

Forum Freedom 21, 03 Oktober 2005

Tema: Desentralisasi

Nara sumber : Saiful Mujani

Petikannya:

Bagaimana kaum liberal Indonesia mengkaji berbagai masalah nyata yang ada di tengah kita? Freedom Institute bekerja sama dengan radio 68H sajikan Forum Freedom..

Hamid Basyaib

Para pendengar radio 68h dan radio-radio lain di Indonesia.

Pagi ini kita mau membicarakan forum freedom, kerjasama antara Freedom Institute dan radio 68h Jakarta. Tamu kita ini sudah beberapa kali muncul di forum kita, yaitu DR. Saiful Mujani. Direktur Eksekutif Lembaga Survey Indonesia dan Direktur Riset di Freedom Institute. Beliau mendalami ilmu politik dan secara khusus sering melakukan poling untuk mengukur preferensi politik masyarakat Indonesia, perilaku pemilihnya, dsb. Hasil-hasil risetnya banyak dibicarakan. Saya kira dia (risetnya) paling berpengaruh dalam menentukan opini publik mengenai politik Indonesia. Selamat pagi Bung Saiful..

Saiful Mujani

Selamat pagi Hamid..

Hamid Basyaib

Kita mau bicara soal desentralisasi pemerintahan. Desentralisasi itu kita maknai sebagai suatu transfer, peralihan kekuasaan dari suatu pemerintahan yang terpusat kepada otoritas-otoritas lain yang lebih tersebar, yaitu pemerintahan-pemerintahan daerah. Pemerintahan yang terdesentralisasi itu adalah lawan dari pemerintahan yang tersentralisasi di mana kekuasaannya secara legal dipegang oleh pemerintah pusat, dan pemerintah daerah bertindak semata-mata sebagai agen-agen saja yang tidak punya kuasa mengambil keputusan. Kita sudah menggelindingkan proses desentralisasi ini. Empat atau

lima tahun terakhir ini negeri kita menyaksikan satu proses desentralisasi di mana kekuasaan kepala-kepala daerah membesar dan dalam banyak hal terjadi juga situasi yang eksekutif, yang kelihatan berlebihan. Di sini persoalannya banyak orang yang mengeluh. Ketika mereka meminta desentralisasi karena kekuasaan yang sentralisasi itu cenderung mematikan, dan ketika itu dibuka atau diberikan, yang terjadi semacam situasi yang eksekutif. Kini terasa terlalu besarnya kekuasaan daerah sehingga sampai menyingkirkan kekuasaan atau wewenang pemerintah pusat dengan segala implikasinya, misalnya menyangkut investasi asing. Kita mulai dari hal yang elementer: dari kacamata ilmu politik, sebetulnya apa yang dimaksud dengan desentralisasi?

SM

Baik. Desentralisasi itu adalah satu pembagian (kekuasaan) kepada daerah. Unit daerah itu tergantung sistemnya, bisa provinsi, kabupaten, atau kota.

HB

Sekarang kita di tingkat dua ya?

SM

Kita di tingkat dua. Sebenarnya desentralisasi yang diterapkan di Indonesia itu terjemahan lain dari sistem federalisme dalam beberapa hal. Dasarnya di situ. Tapi federalisme itu biasanya unitnya itu bukan daerah tingkat dua tapi daerah tingkat satu, provinsi.

HB

Itu (berlaku) di banyak negara?

SM

Ya. Amerika, Jerman, Malaysia, India, dsb. Bahkan ada yang berpendapat bahwa terutama di dalam masyarakat yang sangat pluralistik seperti Indonesia ini, desentralisasi adalah satu kelembagaan politik yang sangat bagus untuk menumbuhkan demokrasi. Jadi ada compatibility antara keinginan membangun demokrasi dengan federalisme. Studi yang menunjukkan itu cukup kuat. Tapi

yang menarik di kita adalah desentralisasi kekuasaan itu menurut saya lebih radikal daripada federalisme sendiri.

HB

Kok bisa begitu?

SM

Ya, dalam kenyataannya begitu.

HB

Walaupun namanya bukan federalisme?

SM

Bukan federalisme. Tapi saya memandang lebih radikal. Lebih decentralized. Karena unitnya lebih kecil. Coba bayangkan: kita punya sekitar 300 kabupaten dan kota di mana masing-masing menjadi otonom. Sementara dalam federalisme-biasanya provinsi hanya tiga puluh atau tiga puluh tiga- lebih manageable. Dilihat dari sisi itu desentralisasi sebenarnya lebih radikal. Lebih mencerminkan pluralitas yang ada di masyarakat. Karena itu kadang ada eksekutifnya. Eksekutifnya adalah karena terlalu banyak unit yang sangat otonom tersebut, sementara di tingkat provinsi itu wewenang menjadi melemah. Misalnya: (otoritas) gubernur (melemah) ketika berhadapan dengan masalah desentralisasi ini. Karena untuk wilayah-wilayah yang sangat penting desentralisasi itu langsung berhubungan dengan pusat. Misalnya menyangkut anggaran daerah. Pembagian dari pusat itu langsung ke daerah tingkat dua. Karena itu desentralisasi yang dipraktikkan oleh kita ini mempunyai daya desentralisasinya itu sangat kuat. Nah kemudian itu akan menimbulkan masalah yang negatif atau tidak, mungkin masih terlalu pagi.

HB

Sebelum kita memberi penilaian tentang positif dan negatif, Anda tadi menyebut soal manageable. Artinya desentralisasi itu dibikin untuk membuat pemerintahan ini lebih bisa dikelola (dengan melibatkan banyak orang). Jadi lebih partisipatif. Apakah itu satu-satunya alasan? Bukan karena alasan keadilan?

SM

Persis. Itu (desentralisasi) juga terkait dengan (problem keadilan). Persoalan pengelolaan sumber-sumber daya dsb, kalau tersentralisasi pertama-pertama adalah bahwa wewenang dari orang tadi atau pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah kalau dalam desentralisasi menjadi kurang begitu kuat. Dengan otonomi daerah atau dengan desentralisasi ini masing-masing daerah menjadi otonom. Itu satu. Kedua, daerah-daerah tersebut punya wewenang untuk menentukan daerahnya. Tidak didesain dari pusat. Jadi dalam desentralisasi ini mengandaiakan pemerintah daerahnya sangat kreatif dan partisipasinya sangat tinggi. Dan kalau tadi Anda menyebut masalah keadilan, itu bisa iya dan tidak. Karena persoalan keadilan antara daerah dalam hal ini tidak adil kalau dalam system sentralisasi apabila sumber-sumber pendapatan dari daerah tersebut lebih banyak diserap atau dikonsumsi oleh pemerintah pusat.

HB

Lalu dikembalikan dalam bentuk yang sangat sedikit ya?

SM

Sangat sedikit dan bisa bocor di jalan. Dalam pengertian itu otonomi daerah menjadi penting untuk instrumen mencapai keadilan tersebut. Tapi kalau dilihat dalam konteks Indonesia secara keseluruhan juga menjadi persoalan. Karena apa? Ini masalah yang sering diperdebatkan. (Karena) ada wilayah-wilayah miskin atau sangat miskin yang tanpa dibantu pusat tidak akan/bisa berkembang. Misalnya alamnya tidak sekaya daerah lain. Karena itu untuk membangun daerah tersebut sangat bergantung pada bantuan dari pemerintah pusat. Sementara pemerintah pusat sumbernya dari daerah lain. Ini masalah alokasi.

HB

Artinya yang diharapkan adalah ada daerah-daerah kayak yang menyumbang ke pusat lebih besar untuk disumbangkan kembali ke daerah-daerah miskin?

SM

Persis.

HB

Pertanyaan selanjutnya: apakah mereka mau?

SM

Justru kalau dengan system desentralisasi itu akan menjadi masalah bagi pemerintah pusat. Karena pemerintah pusat pendapatannya dari mana (enggak ada). Sementara masukan dari daerah lain yang kaya tersebut dibatasi dengan adanya otonomi daerah tersebut. Jadi masalah keadilan tersebut tergantung dari mana melihatnya. Kalau melihat dari konteks Indonesia secara keseluruhan, kita tidak mau misalnya ada provinsi, kabupaten, atau daerah tingkat dua yang terbelakang itu dibiarkan oleh kita, kita ingin juga semua menjadi bagian dari Indonesia, maka harus dibantu oleh pemerintah pusat. Sementara pemerintah pusat sendiri kekuatannya bergantung pada daerah lain yang kaya dan daerah yang kaya tersebut sekarang pendapatannya dipotong untuk disalurkan ke pusat maka akan menjadi persoalan bagi daerah miskin tersebut. Sebagai contoh misalnya di NTT. Di NTT itu sampai sekarang pemasukannya dari daerah tersebut untuk pembangunan masih sangat minus. Demikian juga di Sumatera Barat. Sumatera Barat termasuk kecil pendapatannya dari daerah. Untuk membangun daerah-daerah semacam itu maka pemerintah pusat harus banyak menyumbang dan membantu untuk pembangunannya.

Nah pemerintah pusat seperti yang saya katakan tadi sumbernya darimana? Jadi pemerintah pusat itu sebarnya kerjanya mengalokasikan sumber daya yang memusat di satu wilayah tertentu ke daerah lain. Tarik menarik masalah itu merupakan hal yang dinamis. Ke depan kita belum tahu apakah system semacam ini bisa bertahan atau tidak. Tapi intinya adalah bahwa desentralisasi itu memberikan wewenang yang sangat besar kepada daerah untuk mengelola dan membangun daerahnya. Banyak aspek dalam pemerintahan di mana pemerintahan daerah bisa memutuskan sendiri. Misalnya mengenai anggaran, pajak di daerah-daerah, dsb. Memang ada hal-hal yang tidak bisa diambil alih oleh pemerintah daerah. Misalnya masalah tentara, currency atau mata uang.

HB

Politik luar negeri?

SM

Itu jelas. Agama juga. Ini yang menarik. Agama itu wilayah masyarakat. Mestinya paling didesentralisasikan. Tapi kenyataannya tidak. Jadi itu hal yang menarik kenapa itu tidak terjadi. Intinya adalah bahwa kita melihat dengan adanya otonomi daerah, adanya desentralisasi ini pemerintah tingkat dua menjadi sangat kuat untuk membangun daerah mereka masing-masing. Jadi sangat tergantung pada kompetensi pejabat-pejabat yang dipilih langsung oleh masyarakat di daerah tersebut untuk membangun daerah bersangkutan. Lagi-lagi otonomi daerah ini juga berhubungan dengan proses politik bagaimana merekrut pemimpinnya melalui pilkada.

HB

Sebelum masuk ke persoalan itu, saya mau tanya kepada Anda yang menekuni studi demokrasi. Ful, apa sih sebetulnya kaitan antara demokrasi dan desentralisasi? Apa aspek positif dan negatifnya?

SM

Kalau kita mau menghubungkan secara umum dengan demokrasi, kan ada norma dalam demokrasi bahwa kekuasaan itu intinya berasal dari rakyat. Jadi dalam utopianya, masing-masing warga itu penguasa bagi dirinya masing-masing.

HB

Tamu saya tadi berbicara tentang hubungan desentralisasi dan demokrasi. Dia sampai pada titik (pembicaraan) bahwa setiap orang (menjadi penguasa dirinya)..

SM

Pada dasarnya secara normative, dalam demokrasi kekuasaan berasal dari rakyat. Itu kan norma umum yang dipercaya orang di seluruh dunia. Percaya pada itu. Jadi yang menentukan dan punya wewenang itu warga negara. Siapa yang boleh berbuat ini dan itu adalah warga negara. Nah kalau di dalam system yang tersentralisasi, hubungan antara warga negara dan pemerintah pusat yang mengambil kebijakan-kebijakan publik tersebut, itu terlalu jauh. Jaraknya jauh sekali. Dengan adanya desentralisasi ini jaraknya jadi dekat. Jadi kita punya kurang lebih 400 "presiden". Karena itu kemudian aspirasi masyarakat yang sangat heterogen itu diharapkan lebih bisa diakomodasi. Karena proses pengambilan keputusan publiknya berlangsung pada level yang lebih rendah di satu sisi. Di sisi lain, masing-masing kabupaten kan mungkin mempunyai kekhasan-kekhasannya, sehingga tidak bisa digeneralisasi begitu saja. Karena itu dengan hadirnya pemerintahan daerah yang otonom di dalam

system kita ini, maka diharapkan pemerintah akan menjadi lebih efisien, lebih efektif, dan keputusan yang dibuat pemerintah lebih dekat dengan aspirasi masyarakat.

HB

Kontrolnya pun dengan demikian lebih mudah ya?

SM

Persis. Nanti kontrol itu berkaitan dengan pemilihan pejabat-pejabat publik di daerah.

HB

Ok, Anda tadi menyebut soal pola rekrutmen. Ini akan sangat menentukan.

SM

Persis. Kita akan lanjutkan dari logika yang tadi bahwa yang inti dalam pemerintah dan hubungannya dengan masyarakat kan (adalah) sebenarnya kebijakan-kebijakan publik. Apa yang akan diputuskan dan diperbuat oleh pejabat publik tersebut untuk masyarakat. Karena itu kalau sangat jauh jaraknya, bisa jadi yang dibuat oleh pemerintah Jakarta itu tidak betul-betul mencerminkan aspirasi dan keinginan masyarakat di NTT, di Banten, dst. Karena itu kalau kita punya kekuasaan untuk mengambil keputusan-keputusan publik di daerah yang lebih rendah atau dekat pada masyarakat yang terkait, itu lebih baik. Karena itu kemudian masyarakat tersebut betul-betul punya kekuasaan dalam konteks kita ketika pejabat-pejabat di daerah tersebut pun atau orang-orang yang punya wewenang untuk mengambil keputusan-keputusan publik, itu juga dalam system kita dipilih secara langsung melalui pilkada. Pertama, di dalam demokrasi, keputusan-keputusan publik harus dibuat oleh pejabat publik. Tapi pejabat publik ini juga harus dipilih oleh publik. Itu intinya. Karena itu pejabat yang tidak dipilih oleh masyarakat itu tidak punya wewenang untuk mengambil keputusan publik. Di pemerintah daerah ada dua komponen yang penting: bupati atau walikota dan DPRD. Dua itu yang berkuasa. Merekalah yang punya otoritas untuk menentukan hitam putihnya daerah tersebut. Dan itu pula yang menentukan apakah masyarakat memandang keputusan-keputusan yang diambil pemerintahan daerah itu mencerminkan aspirasi masyarakat atau tidak. Dengan adanya pilkada tersebut maka mekanisme untuk menghukum dan memberi ganjaran terhadap pemerintah daerah tersebut itu bisa dilakukan dengan pemilihan langsung bupati. Karena masyarakat relatif dekat. Coba bayangkan di daerah Irian Jaya Barat. Satu kabupaten itu warga negara yang punya hak pilih hanya 6000. itu kan menjadi sangat dekat sekali dengan kepala daerah. Sehari-hari

masyarakat itu bisa ketemu, mengontrol, dan mengeluh. Itu sangat baik. Dengan demikian mekanisme kontrol masyarakat terhadap pelaksana kekuasaan menjadi lebih mungkin. Ini cita-cita demokrasi. Kalau Anda tinggal di Papua sana, untuk mengontrol SBY agak susah. Tapi kalau SBYnya itu hanya sebagai kepala daerah atau bupati, Anda bisa lebih mudah dating dan mengontrol.

HB

Kita sudah lihat beberapa puluh daerah menjalankan pilkada?

SM

Hampir dua ratus yang udah selesai.

HB

Saya bangga dengan bangsa kita ini. Lalu bagaimana hubungan antara kepala daerah dengan pemerintah pusat? Apakah pemerintah pusat berhak mengganti atau memecat kepala daerah atau bupati seperti di dalam sistem sentralisasi?

SM

Tidak bisa. Jadi sekarang kalau seorang bupati yang sudah dipilih oleh masyarakat, itu tidak bisa diberhentikan oleh pemerintah pusat.

HB

Tidak ada jalan hukum?

SM

Tidak ada. Yang ada hanya konstitusi yang memecat. Bukan pemerintah pusat. Konstitusi dalam hal ini dilaksanakan oleh pengadilan.

HB



Artinya kalau bupati atau walikota melanggar konstitusi, maka pemerintah pusat itu hanya melaksanakan amanat konstitusi saja?

SM

Ya. jadi dalam hal ini Depdagri yang punya wewenang mengurus masalah itu. Tapi Depdagri dasarnya harus dari hokum. Bukan sewenang-wenang dia. Rekomendasi dari pengadilan itulah kemudian dijadikan dasar untuk (memecat dia). Misalnya kalau ada seorang bupati yang melanggar konstitusi kita, berbuat kriminal, atau melakukan kesalahan besar. Misalnya dalam konstitusi kita, negara kita berdasarkan pancasila. Lalu ada seorang bupati menentang atau anti pancasila. Itu bisa dipecat. Istilahnya diimpeach.

HB

Banyak orang khawatir melihat dengan yang disebut Anda tadi bahwa sudah 200 yang melaksanakan pilkada. Dan kita lihat dalam beberapa kasus di beberapa daerah terjadi kekerasan antara pendukung yang satu dengan yang lainnya. Misalnya di Depok. Mungkin tidak meledak hingga terjadi kekerasan. Tapi sengketa pengadilan masih terus berlangsung. Anda khawatir tidak melihat perkembangannya?

SM

Mix aja. Campur aduk aja. Tapi seperti Anda yang merasa bangga, secara umum saya pun sangat bangga terhadap masyarakat kita. Dari sekitar 200 itu, yang cacat itu saya kira enggak lebih dari lima persen. Jadi di atas sembilan puluh persen itu sukses. Tentu saja dengan segala kualitasnya. Misalnya, yang menangnya kurang mencerminkan aspirasi masyarakat, keraguan akan kualitas pemenangnya, dsb. Tapi itu konsekwensi dari pilkada. Itu (pemenangnya) enggak bisa disalahkan. Itu bagian dari demokrasi.

Karena itu saya melihat secara umum pilkada kita sukses. Tentu banyak masalah yang harus diperbaiki. Tapi untuk tahap pertama ini (sukses). Bayangkan saja dalam setahun melaksanakan kurang lebih 190 pilkada. Luar biasa.

HB

Dan kita belum pernah mengalami itu selama 60 tahun merdeka?

SM

Ini belum pernah ada dalam sejarahnya Indonesia. Ini luar biasa. Karena itu kalau kita lihat di negara-negara lain yang demokrasinya baru, konflik-konflik seperti di India sering sekali terjadi. Walaupun terjadi konflik tapi sumbernya jelas. Sehingga ke depan bisa diperbaiki. Misalnya kekurangsiapan pihak yang bersaing tersebut untuk menerima kalah dan menang di dalam proses hasil dari pilkada tersebut.

HB

Ijasahnya palsu?

SM

Ya.

HB

Mudah sekali mengatasinya ya?

SM

Persis. Kayak kasus di Depok itu wajar. Wajar dalam pengertian bahwa ada dispute di situ. Itu bagus. Dari pengadilan ke Mahkamah Agung, dst. Semua tahapan hokum ditempuh. Hasilnya bagi saya tidak terlalu penting. Yang penting prosesnya dipenuhi atau tidak. Dalam kasus di Depok ini misalnya Nurmahmudi Ismail dari PKS tidak menerima hasil keputusan pengadilan tinggi di Bandung, bagi saya itu wajar. Tapi anehnya di Depok tidak terjadi kekerasan. (justru) Yang terjadi adalah satu perdebatan politik. Itulah demokrasi. Di daerah lain pun tentu hal semacam itu banyak terjadi. Ada juga yang bikin huruhara meski sedikit. Di samping itu juga persoalannya menyangkut masalah pelaksana pilkada itu sendiri. Dalam hal ini KPUD. Karena pilkada ini suatu hal yang baru kadang-kadang belum begitu siap dsb. Saya memaklumi itu karena persoalannya tidak sederhana. Itu satu. Kedua, wewenang KPUD itu tidak seperti KPU. Jadi kalau ada persoalan-persoalan itu tidak bisa dibahas dan dikonsultasikan ke atas atau ke patronnya, dalam hal ini KPUD pusat. Tidak punya hubungan semacam itu. Karena apa? Karena ini masalah kelembagaan di dalam pilkada. Bahwa pilkada itu dianggap bukan pemilu. Itu disputenya. Jadi menurut saya undang-undangnya harus direvisi. Yang namanya pemilu itu bisa berlaku di pusat, di daerah dan di mana-mana. Sama aja.

HB

Ini pertanyaan penting yang dikhawatirkan banyak orang. Sebetulnya otonomi daerah ini lebih atau jauh lebih radikal daripada federalisme. Tapi masalah banyak orang yang khawatir, misalnya golongan konservatif. Saya kira tentara sudah jelas menunjukkan kekhawatirannya bahwa jangan-jangan daerah-daerah itu dengan otonomi besar yang mereka nikmati akan mengarah pada separatisme, memisahkan diri dari pemerintahan pusat. Menurut penelitian Anda sendiri bagaimana?

SM

Separatisme itu terjadi kalau ada agama atau etnik yang sangat kuat. Etnik itu unit administrasinya bukan tingkat dua, biasanya provinsi. Karena itu sebenarnya terobosan yang saya sebut radikal ini untuk menjawab itu. Jadi yang dilakukan Ryas Rasyid, Andi Malarangeng waktu mendesain ini untuk menghindari itu. Kalau otonomi daerah di Papua itu di daerah tingkat satu, itu menjadi homogen. Ada kekuatan yang sangat besar. Lebih mungkin untuk separatisme. Sementara kalau dibuat otonomi daerah tingkat dua, di antara mereka sendiri akan konflik. Sehingga menjadi tidak mudah untuk melakukan separatisme di dalam system otonomi daerah ini. Walaupun radikal seperti yang saya sebut. Radikal dalam pengertian untuk pengelolaan pemerintahan. Tapi untuk separatisme ini justru saya melihatnya dalam logikanya adalah otonomi daerah pada level tingkat dua akan mengurangi penggumpalan kekuatan separatis itu. Sehingga menjadi kekuatan yang terdesentralisasi kembali. Kekuatan yang mungkin akan mengancam NKRI yang dikhawatirkan kelompok-kelompok tertentu.

HB

Jadi Anda enggak khawatir?

SM

Saya optimis Mid.

HB

Itu yang saya sukai dari Anda. Anda selalu optimis. Mungkin karena Anda mengerti dan memiliki data lebih banyak. Anda lebih dalam melihat dan enggak tergoda dengan apa yang terlihat di permukaan. Dengan begitu saya ucapkan terima kasih atas kehadiran Anda dan dengan begitu berakhir pula forum freedom kali ini