumnya. Padahal mengatur mobilisasi pendapatan daerah tidak sekedar berorientasi pada kepentingan memaksimalkan pendapatan daerah, tetapi lebih kepada kepentingan mendukung pemberdayaan dan penciptaan ruang yang lebih besar bagi peran serta masyarakat dan *stakeholder* dalam pengembangan ekonomi daerah (Hardjosoekarto, 2000:9).

Seperti telah dikemukakan secara keseluruhan di atas, maka pilihan-pilihan yang akan ditempuh, baik dari sistem desentralisasi yang mengacu pada UU nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004, dan UU Nomor 23 Tahun 2014 hubungannya dengan sistem politik serta institusi politik serta pemerintahan dalam mewujudkan demokrasi lokal harus

berbasis pada konfigurasi struktur masyarakat Indonesia.

Dengan perspektif teoritik berupa pilihan-pilihan desentralisasi tersebut di atas, penulis melakukan analisis-deskriptif bagaimana berbagai distorsi dalam sistem perwakilan masih terjadi di negeri ini. Termasuk pada pemilu 2004, pemilu 2009 dan pemilu 2014 yang dianggap para pengamat sebagai pemilu paling demokratis dalam sejarah pemilu di Indonesia Era Reformasi bila dibandingkan pemilu 1999. Begitupun dengan konsep desentralisasi UU Nomor 23 Tahun 2014 masih lebih baik dalam mewujudkan efektifitas pemerintahan daerah dibandingkan dengan desentralisasi pada UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang berorientasi pada dominasinya desentralisasi dan sebatas menjaga keseimbangan desentralisasi saja.

III. METODOLOGI PENELITIAN

Hubungan antara keuangan pusat dan daerah, prinsipnya lebih pada persoalan tentang pembagian kue kekuasaan. Terutama hak mengambil keputusan mengenai anggaran, yaitu bagaimana memperoleh dan membelanjakannya. Semua itu bertujuan untuk menggapai kesesuaian dengan peranan yang dimainkan pemerintah daerah (Nick Devas., dkk., 1989: 179) Dia juga mengidentifikasi dua bentuk utama peranan pemerintah lokal/daerah yang masing-masing membutuhkan dukungan format kebijakan keuangan yang berbeda. Kedua peranan dan format kebijakan keuangan yang sesuai dengan masing-masing peranan tersebut yakni: *Pertama*, pandangan yang menekankan peranan pemerintah sebagai ungkapan kemauan dan identitas masyarakat setempat. Pemerintah lokal/daerah merupakan wadah bagi penduduk setempat untuk mengemukakan aspirasinya sesuai dengan keinginan dan prioritas mereka. *Kedua*, pandangan yang menekankan peranan pemerintah

lokal/daerah sebagai lembaga yang menyelenggarakan layanan-layanan publik dan sebagai alat untuk menebus biaya memberikan layanan yang bermanfaat untuk daerah.

Selanjutnya, apa yang diungkapkan KJ. Davey (1998: 89), intinya adalah menekankan pentingnya keseimbangan antara beban urusan yang menjadi tanggungjawab pemerintah lokal/daerah dan kewenangan finansialnya. Semakin luas urusan yang menjadi tanggungjawab pemerintah lokal/daerah, semakin besar pula kewenangan finansial yang dibutuhkannya. Sebagai konsekuensinya, seperti ditegaskan Hun Cho dan Meinardus (1996) *"If decentralization of power is the aim, then logically decentralization public finances must go with it"*. Argumen tersebut, tentunya berdasar pada mendorong munculnya prinsip baru dalam politik pembiayaan desentralisasi. Prinsip baru ini tercemin pada *adagium no mandate without funding* atau *money follow functions* menggantikan prinsip kuno yang dikemukakan Wayong (1956) yaitu *functions follow money* yang dinilai tidak realistis (Affan Gafar, 2002: 189).

Dalam hal yang sama, Pratikno (2002: 66) menyikapi persoalan dana perimbangan, dapat gali dari sisi kebijakan bagi hasil, pola bagi hasil masih dilakukan basis per basis pajak dan belum mencakup setiap sumber pendapatan pusat yang ada di daerah. Penekanan lebih besar pada bagi hasil sumberdaya alam (SDA), dinilai lebih menguntungkan daerah yang kaya SDA dan tidak menguntungkan daerah yang bukan penghasil kekayaan alam tersebut. Sementara sumber dana alokasi umum, meskipun didasarkan formula yang lebih objektif dan transparan, tetapi cenderung lebih mengutamakan pemerataan dan kurang memperhatikan sisi keadilan. Bahkan cenderung bersifat disinsentif karena tidak memperhitungkan kontribusi daerah kepada pendapatan pusat. Demikian pula pendekatan 25 persen dari pendapatan

dalam negeri, belum dikembangkan untuk mencapai *sufficiency* pembiayaan daerah.

Kemudian, dipertegas oleh Anwar Sah dan Quraishi Zia (1994: 71), bahwa jadi secara umum, transfer keuangan intra-pemerintahan hendaknya mampu mendorong peningkatan manajemen fiskal yang baik dan menghindari praktik yang tidak efisien. Bahkan mampu mengurangi beban perpajakan lokal yang relatif tinggi. Upaya seperti ini akan dapat dilakukan pemerintah lokal/daerah, apabila pemerintah lokal/daerah memiliki kewenangan memadai di bidang pengelolaan sumberdaya ekonomi. Terutama kewenangan pemerintahan lokal/daerah dalam mengendalikan tarif pajak daerah (*local tax power*). Pemerintah lokal/daerah perlu memiliki dana memadai, sehingga memiliki fleksibilitas untuk lebih menekankan pada intensifikasi. Bahkan kemungkinan memberikan *tax holiday* demi merangsang investasi di daerahnya (Mardiasmo, 2002: 153).

Oleh karena itu, kebijakan keuangan intra pemerintah, karenanya perlu dirancang lebih cermat. Devas (1989: 22) mengemukakan tujuh kriteria dasar yang perlu diperhitungkan yaitu: *simplicity* (kesederhanaan, formula alokasi mudah dimengerti), *adequacy* (cukup untuk membiayai kebutuhan dasar daerah), *elasticity* (menyesuaikan diri terhadap inflasi, dll), *stability and predictability* (jumlah alokasi relatif stabil dan mudah diprediksi), *equity* (unsur pemerataan daerah), *economic efficiency* (menjamin efisiensi penggunaan dana), serta *decentralization and local accountability* (menjamin otonomi daerah dan akuntabilitas lokal). Kriteria serupa ditegaskan oleh Shah (1994:) yang mengemukakan sejumlah kriteria dasar yang perlu dipertimbangkan dalam merancang transfer keuangan intra-pemerintahan yaitu: *autonomy, revenue adequacy, equity, predictability, efficiency (neutrality), simplicity, incentive, and safeguard of grantor's objectives* (Anwar Sah and Zia Qureshi, 1994: 30).

Dalam pada itu, di samping PAD dan DAU/DAK dari Pemerintah Pusat, sumber dana pemerintah lokal/daerah lainnya yang potensial adalah "pinjaman daerah" (*local borrowing*). Berdasarkan undang-undang, daerah diberikan kewenangan melakukan pinjaman. Baik itu pinjaman pada pusat, bank komersial, dan institusi keuangan lainnya. Termasuk melakukan pinjaman ke luar negeri. Akan tetapi melalui peraturan No.107/2000, kewenangan ini oleh pusat diatur sangat ketat sekali yang pada akhirnya justru mempersulit kemungkinan pemerintah lokal/daerah untuk melakukan pinjaman.

Larangan pemerintah lokal/daerah untuk melakukan pinjaman ini, dapat menimbulkan kondisi kurang mendukung bagi percepatan perbaikan kinerja pemerintah lokal/daerah. Bahkan merupakan bentuk patronase lama untuk melindungi kinerja pemerintah lokal/daerah yang tidak efektif. Jadi, terkait pemberlakuan batasan utang untuk mencegah kesalahan fiskal pada pemda dapat berakibat buruk. Karena dapat membendung terjadinya sangsi pasar secara alamiah. Kreditur potensial pemerintah, dapat memiliki kemampuan dan motivasi untuk membuat evaluasi kemungkinan risiko pada uangnya.

Dari perspektif ini, kekhawatiran atas keteledoran pemerintah lokal/daerah yang dapat menyebabkan mereka terjebak dalam posisi sulit, merupakan contoh lain dari paternalisme yang tidak tepat atau keliru, yang umum terjadi pada pemerintah pusat dalam menghadapi kemungkinan tidak enaknya kehilangan kontrol akibat desentralisasi. Pemerintah lokal/daerah sulit berkinerja dengan baik jika mereka selalu diamankan dari kemungkinan berbuat salah dengan memberlakukan batasan yang sembarang atau jika mereka yakin bahwa pusat selalu siap memberikan bantuan. Jika pusat ingin menghindari permasalahan, dapat dilakukan dengan tidak memberikan subsidi atas utang pemerintah lokal/daerah dan merelakannya dililit utang terlalu banyak dan bangkrut seperti terjadi di Maroko" (M

Richard Bird dan Francois Vaillancourt, Jakarta: 10).

Ilustrasi di atas tersebut, menandakan adanya sejumlah persoalan krusial yang ditengarai telah menjadi faktor penting guna mendorong otonomi seolah-olah identik dengan *automoney*. Meningkatkan PAD dengan cara menambah jenis dan meningkatkan tarif pajak/retribusi. Munculnya berbagai konflik perebutan sumber pendapatan antar pemerintahan. Seperti kengototan sejumlah Pemkab/Pemkot untuk mendapatkan bagi hasil lebih besar dari pajak kendaraan bermotor. Tuntutan pengalihan kewenangan pengelolaan uji kir kendaraan yang selama ini tangani Pemprov, hal serupa juga ditujukan pada sumber pajak yang selama ini dikuasai pusat. Seperti cukai rokok, bandara, pelabuhan, BUMN dan sebagainya.

Dalam penjelasan tersebut, dapat dipertegas menilai peraturan tentang masalah keuangan daerah yang ada masih bersifat setengah hati, karena titik beratnya masih tetap pada pembagian proporsi, bukan kepada pemberian kewenangan yang luas sebagaimana yang dinyatakan dalam UU No.22/1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No.32/2004. Uang memang merupakan sesuatu yang mutlak, namun uang bukan satu-satunya alat menggerakkan roda pemerintahan. Otonomi adalah kewenangan, dengan kewenangan, maka uang akan dapat dicari. Karena itu, selama ini sumber dana alokasi umum, meskipun didasarkan formula yang lebih objektif dan transparan, tetapi cenderung lebih mengutamakan pemerataan dan kurang memperhatikan sisi keadilan. Hal inilah yang mendasari lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang tujuannya mencari solusi lebih baik lagi dalam mewujudkan efektifitas pemerintahan daerah. Dari sinilah, yang akan dicari apakah rekam jejak desentralisasi kekuasaan dan dana perimbangan pusat dalam penguatan pemerintahan pada demokrasi lokal yang dikaji dengan menggunakan metode kualitatif.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Substansi Otonomi Daerah dalam Pelaksanaan UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Pasca jatuhnya orde baru, pemerintah harus menata kembali hubungan pusat-daerah yang selama ini terkesan sentralistik. Gagasan itu dituangkan dalam sebuah undang-undang untuk memberikan otonomi yang seluas-luasnya dengan tujuan merspon tuntutan-tuntutan daerah yang ketika pasca jatuhnya Soeharto begitu menguat. Undang-undang tentang pemerintahan daerah pertama yang lahir adalah UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Namun dalam pelaksanaan undang-undang tersebut juga terjadi hambatan-hambatan dalam menciptakan pemerintahan daerah yang baik bagi masyarakat. Berikut ini akan saya paparkan beberapa hambatan-hambatan yang terjadi dalam kurun waktu 1999-2004 dengan melihat beberapa indikator-indikator.

Merujuk kepada UU No. 22 Tahun 1999 khususnya pasal 34, pasal 35, pasal 36, pasal 37, pasal 38, pasal 39, dan pasal 40 yang berisikan tahapan dan proses pemilihan kepala daerah, telah memperlihatkan begitu besar dan luasnya peranan DPRD. Proses demokrasi yang hanya sebatas dalam DPRD untuk pemilihan Kepala Daerah ini yang dalam prakteknya banyak menimbulkan masalah, antara lain berlangsungnya praktek money politics yang melibatkan para calon dengan anggota DPRD. Selain itu, praktek demokrasi yang terbatas tersebut dirasakan tidak memadai lagi, karean memarginalkan partisipasi rakyat secara langsung. Dalam kenyataan, mekanisme pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD tidak banyak menghasilkan atau memunculkan kepala daerah yang berkualitas dan memiliki kapabilitas memadai.

Begitu pun terkait dengan kekuasaan yang berlebihan terhadap DPRD, membuat DPRD bisa memberhentikan kepala daerah. Pada pasal 39 UU No. 22 Tahun 1999 diuraikan tentang alasan-alasan pemberhentian kepala daerah. Pasal pemberhentian karena alasan "mengalami krisis kepercayaan publik yang luas..." telah menimbulkan beberapa persoalan krusial yang berujung kepada pemberhentian kepala daerah oleh DPRD secara sepihak. Oleh dikarena itu, tidak adanya pengertian dan kriteria yang jelas dari istilah tersebut, maka menghasilkan interpretasi-interpretasi subyektif DPRD. Kepala daerah kerap kali merasa dirugikan akibat persoalan ini.

Selain itu, tidak bolehnya kepala daerah dicalonkan kembali untuk masa jabatan berikutnya apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD. Pasal ini dalam dimensi pelaksanaannya menimbulkan problema-problema, yang utama adalah tidak adanya batasan., kriteria, dan standar yang jelas tentang bagaimana dan seperti apa laporan pertanggungjawaban kepala daerah yang harus ditolak. Akibat tidak adanya perincian akan hal itu momentum laporan pertanggungjawaban menjadi semacam sandera bagi kepala daerah. Dan paling sering ujung-ujungnya adalah menggunakan *money politic*.

Dalam hal ini Eko Prasajo (2006: 41), menjelaskan bahwa menguatnya eksklusifisme daerah juga sangat dipengaruhi oleh dihapuskannya hirearki antara pemerintah Propinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Untuk hal ini, beberapa alasan yang dapat dikemukakannya adalah: pertama, struktur politik regional dan lokal selama masa Soeharto telah menyebabkan absensi total otonomi politik dan partisipasi di daerah. Reformasi, dalam hal ini pemberian desentralisasi politik kepada daerah kabupaten dan kota, menjadi faktor pembentuk kesatuan

monolitas masyarakat lokal yang berdasarkan kesukuan dan kedaerahan. Hal ini diperkuat dengan hilangnya struktur hirarkis propinsi dan kabupaten/kota, sehingga batas-batas administratif kabupaten/kota dapat dikatakan bersilang tindih dengan batas-batas kultural dan etnis. Kedua, mobilisasi etnis dan kultur di daerah disebabkan oleh peletakan fokus dan lokus otonomi daerah pada kabupaten dan kota. Di daerah kabupaten dan kota yang kaya dan maju, mobilisasi etnis dan budaya berkaitan secara langsung dengan pemanfaatan kepentingan elite politik di daerah untuk mendapatkan *privilege* yang lebih baik.

Terkait dengan pemekaran daerah, sebagaimana telah dijelaskan dalam UU No. 22 Tahun 1999 telah menghadirkan paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Dengan basis otonomi luas, bulat dan utuh penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi lebih berarti, karena terdapatnya keleluasaan (diskresi) bagi daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai kondisi dan potensi daerah tersebut. Restrukturisasi pemerintahan daerah yang memberikan keleluasaan yang besar kepada pemerintah daerah dalam menjalankan berbagai kewenangan sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah, telah menimbulkan banyak implikasi. Salah satunya implikasi yang berlangsung selama diterapkannya undang-undang ini, adalah munculnya keinginan dari berbagai daerah baik di tingkat propinsi, maupun kabupaten dan kota untuk memekarkan daerahnya. Selama diterapkannya UU No. 22 Tahun 1999 tercatat telah lahir 7 Propinsi, dan 136 kabupaten/kota baru.

Secara teori, sebagaimana dijelaskan oleh Djohermansyah Djohan (2006: 1180), bahwa dengan hadirnya daerah-daerah otonom baru dan mengalirnya berbagai rancangan

pemekaran daerah otonom lainnya, di satu sisi tentu merupakan perkembangan yang menggembirakan, karena memperlihatkan munculnya kesadaran masyarakat khususnya elit tentang arti penting kehadiran pemerintahan daerah otonom untuk menata dan mendorong perkembangan kehidupan masyarakat. Tetapi, di sisi lain, munculnya euphoria pemekaran ini cukup mengkhawatirkan, karena banyak usulan pemekaran daerah yang sebetulnya hanya dilandaskan pada persoalan-persoalan yang kurang substansial. Bahkan, banyak pemekaran, jika diamati dengan cermat, terwujud hanya dengan kepentingan politik segelintir orang, sehingga seringkali setelah pemekaran di banyak daerah baru itu justru timbul persoalan seperti tidak tersedianya infrastruktur, pembiayaan dan personel, serta ketergantungan kepada daerah induk dan pemerintah pusat. Bahkan di sebagian daerah timbul konflik horizontal antar masyarakat daerah dan konflik vertikal antar daerah pemekaran dengan daerah induk, baik karena kelemahan prosedur dan buruknya mutu UU pembentukan daerah otonom.

Adapun masalah lain secara finansial, sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia menghadapi permasalahan serius yang beragam dalam pemekaran ini. yakni, ketergantungan dana dari pemerintah pusat. Konflik yang terjadi antara pemerintah pusat dan daerah dalam kasus pemekaran wilayah lebih banyak dilatarbelakangi oleh masalah kecukupan dana. Konflik yang sering muncul adalah dalam kaitannya dengan pengelolaan kawasan-kawasan yang dinilai strategis.

Dalam pendekatan itu, nampaknya dengan lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut telah terjadinya dominasi desentralisasi. Bahkan untuk beberapa hal justru muncul lompatan-lompatan besar di luar perkiraan penyusun undang-undang tersebut, sehingga tanpa

diharapkan justru menghadirkan *turbulancy* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Misalnya, kecenderungan hadirnya raja-raja kecil di daerah, pembangkangan bupati/walikota terhadap gubernur yang terjadi secara merata di hampir seluruh daerah. Bahkan, secara perlahan-lahan namun pasti, berkembangnya politik dinasti di daerah.

2. Keseimbangan Otonomi Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Otonomi terkesan mati muda ketika UU No. 22 Tahun 1999 kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004. Undang-undang sebelumnya yang cuma berumur 5 tahun menandakan masih banyak pekerjaan yang harus diselesaikan oleh pemerintah dalam menata pemerintahan daerah di Indonesia. UU No 32 tahun 2004 hadir dalam rangka memperbaiki kelemahan yang ada pada Undang-undang sebelumnya. Dalam kalimat lain, lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 ini dalam rangka mencari keseimbangan pada pelaksanaan otonomi daerah. Namun demikian, ternyata dalam pelaksanaan undang-undang ini juga tidak luput dari berbagai terpaan masalah yang menghinggapai pemerintahan daerah di Indonesia dalam kurun waktu 2004 s/d sekarang.

Dalam konteks itu, sebagaimana dikemukakan oleh Klinken (2001; 1-26), bahwa kekerasan politik terus berlangsung tanpa henti dalam Pilkada. Secara teoritik, kekerasan politik merupakan bagian integral dari perjalanan pilkada itu sendiri. Bahkan beberapa laporan mengatakan bahwa Pilkada mengarah pada kekerasan politik.

Ketidakberdayaan negara dalam mencegah kekerasan politik dalam pilkada mengisyaratkan menipisnya otoritas negara sebagai pemangku sah

pangguna kekerasan. Dari sisi aktor yang terlibat menggunakan kekerasan politik dalam pilkada bisa di pilah menjadi tiga, yakni; Pertama elit partai politik yang tidak menerima kekalahan sering kali menyulut terjadinya konflik dan perpecahan dalam masyarakat. Kedua, masyarakat pada tataran akar rumput terjadi ledakan dalam bentuk huru hara, kekerasan politik, amuk massa, di hampir semua penyelenggaraan pilkada. Ketiga, aparatur negara (birokrasi, tentara, pejabat politik yakni DPRD) sering kali melakukan mobilisasi proses pelaksanaan pilkada yang berujung pada kekerasan politik. Keterlibatan tiga aktor tersebut dalam kekerasan politik mempunyai daya rusak yang tinggi. Daya rusak yang di timbulkan lewat kekerasan politik bisa berbentuk fisik maupun non fisik.

Salah satu hal penataan kelembagaan daerah yang perlu dikritisi dari pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004 yang banyak kalangan dinilai bernuansa resentralisasi adalah apa yang disebut dengan urusan, bukan kewenangan. Urusan daerah yang tercantum dalam undang-undang tersebut meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan pemerintah yang terkait dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar. Sedangkan urusan pemerintah yang bersifat pilihan, terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Model pembagian kewenangan menurut UU No. 32 Tahun 2004, menempatkan kabupaten/kota dan propinsi hanya sebagai unit-unit pelayanan publik. Selain itu Undang-undang ini juga masih mempergunakan pola-pola lama dengan pendekatan sektoral dan administratif. Sehingga devolusi kekuasaan dari pusat ke daerah dalam UU No 32 Tahun 2004 tersebut sangat lemah. Ini merupakan sebuah kemunduran dalam perjalanan menuju

pembentukan sebuah *local autonomy* and *local community autonomy* yang demokratis, mandiri dan sejahtera dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Meski demikian, dalam pelaksanaan sehari-hari, sistem, prosedur, kebiasaan yang sekian lama tertanam dan terbentuk dalam birokrasi tidak serta merta dapat diubah. Daya resistensi yang begitu tinggi, terutama dari elit-elit birokrasi yang telah menikmati keuntungan-keuntungan dari sistem yang telah ada, menjadikannya ingin tetap mempertahankan kekuasaan tersentralisasi di tangan pemimpin tertinggi organisasi. Ini disebabkan karena birokrasi ditempatkan sebagai organisasi yang tertutup dan elitis sehingga tidak semua orang bisa mengaksesnya. Walaupun mencoba memasukinya, akan dihalang oleh serangkaian prosedur yang mengada-ada.

Untuk menjawab orang-orang kuat di daerah di era ini juga muncul *Local Strongman* yang dipopulerkan oleh Joe Migdal bahwa adanya *local strongmen* di dunia ketiga adalah refleksi kekuatan masyarakatnya yang plural dan kelemahan negara (2001: 85). Setiap kelompok dalam masyarakat memiliki pemimpinnya sendiri dan pemimpin ini relatif otonom terhadap negara. Karena keotonomiannya maka keberlangsungan *local strongmen* tergantung pada "social capacity" negara. Yang dimaksud Joel Migdal tentang konsep "*social capacity*" adalah kemampuan negara untuk membuat warganya mematuhi "aturan permainan" dalam masyarakat. Termasuk pula kemampuan untuk menyediakan sumber daya untuk mencapai tujuan pokoknya serta mengatur perilaku masyarakat sehari-hari.

Di negara dunia ketiga, kemampuan tersebut lemah dan inilah yang menyebabkan menjamurnya *local strongman*. Terkait dengan *local strongman* dapat bertahan asalkan ia

berkolaborasi dengan negara dan partai politik pemerintah, berdasar hal tersebut maka terbentuklah "*triangle of accomodation*". Ironisnya *triangle* ini memungkinkan sumber daya negara untuk memperkuat *local strongmen* dan organisasinya yang mengatur *the game conflict*. Lebih lanjut Migdal mengemukakan bahwa keberlangsungan *local strongmen* juga tergantung pada kekuatan negara untuk mengatur kontrol mereka; mereka belajar mengakomodasi pemimpin yang populis untuk 'menangkap' organisasi negara pada level yang lebih rendah. Dalam kata lain, penggunaan *coercive violence* merupakan strategi yang digunakan para bos di Philipina untuk bertahan.

Sedangkan menurut Vedi R. Hadiz (2003: 8), pelaksanaan desentralisasi pasca Soeharto adalah masalah kekuasaan yang ditandai oleh kecenderungan proses-proses dan institusi desentralisasi "ditangkap" oleh kekuatan-kekuatan dan kepentingan-kepentingan besar predatori lama (Orde Baru), baik ditingkat lokal maupun nasional, yang dibungkus dalam format yang desentralistik dan demokratis.

Salah satu munculnya beberapa orang kuat, seperti Jawa di Banten. Asal usul jawa sebenarnya adalah kelompok santri yang digembleng dan dibekali berbagai ilmu kanuragan, kesaktian oleh ulama untuk melawan penjajah. Terdapat 2 macam jawa yaitu jawa ulama, seorang jawa yang mendalami agama dan ulama jawa, seorang ulama merangkap jawa. Jawa identik dengan pendekar, karena mengalami pergeseran sosiologis maka pemaknaan jawa menjadi negatif. Jawa sering diartikan jawa wani rampog (orang yang berani merampok) atau jawa wani rahul (orang yang berani menipu). Pandangan negatif ini timbul karena keeksklusifannya, identik dengan tindak kekerasan serta oportunis.

Salah satunya yang terjadi di daerah Cilegon-Banten, keberadaan jawara dinilai cukup efektif menjaga stabilitas keamanan, tidak satupun gejala huru-hara yang berpotensi menyebabkan hancurnya aset publik dan swasta di Kota Cilegon-Banten. Kondisi tersebut memicu pertumbuhan ekonomi daerah sehingga banyak komponen masyarakat yang menggunakan keberadaan jawara, seperti para pengusaha dan partai politik. Banyak kelompok jawara yang terikat kontrak dengan partai politik karena jawara mampu memobilisasi massa yang solid.

Selain itu, dalam masa pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004 ini, munculnya bupati-bupati dan walikota yang menjadi orang kuat di ranah lokal. Mereka seperti membangun sebuah dinasti politik. Kompetisi politik hanya dikuasai oleh klan-klan tertentu yang menjadi penguasa daerah. Sedangkan di ranah birokratis dikuasai oleh orang-orang terdekat dari seseorang yang sedang berkuasa.

Mengenai kelemahan pemekaran daerah di masa ini, sebagaimana dijelaskan oleh Ning Retnaningsih (2008: 1x), bahwa pemerintah pusat berusaha menghindari titik berat otonomi di Propinsi, karena khawatir dapat mendorong pemisahan diri Propinsi-propinsi, terutama yang kaya sumber daya alam seperti salah satunya Papua dari NKRI. Oleh karena itu, minimal ada empat faktor pendorong atau penyebab tingginya semangat (nafsu) elit-elit daerah untuk melakukan pemekaran wilayah yaitu: 1). Dalam rangka efektifitas dan efisiensi administratif mengingat wilayah yang begitu luas, penduduk yang menyebar dan ketertinggalan pembangunan, 2). Kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, dan agama), 3). Adanya kemandirian fiskal yang dijamin oleh Undang-undang bagi daerah-daerah pemekaran seperti adanya DAU, bagi hasil dari SDA, PAD, dan sebagainya yang

sengaja dicari-cari oleh daerah calon pemekaran, 4). *Political Rent-Seeking*.

Namun demikian, ada kecenderungan yang sangat jelas dalam pembentukan daerah-daerah otonom baru di masa ini yakni menuju homogenisasi suku atau agama. Perkembangan semacam ini sangat memperhatikan apabila dihubungkan dengan suatu ideal pembentukan daerah otonom masa depan sebagai *political communities* yang inklusif dan demokratis yang mencakup beragam masyarakat dengan berbagai latar belakang agama dan sosial budaya. Warna keindonesiaan yang modern menjadi terabaikan karena lebih menonjolnya semangat kesukuan atau keagamaan. Sehingga negara terancam oleh tradisionalisme-primordialisme yang disebabkan oleh kebijakan pemekaran yang kurang tepat.

Seiring dengan itu, dominannya pemekaran wilayah, juga didorong oleh derasnya tekanan politik dan perolehan kekuasaan. Tekanan kuat dari daerah itu direspon secara positif oleh pemerintah pusat, padahal proses pemekaran tersebut banyak memberikan beban terhadap pemerintah pusat, terutama berimplikasi pada biaya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Disetujuinya pemekaran wilayah dapat dimaknai bahwa adanya keharusan pemerintah pusat mengalirkan dana ke daerah. Tersedianya jaminan politik bahwa pemerintah pusat akan mencukupi kebutuhan minimal pemerintah daerah yang baru dibentuk.

Sehubungan dengan lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, maka kondisi itu untuk mengantisipasi dengan menghadirkan dalam rangka untuk mencari keseimbangan. Keseimbangan dimaksud adalah untuk sinkronisasi tata pemerintahan daerah dengan pengembangan demokrasi lokal. Adapun regulasi yang terkait dengan rekrutmen kepemimpinan daerah melalui pemilihan kepala daerah secara langsung,

diakomodasi dalam undang-undang ini. Praktek demokrasi lokal melalui pemilihan langsung terhadap gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota, awalnya diharapkan dapat meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam penyediaan *good and service* dan efektivitas serta efisisensi pembangunan ekonomi, maupun tujuan mewujudkan *a local governance responsiveness*.

3. Efektifitas Pemerintahan Daerah Dalam Pardigma Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Dalam melakukan pemetaan konstruksi hukum terhadap materi muatan yang ada di dalam UU Nomor 23 tahun 2014 dengan harapan para birokrat di daerah sebagai penyelenggara pemerintah daerah dan para anggota DPRD paham bahwa Paradigma UU No 23 Tahun 2014 menggunakan prinsip asimetris ketika melihat hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah pada tataran implementasi Bhinneka Tunggal Ika yakni keragaman dalam persatuan dan persatuan dalam keragaman, bukan berbeda-beda tapi satu jua sebagaimana dipahami selama ini atau *unus el ubrum* yang nota bene makna lambang negara Amerika Serikat. Istilah Bhinneka Tunggal Ika diperjelas dengan meminjam istilah Bung Karno Bhina Ika, Tunggal Ika dalam pidato kenegaraannya 22 juli 1958 ketika menjelaskan Lambang Negara Garuda Pancasila dengan semboyan bhinneka Tunggal Ika. Jika kita memahami subtansi UU Nomor 23 tahun 2004 tentang Pemerintah daerah secara komprehensif, maka konsep hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pernyataan pada alinea ketiga memuat pernyataan, bahwa

kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia.

Lebih lanjut, pernyataan pada alinea keempat dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya, Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian, Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Secara konseptual, pemberian otonomi daerah kepada daerah otonom yaitu untuk pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping

itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Smith, C, Brian. (2012: 319) bahwa yang menjadi prinsip pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah ialah Otonomi Daerah dalam konteks hukum kenegaraan sebenarnya dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Namun, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional.

Sejalam dengan itu, dalam pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Konsekuensi Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum tentunya mempunyai otonomi, yakni berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.

Dalam penjelasan tersebut, maka pemerintah pusat memberikan ruang gerak bagi daerah ketika menerapkan

otonomi daerah. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional.

Dengan demikian, akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Pada hakekatnya, yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah.

Jadi jelasnya, urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Korelasinya dengan persoalan tersebut, sebagaimana dikemukakan oleh M.A Thalib dan M Akbar Ali Khan, (2013: 91), bahwa dalam membina dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah ada pada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung

atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk itu, caranya agar tercapai sinergi Penyelenggaraan Pemerintahan daerah antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ? Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan.

Sehingga dengan demikian, Presiden dapat melimpahkan kewenangan kepada menteri pembinaan penyelenggaraan dan pembinaan pemerintahan daerah. Selanjutnya, Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Artinya Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan

penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.

Sementara itu, perbedaan struktur antara Penyelenggaraan Pemerintah Pusat dengan Penyelenggaraan Pemerintah daerah. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. Pemahaman ini memberikan cara pandang, bahwa DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Maka dari itu, DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah.

Dalam penjelasan itu, konsekuensi hukum sebagai mitra sejajar, maka dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Konstruksi hukum terhadap Urusan Pemerintahan Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dipetakan sebagai berikut ada Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan

pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota.

Dengan begitu, pembagiannya di dalam UU No 23 tahun 2014 di mana urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Di samping itu, urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum.

Terkait dengan urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden disebabkan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis.

Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Sedangkan, peran Gubernur adalah sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektifitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk efektifitas pelaksanaan tugasnya selaku wakil Pemerintah Pusat, gubernur dibantu oleh perangkat gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Karena perannya sebagai Wakil Pemerintah Pusat maka hubungan gubernur dengan Pemerintah Daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis.

Konsep Penataan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah salah satu aspek dalam Penataan Daerah adalah pembentukan Daerah baru. Pembentukan Daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu, maka Pembentukan Daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi Daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan

syarat lain yang memungkinkan Daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya Daerah. Pembentukan Daerah didahului dengan masa persiapan selama 3 (tiga) tahun dengan tujuan untuk penyiapan Daerah tersebut menjadi Daerah.

Namun demikian, sekali lagi fakta menunjukkan, setelah hadirnya Undang-Undang Nokmor 23 Tahun 2014 tersebut ialah bertujuan untuk menyempurnakan efektifitas dalam pemerintahan daerah. Tentunya, semuanya itu dalam rangka melanjutkan dari sebuah proses transisi demokrasi yang terjadi di Indonesia yang belum berjalan baik. Mislanya, hadirnya wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung bersama kepala daerah, semula diharapkan memperkuat kepemimpinan daerah, dan yang semula justru menghadirkan kepemimpinan daerah yang tidak efektif menjadi efektif. Atau dalam contoh lain, dengan kurang lebih sebanyak 96 % hubungan kepala daerah dengan wakilnya tidak harmonis menjadi harmonis, serta semula menimbulkan friksi dan pengkotak-kotakan aparat birokrasi pemerintahan di daerah provinsi, kabupaten dan kota sehingga dapat menjalin hubungan yang harmonis dan saling mengisi satu sama lain.

4. Manfaat Pembentukan Perangkat Daerah dengan Paradigma UU No 23 tahun 2014

Dari hasil pemetaan tersebut, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian akan mengetahui Daerah-Daerah mana saja yang mempunyai potensi unggulan yang sesuai dengan bidang tugas kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang bersangkutan. Daerah tersebut yang kemudian akan menjadi stakeholder utama dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terkait.

Selain itu, konsep penyerahan sumber Keuangan Daerah di dalam UU

No 23 Tahun 2014 adalah penyerahan sumber keuangan daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. Untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya.

Pemberian sumber keuangan kepada Daerah harus seimbang dengan beban atau Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Ketika Daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai Urusan Pemerintahan dan khususnya Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar, Pemerintah Pusat dapat menggunakan instrumen Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk membantu Daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai.

Dalam konteks ini, sebagaimana ditegaskan oleh M.A Thalib dan M Akbar Ali Khan, (2013: 151), mengenai karakteristik Perda Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah yaitu di mana kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Di samping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Sebagai konsekuensi logis bahwa Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada di tangan Presiden. Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Perda. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas Otonomi Daerah. Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden.

Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final. Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Perda, setiap Perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Perda Provinsi harus mendapatkan nomor register dari Kementerian, sedangkan Perda

Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Perda yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Perda secara nasional.

Inovasi daerah majunya suatu bangsa sangat ditentukan oleh inovasi yang dilakukan bangsa tersebut. Untuk itu maka diperlukan adanya perlindungan terhadap kegiatan yang bersifat inovatif yang dilakukan oleh aparatur sipil negara di Daerah dalam memajukan Daerahnya. Perlu adanya upaya memacu kreativitas Daerah untuk meningkatkan daya saing Daerah. Untuk itu perlu adanya kriteria yang obyektif yang dapat dijadikan pegangan bagi pejabat Daerah untuk melakukan kegiatan yang bersifat inovatif.

Dengan cara tersebut, maka inovasi akan terpacu dan berkembang tanpa ada kekhawatiran menjadi obyek pelanggaran hukum. Pada dasarnya perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditujukan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam menyejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing Daerah. Perubahan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Pusat.

Melalui Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tersebut dibuatlah model pembagian urusan pemerintahan yang akan menjadi prioritas bagi daerah, sehingga dapat dilakukan pengaturan yang bersifat afirmatif yang dimulai dari pemetaan Urusan Pemerintahan yang akan menjadi prioritas Daerah dalam pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Melalui pemetaan tersebut akan tercipta sinergi kementerian/lembaga

pemerintah nonkementerian yang Urusan Pemerintahannya didesentralisasikan ke Daerah.

Sinergi Urusan Pemerintahan akan melahirkan sinergi kelembagaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah karena setiap kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian akan tahu siapa pemangku kepentingan (stakeholder) dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian tersebut di tingkat provinsi dan kabupaten/kota secara nasional.

Sedangkan, sinergi Urusan Pemerintahan dan kelembagaan tersebut akan menciptakan sinergi dalam perencanaan pembangunan antara kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dengan Daerah untuk mencapai target nasional. Manfaat lanjutannya adalah akan tercipta penyaluran bantuan yang terarah dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap Daerah-Daerah yang menjadi stakeholder utamanya untuk akselerasi realisasi target nasional tersebut.

Tentunya, sinergi Pemerintah Pusat dan Daerah akan sulit tercapai tanpa adanya dukungan personel yang memadai baik dalam jumlah maupun standar kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dengan cara tersebut Pemerintah Daerah akan mempunyai birokrasi karir yang kuat dan memadai dalam aspek jumlah dan kompetensinya.

Oleh karena itu, efektifitas pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah berdasarkan UUNo 23 Tahun 2014 juga harus sinergi dengan peraturan perundang-undangan tentang pelayanan publik dan keterbukaan informasi, artinya harus ada langkah pemerintah daerah berikutnya terhadap jaminan pelayanan publik yang disediakan Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Untuk itu,

setiap Pemerintah Daerah wajib membuat maklumat pelayanan publik sehingga masyarakat di Daerah tersebut tahu jenis pelayanan publik yang disediakan, bagaimana mendapatkan aksesnya serta kejelasan dalam prosedur dan biaya untuk memperoleh pelayanan publik tersebut serta adanya saluran keluhan manakala pelayanan publik yang didapat tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan.

Adalah upaya akhir untuk memperkuat Otonomi Daerah adalah adanya mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan, serta sanksi yang jelas dan tegas. Dalam artian, adanya pembinaan dan pengawasan serta sanksi yang tegas dan jelas tersebut memerlukan adanya kejelasan tugas pembinaan, pengawasan dari Kementerian yang melakukan pembinaan dan pengawasan umum serta kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang melaksanakan pembinaan teknis.

Dalam pendekatan ini, sebagaimana dijelaskan oleh Djohermansyah Djohan (2014:291), bahwa terlebih lagi dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah diatur mengenai keberadaan desa dan desa adat di wilayah Kabupaten/Kota. Pengaturan Desa Adat lebih ditekankan pada pelaksanaan kewenangan yang berdasarkan asal-usul serta dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti dalam pemilihan kepala desa dan pengaturan masa jabatan kepala desa yang sepeuhnya diserahkan pengaturannya kepada daerah berdasarkan adat istiadat yang berkembang di daerah yang bersangkutan. Dalam kalimat lain, kalau dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah Desa ke depan akan mengalami perubahan dan penambahan, kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi,

partisipasi, kesetaraan dan pemberdayaan.

Oleh sebab itu, dalam penataan Desa diatur mengenai pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status desa serta penetapan desa adat. Untuk pembentukan Desa ditingkatkan persyaratannya dan prosedurnya diperpanjang melalui desa persiapan, rekomendasi Gubernur serta adanya kodifikasi dari Pusat. Selanjutnya, dalam rangka mengakomodir berbagai permasalahan mengenai perubahan status kelurahan menjadi desa yang selama ini belum diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa maka dalam Undang-Undang tentang desa diatur mengenai ketentuan ini.

Korelasinya dengan keuangan desa, Undang-Undang ini mengatur mengenai sumber-sumber pendapatan desa, yaitu Pendapatan Asli Desa (PADes), bagi hasil pajak dan retribusi daerah, alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Dana Perimbangan dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK) minimal 10 % untuk Desa, yang selanjutnya disebut ADD (Alokasi Dana Desa), hibah serta sumbangan pihak ketiga. Dalam artian, ADD yang diterima desa menurut UU baru itu akan lebih besar jumlahnya dibandingkan yang saat ini diterima desa. Hal ini, karena perhitungan ADD bagian dari dana perimbangan minimal 10 % hanya dikurangi DAK, sedangkan ADD saat ini (sesuai PP No. 72/2005) adalah bagian dana perimbangan setelah dikurangi belanja pegawai dan DAK. Dari hasil simulasi rata-rata desa akan menerima ADD antara Rp 560 juta sampai dengan Rp 1,3 miliar.

Dari uraian di atas, dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa adalah isu krusial yang berkembang mengenai periodisasi jabatan Kepala Desa, di mana telah ditetapkan 6 tahun dengan maksimal 3 (tiga) kali periode.

Hal ini penting untuk mengakomodir berbagai saran dan masukan daerah sebagai upaya untuk memberikan kesempatan kembali bagi Kades-Kades yang berprestasi. Dengan demikian, sinergi antara pembinaan dan pengawasan umum dengan pembinaan dan pengawasan teknis akan memberdayakan Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Untuk pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah kabupaten/kota memerlukan peran dan kewenangan yang jelas dan tegas dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk melaksanakan tugas dan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah kabupaten/kota.

5. Penguatan Pemerintahan Dalam Demokrasi Lokal

Dengan membangun pemerintahan daerah bersendikan demokrasi tentunya suatu pilihan bagi Indonesia untuk keluar dari sistem otoritarian dan sentralisasi di era Orde Lama dan Orde Baru karena di dalamnya hanya sebatas UU, sementara ketika memasuki Era Reformasi seperti sekarang ini direalisasikan secara nyata. Bahkan plus otonomi khusus dan otonomi desa. Hampir setiap 3 hari sekali digelar satu pilkada dan selanjutnya lebih maju lagi biasa disebut dengan Pilkada Serentak 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 pemerintah pusat mencapai 2/3 dari belanja APBN. Karena itu, kita tidak perlu terlalu cemas melihat masa depan otonomi daerah di Indonesia.

Menurut Ramlan Surbakti (1992: 102), mendefinisikan Politik lokal yaitu: (a) Usaha yang di tempuh warga negara untuk mengatasi masalah yang dihadapi masyarakatnya di daerah tertentu; (b) Segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan; (c) Segala kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat; (d) Kegiatan yang berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum; (e) Sebagai konflik dalam rangka mencari atau mempertahankan sumber yang dinilai penting. Selain itu, sebagai suatu *sense* dalam pembagunan dan penghargaan secara sosial yang berupa keputusan-keputusan dalam sistem interaksi berdasarkan fisik dan ruang sosial.

Sementara itu, dalam pandangan Nazaruddin Syamsuddin (1989: 5), berpendapat bahwa untuk memahami bagaimana itu politik lokal tentunya akan terkait dengan kekuasaan yang digunakan untuk memimpin suatu masyarakat tertentu. Artinya, kekuasaan itu tidak hanya berdasarkan pada kemampuan tetapi juga ditentukan oleh faktor lain yang memiliki hubungan dengan kondisi daerah bersangkutan. Sebab itu, ada dua faktor yang akan mempengaruhi kehidupan politik lokal dalam masyarakat Indonesia yaitu 1) sistem kultural dan 2) kepercayaan.

Dalam pandangan ini, sebagaimana dipaparkan oleh M.A Thalib dan M Akbar Ali Khan (2013: 263-264), bahwa secara konseptual otonomi daerah cenderung menjadi sinonim dengan kebebasan suatu lokalitas untuk melakukan penentuan nasib sendiri atau demokrasi lokal. Kemudian, kontrol pemerintah biasanya dipaksakan ke dalam tindakan untuk menjamin efisiensi dan ekonomi. Baik secara hukum dan moral, pemerintah berkewajiban untuk mengamankan keseragaman standar di seluruh bagian negara. Dalam kata lain,

tingkat otonomi dan kontrol tergantung pada pola pemerintah daerah. Salah satu contoh dalam hal ini adalah pola Perancis dicirikan sebagai bagian dari organisasi kesatuan dengan hirarki provinsi, kabupaten, kecamatan, dan komune dalam rantai komando eksekutif yang ketat dari atas ke bawah, membuat konsesi terbatas pada dewan perwakilan dan demokrasi lokal.

Ringkasnya, ada banyak dari negara-negara berkembang yang melihat pola ini sebagai dasar untuk dipedomani. Beberapa dari mereka mengadopsi salah satu pola atau kombinasi dari pola-pola yang diatur dalam hukum. Tetapi karena tidak adanya tradisi yang kuat yang dapat mendukung pertumbuhan dan perkembangan lembaga-lembaga stempat yang berpemerintahan sendiri, maka tingkat otonomi dari otoritas lokal bervariasi karena sistem politik, ekonomi, sejarah, budaya, geografi, dan sebagainya dari negara yang bersangkutan.

Namun semua itu, diperlukan guna memberikan arti bernegara bahwa kehidupan tradisional sudah mulai disinergiskan dengan aktivitas yang mengarah kepada kepentingan nasional di era globalisasi, sehingga mau tak mau, suka atau tak suka telah masuk ke dalam arena globalisasi, berhenti sedikit saja akan tergerus arus tersebut. Artinya, dalam program pembangunan lokal maupun nasional harus diintegrasikan, kemudian harus berdampak pada stabilitas internal. Hal ini, tentunya memerlukan peran dari pemerintah pusat, dan pada saat yang sama peran pemerintah daerah (propinsi ataupun kabupaten dan kota) sangat dibutuhkan. Karena kurangnya sumber yang tersedia ditingkat lokal, maka pemerintah lokal pada saat ini mendapat peran penting dan akses dari struktur pemerintah pusat.

Untuk itu, demi mewujudkan melalui kebijakan pemerintah pusat yang akan didesentralisasikan pada pemerintah lokal yang merupakan

otoritas daerah untuk menyatukan berbagai kepentingan, maka tujuan dan kemampuan dalam pembangunan daerah melalui program pembangunan. Sehingga dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan kesadaran pemerintah lokal akan alokasi sumber-sumber daya dan tidak bergantung kepada pemerintah pusat semata.

Dampak dari itu semua tentunya memiliki arti penting bagi pembangunan pemandirian pemerintahan lokal, meski yang muncul berbagai agenda pemekaran wilayah namun itu semua merupakan eksis dari demokrasi yang tengah dibangun bangsa ini. Sangat kontras, ketika hegemoni negara yang dipraktikkan masa Orde Baru yang memarginalkan masyarakat lokal. Dengan demikian, diperlukan revitalisasi (diberi penguatan kembali) sehingga dapat diakomodasi dan diakses dalam pelaksanaan pembangunan.

Pada pandangan lain, sebagaimana dijelaskan oleh Ubed Abdilah S (2002: 72) bahwa penguatan politik lokal atau identitas lokal harus dipahami sebagai salah satu kekuatan perekat integrasi nasional dan kekuatan yang memperlancar pembangunan. Revitalisasi identitas lokal dilakukan dalam tataran institusi, status, dan peran seperti Krama adat, lembaga adat yang ditopang oleh aturan-aturan adat secara arif dan bijaksana. Jadi dapat dipahami bahwa dengan munculnya agenda pemekaran wilayah atas dasar asumsi-asumsi etnisitas yang lebih spesifik salah satu indikasi penguatan identitas terhadap wacana demokrasi lokal. Masyarakat Indonesia kaya akan identitas kelompok etnis, membutuhkan pemahaman yang serius dalam membangun kerangka interaksi politik yang toleran, yang dalam potensinya bisa memperkuat pluralisme. Sementara itu, bahwa heterogenitas itu sendiri bukan merupakan suatu halangan. Dia merupakan bagian terpenting yang

tidak dapat dipisahkan dari arti “berbangsa dan bernegara” yang sesungguhnya.

Dilihat dari sudut pandang politik, bagaimana memanfaatkan pintu pemberian otonomi daerah tersebut sehingga menjadi sebuah jalan masuk bagi demokratisasi dan partisipasi rakyat, agar sejajar antara pemerintahan lokal dengan pertumbuhan otoritas pemerintah pusat yang melakukan stabilitas ekonomi, sosial dan politik serta meningkatkan partisipasi dalam program pembangunan (M Morfit, 1986: 21). Oleh karena itu, usaha yang dilakukan pemerintah pusat dalam menangani masalah yang ada di daerah adalah memperkuat posisi pemerintah daerah, ini semua terkait dengan desentralisasi yang dilakukan. Dengan demikian, akan menunjukkan betapa pentingnya peran pemerintah di aras lokal/daerah dalam melaksanakan pembangunan di daerahnya masing-masing.

Ketika konteks demokrasi lokal diwujudkan, maka semakin besar otonomi suatu pemerintah daerah, baik dalam arti kewenangan membuat keputusan maupun kewenangan keuangan, akan makin besar pula derajat proses politik yang khas lokal (*local politics*). Maka dengan kondisi tersebut, dapat disimpulkan yakni; *Pertama*, makin besar otonomi lokal yang diberikan, maka semakin besar pula proses demokratisasi dan politik lokal yang muncul di daerah. *Kedua*, semakin intensif peran elit masyarakat, maka semakin berkembang pula dinamika sosial politik di daerah yang bersangkutan. *Ketiga*, semakin dinamis proses demokratisasi maka semakin dinamis pula perkembangan politik lokal di daerah.

V. Penutup

Begitu pentingnya, dengan mempertimbangkan desentralisasi dalam konteks otonomi kekuasaan yang lebih luas adalah mungkin untuk melihat otonomi dari

pemerintah lokal dan regional sebagai bagian konskuensi dari keputusan pusat untuk membatasi kewenangan lokal, sebagian dari struktur kekuasaan yang membatasi agenda aksi politik yang sah dan sebagian dari struktur hubungan sosial di mana lembaga negara dirancang untuk mempertahankan. Dalam penjelasan inilah bahwa pemerintah lokal dan daerah adalah arena yang layak untuk partisipasi politik kelompok yang kurang mampu. Ini hanyalah untuk menegaskan bahwa setiap kendala formal pada penggunaan kewenangan pemerintahan akan mencerminkan pola yang lebih luas dan lebih kompleks dari dominasi.

Dana perimbangan pusat untuk daerah tetap harus sebanding dengan yang diserap pusat dari daerah tersebut agar pemanfaatan dana tersebut dapat memaksimalkan kesejahteraan rakyatnya di daerah. Tanpa ada *good governance*, dana tersebut akan menguap dan tidak bisa menyejahterakan rakyat daerah dan akan menjadi ancaman terbesar bagi integrasi nasional karena hal itu cenderung menimbulkan kekecewaan daerah terhadap pusat hingga menyebabkan adanya konflik yang bersifat vertikal. Bila ancaman tersebut tidak segera diatasi, disintegrasi bangsa akan terus membayangi negeri ini, karena selain perjuangan dan gerakan ke arah otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab, hal itu merupakan kepentingan pemerintah lokal dalam memperjuangkan kemerdekaan bagi wilayahnya. Otonomi daerah yang dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Sebagaimana dalam penjelasan sejak dari UU No.22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004, dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang perimbangan Keuangan Pemerintah pusat dan Daerah bahwa dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan,

pelayanan masyarakat dan pembangunan, maka pemerintah suatu negara pada hakekatnya mengemban tiga fungsi utama yaitu fungsi-fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi. Fungsi alokasi antara lain meliputi sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat. Fungsi distribusi meliputi antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan. Dan fungsi stabilisasi yang meliputi, antara lain, pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter.

Dalam konteks analisis tersebut, dapat dipahami bahwa analisis demokrasi lokal, yaitu di mana partisipasi masyarakat dan pemerintahan sendiri yang mengakibatkan ketidaksetaraan kekayaan dan kekuasaan lokal. Maka dari itu, desentralisasi dapat dinilai secara berbeda, tergantung pada apakah itu memperkuat posisi mereka yang sudah dominan dalam masyarakat lokal atau berfungsi untuk meningkatkan kekuatan politik kelas yang sampai sekarang mengalami eksploitasi.

Seharusnya, desentralisasi dan pembangunan sebaiknya mengembangkan pemerintahan lokal sendiri, disebabkan di banyak negara dan banyak pemerintah masyarakat desa merupakan pemerintah konservatif. Di desa-desa dan kota-kota di mana kekuatan ekonomi dan sosial sangat hirarkis, pemerintah daerah cenderung didominasi oleh tuan rumah dan pemilik lain dari kekuatan ekonomi. Artinya, jika seperti yang sering terjadi, mereka tidak memegang jabatan pemerintah, mereka sering efektif mempengaruhi pemilihan pejabat. Menjadi pemerintah konservatif, pemerintah desa kemungkinan akan menolak kesempatan untuk memperluas layanan kepada masyarakat umum dan meningkatkan pengaturan mereka yang memiliki kekuatan ekonomi atau status yang tinggi secara tradisional.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdilah S., Ubed. 2002. *Politik Identitas Etnis: Pergulatan Tanda Tanpa Identitas*, Magelang: Indonesiatara.
- Anderson, Benedict, ed. 2001. *Violence and the State in Suharto's Indonesia*, Ithaca: Southeast Asia Program, Cornell University.
- Bird, Richard M. dan Vaillancourt. Francois. 2000. *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Conyer, D. 1984. *Decentralisation and Development: a Review of Literature. Public Administration and Development*. Jakarta: UGM Press.
- Diamond, Larry. 2003. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Yogyakarta: IRE Press.
- Djohan, Djohermansyah. 2006. *Mengkaji Kembali Konsep Pemekaran Daerah Otonom*. Blue Print Otonomi Daerah Indonesia. Jakarta: YHB Center.
- Djohan, Djohermansyah. 2014. *Merajut Otonomi Daerah Pada Era Reformasi (Kasus Indonesia)*. Jakarta: IKAPTK.
- Djojosoekarto, Agung Dkk, (ed.). 2004. *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*. Jakarta: Adeksi.
- Dwiatmoko, Arif. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Demokrasi (Telaah Terhadap UU No 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*. Jakarta: YBH Cenetr.
- Dwipayana, Ari. 2006. *Desentralisasi, dan Demokrasi: Upaya Mendorong Pembaharuan Desa*. Blue Print Otonomi Daerah Indonesia. Jakarta: YHB Center.
- Davey, K.J. 1988. *Pembiayaan Pemerintah Daerah: Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*. UI Press: Jakarta.
- Devas, Nick., dkk. 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: UI-Press.
- Gaffar, Afan, dkk. 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustakan Pelajar.
- Gidden, Anthony. 2000. *Jalan Ketiga, Pembaruan Demokrasi Sosial*. terj. Ketut Arya Mahardika. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Eko, Sutoro. 2003. *Transisi Demokrasi Indonesia: Runtuhnya Rezim Orde Baru*. Yogyakarta: APMD Press.
- Hadiz, V. R. 2003. *Decentralisation and Democracy In Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives*. Southeast Asia Research Centre working Paper Series No. 47.
- Hulme, Turner dan Turner, Mark. 1997. *Governance, Administration, and Development*. London: McMillan Press.
- Hardjosoekarto. 2002. *Hubungan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jurnal Administrasi Negara Vol. II No. 2. 2002.
- Huntington, Samuel. 2005. *Who Are We? America's Great Debate*. London: Free Press.
- Klinken, Gerry Van. 2007. *Perang Kota Kecil*. Jakarta : YOI dan KITLV-Jakarta.
- Laporan Riset PLOD, 2005. *Rapid Assesment on Pilkada 2005*, Jakarta: PLOD.
- Liang, Gie. 1968. *Sejarah Pertumbuhan Pemerintahan daerah di Indonesia*. Jilid .1. Jakarta: Gunung Agung.
- Linz, Juan. J. 2001. "Democracy, Multinationalism, and Federalism" dalam William Liddle (ed). *Crafting Indonesian Democracy*. Bandung: Mizan.
- Laica, Marzuki. 2007. "Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI". dalam *Jurnal Konstitusi*. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- Marijan, Kacung. 2006. *Demokratisasi Di Daerah: Pelajaran dari pilkada secara langsung*. Surabaya: PusDeHAM.

- Migdal, Joel. 2001. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge University Press.
- Morfit, M., 1986. "Strengthening the Capacities of Local Government : Policies and Constraints", in Mac Andrew (ed). *Central Government and Development in Indonesia*. Singapore: Oxford University Press.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: ANDI.
- Naskah Diseminasi. 2010. *Model Implementasi Desentralisasi Asimetris Yang Mnesejhaterakan*. Yogyakarta: JPP UGM dan TIFA.
- Noor, Isran. 2002. *Politik Ekonomi Daerah Untuk Penguatan NKRI*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Prasojo, Eko. 2006. *Otonomi Daerah, Pilkada Langsung, dan Democratic Decentralisation: Blue Print Otonomi Daerah Indonesia*. Jakarta: YHB Center.
- Pratikno. 2002. *Keuangan Daerah: Manajemen dan Kebijakan*. Yogyakarta: MAP-UGM: Yogyakarta.
- Rasyid, M. R. 2000. *Principles of Regional Autonomy Policy Toward a Democraic and Prosperous Indonesia*. Jakarta: MIPI.
- Rasyid, Ryaas, Affan Gaffar, dan Syaukani. 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan PUSKAP.
- Retnaningsih, Ning, dkk. (ed.). 2008. *Penataan Daerah (Territorial Reform) dan Dinamikanya*. Salatiga: Percik.
- Riwu Kaho, Josef. 1998. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*. Jakarta: Rajawali Press.
- Rondinelli, D.A, and Cheema, G.S (ed.). 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Cuntries*. Baverly-Hills: Sage Publication.
- Robinson, R, dan Hadiz, V.R. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The politics of Oligarchy in an Age of Market*. London: Routledge.
- Sahdan, Haboddin, Dkk (Ed.). 2008. *Negara Dalam Pilkada*. Yogyakarta: IPD Press.
- Said, M. Mas'ud. 2005. *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang.
- Subandi, Baban. Dkk (ed.). 2006. *Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan Daerah*. Bandung: HUMANIORA.
- Sinaga, Obasatar. 2010. *Otonomi Daerah Dan Kebijakan Publik Implementasi Kerjasama Internasional*. Bandung:Lepsindo.
- Sjamsudin, Nazarudin. 1989. *Integrasi Politik di Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Shah, Anwar, and Qureshi, Zia. 1994. *Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia*, Washington D.C.: The World Bank.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia.
- Smith, C, Brian. 2012. *Decentralization: The Territorial Dimension Of The State*. Terjemahan. Jakarta: MIPI.
- Thalib, MA dan Ali Khan, 2013. *Akbar, Mohd, Theory of Local Government*. Terjemahan MIPI. Jakarta: MIPI.
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah