

Kata Pengantar

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh!

Buku ini semula merupakan hasil adaptasi dari buku *Mencegah Negara Gagal*, setelah masa terbit dan edarnya mengalami limitasi. Merespons kebutuhan internal di lingkungan kampus berkaitan dengan mata kuliah Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal serta tuntutan eksternal berupa bahan bacaan yang dapat dijadikan rujukan bagi kawan-kawan praktisi di lapangan pemerintahan, maka cukuplah kedua alasan tersebut menjadi pendorong untuk mengembangkan kembali substansi buku tersebut guna menjawab kebutuhan dimaksud. Dengan beberapa *update* kajian dan bahasan maka jadilah kemudian buku ini kemudian dengan judul *Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal*.

Dalam kurun waktu 17 tahun terakhir, pasca-Reformasi (1998), dirasakan suasana politik dan pemerintahan lokal di Indonesia mengalami dinamika yang cukup kompleks. Kompleksitas tersebut dipicu oleh paling tidak dua hal pokok, yaitu derasnya kewenangan yang dialokasikan pemerintah ke daerah serta meningkatnya tensi politik lokal akibat penerapan mekanisme demokrasi langsung. Kedua hal tadi pada dasarnya merupakan muatan inti dari kebijakan desentralisasi. Tujuan kebijakan desentralisasi secara umum adalah bagaimana menciptakan kesejahteraan rakyat di tingkat lokal. Strateginya adalah pemberian kewenangan yang luas serta pelimpahan diskresi yang cukup dalam seleksi kepemimpinan pemerintahan di tingkat lokal. Pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab sebagai prinsip dasar dalam pengelolaan kewenangan di daerah secara logika diharapkan mampu melahirkan inovasi dan kreativitas yang pada ujungnya memperlihatkan kemandirian pemerintah lokal. Sementara, pemberian diskresi dalam hal seleksi kepemimpinan pemerintahan melalui mekanisme demokrasi langsung secara logika pula diharapkan dapat melahirkan kepemimpinan pemerintahan yang lebih sensitif dalam merespons kebutuhan masyarakat lokal.

Dalam implementasinya, upaya meraih tujuan desentralisasi melalui kedua strategi di atas tak dapat dihindarkan melahirkan berbagai persoalan baru yang turut meramaikan jagad pemerintahan lokal. Pemberian kewenangan yang luas tidak saja melahirkan kreativitas yang diinginkan, demikian pula kreativitas yang berlebihan dalam pengelolaan kewenangan sehingga cukup sulit membedakan antara kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya dan kepentingan pemerintah lokal itu sendiri. Hibah dan Bansos misalnya, sering kali dialamatkan bagi kebutuhan masyarakat di level terendah, namun faktanya bergulir ke hadapan

elit lokal itu sendiri. Kreativitas di tingkat lokal juga melahirkan upaya sistematis yang membuka peluang bagi munculnya gejala korupsi. Sepanjang tahun 2005 hingga 2015, Kementerian Dalam Negeri mencatat lebih dari 350-an kepala daerah propinsi dan kabupaten/kota berurusan dengan penegak hukum dalam kaitan dengan isu penyalahgunaan wewenang. Kemandirian lokal yang diharapkan tampaknya tak kunjung memperlihatkan ketangguhannya pasca-pengelolaan kewenangan yang luas serta terpilihnya kepemimpinan pemerintahan yang dikenali masyarakat secara langsung. Faktanya, sirkulasi kepemimpinan di tingkat lokal baru melahirkan tipe kepemimpinan yang kebetulan didukung oleh orang banyak (popularitas) dan memiliki modal yang cukup (kapital). Pun, popularitas menjadi *trend* yang cukup menyedot konsentrasi sejumlah artis dan pelawak ibukota untuk 'turun gunung' menguji keberuntungan di hadapan masyarakat lokal yang haus hiburan, namun lapar dalam makna yang sesungguhnya. Sementara, modal yang berseliweran menjadi penanda bagi pasangan calon paling berpeluang karena kepastian NPWP (*Nomer Piro Wani Piro*). Fenomena ini menohok telak kandidat yang relatif memiliki kompetensi dari berbagai unsur, namun kalah dari aspek popularitas dan modalitas.

Implikasi lanjutan dari kedua hal di atas ternyata tidak hanya menjalar pada peta perpolitikan dan pemerintahan lokal itu sendiri, namun lebih dari itu, menusuk sum-sum tulang paling dalam pada jaringan birokrasi yang menjadi instrumen paling konkret dari pemerintahan lokal itu sendiri. Birokrasi yang awalnya didesain sedemikian rupa untuk menjadi mediator antara penguasa dan masyarakat kini lebih memperlihatkan daya timbang yang berat sebelah. Birokrasi berubah dari sifat netral menjadi pro-penguasa. Birokrasi menjadi sangat pragmatis dan turut berdesak-desakan di tengah keramaian pesta demokrasi lokal lewat keikutsertaan secara aktif sebagai anggota tim sukses pasangan kandidat. Keadaan tersebut pada akhirnya menemukan keseimbangan alamiah dimana struktur dan kultur birokrasi beradaptasi dengan kepentingan politik dan pemerintahan lokal. Positifnya, dinamika lokal mengalami relaksasi dalam jangka tertentu sekaligus menguntungkan semua kelompok yang berada dalam teritorial pasangan pemenang pemilukada. Negatifnya, sistem dan budaya birokrasi mengalami semacam degradasi dari sifat profesionalisme ke budaya tradisional yang lama telah terkubur, yaitu melayani diri sendiri dan penguasa lokal.

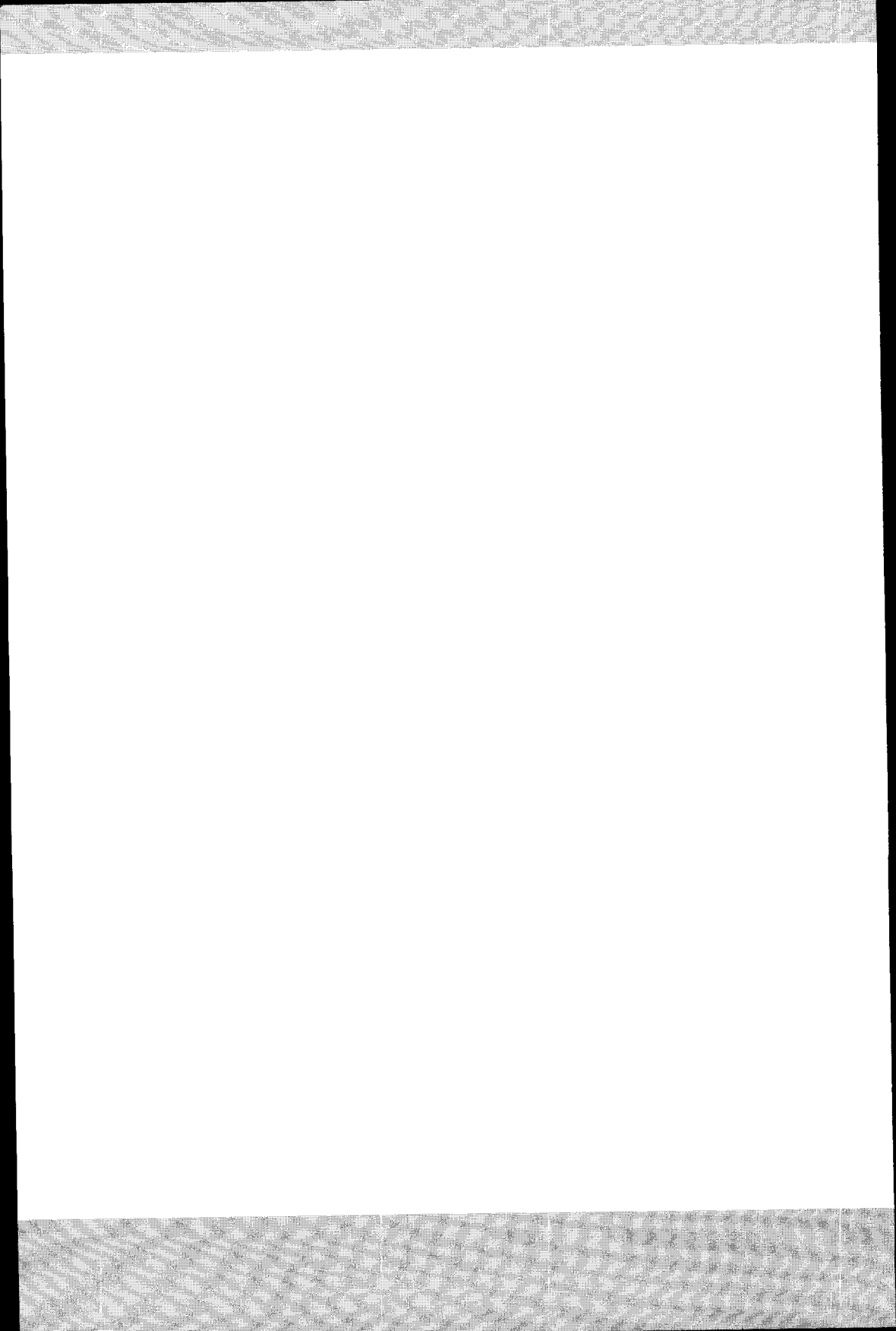
Kepadatan masalah yang muncul dari upaya mencapai tujuan kebijakan desentralisasi tampaknya cukup menjadi ganjalan sehingga memperlama antrian bagi setiap warga masyarakat lokal dalam meraih kesejahteraan. Kemandirian lokal sebagai ciri utama yang diharapkan tumbuh pasca-kebijakan desentralisasi justru berubah menjadi ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat. Hal

ini ditandai oleh semakin mengecilnya sumber-sumber pendapatan asli dan pada saat yang sama semakin meningkatnya permintaan daerah pada pemerintah dalam hal belanja birokrasi. Gejala ini sekaligus menggambarkan betapa dinamika politik dan pemerintahan daerah tak mengarah pada tercapainya tujuan kebijakan desentralisasi, yaitu terciptanya kemandirian dan tumbuhnya demokrasi. Jika kemandirian berubah menjadi ketergantungan, maka demokrasi lokal terancam oleh lahirnya kepemimpinan yang tak cukup kompeten, kecuali disokong oleh popularitas murah ditambah *bombardir* modal yang bersifat *instan*. Kegagalan terciptanya kemandirian lokal pada akhirnya dapat menjadi semacam ketegangan kreatif dalam kerangka hubungan vertikal pusat dan daerah. Sementara, kegagalan atas tumbuhnya demokrasi lokal dapat berisiko munculnya konflik horizontal di kemudian hari. Inilah dua hal pokok yang mendorong meningkatnya dinamika politik dan pemerintahan lokal di luar variabel lain yang mesti diamati lebih seksama dewasa ini.

Akhirnya, penulis mengucapkan terima kasih pada semua pihak yang telah membantu atas selesainya buku ini, semoga dapat menjawab dua persoalan utama sebagaimana disampaikan di awal. Semua kekurangan buku ini tentu saja disadari membutuhkan saran dan koreksi lebih lanjut sehingga dapat disempurnakan di kelak hari. *Wassalam..*

Jakarta, 17 Agustus 2015

Muhadam Labolo



Daftar Isi

Kata Pengantar v

Daftar Isi ix

Bagian Pertama

**Dilema Diskresi dalam Praktik Pemerintahan:
Respons Atas Isu Aktual Dalam Kebijakan Sistem
Administrasi Pemerintahan 2**

Diskresi dalam Sistem Administrasi Pemerintahan 3

Dilema dan Identifikasi Masalah Umum (*Public Problem*).... 4

Dua Pendekatan Pilihan 8

Bagian Kedua

**Identifikasi Problem Perencanaan Pembangunan,
Menjaga Konsistensi Visi Pemerintahan Daerah 13**

Menjaga Konsistensi Visi Melalui Musrenbang 15

Identifikasi Problem Perencanaan Pemerintah Daerah 17

Ke Arah Perbaikan Perencanaan Pemerintah Daerah 20

Bagian Ketiga

Menguatkan Fungsi Pemerintahan dari Daerah 25

Fungsi Pemerintahan 30

Menguatkan Fungsi Pemerintah 34

Bagian Keempat

Mengungkap Celah Korupsi Pemerintahan Daerah 41

Korupsi: Akar, Sebab dan Akibat 43

Celah Korupsi Pemerintahan Daerah 47

Pengadaan Barang dan Jasa 51

Pengendalian Celah Korupsi 59

Bagian Kelima

Karakteristik Birokrasi; Problem dan Relevansinya 63

Karakteristik Birokrasi, Problem dan Relevansinya 64