Diagnosa Kekacauan Sosial di Daerah (Studi Pengembangan Potensi Usaha Kepala Keluarga Miskin di Kota Pare-Pare) (235-250)

Oleh: Rudi Hardi

Peranan Perempuan dalam Pembangunan Kesejahteraan Keluarga (Khusus Perempuan Penjual di Pasar Sentral Pangkajene Sidenreng Rappang) (251-266)

Oleh: Adnan Ma'ruf

Analisis Krisis Tersembunyi dalam Implementasi Desentralisasi Pembangunan dan Pemerintahan Daerah (267-282)

Oleh: Muhlis Madani

Pengendalian Konflik dalam Masyarakat Majemuk di Perkotaan (283-294)

Oleh: Muhammad Idris

Keterkaitan Sistem Informasi terhadap Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi (295-308)

Oleh: Muhammad Ikram Idrus

Restrukturisasi Organisasi Dinas Daerah Pemerintah Kabupaten Bulukumba (309-326)

Oleh: Burhanuddin dan A. Nuraeni Aksa

Etika Seksualitas dalam Pandangan Agama Islam (327-340)

Oleh: Indriati Amirullah

Pengelolaan Administrasi Kepegawaian pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bulukumba (341-357)

Oleh: Samsir Rahim

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAKASSAR

Otonomi Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial	Volume 1	Nomor 3	Halaman 235-357	Makassar Desember 2006	ISSN 1907-3410
---------------------------------------	----------	---------	--------------------	---------------------------	-------------------

otonomi

ISSN : 1907-3410

Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial

Volume 1 Nomor 1 April 2006

Otonomi Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial adalah wadah informasi bidang ilmu-ilmu sosial berupa artikel hasil penelitian ilmu sosial, studi kepustakaan maupun tulisan ilmiah ilmu sosial lainnya. Terbit pertama kali pada Bulan April 2006 dengan frekuensi terbit tiga kali setahun pada bulan April, Agustus dan Desember.

Penasihat : Drs. Irwan Akib, M.Pd. (Rektor Unismuh Makassar)
Drs. Muhlis Madani, M.Si. (Dekan Fisipol Unismuh)

Ketua Penyunting : Drs. Abdul Mahsyar, M.Si.]
Wkl. Ket.Penyunting : Syamsir Rahim, S.Sos. M.Si.]
Penyunting Ahli : Prof. DR. H.M. Tahir Kasnawi, M.S. (Universitas Hasanuddin)
DR. Zainuddin MM., M.Si., S.Psi. (Univ. Muhammadiyah Jember)
DR. Rahmat, M.Si. (Universitas Hasanuddin)
DR. Rahman Rahim, M.Si. (Unismuh Makassar)

Penyunting Pelaksana : Drs. Muhammad Idris, M.Si.
(Managing Editor) Drs. Muhammad Tahir, M.Si.
Drs. Djaelan Usman, M.Si.
Dra. Hj. Muhajirah Hasanuddin, M.Si.
Dra. Hj. Fatmawati, M.Si.

Distribusi dan Pemasaran: Adnan Ma'ruf, S.Sos., M.Si.
Keseekretariatan : Agus Hidayat, S.E.
Sabria

Penerbit dan Alamat Redaksi:

Penerbit: Otonomi Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar.

Dekan: Drs. Muhlis Madani, M.Si.

Alamat : Kantor Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Gedung F)
Kampus Universitas Muhammadiyah Makassar Jl. Sultan Alauddin Km.7
Makassar 90221. Telepon 0411-866972 Psw.25. Fax: 0411-865588

E-mail: mahsyar68@yahoo.com

Naskah dikirim ke redaksi dibuat dalam format MSWord print out disertai CD/disket (Petunjuk penulisan naskah lihat pada halaman kulit belakang)

otonomi

Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial

Volume 1 Nomor 3 Desember 2006

DAFTAR ISI

Daftar Isi
Dari Redaksi

Diagnosa Kekacauan Sosial di Daerah (Studi Pengembangan Potensi Usaha Kepala Keluarga Miskin di Kota Pare-Pare) (235-250)

Oleh: Rudi Hardi

Peranan Perempuan dalam Pembangunan Kesejahteraan Keluarga (Khusus Perempuan Penjual di Pasar Sentral Pangkajene Sidenreng Rappang) (251-266)

Oleh: Adnan Ma'ruf

Analisis Krisis Tersembunyi dalam Implementasi Desentralisasi Pembangunan dan Pemerintahan Daerah (267-282)

Oleh: Muhlis Madani

Pengendalian Konflik dalam Masyarakat Majemuk di Perkotaan (283-294)

Oleh: Muhammad Idris

Keterkaitan Sistem Informasi terhadap Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi (295-308)

Oleh: Muhammad Ikram Idrus

Restrukturisasi Organisasi Dinas Daerah Pemerintah Kabupaten Bulukumba (309-326)

Oleh: Burhanuddin dan A.Nuraeni Aksa

Etika Seksualitas dalam Pandangan Agama Islam (327-340)

Oleh: Indriati Amirullah

Pengelolaan Administrasi Kepegawaian pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bulukumba (341-357)

Oleh: Samsir Rahim

DARI REDAKSI

Assalamu Alaikum Wr. Wb.

Puji syukur yang tiada hentinya dipanjatkan kepada Allah SWT. Karena atas segala ridhonyalah sehingga usaha yang dilaksanakan ini dapat terwujud sebagaimana yang diharapkan.

Alhamdulillah, tidak terasa penerbitan **OTONOMI Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial** sudah memasuki usia setahun dimana pada Volume kesatu ini sudah diterbitkan tiga edisi secara kontinyu sesuai dengan jadwal penerbitan yang telah ditetapkan. Kelancaran penerbitan berkala ini dapat terlaksana karena dukungan dari berbagai pihak yaitu adanya kepercayaan dari para penulis untuk diterbitkan naskahnya, dan dukungan dari pimpinan Universitas Muhammadiyah Makassar dan Pimpinan Fisipol Unismuh Makassar yang senantiasa memberikan motivasi kepada para redaktur. Insya Allah pada penerbitan edisi berikutnya sudah dimulai pada Volume kedua.

Naskah yang dimuat pada edisi ini masih berkisar pada masalah-masalah sosial yang lagi aktual, antara lain kajian-kajian mengenai konflik sosial, pemberdayaan masyarakat, dan kelembagaan pemerintahan. Semoga naskah yang dimuat dapat memenuhi kebutuhan para pembaca. Disadari bahwa masih dijumpai kekurangan dalam penerbitan ini, olehnya itu diharapkan kritikan untuk penyempurnaannya dimasa yang akan datang.

Wassalamu Alaikum Wr. Wb.

Makassar, Desember 2006

Penyunting

**ANALISIS KRISIS TERSEMBUNYI
DALAM IMPLEMENTASI DESENTRALISASI
PEMBANGUNAN DAN PEMERINTAHAN DAERAH**

Muhlis Madani
Dosen Fisipol Unismuh Makassar

ABSTRAK

Penerapan otonomi daerah sejak berlakunya sistem pemerintahan yang otonom masih dijumpai adanya berbagai krisis dalam hal implementasi desentralisasi pembangunan dan pemerintahan daerah. Pembangunan yang sangat tersentralisasi ini memunculkan suatu visi pembangunan yang teknokratik, mengakibatkan munculnya berbagai permasalahan seperti birokratik, menciptakan biaya-biaya administratif yang tinggi, korupsi, dan juga menjadi pendorong berbagai manipulasi politik, termasuk pada tingkatan pemerintahan daerah. Ekses krisis dalam proses pembangunan daerah dan otonomi terlihat pada adanya pembengkakan struktur, politisasi, dan egosentrisme.

Kata Kunci: Krisis, Pembangunan, Desentralisasi, Pemerintahan

Pendahuluan

Dewasa ini terdapat berbagai ragam tuntutan dan kecenderungan untuk menerapkan prinsip-prinsip dan semangat desentralisasi di Indonesia, seiring dengan semakin kuatnya kelembagaan pemerintahan dan institusi lokal dalam proses pembangunan daerahnya sendiri. Pembangunan daerah dalam pandangan para pakar akan memiliki beberapa keuntungan dan juga sebagian memunculkan berbagai kendala dan krisis, seperti diungkap oleh BC. Smith (2002), sebagai *constraint in local development*.

Selain itu, selama ini penerapan prinsip desentralisasi sebagai bagian daripada pembangunan daerah adalah masih mengarah pada pembentukan pemerintahan daerah yang otonom. Gejala penempatan konsep otonomi seperti ini, menurut Rulland

(1993), diletakkan dalam proporsi yang kurang tepat. Kesalahan pemahaman konseptual terjadi karena sejauh ini otonomi daerah dalam perspektif pembangunan daerah diartikan sebagai suatu kondisi dalam masyarakat yang dapat mencukupi kebutuhannya sendiri dan bebas dari pengaruh pihak luar (Rulland, 1993). Serta merta hal ini menimbulkan krisis bagi proses pembangunan di daerah pada tahapan lebih lanjut.

Dalam berbagai literatur, konotasi otonomi daerah diartikan sebagai kebebasan dari kontrol eksternal (misalnya dari pemerintah pusat) dan minimalnya intervensi dari negara terhadap urusan-urusan lokal. Pemahaman ini sesungguhnya adalah ide yang rancu dan berakar pada teori liberal tradisional. Ide ini memandang bahwa otonomi merupakan manifestasi dari kedaulatan. Berbagai studi tentang otonomi daerah, khususnya di dunia ketiga mengoperasionalkan otonomi daerah dari dua sudut pandang. *Pertama*, otonomi daerah dilihat sebagai fungsi-fungsi dan kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah lokal oleh pemerintah pusat (otonomi legal dan fungsional). *Kedua*, otonomi daerah dilihat sebagai dukungan sumber daya kepada daerah (otonomi keuangan).

Sesuai dengan pandangan di atas konsep otonomi ini sudah tidak relevan lagi untuk dijadikan alat analisis untuk memahami persoalan otonomi daerah. Sebab sebagaimana dikemukakan oleh Clark (1985) tidak ada satu pun masyarakat yang sama sekali otonom dan benar-benar dapat menggantungkan nasib pada dirinya sendiri.

Seharusnya pada saat perubahan sosial, ekonomi, politik, dan teknologi berubah dengan cepat dan pada saat negara semakin terdiferensiasi seperti saat ini, konsep otonomi daerah sudah mencerminkan partisipasi masyarakat. Berbagai kondisi ini juga sesuai untuk pengembangan konsep otonomi daerah yang memiliki keterkaitan (linkage) dengan berbagai sektor privat dan elemen-elemen masyarakat, yang juga mengandung makna sebagai upaya memperkuat prinsip "civil society" dalam masyarakat. (UNDP, 2002). Walaupun para ahli masih percaya bahwa linkage yang saling tergantung akan mempercepat

sentralisasi, namun diyakini pula bahwa linkage ini akan memberi kesempatan bagi otonomi daerah yang lebih besar. Dengan demikian konsep otonomi daerah harus memasukkan tiga dimensi sekaligus. Pertama, dimensi legal-institusional. Kedua, dimensi sumber daya dan ketiga, dimensi keterkaitan (Rulland, 1990).

Perspektif otonomi dan pembangunan daerah haruslah dapat diperluas makna dan substansinya. Pemerintah daerah harus memperkuat linkage dan mengintegrasikan diri dengan seluruh kelompok sosial yang ada di dalam masyarakat. Diharapkan kelompok-kelompok tersebut secara teratur berinteraksi dengan pemerintah daerah, dan secara bertahap dapat meningkatkan otonomi daerah.

Pertama, kelompok-kelompok tersebut, dapat menyediakan berbagai keahlian, informasi, data, layanan-layanan, keuangan, dan sumber daya organisasi kepada pemerintahan lokal. Bantuan tersebut mungkin merupakan hasil dari hubungan yang teratur, resmi dan terinstitusionalisasi antara masing-masing kelompok dengan pemerintah lokal, atau merupakan produk dari konsultasi informasi atas dasar ad hoc sesuai dengan kebutuhan. Partisipasi kelompok-kelompok masyarakat, kelompok-kelompok kepentingan, organisasi-organisasi pembangunan non pemerintah, dan bahkan gerakan-gerakan sosial bisa menyediakan informasi bagi pejabat-pejabat pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan.

Kedua, kelompok-kelompok sosial tersebut memberikan kemungkinan yang lebih luas bagi partisipasi politik pada tingkat lokal. Kelompok-kelompok yang secara politik aktif, kelompok-kelompok kepentingan, lembaga-lembaga swadaya masyarakat dan gerakan-gerakan sosial memiliki potensi untuk mempengaruhi para elit dalam struktur pemerintahan. Kelompok-kelompok tersebut tidak hanya meningkatkan kompleksitas struktur kekuasaan lokal, tetapi juga dapat menjadi kekuatan penyeimbang terhadap konsentrasi kelompok-kelompok bentukan pemerintah di daerah. Pluralisme kelompok selanjutnya bisa menjadi saluran bagi mobilitas aktor-aktor politik baru untuk naik ke jenjang yang lebih tinggi, karena kelompok-kelompok sering

menjadi dasar organisasi bagi politisi-politisi lokal. Munculnya kelompok-kelompok dan asosiasi juga memberikan perlindungan pada berbagai kepentingan yang dengan demikian mengarah pada semakin luasnya basis sosial kepemimpinan lokal.

Conceptual Discussion dan Normative

Pada pokoknya krisis tersembunyi adalah suatu konsep yang seringkali dikonotasikan dengan makna negatif dari suatu aktifitas desentralisasi dan proses pembangunan daerah yang dalam empat tahun terakhir menjadi hangat dibicarakan di semua level kehidupan di Indonesia. Krisis tersembunyi mengandung pengertian bahwa telah terjadi eksekusi yang dikhawatirkan akan dapat menjadi faktor penghambat atau dengan kata lain "boomerang" yang justru dapat menggagalkan usaha-usaha pembangunan yang dilakukan di tingkat daerah. Pengertian ini akan diarahkan pada pembahasan yang lebih spesifik berkenaan dengan kehadiran kelembagaan lokal sebagai partner pemerintah daerah dalam proses pembangunan daerah yang kini dirasakan dampaknya yang cukup mempunyai peranan yang cukup strategis.

Berbagai literatur berkaitan dengan kelembagaan lokal yang dipublikasikan pada tahun-tahun terakhir ini selalu dikaitkan dengan meningkatnya ketidakpuasan terhadap konstelasi pembangunan yang dilakukan pemerintah dewasa ini, terutama dalam kaitannya dengan pembangunan daerah dan dalam pandangan administrasi pemerintahan lokal. Konsep asosiasi lokal ini juga muncul berkaitan dengan berkembangnya berbagai kritik, bantuan pembangunan antarnegara (*government to government*) yang masih sangat tersentralisasi. Pembangunan yang sangat tersentralisasi ini memunculkan suatu visi pembangunan yang teknokratik, mengakibatkan munculnya permasalahan-permasalahan birokratik, menciptakan biaya-biaya administratif yang tinggi, korupsi, dan juga menjadi pendorong berbagai manipulasi politik, termasuk pada tingkatan pemerintahan daerah. Karena itu banyak pengamat yang percaya bahwa bantuan pembangunan atas dasar *government to government*

tidak efisien dan tidak mampu mencapai pembangunan itu sendiri.

Berdasarkan konteks tersebut di atas, maka perdebatan yang sekarang muncul adalah mengarah pada usulan mengenai privatisasi dalam pemberian bantuan pembangunan (penyerahan lebih banyak pada lembaga non pemerintah dari pada lembaga pemerintah). Hal ini berarti akan memperluas peranan lembaga-lembaga swadaya masyarakat, kelompok-kelompok kepentingan dan gerakan-gerakan sosial sebagai agen dan sekaligus sebagai katalis bagi perubahan sosial-ekonomi. Asumsinya adalah bahwa berbagai jenis asosiasi lokal ini secara politik lebih independen, lebih mengakar, lebih dekat dengan target atau sasaran dan berorientasi pada kebutuhan dasar, lebih tidak birokratis, lebih inovatif dan lebih terkait dengan komitmen sosial dan motif-motif sukarela (altruistik).

Pada saat kemunculannya, pusat perhatian konsep ini diarahkan pada 4 (empat) tema utama (Rulland, 1993). *Pertama*, apakah tipe-tipe tertentu dari organisasi sosial seperti lembaga-lembaga swadaya masyarakat dan gerakan sosial merupakan agen revolusi atau perubahan sosial? *Kedua*, haruskah mereka disponsori oleh negara atau hanya merupakan lembaga yang otonom. *Ketiga*, sejauhmana kelompok-kelompok sosial seperti organisasi masyarakat, kelompok kepentingan, lembaga-lembaga swadaya masyarakat dan gerakan-gerakan sosial dapat berfungsi sebagai penghantar untuk terjadinya partisipasi politik yang lebih besar dan sebagai fasilitator dalam suatu masyarakat yang majemuk. Dan *keempat*, sejauhmanakah mereka dapat berfungsi sebagai penghantar dalam kebijakan pembangunan?

Pada intinya tema pertama mempersoalkan peran kelembagaan lokal dalam pemerataan pembangunan. Menurut para Marxist-radikal, kelembagaan lokal merupakan alat kelas bawah untuk membangun model pembangunan alternatif yang selama ini didominasi oleh struktur kota. Akan tetapi sekelompok ilmuwan lain menganggap pendapat ini tidak tepat. Sebab, dalam konteks politik kekuasaan selalu saja ada hambatan yang dapat mencegah orang-orang miskin menjadi faktor penentu dalam

pemerataan kekuasaan di perkotaan. Mereka hanya dapat berjuang bila mengintegrasikan dirinya dengan jaringan-jaringan klientisme yang terkait dengan negara. Gerakan ini harus dilihat sebagai suatu bentuk pilihan rasional (Castell, 1983) Strategi untuk mengakui struktur kekuasaan yang ada dan selalu berusaha melakukan tawar-menawar dikritik oleh para marxist-radikal. Para marxist menganggap bahwa gejala ini merupakan suatu kecenderungan untuk mengubah kesadaran kelompok-kelompok masyarakat, yang pada gilirannya mampu menekan potensi revolusioner kelas bawah (Rulland, 1984).

Sedangkan tema kedua berada dalam konteks pertanyaan mengenai kaitan (*linkage*) antara negara dengan kelompok-kelompok non pemerintah. UU Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pada hakekatnya juga menyiratkan suatu makna penting akan perlunya kerjasama (*partnership*) antar berbagai pihak dalam proses pembangunan daerah dan desentralisasi.

Perdebatan ini juga didorong oleh kecenderungan berbagai kelembagaan lokal untuk melakukan interaksi, baik secara sukarela maupun tidak dengan negara, dalam strategi mencapai tujuan mereka. Pada sisi lain, rezim yang berkuasa selalu berusaha untuk menciptakan jaringan organisasi akar rumput, yang dapat mendorong peningkatan kinerja kelembagaan lokal, menyumbang terhadap peningkatan pelayanan masyarakat, dan pada gilirannya akan digunakan oleh negara untuk melegitimasi sistem politik, memobilisasi penduduk untuk kepentingannya dan untuk membangun sebuah jaringan cendekiawan sambil digunakan pula untuk menekan oposan-oposon politiknya (Aquino, 1997).

Apabila persoalan linkage dikhawatirkan hanya menjadi instrumen negara, maka tema ketiga selalu diiringi oleh harapan kontribusinya terhadap demokratisasi dunia ketiga. (William, 1981). Berbagai literatur yang terkait dengan tema ini mengarahkan penelitiannya pada peranan kelompok-kelompok sosial dalam peranannya pada rekrutmen kepemimpinan, sosialisasi politik, dan juga menekankan pada aktor dalam

pembuatan keputusan di perkotaan. Dalam studi semacam ini, asosiasi lokal dilihat sebagai suatu alat yang dapat memperluas keterwakilan masyarakat dan pada saat yang bersamaan dapat menekan arogansi birokrasi.

Kelembagaan Lokal, Pemerintah Daerah dan Pola Hubungannya dalam Perspektif Krisis Pembangunan Daerah

Berdasarkan beberapa pandangan para pakar di atas dapat dirumuskan setidaknya terdapat 3 (tiga) aspek yang harus dicermati sebelum membuat model pemberdayaan kelembagaan lokal, yaitu:

1. Aspek yang terkait dengan asosiasi lokal,
2. Aspek yang berkaitan dengan pemerintah daerah,
3. Aspek pola hubungan kelembagaan lokal dengan pemerintah daerah.

Dua aspek pertama merupakan masalah yang dihadapi oleh lembaga yang bersangkutan secara internal, baik yang berupa kelembagaan maupun non kelembagaan. Sementara aspek terakhir merupakan masalah-masalah yang muncul baik karena adanya berbagai kendala internal kelembagaan lokal maupun bagi pihak pemerintah daerah itu sendiri, ataupun kendala-kendala yang berasal dari luar. Kendala eksternal ini dapat berupa persoalan-persoalan objektif, misalnya kebutuhan terhadap lembaga perantara; atau yang bersifat subjektif, misalnya perbedaan orientasi kerja sama.

Pihak Pemerintah daerah masih berpegang pada asas legalitas karena Pemerintah daerah bertumpu pada pendekatan korporatis. Pendekatan ini bertumpu pada perspektif manajerial yang menekankan aktivitas strategi birokrasi dan kebijakan elit negara atas semua kekuatan di luar negara. Negara otonom dan independen, bahkan dari semua kelompok kepentingan yang didukungnya. Pemerintah mempraktekkan jurus-jurus korporatis karena dianggapnya merupakan strategi yang tepat untuk melaksanakan pembangunan. Pemerintah memprakarsai pembentukan organisasi-organisasi dalam rangka memudahkan proses pengawasan yang dianggapnya sangat penting dalam

pembangunan. Korporatisme memang memaksa masyarakat, sehingga otonomi dan peranan politik masyarakat dibatasi.

Dalam kaitan ini, berbagai organisasi korporatis yang berada di daerah penelitian menunjukkan adanya campur tangan pemerintah dalam semua bidang kelembagaan lokal. Mulai dari program, pengurus, pendanaan hingga pengawasan, kepentingan yang diwakilinya adalah kepentingan pemerintah, dan kurang atau tidak berakar pada masyarakat. Berbagai aspek ini berbeda dengan kelembagaan non korporasi. Kelembagaan non korporasi dibentuk berdasarkan kepentingan masyarakat tanpa ada campur tangan pemerintah, pengurusnya sendiri ditentukan oleh masyarakat, program-programnya dibuat berdasarkan kepentingan anggota dan pendanaan berdasarkan kemampuan kelembagaan itu sendiri.

1. Beberapa Bentuk Krisis dalam Proses Pembangunan Daerah

Dalam pandangan Sidik dalam *Indonesia's imbalance decentralization* mengungkap krisis tersembunyi berkenaan dengan pelaksanaan pembangunan daerah adalah.... *Collusion among interest groups can be more cohesive at the local level than the national and it usually more difficult to break*. Oleh karena dalam perspektif pembangunan daerah kemampuan daerah tidaklah sama, dan ditambah lagi kepentingan yang sangat variatif dari seluruh kelompok kepentingan atau kelembagaan lokal, menyebabkan bahwa pada umumnya kolusi antar kelembagaan itu bisa saja terjadi dan bila terjadi sangat sulit diselesaikan dalam kadar pemerintahan daerah. Pada kalimat lain Sidik mengungkap bahwa . . . *could also undermine the potensial economic externalities seperti pollution-generating activities in one region create external diseconomies in others, etc.*

World Bank (2001) also warned yang mengungkap bahwa resiko dan krisis yang dapat ditimbulkan oleh prinsip pembangunan daerah dan desentralisasi adalah:

- a. *macro economic stability is threatened* : disebabkan oleh rendahnya disiplin pada tingkat daerah, menghasilkan utang pemerintah yang cukup tinggi
- b. *inefficient service provision at local level*: disebabkan oleh terjadinya korupsi dalam desentralisasi, staf yang tidak cakap dan pengeluaran yang tidak terkontrol.
- c. *Unequal development opportunities for regions* berkenaan dengan perbedaan biaya pelayanan dalam daerah tersebut dan rendahnya komitmen pemerintahan desentralistik dalam hal pengurangan kemiskinan.
- d. *New-line of conflict or exacerbation of on going conflicts, even hostilities.*

Namun rupanya berbagai kondisi sosial ekonomi dan politik juga turut mendorong kelangkaan sumber daya manusia ini. Salah satu contohnya masih dijumpai anggapan dari pihak Pemerintah daerah bahwa kelembagaan lokal adalah merupakan unsure saingannya. Inilah yang menjadi krisis utama dalam rangka meningkatkan kerjasama kelembagaan local dalam era desentralisasi dan pembangunan daerah.

Penerapatan gaya kepemimpinan *paternalistic* di beberapa daerah dalam kerangka pembangunan daerah dan desentralisasi adalah salah satu kelemahan dan pada akhirnya bisa berkembang menjadi krisis dalam pola pelaksanaan pembangunan di daerah nantinya. Dengan gaya kepemimpinan ini menyulitkan daya kreasi para pengurus yang lain yang ada baik dalam kelembagaan pemerintahan daerah maupun kelompok kelembagaan masyarakat itu sendiri. Mereka merasa takut dan merasa tak berwenang untuk mengerjakan sesuatu. Sebaliknya, para pengurus menjadi sangat tergantung pada ketua sehingga kalau ketua berhalangan, situasi kerja menjadi lengang seolah-olah tidak ada kegiatan. Demikian yang seringkali dijumpai dalam kondisi pemerintahan di daerah dan hal ini bisa menjadi hal yang cukup berbahaya jikalau pelaksanaannya dilakukan tanpa koreksi oleh pihak pemerintah daerah. Konsekuensinya terjadi dalam hal pengambilan keputusan misalnya. Pengambilan keputusan umumnya dilakukan antar-pengurus dan kelompok kepentingan

dan tidak melibatkan anggota organisasi lain. Malah ada sebagian kecil pengambilan keputusan yang didasarkan atas otoritas ketua. Sedangkan sifat atau corak pengambilan keputusannya sangat dipengaruhi oleh karakteristik organisasi dan sifat keputusan yang akan dihasilkan.

2. Pihak Pemerintah Daerah

Berbagai persoalan kelembagaan, watak kebijakan Pemerintah daerah yang tidak transparan dan partisipatif, lemahnya profesionalisme aparat, dan sikap apriori pemerintah terhadap kelembagaan lokal, merupakan penghambat terwujudnya kerja sama dalam menyelenggarakan otonomi daerah.

a. Masalah Kelembagaan Pemerintah Daerah

Gejala birokrasi yang berbelit dan tidak praktis, kurangnya koordinasi di antara berbagai instansi Pemerintah daerah, dan tidak adanya otonomi dinas, merupakan tiga persoalan kelembagaan yang paling potensial menghambat pemberdayaan kelembagaan pada tingkat lokal.

Pemerintah Daerah terlalu banyak mengeluarkan peraturan. Bila ingin mendirikan sebuah organisasi maka bukan saja harus mendaftar, tetapi juga harus melaporkan kegiatan, melaporkan perkembangan organisasi, meminta ijin kegiatan dan mengikuti pembinaan yang dilakukan oleh kantor sosial-politik setempat. Akan tetapi hambatan birokratis ini tidak dialami oleh kelembagaan lokal yang korporatis. Kemudahan dalam hal birokrasi ini disebabkan karena pengurus aslok korporatis kenal secara pribadi dengan aparat Pemerintah daerah, juga karena program-program mereka mendukung program-program pemerintah.

Kemudahan secara politik merupakan faktor lain yang memudahkan birokrasi. Organisasi-organisasi yang berada di bawah payung pemerintah tidak akan menemui kesulitan apapun ketika berurusan dengan birokrasi. Kecenderungan ini berbeda dengan kelembagaan non korporasi. Beberapa kesulitan akan dihadapi oleh kelembagaan non-korporasi,

misalnya pemeriksaan proposal kegiatan dan legalitas yang diteliti secara bertele-tele dan surat izin yang sulit keluar.

b. Transparansi dan Partisipasi

Berbagai kebijakan Pemerintah daerah memang tidak pernah melibatkan masyarakat dan tidak pernah terbuka kepada masyarakat mengenai kebijakan atau peraturan yang dibuatnya. Selama ini Pemerintah daerah menempati posisi dominan atau sebagai pihak yang mengambil inisiatif dalam berbagai kegiatan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan pendanaan. Terlihat di sini bahwa partisipasi dan hak masyarakat untuk memperoleh informasi kecil sekali karena semuanya ditentukan oleh pihak Pemerintah daerah. Peraturan atau kebijakan tiba-tiba saja keluar dan masyarakat wajib mematuhi.

Tidak adanya partisipasi dan transparansi, maka peraturan menjadi sesuatu yang merugikan satu pihak dan menguntungkan pihak lain. Sedangkan pihak yang dirugikan tidak mempunyai pilihan lain kecuali menerima peraturan yang dikeluarkan pihak Pemda. Kontra kepentingan antara Pemda dengan masyarakat dapat terjadi berkaitan dengan keluarnya peraturan yang dibuat dengan cara tidak melibatkan masyarakat atau tidak transparan. Hal ini juga bisa menimbulkan sumber krisis dalam proses pembangunan daerah.

c. Profesionalisme Aparat

Aparat banyak yang minta dilayani masyarakat, baik dalam hal perintah-perintahnya maupun dalam kebutuhan-kebutuhan pribadinya. Aparat juga sering menambah penghasilan di luar kegiatan formal. Misalnya dengan cara mendahulukan pelayanan kepada orang yang memberinya "uang sogokan".

Juga banyak aparat yang cenderung tidak peduli dengan seluk-beluk bidang yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya. Pungutan liar merajalela dengan berbagai alasan,

seperti uang rokok, uang administrasi, uang transport, dan sebagainya. Uang sogokan diberikan kepada aparat untuk mempermudah pelayanan. Pelayanan yang diberikan aparat cenderung lamban dan bertele-tele karena tidak tumbuh budaya bahwa masyarakat adalah pihak yang harus dilayani.

Lebih jauh juga terdapat kecenderungan aparat tidak mengerti atau tidak bertanggung jawab terhadap bidang yang menjadi tugasnya sehingga masyarakat kesulitan memperoleh informasi atau tanggung jawab yang berkaitan dengan bidang tersebut. Pada sisi lain tidak profesionalnya aparat juga terlihat dari sikap mereka dalam menangani suatu usulan atau kegiatan.

d. Hubungan Kerja Sama

Substansi yang menjadi hubungan dalam kerangka kerja sama antar kelembagaan lokal dengan pihak pemerintah daerah, dapat diklasifikasikan menjadi dua. Pertama, aspek struktural, dan kedua aspek pengelolaan kerja sama. Aspek struktural umumnya terpusat pada masalah proses dan orientasi dalam hubungan kerja sama kelembagaan lokal dengan pihak pemda. Sementara aspek pengelolaan kerja sama berakar pada masalah partisipasi dan transparansi.

e. Masalah-masalah Struktural

Terdapat beberapa karakter yang berbeda antara kelembagaan lokal dengan Pemerintah daerah dalam proses desentralisasi dan pembangunan daerah. Kelembagaan lokal dicirikan oleh karakter yang tidak birokratis, tidak terlalu formal dan lebih terpusat pada hasil yang hendak dicapai dari satu jalinan yang dibuatnya. Sedangkan kinerja Pemerintah daerah selalu dilandaskan pada tata aturan yang kaku, formal dan prosedural. Perbedaan karakter ini menimbulkan berbagai permasalahan dalam proses kerja sama. Pihak Pemerintah daerah yang selalu bertumpu pada aturan yang kaku dan berbelit-belit menjadi kurang peka dalam memahami harapan-harapan kelembagaan lokal yang ada. Sebaliknya sebagian besar kelembagaan pada tingkat lokal

mengeluhkan terhadap perijinan dan konsultasi yang berbelit-belit, lamban malah terkesan mengada-ada.

Gejala yang terjadi juga dapat diinterpretasi sebagai krisis dalam pembangunan daerah tatkala pola perilaku aparat daerah adalah bersifat "*over acting*", khususnya pada birokrat lapis bawah. Perilaku ini umumnya dilakukan terhadap kelembagaan lokal yang dianggapnya kritis. Perilaku ini juga tercermin dari berbagai pungutan tak resmi yang dilakukan, sehingga menimbulkan biaya tinggi. Namun di sisi lain, dijumpai pula bahwa kelambanan pelayanan bukan saja didorong oleh perilaku "*over acting*" seperti ini, tetapi juga karena sering kali aparat Pemerintah daerah lebih terpaku pada prosedur yang kaku tanpa mempertimbangkan produktivitas dan kualitas pelayanan yang diberikan.

Bagan: Hubungan Kerja Sama

diadaptasi dari UNDP, 2002 dan Tjokroamidjojo, 2002

Sementara itu masalah orientasi hubungan berakar pada perbedaan cara pandang mengenai kinerja dalam mencapai hasil dari suatu hubungan kerja sama. Orientasi Pemerintah Daerah lebih bertumpu pada mempertahankan *status quo*. Pemerintah Daerah dalam proses pembangunan daerah cenderung lebih banyak mengatur, mengendalikan dan membina; dan hanya sedikit yang melakukan fungsi fasilitasi, mediasi dan motivasi.

Kecenderungan ini membuat sensitivitas dan adaptabilitas Pemerintah Daerah menjadi sedemikian lemah. Keadaan ini akan lebih parah bila akuntabilitas kinerja birokrasi lokal bukan ditentukan oleh prestasi kerjanya, melainkan oleh mekanisme penilaian atasan.

Akan tetapi pada kenyataannya akses terhadap informasi, pendanaan, sampai pada pengalokasian hanya dimiliki oleh Pemerintah daerah. Sedangkan kelembagaan lokal tidak memiliki akses tersebut. Dengan kata lain, selama ini pengelolaan yang dilakukan adalah pengelolaan yang terkesan tertutup dan ditandai oleh ketidaksamaan akses kedua belah pihak.

Dalam bagian ini juga penting diungkap pernyataan Tjokroamidjojo (2002) yang mengungkap bahwa terdapat tiga hal mendasar yang biasanya mempunyai akses krisis dalam proses pembangunan daerah dan otonomi, yaitu:

- a. Adanya pembengkakan struktur. Perlu diwaspadai dan diserasikan antara fungsi dan kemampuan untuk melakukan fungsi pemerintahan tertentu.
- b. Politisasi. Karena kewenangan pengangkatan birokrasi daerah berada di tangan pejabat politik, dikhawatirkan terjadinya politisasi jabatan. Dan hal ini menimbulkan krisis berkepanjangan. Politisasi secara berlanjut akan melahirkan keadaan *discrecy in local government* yang berlebih-lebihan (Dollery dan Wallis, 2001)
- c. Egosentrisme kedaerahan (primordial). Misalnya semua harus putra daerah. Dalam hal ini akses dan krisis bisa menimbulkan eksodus sumber daya yang baik dan potensil hanya dengan krisis seperti ini.

Simpulan

Terdapatnya perbaikan terhadap berbagai kondisi internal Pemerintah daerah, sehingga lebih kondusif dalam memberdayakan kelembagaan lokal yang ada. Berbagai kendala kelembagaan dapat diperbaiki dengan berbagai kebijakan debirokratisasi, peningkatan koordinasi dalam jajaran Pemerintah daerah, dan pemberian otonomi dinas yang lebih

besar. Dalam kondisi seperti ini masih dijumpai berbagai krisis yang potensial bisa terjadi.

Namun harus disadari bahwa kendala-kendala internal Pemerintah daerah bukanlah hal yang mudah untuk dicarikan jalan keluarnya. Persoalan ini merupakan persoalan nasional yang pelik. Walaupun demikian sebuah solusi harus tetap dicari. Karena hanya dengan kondisi yang kondusif bagi kelembagaan lokal dapat diberdayakan. Sedangkan hambatan lemahnya profesionalisme aparat dan sikap apriori terhadap kelembagaan lokal perlu diperbaiki. Demikian pula faktor politisasi jabatan dan sikap *over acting* dalam pelaksanaan kewenangan oleh pihak pemerintah daerah.

Faktor penting lainnya yang perlu ditekankan bahwa aparat adalah pelayan masyarakat. Berbagai keterampilan teknis sangat perlu dalam menunjang tugas pelayanannya. Usaha itu harus pula diimbangi dengan tumbuhnya suatu pandangan yang lebih positif dan proporsional, bahwa kelembagaan lokal sebagai partner pembangunan dalam perspektif pembangunan daerah adalah asset daerah. Dengan demikian kelembagaan local dalam perspektif otonomi dan *good governance* bukanlah merupakan saingan pada organisasi publik, tetapi mereka menjadi mitra untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- B.C. Smith, *The Territorial Dimension of the State*, kumpulan tulisan bahan Kuliah Administrasi Pemerintahan Lokal, Unibraw Malang, 2002.
- Castell, M. (1983). *The City and The Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movement*. London: Edward Arnold Publisher Ltd.
- Dollery, E, Brian, and Wallis Joe, 2001. *The political economy of Local Government*, Edward Elgar, UK.
- Rulland, J. (1984). "Political Change, Urban Service, and Social Movements" *Poltical Participation and Grassroots Politics in Metro Manila*", *Public Administration and Development*, 4: 325-333.
- Rulland, J. (1990). "Community and Change in Southeast Asia: Political Participant in Three Intermediate Cities", in: *Asian Survey*, Vol. XXX, No. 5, May, p. 461-480.
- Rulland, J. (1993). *Urban Government and Development in Southeast Asia. Regional Cities and Local Government*, Boulder.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 2002. *Good Governance*, LAN RI, Jakarta
- UNDP, 2002. development report in Asia, www.undp.org.id.
- William, A.R. (1981). *Center, Bureaucracy, and Locality: Central-Local Relations in the Philippines*, Ph.D. Disertation, Cornell University, Ithaca.
- World Bank, 2001. *Entering the 21 st century*, Development Report 1999/2000, Washington, DC.
- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah RI.

ISSN : 1907-3410

771907 341022