

# DEMOKRASI, OTONOMI DAERAH DAN PEMERINTAHAN INDONESIA

Oleh R. Siti Zuhro, MA, PhD, Prof

(Peneliti Senior Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, LIPI; TI Reformasi Birokrasi Nasional)

---

## Abstrak

Demokrasi, otonomi daerah dan pemerintahan di Indonesia dipengaruhi oleh berbagai hal seperti sistem politik, pemerintahan dan sistem perwakilan. Ada beberapa faktor-faktor strategis turut mempengaruhi otonomi daerah seperti inovasi, pemilihan kepala daerah, politik transnasional, kepemimpinan, hubungan intra daerah dan antar daerah dan faktor-faktor tersebut perlu diintegrasikan dalam konteks nasional dan hubungan pusat daerah. Relasi antar pusat dan daerah menimbulkan problematika tersendiri dan akhirnya menghasilkan otonomi daerah ala Indonesia. Ketahanan politik Indonesia pada tahun 2045 sangat dipengaruhi bangunan sistem politik saat ini. Ada beberapa strategi yang dapat dilakukan dalam menghadapi politik Indonesia tahun 2045 seperti menata ulang sistem perwakilan, penataan pemilu dan kepartaian, memperbaiki pelaksanaan desentralisasi, otonomi daerah dan pilkada serentak, mengedepankan nilai-nilai budaya Indonesia melalui teladan positif para elit dan aktor. Pentingnya membangun demokrasi ala Indonesia yang dilandasi oleh Pancasila dan dikawal oleh UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI yaitu demokrasi yang didukung penuh oleh nilai-nilai budaya politik domestik, demokrasi yang memiliki rohnya sendiri di bumi pertiwi. Praktik demokrasi akancenderung menyimpang/distortif ketika nilai-nilai dalam wawasan kebangsaan dinafikan dan dilupakan oleh para elite dan aktor politik serta masyarakat. Semakin besar pengingkaran (penafian) terhadap nilai-nilai kebangsaan yang kita miliki dan juga lemahnya penegakan hukum yang ada maka akan semakin distortif pula praktik demokrasi di Indonesia sehingga mengakibatkan tidak efektifnya kinerja lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

## 1. Pendahuluan

Keterbukaan politik yang terjadi sejak 1998 membuka peluang besar perubahan tatanan kenegaraan yang lebih demokratis. Seiring dengan itu, trias politica yang membedakan secara tegas tiga cabang kekuasaan: legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dengan masing-masing peran dan fungsinya mulai dicanangkan. Idealnya, masing-masing lembaga ini melakukan *checks and balances*. Reformasi telah membuat derajat independensi antara satu cabang kekuasaan dengan lainnya meningkat.

Era reformasi juga ditandai oleh berubahnya mekanisme pemilihan pimpinan eksekutif. Salah satu indikator penting adalah diselenggarakannya pemilihan pimpinan cabang kekuasaan eksekutif (presiden) secara langsung sejak 2004 dan gubernur/bupati/walikota sejak 2005. Tujuan utama pemilihan secara langsung ini adalah untuk menghadirkan pemimpin yang demokratis dan representatif sesuai dengan keinginan rakyat serta untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam politik.

Selain perubahan signifikan lembaga eksekutif, di lembaga legislatif pun terjadi perubahan yang signifikan pula. Idealnya lembaga legislatif tidak dominan terhadap lembaga eksekutif. Karena

kedudukan eksekutif (yang dipersonifikasikan oleh kepala negara) dan legislatif seimbang. Konsep trias politica yang dikenalkan oleh Montesquieu secara tegas memisahkan hubungan antara kedua lembaga ini.<sup>1</sup> Keduanya tidak dapat saling mencampuri dan oleh karenanya tidak bisa saling menjatuhkan.

Realitas politik di Indonesia pasca kejatuhan Soeharto menunjukkan adanya pembalikan posisi, di mana DPR yang semula hanya merupakan "tukang stempel" menjadi lembaga yang seolah-olah berhak meminta pertanggungjawaban kepala negara. Dengan kata lain, kedudukan DPR berubah dari inferior menjadi superior terhadap kepala negara. Kasus turunnya Abdurrahman Wahid menjadi contoh yang jelas tentang kekuatan baru DPR tersebut. Juga kekhawatiran atau bahkan ketakutan pihak eksekutif menjelang Laporan Pertanggungjawaban di depan DPR merupakan indikasi perubahan pola hubungan eksekutif-legislatif.

Pertanyaannya adalah apakah model demokrasi seperti itu yang diinginkan gerakan Reformasi 1998? Di samping itu, apakah pola hubungan seperti itu akan menjamin kelangsungan *checks and balances* dan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih *accountable*?

Sinergi antara legislatif dan eksekutif sebagai mitra kerja yang seimbang dinilai sebagai salah satu kunci keberhasilan proses pemerintahan yang demokratis. Posisi DPR yang kuat secara hukum, namun tidak didukung oleh kinerja yang baik akan menimbulkan kepincangan hubungan antara eksekutif dan legislatif. Kondisi ini bisa berimplikasi negatif dengan kemungkinan terjadinya kelumpuhan tiga lembaga (legislatif, eksekutif dan yudikatif) sekaligus. Apabila lembaga legislatif dan eksekutif terancam kelumpuhan fungsi dan kinerja, agenda reformasi demi perbaikan Indonesia akan terkatung-katung.

Indonesia masih berada dalam kondisi ekonomi dan politik yang fluktuatif di era reformasi sekarang ini. Pemerintah/pemerintah daerah diharapkan mampu mengubah diri menjadi unsur utama yang tanggap dan mampu bekerja cepat. Terlebih setelah dilaksanakannya pemilihan umum langsung dimana rakyat dapat memilih presiden dan kepala daerah secara langsung. Pemerintah/pemerintah daerah tidak hanya menjadi tumpuan bagi semua upaya perbaikan kondisi bangsa, tapi juga sebagai lokomotif penggerak seluruh komponen bangsa dalam menangani semua masalah yang dihadapi bangsa ini. Ketika kepercayaan terhadap DPR/DPRD makin menipis yang disebabkan oleh kasus-kasus pelanggaran etika dan hukum serta kinerjanya yang kurang mencerminkan aspirasi masyarakat, maka pemerintah/pemerintah daerah menjadi satu-satunya sasaran terakhir. Pemerintah/pemerintah daerah menjadi tumpuan bagi perbaikan ekonomi dan politik di Indonesia dengan perbaikan kinerja di semua sektor.

Dari berbagai analisa yang ada, kinerja pemerintah/pemerintah daerah di era reformasi dinilai belum maksimal. Di satu sisi, pemerintah/pemerintah daerah diharapkan mampu menggenjot pembangunan ekonomi setelah realisasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Di sisi lain, pemerintah/pemerintah daerah dinilai kurang maksimal dalam mendorong pembangunan ekonomi dan menciptakan *cluster-cluster* ekonomi baru di daerah-daerah. Sehingga menghambat pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Walhasil pemerintah/pemerintah daerah dinilai tidak

---

<sup>1</sup> Dalam bukunya *The Spirit of the Laws*, Montesquieu memisahkan secara tegas legislatif, eksekutif dan yudikatif baik secara fungsi/tugasnya maupun alat-alat kelengkapannya. Pendapat Montesquieu ini ditafsirkan sebagai *prinsip separation of powers*.

serius menangani permasalahan ekonomi, khususnya pengangguran dan kemiskinan dan tidak berupaya menciptakan kesempatan kerja yang luas bagi masyarakat.

## 2. Dinamika Politik Indonesia

### 2.1 Sistem Politik dan Pemerintahan

Sejarah politik Indonesia moderen antara lain ditandai oleh pasang-surut pilihan bangsa atas sistem pemerintahan pada umumnya, dan format relasi eksekutif-legislatif pada khususnya. Meskipun para pendiri bangsa bersepakat melembagakan sistem pemerintahan bernuansa presidensial melalui UUD 1945 sehari setelah Proklamasi, dalam praktik kesepakatan itu berhenti sebagai dokumen konstitusi belaka. Tak sampai tiga bulan setelah Proklamasi, sistem pemerintahan bernuansa presidensial yang dianut konstitusi tiba-tiba harus dipraktikkan secara parlementer karena kuatnya tekanan domestik dan internasional atas Republik yang dianggap sebagai produk fasisme pemerintahan pendudukan Jepang<sup>2</sup>. Kendati secara formal konstitusi bernuansa presidensial, praktik sistem parlementer tetap berlanjut hingga terbentuknya Republik Indonesia Serikat (RIS) pada 1949. Setelah berakhirnya periode negara federal di bawah Konstitusi Negara RIS, pada Agustus 1950 bangsa Indonesia kembali memasuki fase baru dengan konstitusi baru, yakni UUD Sementara 1950, namun melanjutkan sistem Demokrasi Parlementer<sup>3</sup>.

Pasang-surut relatif serupa dialami pula oleh bangsa Indonesia dalam konteks relasi eksekutif-legislatif. Pendulum relasi yang sarat legislatif (*legislative heavy*) pada era parlementer, berubah total menjadi sarat eksekutif (*executive heavy*) ketika UUD 1945 kembali berlaku selama dua periode sistem otoriter, Demokrasi Terpimpin Soekarno (1959-1965) dan Orde Baru Soeharto (1966-1998). Pengalaman pahit dan traumatis atas dominasi Presiden selama sekitar 30 tahun Orde Baru tersebut tampaknya melatarbelakangi pula nuansa sarat parlementer pada tahun-tahun pertama transisi demokrasi pasca-Soeharto. Tidak mengherankan jika kemudian, pidato pertanggungjawaban Presiden BJ Habibie ditolak MPR (1999), dan bahkan lebih jauh lagi Presiden Abdurrahman Wahid yang dipilih secara demokratis oleh MPR akhirnya dipecat oleh Majelis yang sama (2001)<sup>4</sup>.

Pengalaman pemerintahan yang sarat eksekutif selama sekitar 30 tahun Orde Baru, DPR yang mandul pada era yang sama, serta juga trauma pemberhentian atas Presiden Wahid pada 2001, tampaknya turut melatarbelakangi semangat penataan kembali pola relasi Presiden-DPR ketika dilakukan amandemen atas UUD 1945. Selain itu, melalui amandemen konstitusi, MPR juga mencabut kekuasaannya sendiri dalam memilih presiden serta membatasi kekuasaan presiden selama maksimal dua periode. Singkatnya, UUD 1945 hasil amandemen tidak hanya menata

---

<sup>2</sup>George McTurnan Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1995; juga Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, edisi revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, hal. 426.

<sup>3</sup>Mengenai Demokrasi Parlementer lihat terutama Herbert Feith, *Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1962.

<sup>4</sup>Lihat antara lain Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010; Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2007.

ulang format relasi Presiden-DPR, melainkan juga memperkuat skema demokrasi Presidensial sebagai pilihan politik bagi Indonesia pascarezim otoriter Orde Baru.

Meskipun format relasi eksekutif-legislatif telah ditata ulang dan skema presidensialisme semakin diperkuat, pengalaman pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) hasil Pemilu 2004, 2009 dan 2014 memperlihatkan belum seimbanginya relasi Presiden-DPR. Sebagai presiden pertama yang dipilih secara langsung oleh rakyat dengan masa jabatan yang bersifat tetap, posisi politik Presiden SBY seringkali "rentan" dalam berhadapan dengan DPR. Walaupun didukung koalisi politik yang mencakup sekitar 70 persen kekuatan partai politik di DPR, selama periode Kabinet Indonesia Bersatu I (2004-2009) Presiden SBY harus melayani sekurang-kurangnya 14 usul hak interpelasi dan delapan usul hak angket partai-partai politik di DPR terkait berbagai kebijakan pemerintah. Sebagian usul hak interpelasi dan hak angket itu justru digulirkan dan didukung oleh partai-partai politik yang turut berkoalisi dengan Presiden SBY. Dinamika relasi Presiden-DPR relatif tidak banyak berubah pada periode kedua SBY (2009-2014) kendati intensitas usul hak interpelasi dan hak angket tidak sebanyak periode pertama.

Lepas dari itu, sejak 1998 juga terjadi perubahan pesat bidang politik di Indonesia. Berdirinya sejumlah partai politik<sup>5</sup> (48 parpol dalam pemilu 1999 dan 22 parpol dalam pemilu 2004, 38 parpol dalam pemilu 2014), pelaksanaan sistem bikameral, pemilihan presiden dan kepala daerah secara langsung, dan dibukanya calon independen dalam pilkada menunjukkan besarnya tekad bangsa ini untuk maju dan melaksanakan sistem demokrasi.

Dinamika politik Indonesia yang cukup pesat tersebut juga ditandai dengan perubahan yang sangat signifikan, khususnya menyangkut sistem kepartaian, peran DPR dan pemilihan umum. Selama periode 1999-2015, misalnya, partai politik dan DPR cenderung mendominasi kekuatan politik di Indonesia. Hingar bingar politik Indonesia tak dapat dilepaskan dari aktivitas parpol dan DPR. Dengan pergeseran pola kekuatan tersebut mau tidak mau memaksa lembaga eksekutif untuk mempertimbangkan pola hubungan baru dengan legislatif. Selain itu, menguatnya peran parpol dan DPR tersebut juga berpengaruh terhadap kinerja eksekutif, meskipun pengaruhnya tidak selalu positif. Perubahan mencolok lainnya adalah pemilu (legislatif dan presiden/wakil presiden) yang dilaksanakan oleh lembaga independen, Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Beberapa perubahan penting tersebut, baik pelaksanaan sistem multi partai maupun independensi KPU sebagai lembaga pelaksana pemilu menciptakan iklim baru yaitu hasil pemilu yang cenderung sulit diprediksi (*unpredictable*).<sup>6</sup> Ini tentunya berbeda dengan sistem represif dimana suksesi kepemimpinan berlangsung sangat sulit namun ketika pemilu dilaksanakan, hasilnya bisa

---

<sup>5</sup>Partai politik dihadapkan pada masalah pelembagaan yang cukup serius. Masalah pelembagaan partai politik menjadi isu serius dalam konteks pemilu anggota legislatif dan pilpres. Antusiasme dukungan rakyat sejak Pemilu 1999 sampai Pemilu 2014 cenderung fluktuatif dan tidak sama. Kerap diwarnai konflik internal, bahkan ada yang berujung pada "pembelahan" parpol. Pelembagaan partai politik merupakan salah satu agenda penting dalam jangka panjang untuk membangun sistem dan kehidupan kepartaian yang lebih demokratis dan berkualitas. Dengan kata lain, partai tidak boleh mempraktikkan sistem patronase, kolutisme, nepotisme, dan kekerabatan agar kepercayaan publik terhadap parpol meningkat.

<sup>6</sup> Pemilihan umum, baik untuk memilih legislatif maupun presiden/wakil presiden, yang dilakukan secara demokratis akan menghasilkan para anggota dewan dan pimpinan eksekutif yang cenderung *unpredictable*, karena ini tergantung pada banyak atau sedikitnya jumlah suara para pendukung dalam pemilu.

ditebak sebelum keputusan hasil pemilu diumumkan. Ini tentunya berbeda dengan Pemilu 1999 dan Pilpres sejak 2004 yang hasilnya cenderung sulit diprediksi siapa yang akan memenangkan pemilihan.

## 2.2 Sistem Perwakilan

Sebagai institusi penting demokrasi, DPR muncul sebagai lembaga tinggi negara yang digdaya. Namun, dalam menjalankan tugas pokok fungsinya untuk merepresentasikan aspirasi rakyat, kinerja DPR belum memuaskan. Secara internal, DPR dan DPD belum mampu bekerjasama untuk memaksimalkan kinerjanya mewakili rakyat dan daerah. Kedua lembaga ini, bahkan, tak jarang saling berkonflik hanya karena memperlakukan kewenangan masing-masing.

Sementara itu, MPR yang dulunya posisi dan perannya sangat vital, sekarang ini setelah amandemen Konstitusi justru makin tidak jelas. Hal ini menimbulkan kerancuan sistem perwakilan di Indonesia: antara mempraktekkan sistem bikameral dan/atau trikameral. Oleh karena itu, perlu kiranya menata ulang sistem perwakilan di Indonesia agar demokrasi berdampak positif terhadap rakyat dan agar parlemen kita mampu merepresentasikan aspirasi dan kebutuhan rakyat.

Adalah jelas bahwa konstruksi berbangsa dan bernegara di Indonesia sejauh ini belum mencapai bentuknya yang ideal dan final. Dinamika politik dan amandemen Konstitusi yang berlangsung sejak tumbangnya Orde Baru memberikan warna tersendiri bagi ketatanegaraan dan politik di negeri ini. Perubahan ketatanegaraan dan politik tersebut berpengaruh signifikan terhadap lembaga legislatif. Proses *learning by doing* dalam berdemokrasi yang dijalani bangsa Indonesia sejak 1998 memberikan *lesson learned* tersendiri, baik yang positif maupun negatif, khususnya berkaitan dengan fungsi representasi, yang ditunjukkan oleh lembaga legislatif yang nota bene kurang mendapat prioritas penting.

Dalam perkembangannya secara politik kekuasaan DPR cukup dominan, namun hasilnya belum banyak dirasakan rakyat yang diwakili. Sedangkan DPD sejauh ini belum jelas “jenis kelaminnya”. Dan MPR eksis sebagai lembaga yang secara *de facto* hanya diperlukan dalam momen-momen tertentu.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Sejarah politik Indonesia menunjukkan adanya dinamika dalam memperjuangkan perwakilan atau representasi daerah. Hal ini bisa ditelusuri melalui PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) di masa transisi kemerdekaan hingga terbentuknya Fraksi Utusan Daerah dalam lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) di era Orde Baru. Perwakilan Daerah di Era Transisi Kemerdekaan saat itu dimaksudkan untuk memperkuat konsolidasi kebangsaan. Sedangkan Fraksi Utusan Daerah menjadi embrio bagi lahirnya DPD RI yang kita kenal saat ini.

Tiga bulan sebelum proklamasi kemerdekaan, tepatnya 29 Mei 1945, dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Mr. Mohammad Yamin salah seorang *the founding fathers* Indonesia menyatakan: “Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan oleh seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi semua anggota DPR. Jadi ada dua syaratnya, yaitu wakil daerah dan wakil golongan langsung daripada rakyat Indonesia”.

Dalam konteks Indonesia, sistem bikameral semestinya tidak perlu dibenturkan dengan negara kesatuan. Karena bangsa ini mengenal prinsip Wawasan Nusantara yaitu keterpaduan pemikiran yang memiliki dua dimensi: kedaerahan/kewilayahan dan nasional. Secara teks disebutkan bahwa tujuan nasional kita adalah mewujudkan cita-cita “masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila”. Wawasan Nusantara dalam penyelenggaraan pemerintahan berkaitan dengan pengelolaan daerah-daerah seluruh Indonesia, yang dijadikan sebagai landasan penting, karena di situlah jaminan prinsip negara kesatuan, prinsip rasa persatuan dan kesadaran akan keanekaragaman dan kebhinekaan dalam mewujudkan kepentingan dan tujuan nasional.<sup>8</sup>

Wawasan Nusantara terefleksikan dalam enam konsep dasar yang menjadi *building blocks* Wawasan Nasional Indonesia, yaitu : 1) Konsep Bhineka Tunggal Ika; 2) Konsep persatuan dan kesatuan; 3) Konsep Kebangsaan; 4) Konsep tanah air (geo politik); 5) Konsep negara kebangsaan; dan 6) Konsep negara kepulauan. Penerapan prinsip-prinsip Wawasan Nusantara dan reaktualisasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, diharapkan dapat memperbaiki penyelenggaraan negara termasuk meningkatkan hubungan pusat dan daerah yang harmonis.

Sistem bikameral di Indonesia tergolong unik. Meskipun pembentukan DPD memiliki embrio dalam sejarah politik Indonesia, kontroversi pasca pembentukannya masih terus berkembang. Isu kewenangan yang menjadi masalah utama bagi DPD tidak hanya merugikan institusi ini, tapi juga membuat DPR makin *powerful*. Di satu sisi peran DPR menguat, tapi di sisi lain DPD lemah. Fungsi dan peran DPD dalam proses legislasi dikebiri, dan kewenangannya dipersempit menjadi hanya bersifat konsultatif. Padahal, keberadaan DPD dimaksudkan untuk menciptakan *check and balance*, baik secara vertikal maupun horizontal. Fungsi *check and balance* secara horizontal hanya bisa berjalan jika kedua kamar memiliki kewenangan yang setara. Minimnya kewenangan DPD membuat institusi ini tidak bisa berbuat banyak untuk mengimbangi kekuasaan DPR.<sup>9</sup>

Pertanyaannya, mengapa DPD hanya berfungsi melaksanakan fungsi pengawasan dan memberikan saran kepada lembaga legislatif? Mengapa hanya dua fungsi itu saja yang menonjol yang harus dilakukan DPD? Padahal di tataran praksis DPD diharapkan berperan maksimal dalam menjaga tetap tegaknya Kedaulatan Negara RI; memperbaiki pola hubungan Pusat-Daerah; mewujudkan *checks and balances*; *Governance Reform* (Reformasi Birokrasi Lokal); meningkatkan aspirasi daerah; dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat lokal.

Sejak masa kemerdekaan aspirasi dan kepentingan daerah mendapatkan tempat di hati para pendiri bangsa. Karenanya saat membentuk lembaga legislatif, keikutsertaan Perwakilan Daerah sangat diperhitungkan. Sejarah juga menunjukkan bahwa pada dasarnya bangsa Indonesia memberikan kesempatan yang besar bagi perwakilan daerah dalam sistem lembaga legislatif.

---

<sup>8</sup>Konsep Wawasan Nusantara tersebut digunakan oleh pemerintah Orde Baru dan masuk dalam GBHN (Tap MPR Tahun 1978).

<sup>9</sup> DPD periode 2004-2009 yang memiliki kursi sebanyak 128 (4 kursi per provinsi: 32x4) dan untuk periode 2009-2014 memiliki kursi 132 (4 kursi x 33 provinsi). DPD berfungsi melaksanakan pengawasan dan memberikan saran kepada lembaga legislatif.

Namun, dalam perjalanannya menghadapi banyak kendala, banyak persoalan politik yang menyertainya, dari persoalan konsolidasi kebangsaan, ancaman disintegrasi bangsa sampai tarikan ke arah sentralisasi kekuasaan.

Meskipun nama DPD baru muncul sejak 2004, sebenarnya embrionya sudah eksis sejak lama dengan nama “utusan daerah”. Ditinjau dari perspektif historis, para pendiri negara ini telah menyadari kelemahan sistem representasi politik yang hanya berbasis partai politik. Karena itu, gagasan yang dibangun adalah perimbangan antara representasi politik (parpol) dengan representasi fungsional yang berunsurkan perwakilan daerah dan golongan-golongan yang tidak terwakili dalam perwakilan politik. Hal itu ditegaskan dalam Konstitusi yang menyebutkan MPR terdiri atas utusan daerah dan utusan golongan.

Dengan mempertimbangkan perkembangan politik, sistem ketatanegaraan dan kebutuhan Indonesia dewasa ini, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan desentralisasi/otonomi daerah, kehadiran DPD dinilai cukup relevan ke depan. DPD tidak hanya diharapkan berperan lebih aktif dalam mendorong proses demokrasi lokal, tetapi juga dalam mendorong kemajuan/pembangunan daerah dan dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan masyarakat lokal.

Pengembangan Daerah semestinya didukung oleh dan melibatkan atau kerjasama dengan DPD. Sejak diterapkannya desentralisasi/otonomi (2001), peran daerah semakin penting karena barometer politik dan ekonomi Indonesia tak hanya diukur dari Jakarta, tapi juga daerah. Sementara itu, anggota DPD dipilih melalui pemilihan langsung oleh masyarakat daerah. Sebagai wakil daerah, DPD diharapkan mampu menjembatani aspirasi rakyat yang belakangan ini rasa percayanya kepada DPR terus merosot.

Karena itu, ke depan perlu menentukan secara jelas keberadaan DPD secara politik dalam ketatanegaraan Indonesia. Karena tak mungkin terus menerus memosisikan DPD hanya sebagai asesoris/hiasan dalam parlemen. Sebagai lembaga tinggi negara, DPD juga tak mungkin hanya menjadi *pressure group* saja, yang berfungsi sebagai lembaga pengawasan dan pemberi saran. Bila Konstitusi menjadi sumber hukum paling tinggi, amandemen atasnya sangat diperlukan untuk lebih menegaskan sistem presidensial dan perlunya mengefektifkan mekanisme *checks and balances*, baik di internal lembaga legislatif (antara DPR dan DPD) maupun antara lembaga legislatif dan eksekutif.

### **2.2.1 Posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)**

Kerancuan sistem parlemen yang dipraktikkan di Indonesia bisa dilihat dari UU MPR, DPR, DPD dan DPRD yang cenderung ambigu. Di satu sisi UU tersebut hendak mempraktekkan sistem bikameral dengan ditopang oleh DPR dan DPD, sedangkan di sisi lain masih melanggengkan MPR sebagai lembaga yang permanen dengan kepemimpinan yang permanen pula.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Keanggotaan DPD mewakili daerah, sedangkan DPR mewakili penduduk atau rakyat di suatu daerah tertentu. Meskipun anggota DPD dan DPR sama-sama dipilih melalui pemilu, dalam konstitusi kita keduanya

Hal tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa Indonesia masih gamang dengan reformasi sistem parlemen yang berlangsung sejak 1999. Masalahnya adalah konsep atau desain ketatanegaraan seperti apa yang hendak diadopsi sehingga format, arah dan tujuan yang hendak dicapai melalui amandemen konstitusi menjadi lebih jelas. Sebab, kegagalan dalam melakukan hal ini akan berdampak negatif terhadap efisiensi dan efektivitas parlemen dan memunculkan kerancuan sistem perwakilan di negeri ini.

Masalah kerancuan posisi dan peran MPR tersebut dalam ketatanegaraan Indonesia harus dibenahi dengan menekankan beberapa hal seperti, *pertama*, bagaimana membenahi rangkai jabatan permanen sebagai anggota DPR dan sekaligus anggota MPR, atau anggota DPD dan sekaligus anggota MPR. *Kedua*, sifat permanen MPR yang diperkuat dengan eksistensinya sekretariat jenderal tersendiri yang didukung administrasi dalam pelaksanaan tugasnya menegaskan bahwa MPR sebagai institusi ketiga dalam struktur parlemen, selain DPR dan DPD.

Adalah jelas bahwa dalam sistem pemerintahan yang demokratis, diperlukan *checks and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif. Sistem bikameral yang dianut sejak 2004 dinilai tepat. Namun, perlu ada penguatan fungsi dan peran DPD. Ini dimaksudkan agar MPR bisa berfungsi sebagai majelis nasional yang dihuni oleh DPR dan DPD. Keberadaan model ini diharapkan mampu memperkuat efektivitas sistem pemerintahan presidensial.

Sebagai konsekuensinya pimpinan MPR tidak bersifat permanen tapi *ad hoc* karena dibentuk untuk memimpin sidang gabungan antara DPR dan DPD. Untuk menjaga agar kedua lembaga tersebut relatif *balance*, jabatan pimpinan MPR dipegang secara bergiliran antara pimpinan DPR dan pimpinan DPD dalam setiap masa sidang. Dalam kaitan ini, posisi MPR lebih sebagai *joint session* antara kedua lembaga tersebut untuk melaksanakan beberapa tugas utama seperti: (a) membahas dan mengubah UUD; (b) melantik presiden dan wakil presiden; (c) memberhentikan presiden dan wakil presiden sesuai pasal 7B UUDNRI 1945; (d) memilih presiden dan wakil presiden untuk menggantikan presiden dan wakil presiden yang berhalangan tetap; (e) mendengarkan pidato kenegaraan tahunan presiden pada setiap tanggal 16 agustus, termasuk penyampaian nota keuangan dan RAPBN.

Untuk mengatasi isu efisiensi dan efektivitas kinerja parlemen dan mewujudkan sistem bikameral, perlu dilakukan penggabungan sekretariat jenderal MPR, DPR dan DPD. Selain itu, agar MPR bisa melaksanakan tugas dengan baik dalam amandemen konstitusi, lembaga ini perlu dibantu Komisi Konstitusi.

### **3. Faktor-faktor Strategis yang Mempengaruhi: Otonomi Daerah, Perubahan Paradigma dan Implikasinya**

---

mempunyai peran dan fungsi yang berbeda. Peran dan fungsi DPD dilaksanakan dalam koridor kewenangan yang terbatas. Dalam hal mekanisme hubungan kerja dengan DPR, kedudukan DPD seolah menjadi subordinasi DPR. Padahal, lembaga legislatif di Indonesia menganut sistem dua kamar atau sistem bikameral, yaitu kamar satu DPR dan kamar yang lain DPD. Lihat Tim LIPI, 2007, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial yang Demokratis, Kuat dan Efektif: Usulan Naskah Akademik Revisi UU Bidang Politik*. Kerjasama Pusat Penelitian Politik LIPI dengan Ditjen Kesbangpol Kemendagri.

Dampak dari diterapkannya sistem demokrasi adalah perubahan ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan yang sangat fundamental adalah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Ketidakpuasan terhadap sentralisasi kekuasaan selama era Orde Baru membuat daerah-daerah menuntut otonomi. Asumsi mereka bahwa sistem yang sentralistik dianggap hanya mampu memakmurkan elite, sedangkan sistem yang desentralistik diharapkan akan dapat meningkatkan kualitas kehidupan sosial, ekonomi dan politik masyarakat. Meskipun demikian, di tataran realitasnya hal tersebut tak semudah membalik telapak tangan. Sejauh ini praktik otonomi daerah belum menunjukkan hasil seperti yang diharapkan.

Sebagai gambaran kualitas pelayanan publik di banyak daerah masih rendah. Jumlah daerah yang mampu mewujudkan pelayanan publik yang prima dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan perizinan juga masih sangat minim, yakni kurang dari 10 persen dari 514 kabupaten/kota yang ada. Indikator lainnya adalah jumlah penduduk miskin masih cukup besar (sekitar 27,73 juta orang tahun 2015), dan jumlah pengangguran juga masih tinggi (sekitar 7,4 juta orang tahun 2015).<sup>11</sup> Sementara itu, isu tata kelola pemerintahan yang baik dan daya saing daerah masih di tataran wacana dan belum dipraktikkan secara sungguh-sungguh.<sup>12</sup>

Upaya berbagai pihak untuk mewujudkan perbaikan tersebut bukannya tidak ada. Dorongan kepada daerah untuk melakukan inovasi, antara lain, datang baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah itu sendiri dan lembaga independen. Sebagai kementerian yang bertanggung jawab untuk itu, Kementerian Dalam Negeri juga telah mendorong semua daerah untuk berlomba-lomba melakukan terobosan yang bermanfaat bagi kemajuan daerah. Kemendagri juga memberikan penghargaan kepada daerah yang berhasil memajukan daerah melalui hari otonomi daerah atau otonomi award. Hal yang sama juga dilakukan KemenPan-RB dengan membuat kompetisi inovasi pelayanan publik bagi kementerian/lembaga dan pemerintah daerah sejak

---

<sup>11</sup>Lihat Badan Statistik (BPS), 2015.

<sup>12</sup> Lihat hasil Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD, Kemendagri) yang setiap tahunnya melakukan evaluasi dan diumumkan pada acara “Hari Otda” setiap bulan April. Salah satu strategi untuk mencapai tujuan desentralisasi dan otonomi daerah adalah melakukan proses monitoring dan evaluasi secara teratur dan komprehensif. Cara ini juga digunakan mengukur kemajuan dan tingkat keberhasilan Pemda dalam penerapan prinsip otonomi daerah dan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Untuk itu Kepala Daerah diwajibkan menyampaikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) yang selanjutnya dilakukan evaluasi setiap tahunnya, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 69 dan Pasal 70 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pengumuman Hasil EKPPD terhadap Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) merupakan langkah strategis Pemerintah Pusat, untuk menilai keberhasilan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, sekaligus sebagai bentuk bahan kebijakan dalam meningkatkan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selain itu, berdasarkan PP No. 3 Tahun 2007 dan evaluasi (sejak tahun 2009 sesuai amanat PP No. 6 Tahun 2008), evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ini dilakukan secara terukur, dengan melibatkan beberapa Kementerian/LPNK (Kemendagri, Kemen Pan-RB, Kemenkeu, Kem Hukum dan HAM, Setneg, BAPPENAS, BKN, BPKP, BPS dan LAN) terhadap Provinsi, Kabupaten dan Kota untuk memotret kinerja penyelenggaraan Pemda terutama dari aspek Manajemen Pemerintahan. Dari hasil evaluasi tersebut dapat diperoleh gambaran kinerja dari pemerintahan daerah, baik di level pengambil kebijakan maupun di level pelaksana kebijakan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat.

2013. Gebrakan KemenPan-RB tersebut cukup signifikan dan relatif menyemangati daerah-daerah untuk membuat terobosan-terobosan positif.<sup>13</sup>

Idealnya antara KemenPan-RB dan Kemendagri bahu-membahu dalam mendorong daerah-daerah untuk melakukan inovasi pelayanan publik. Kemendagri secara hierarki bisa lebih tegas lagi mengefektifkan PP 6/2008 (tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah) agar daerah-daerah lebih bersemangat lagi mewujudkan desentralisasi dan otda. Masalahnya, sejauh ini evaluasi pemerintah pusat (melalui Kemendagri) terhadap daerah agaknya tak cukup mendorong daerah-daerah untuk maju. Mekanisme *reward and punishment* yang seharusnya dijadikan sebagai faktor pemantik (*leverage factor*) tidak digunakan secara maksimal sehingga apresiasi terhadap daerah yang berhasil melaksanakan *best practices* masih minim, sementara itu pemberian penalti terhadap daerah yang melanggar peraturan juga tak dilakukan.

Dalam kaitan itu, banyak elite lokal yang menjadikan ketidakpuasan dan kekecewaan mereka terhadap kinerja pemerintah daerah dan ketimpangan sosial-ekonomi yang terjadi di daerahnya sebagai komoditas politik untuk memekarkan daerahnya. Atas nama aspirasi rakyat daerah, para elite pun membentuk daerah otonom baru (DOB). Keterbukaan politik dimaknai secara sempit sebagai kebebasan untuk mendapatkan kekuasaan dan kewenangan untuk mengelola sumber-sumber kekayaan Indonesia. Akibatnya, pemekaran daerah berjalan dengan liar dan sulit untuk dikontrol.<sup>14</sup>

Harapan untuk melaksanakan otonomi daerah yang konsisten juga dihambat oleh realitas pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung yang lebih disemarakkan dengan politik uang. Munculnya pemimpin yang memiliki kredibilitas, integritas dan kapasitas makin sulit saja karena pilkada dimaknai secara sempit oleh para elite yang berlaga hanya untuk meraih kekuasaan. Akibatnya, partai pun sangat oportunis dalam mengikuti pilkada dengan memunculkan calon yang populer dan memiliki modal saja. Politik transaksional semakin sulit dielakkan di mana penggunaan uang dalam pilkada semakin marak. Bahkan, pilkada telah memberikan dampak negatif terhadap birokrasi. Studi empirik di sejumlah daerah menunjukkan bahwa politisasi birokrasi acapkali terjadi dan fasilitas serta anggaran daerah digunakan dalam pilkada.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup>Yang menarik daerah-daerah yang mendapat penghargaan dari hasil kontestasi inovasi pelayanan publik secara nasional tersebut kemudian diikutsertakan pula ke ajang kompetisi di tingkat internasional. Empat dari Top 9 Inovasi Pelayanan Publik Indonesia yang dikirim ke UNPSA (*United Nation Public Service Award 2014*) berhasil memenangkan lomba. Dari empat inovasi yang ditampilkan, satu di antaranya yaitu Inovasi mengenai “Layanan Kesehatan Ibu Melahirkan dengan Bantuan Tenaga Kerja Kesehatan Tradisional (dukun beranak) bekerja sama dengan Tenaga Medis”. Inovasi ini memadukan budaya lokal dukun beranak dan bidan profesional di Aceh Singkil. Dampaknya terhadap kualitas kesehatan cukup signifikan. Menurut statistik kesehatan, angka kematian ibu di Klinik Singkil turun ke angka nol (0) pada tahun 2013.

<sup>14</sup>Terjadi penambahan jumlah daerah otonom yang sangat signifikan setelah otonomi daerah. Sampai tahun 1999 jumlah keseluruhan daerah otonom mencapai 315 (26 provinsi, 234 kabupaten dan 59 kota). Tapi tahun 2014 jumlahnya bertambah hampir dua kali lipat sehingga mencapai 542 (34 provinsi, 416 kabupaten dan 93 kota). Ini berarti penambahannya selama periode 1999-2014 mencapai 223 daerah otonom.

<sup>15</sup>R. Siti Zuhro, *Perjuangan Demokrasi melalui Pilkada: Studi Kasus Keterlibatan Birokrasi dalam Pilkada di Jember, Masyarakat Indonesia*, Jakarta: LIPI, Vol. XXXI, No. 2, 2005.

Permasalahan-permasalahan tersebut di atas menunjukkan minimnya *leadership* yang bisa menjadi faktor pemersatu bangsa. Ada ketidakseriusan para elite, baik di pusat maupun daerah dalam melaksanakan otonomi. Komitmen pemerintah pusat dan daerah tersebut sangat diperlukan agar masing-masing jenjang pemerintahan memiliki tanggungjawab dan haknya dalam melaksanakan otonomi daerah. Praktik otonomi menjadi sangat elitis dan tak menyentuh kebutuhan akar rumput. Otonomi cenderung dinikmati oleh kelompok elite di pusat dan daerah saja.

Rangkaian implikasi negatif pengelolaan hubungan kewenangan pusat-daerah menghambat proses otonomisasi. Hal ini menyimpang dari tujuan otonomi daerah yang dimaksudkan untuk memberikan pelayanan yang prima dan menyejahterakan rakyat. Bertentangan dengan itu, otonomi daerah umumnya direspons elite politik lokal demi kepentingan pribadi/kelompok mereka semata. Dengan kondisi kesadaran politik yang masih lemah, rakyat umumnya hanya menjadi sasaran eksploitasi mereka.

Mengingat besarnya kepentingan elite masing-masing daerah, konflik otonomi daerah acapkali tak terelakkan. Sumber sengketa antardaerah tersebut umumnya menyangkut masalah pengelolaan *resources*. Kerumitan terjadi karena banyaknya pihak atau aktor yang terlibat dalam konflik kepentingan tersebut mulai dari pengusaha, elite birokrat lokal, anggota dewan lokal, sampai elite dan birokrat pusat. Salah satu contoh paling jelas, misalnya, kasus penambangan timah liar (TI) di Bangka dan *illegal logging* di Nunukan.<sup>16</sup>

Munculnya konflik kepentingan di daerah juga menunjukkan kurang memadainya pengelolaan kewenangan daerah dan antardaerah. Banyaknya kendala, distorsi, dan manipulasi yang dihadapi daerah dalam mengelola kewenangannya itu mengindikasikan rendahnya *political will*, *political commitment* dan *law enforcement* masing-masing pimpinan daerah untuk bersikap terbuka, akuntabel, dan membahas permasalahan yang dihadapi daerahnya secara bersama-sama. Masalahnya menjadi lebih rumit karena elite lokal di tingkat provinsi dan kabupaten/kota tak mampu membuat program yang saling selaras dan bersinergi guna mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Adanya kerjasama antara gubernur dan bupati/walikota dalam meningkatkan pertumbuhan wilayahnya merupakan hal yang sangat penting. Tanpa kerjasama **intradaerah** dan **antardaerah** sulit bagi daerah untuk membangun dirinya secara maksimal.

Beberapa permasalahan yang dihadapi daerah tersebut ikut berpengaruh terhadap hubungan pusat dan daerah. Tidak jarang muncul resistensi daerah terhadap kebijakan pusat, demo yang dilakukan pimpinan daerah untuk melawan ketetapan pusat, dan diabaikannya seruan dan kebijakan Presiden untuk memberantas korupsi dan menegakkan hukum. Akibatnya, koordinasi, sinergi, komunikasi dan interaksi antarjenjang pemerintahan kurang efektif. Dampak dahsyatnya adalah masing-masing daerah seolah-olah berjalan sendiri-sendiri, padahal daerah-daerah ini merupakan satu kesatuan utuh (*continuum*) yang tak terpisahkan dari Sabang sampai Merauke.

### 3.1 Integrasi Nasional dan Hubungan Pusat-Daerah dalam Konteks Otonomi Daerah

---

<sup>16</sup>R. Siti Zuhro *et al*, 2004, *Konflik dan Kerjasama Antardaerah*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2004.

Berbeda dengan era sebelumnya, pemerintah sekarang ini dituntut untuk konsisten melaksanakan sistem demokrasi dan desentralisasi. Pemerintah juga tidak bisa lagi menggunakan cara-cara represif terhadap daerah seperti yang pernah dilakukannya terhadap Aceh dan Papua. Kelangkaan sumberdaya ekonomi dan keterbatasan dalam menggunakan sumber-sumber kekuasaan secara leluasa membuat pemerintah tak punya banyak pilihan.<sup>17</sup>Klientelisme ekonomi untuk membeli loyalitas menjadi semakin sulit dilakukan ketika sumber-sumber yang ada di negeri ini sudah sangat berkurang. Oleh karena itu, tuntutan atau gugatan daerah harus ditanggapi secara persuasif, yaitu dengan menerapkan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.<sup>18</sup>

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tersebut diharapkan dapat menjembatani keindonesiaan dan kedaerahan lebih *balance*. UU 32/2004 tentang Pemerintahan daerah telah direvisi. Saat ini UU Pemda yang baru (UU 23/2014) sudah diberlakukan dan menjadi acuan bagi praktek desentralisasi dan otonomi daerah.

Salah satu isu strategis dari 13 isu yang ada dalam UU 23/2014 tersebut adalah masalah hubungan pusat dan daerah. Masalah ini sangat krusial guna membangun dan memperoleh kesamaan persepsi antara pemerintah pusat dan daerah. Sebab, kebijakan desentralisasi dan otonomi tak hanya bertujuan untuk memajukan daerah, tapi juga harus mampu meningkatkan pola hubungan yang lebih harmonis antara pusat dan daerah. Sejauh ini yang tersebut terakhir ini belum berhasil diwujudkan di era otonomi sekarang ini.

Adalah jelas bahwa masing-masing jenjang pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) mengemban amanat untuk mewujudkan kepentingan nasional. Masing-masing jenjang pemerintahan memiliki tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan urusan yang menjadi kewenangannya. Pemerintah pusat memegang tanggung jawab akhir pemerintahan. Dengan kata lain, pemerintah memegang kendali sebagai pembuat norma, standar dan prosedur. Masalahnya, meskipun pemerintah daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional, sejauh ini koordinasi, bimbingan dan pengawasan (korbinwas) antarjenjang pemerintahan kurang kelihatan. Padahal, efektivitas fungsi korbinwas antarjenjang pemerintahan ini sangat penting agar konsepsi otonomi daerah dalam bingkai NKRI (*Negara Kesatuan Republik Indonesia*) dan Bhinneka Tunggal Ika bisa membumi.

Sejauh ini kesan yang tampak adalah bahwa masing-masing daerah seolah jalan sendiri-sendiri. Tidak sedikit daerah yang memunculkan “raja-raja kecil”. Fenomena ini menunjukkan bahwa

---

<sup>17</sup>Krisis ekonomi (1997-1998) membuat anggaran negara defisit; sentralisasi pengelolaan sumber daya ekonomi digugat; dan setiap kebijakan alokasi sumber daya ekonomi juga dipertanyakan. Korporatisme negara juga lumpuh taklaka kelompok-kelompok masyarakat, terutama kelompok profesi, berhasil membangun pluralitas representasi kepentingan mereka tanpa berhasil dikekang negara.

<sup>18</sup>UU No. 22/1999 dan UU 25/1999 memberikan kewenangan yang luas kepada daerah otonom yang meliputi seluruh bidang pemerintahan, kecuali politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta beberapa kewenangan bidang lain. UU tersebut diharapkan bisa memuaskan semua daerah dengan memberikan ruang partisipasi politik melalui ‘desentralisasi dan memberikan kesempatan berkembangnya demokrasi lokal melalui pemilihan kepala daerah langsung dan pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai perkembangan baru bagi kehidupan demokrasi di tingkat desa. Selain itu, kedua UU itu juga diharapkan dapat memuaskan daerah-daerah kaya sumberdaya alam yang ‘memberontak’ dengan memberikan akses yang lebih besar untuk menikmati sumberdaya alam yang ada di daerah mereka masing-masing.

otda yang jelas-jelas mengacu pada Konstitusi dan NKRI itu cenderung dimaknai secara berbeda oleh daerah.

### **3.2 Problematik Relasi Pusat-Daerah**

Dalam perspektif demokrasi, pemerintah daerah adalah kumpulan unit-unit lokal dari pemerintah yang otonom, independen dan bebas dari kendali kekuasaan pusat. Dalam sistem ini pemerintahan daerah meliputi institusi-institusi atau organisasi yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Institusi demokrasi dalam politik lokal mencerminkan partisipasi masyarakat karena keterlibatan masyarakat di dalam proses pembuatan keputusan menjadi salah satu tujuan penting otonomi daerah.

Efektif tidaknya institusi pemerintah daerah sebagian besar tergantung pada berfungsi tidaknya pembuatan dan pelaksanaan keputusan-keputusan oleh pemerintah daerah. Hak masyarakat sipil untuk mendapatkan akses politik dan kesempatan dalam memperjuangkan kepentingannya merupakan hal penting dalam konteks politik lokal. Lebih dari itu, di era otonomi daerah dewasa ini pemerintah daerah diharapkan dapat lebih memprioritaskan kepentingan masyarakat. Harapan ini bukan tanpa alasan karena tanpa dukungan masyarakat dalam realisasi program kebijakan pemerintah tak akan mencapai hasil maksimal.

Bagi Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika atau keragaman lokal yang dimilikinya merupakan aset yang sangat berarti yang perlu dijaga dan terus diberdayakan. Atas dasar itu, otonomi daerah merupakan suatu keniscayaan.

Kiranya tak perlu diragukan lagi bahwa negara kesatuan RI menjunjung tinggi asas desentralisasi dan otonomi daerah. Impian pendiri bangsa untuk membangun rumah Indonesia yang sejahtera dan demokratis tak hanya tercermin dalam kebijakan dan peraturan yang dibuatnya, tetapi juga bisa dilihat melalui perilaku yang tampak. Impian terhadap terwujudnya pemerintahan daerah yang demokratis, adil dan sejahtera juga bukan semata-mata harapan para pendiri bangsa ini, melainkan impian rakyat yang sebagian besar nasibnya tak kunjung tersejahterakan.

Hal tersebut membuktikan bahwa semua impian atau harapan itu sampai saat ini masih tinggal harapan. Apakah semua mimpi itu bisa menjadi kenyataan? Hal ini sangat tergantung pada kebijakan (elite) pemerintah di tingkat nasional.

Realitas saat ini menunjukkan bahwa Indonesia bukanlah negara maju. Suatu negara yang maju secara sosial, politik dan ekonomi, entitas yang diberikan kepada unit pemerintahan lokalnya akan semakin otonom. Sebaliknya, suatu negara yang terbelakang secara sosial, ekonomi dan politik, entitas yang diberikan ke unit pemerintahan lokalnya akan semakin administratif.

Dalam konteks Indonesia, kecenderungan yang kedua tersebut lebih teraplikasikan. Alasannya agar pemerintah daerah tidak keluar dari koridor otonomi dan melakukannya sesuka hati. Pemerintah memegang kendali dalam menentukan norma, *standard*, prosedur dan kriteria (NSPK). Masalahnya adalah apakah koridor tersebut tidak justru menjadi kendala bagi daerah-daerah dalam melaksanakan otonomi? Apakah benar bahwa kontrol kuat Pemerintah melalui NSPK tersebut akan dapat menciptakan sinkronisasi, sinergi dan koordinasi antarjenjang pemerintahan? Kalau asumsi

tersebut benar, mengapa relasi antara pusat-daerah di era otonomi ini tak lebih baik ketimbang era sebelumnya? Realitasnya “sinkronisasi, sinergi dan koordinasi” yang menjadi salah satu kunci penting otonomi daerah sulit dilakukan oleh pusat dan daerah.

Lepas dari itu, secara teoretik maupun praksis, tidak ada satu pun negara yang menjalankan secara penuh desentralisasi dan sentralisasi. Yang ada adalah pengombinasian antara asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Hal ini menunjukkan bahwa kecenderungan ke arah desentralisasi dan sentralisasi ditentukan oleh sistem pemerintahan yang diberlakukan di suatu negara. Namun, yang jelas bahwa model demokrasi lokal yang digunakan dalam pendekatan politik akan memberikan peluang yang besar bagi dihormatinya keragaman dan kemandirian lokal.

Rumusan desentralisasi yang didasarkan atas demokrasi menegaskan bahwa daerah perlu memiliki kekuasaan dan *stakeholders* perlu berperan serta dalam pengambilan keputusan. Penyerahan kewenangan untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan kepada daerah, baik yang berlandaskan desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan menuntut pengaturan yang jelas sehingga tidak terjadi *overlapping* dan konflik dalam penyelenggaraannya antara jenjang pemerintahan (Pemerintah Pusat, Provinsi, kabupaten/kota). Meskipun daerah otonom tidak bersifat hierarkis, urusan pemerintahan yang menjadi otonomi daerah otonom pada dasarnya juga menjadi perhatian kepentingan pusat. Untuk itu, diperlukan sinkronisasi dan sinergi dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan. Dengan kata lain, perlu penyesuaian antara fungsi pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom dengan kewenangan yang dimiliki oleh kementerian sektoral di pusat.

### **3.3 Otonomi Daerah ala Indonesia**

Revisi UU 32/2004 menegaskan bahwa ciri utama otonomi daerah dalam konteks NKRI adalah adanya hubungan hierarkhi antara Pusat dengan Daerah. Daerah otonom dibentuk oleh Pusat dan bahkan dapat dihapus apabila tidak mampu melaksanakan otonominya. Sumber kewenangan daerah adalah berasal dari Pemerintah Pusat dan tanggung jawab pemerintahan ada ditangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan sebagaimana secara eksplisit dinyatakan dalam pasal 4 ayat 1 UUD 1945.

Desentralisasi sejatinya bertujuan politik dan ekonomi. Tujuan politiknya adalah untuk memperkuat pemerintah daerah (Pemda), meningkatkan kemampuan aparat Pemda dan masyarakat di daerah, dan mempertahankan integrasi nasional. Sementara tujuan ekonominya adalah untuk meningkatkan kemampuan Pemda menyediakan layanan publik yang profesional dan terjangkau, efisien dan efektif.

Sebagai negara archipelago, Indonesia menghadapi isu rentang kendali (*span of control*) yang serius antara pusat dan daerah. Kebijakan desentralisasi di negara kesatuan berawal dari adanya pembentukan daerah otonom dan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam konsep negara kesatuan, kekuasaan pemerintahan ada pada pemerintah pusat. Makin sentralistik pemerintahan di suatu negara, makin sedikit kekuasaan pemerintahan atau urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah. Sebaliknya, makin desentralistik pemerintah suatu negara, akan makin luas pula urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah.

Selain itu, realitas lainnya adalah meskipun pemerintah daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional, tapi sinergi dan harmonisasi antara kebijakan pusat dan daerah kurang tampak. Dalam kaitan inilah seharusnya perbaikan kualitas korbinwas antarjenjang pemerintahan dilakukan agar praktek otda menjadi lebih efektif. Ke depan diperlukan sinergi, koordinasi dan komunikasi yang lebih efektif antarjenjang pemerintahan agar terwujud pengawasan yang lebih memadai. Seiring dengan itu, hadirnya Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) juga perlu lebih dimaksimalkan agar antisipasi terhadap kemungkinan penyimpangan otda bisa dilakukan lebih cepat. Dengan kata lain, meskipun revisi UU 32/2004 mencantumkan penalti terhadap pimpinan daerah yang menyimpang, bukan berarti ini bisa langsung mengunci kecenderungan pelanggaran yang dilakukan oleh pimpinan daerah. Yang penting diwujudkan adalah konsistensi semua stakeholders terkait untuk menyukseskan otda dan meningkatkan pola relasi pusat-daerah yang harmonis.

### **3.4 Soal Koordinasi, Bimbingan dan Pengawasan**

Karena Otda dimaksudkan untuk kesejahteraan rakyat, hal tersebut perlu dimanifestasikan secara konkrit dengan menciptakan tatakelola pemerintahan yang baik, yang melayani dan mampu meningkatkan daya saing lokal. Menyejahterakan rakyat melalui otda harus menjadi *icon* penting agar praktek-praktek negatif seperti pemekaran pemerintahan (baca daerah), munculnya perda bermasalah, dan konflik atau kekerasan yang menyertai pilkada tak perlu ada.

Permasalahan serius ketidakharmonisan hubungan pusat dan daerah tak cukup hanya dijembatani melalui perbaikan UU saja, tapi lebih penting dari itu adalah perlunya manifestasi konkrit *political will* dan *political commitment* dari para *stakeholders* terkait untuk konsisten menjalankannya di tataran praksis. Resistensi daerah yang berlebihan terhadap kebijakan pusat juga perlu diakhiri dengan memperbaiki pola komunikasi, sinergi dan koordinasi yang lebih baik. Tidak efektifnya koordinasi, pengawasan dan bimbingan (korbinwas) antarjenjang pemerintahan berpengaruh negatif terhadap praktek pemerintahan, karena masing-masing jenjang pemerintahan akan jalan menurut kehendaknya sendiri. Kalau itu yang terjadi, kebangsaan dan kesatuan Indonesia akan berada di ujung tanduk dengan risiko besar yang akan ditanggung Republik ini

## **4. Proyeksi Ketahanan Politik Indonesia 2045**

Ketahanan politik Indonesia ke depan akan sangat tergantung dan dipengaruhi oleh bangunan sistem politik saat ini. Setelah 70 tahun merdeka dinamika politik dan pemerintahan Indonesia ditandai oleh perubahan dan kesinambungan yang cukup signifikan yang berpengaruh terhadap negeri ini. Proses *learning by doing* yang berlangsung sejauh ini menunjukkan bahwa Indonesia *on going process of becoming* Indonesia. Suatu upaya “membangun Indonesia memihaki bangsa sendiri” yang tampaknya tak mudah.

Perubahan politik yang mestinya dimulai dari usaha memulihkan rasa saling percaya dan kepercayaan bahwa rasionalitas kepentingan individual tak akan dibayar oleh irasionalitas kepentingan kolektif. Membangun kepercayaan publik sangat diperlukan bila elite/aktor hendak menumbuhkan partisipasi politik masyarakat dan mendapatkan dukungan politik yang signifikan dari mereka. Sekali aktor politik menunjukkan perilaku bisa dipercaya, maka partisipasi dan kepercayaan rakyat pada politik akan menguat.

Pemulihan rasa saling percaya dan kerjasama itu diarahkan untuk mendorong lahirnya semangat transformasi politik demokratik ke arah yang lebih baik. Visi transformatif politik demokratik menekankan pentingnya membangun politik dan demokrasi pada basis nilai bangsa, terutama nilai-nilai Pancasila. Disain institusi politik dan demokrasi harus dapat mengurangi biaya politik/kekuasaan yang dapat mendorong korupsi politik. Politik dikembalikan kepada khittahnya sebagai seni untuk mencapai kebaikan dan kebahagiaan hidup bersama.

Karena itu, solusi atas kelemahan demokrasi tidak ditempuh dengan jalan menguranginya, melainkan justru dengan jalan menambahnya agar lebih demokratis. Pendalaman dan perluasan demokratisasi sangat diperlukan. Pendalaman demokrasi diarahkan untuk membangun institusi-institusi demokrasi agar lebih sesuai dengan tuntutan kepatutan etis, lebih responsif terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat; mengurangi sifat egoisme politik yang hanya melayani diri sendiri dan kelompoknya saja. Sementara perluasan demokrasi diarahkan agar institusi demokrasi dan kebijakan politik punya dampak terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat serta mengurangi kesenjangan sosial yang dapat menghambat proses demokratisasi.

Atas dasar uraian-uraian di atas prospek ketahanan politik Indonesia 2045 akan cerah ketika perbaikan atas kekurangan-kekurangan yang ada saat ini dan ke depan dilakukan secara serius. Perubahan ketatanegaraan memerlukan komitmen dan konsistensi para elite dan atau *stakeholders* terkait untuk merawat dan menjaganya agar struktur politik<sup>19</sup> (suprastruktur politik<sup>20</sup> dan infrastruktur politik<sup>21</sup>) mampu bekerja secara efektif dan maksimal. Seiring dengan itu para *stakeholders* terkait dan para elite/aktor juga mestinya bisa menunjukkan secara konkrit komitmen dan konsistensinya dalam mengimplementasikan 4 konsensus dasar bernegara serta menunjukkan keberpihakannya terhadap kesengsaraan rakyat.

---

<sup>19</sup>Suprastruktur dan infrastruktur merupakan unsur dari struktur politik. Struktur politik merupakan keseluruhan bagian atau komponen (yang berupa lembaga-lembaga) dalam suatu sistem politik yang menjalankan fungsi atau tugas tertentu. Dibentuknya struktur politik yang terdiri atas suprastruktur dan infrastruktur bertujuan untuk memudahkan terwujudnya cita-cita dan tujuan-tujuan masyarakat atau negara Indonesia.

<sup>20</sup>Suprastruktur politik adalah struktur politik pemerintahan yang berkaitan dengan lembaga-lembaga negara yang ada serta hubungan kekuasaan antara lembaga satu dengan lainnya. Suprastruktur suatu negara dapat diketahui dari undang-undang dasarnya dan peraturan perundangan lainnya. Bagi negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945, suprastruktur politik terdiri atas lembaga-lembaga negara seperti MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung. Suprastruktur politik adalah struktur politik pemerintahan yang berkaitan dengan lembaga-lembaga negara yang ada serta hubungan kekuasaan antara lembaga satu dengan lainnya. Suprastruktur suatu negara dapat diketahui dari undang-undang dasarnya dan peraturan perundangan lainnya. Bagi negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945, suprastruktur politik terdiri atas lembaga-lembaga negara seperti MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung

<sup>21</sup>Infrastruktur politik sering disebut sebagai mesin politik informal atau mesin politik masyarakat yang terdiri dari berbagai kelompok yang dibentuk atas dasar kesamaan sosial, ekonomi, politik dan kesamaan tujuan atau lainnya, infrastruktur politik terdiri atas partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media komunikasi politik, organisasi masyarakat, komunitas, dan tokoh.

## 5. Strategi Pengelolaan Politik Indonesia 2045

Idealnya Indonesia membangun sistem sebagaimana yang diamanatkan para pendiri bangsa. Yaitu negara kesatuan yang berbentuk republik yang ditopang oleh daerah-daerah dari Sabang sampai Merauke yang dilandasi oleh Bhinneka Tunggal Ika untuk mewujudkan negara kesatuan republik Indonesia (NKRI) yang sejahtera. Dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara senantiasa mengacu pada Pancasila dan Konstitusi 1945. Komitmen dan konsistensi terhadap prinsip-prinsip tersebut sangat diperlukan agar perjalanan berbangsa dan bernegara tidak menyimpang. Para pendiri bangsa telah membangun kerangka yang sangat kokoh tentang NKRI. Kemerdekaan yang diperjuangkan rakyat Indonesia waktu itu harus senantiasa dipertahankan, dijaga dan dirawat secara memadai oleh generasi penerus agar *process of becoming* Indonesia terbangun secara berkualitas dan kokoh.

Sistem demokrasi yang diterapkan dan perubahan ketatanegaraan kita sejak 1998 tidak perlu dipertentangkan dan atau berbenturan dengan 4 konsensus dasar. Sebab bila pertentangan dan benturan ini yang terjadi, maka Indonesia akan kehilangan roh dan pegangan yang menyebabkan negeri ini akan terpuruk dan oleng.

Oleh karena itu perlu menyiapkan langkah-langkah strategis pengelolaan politik Indonesia. Pertama, menata ulang sistem pemilu dan pilkada. Kedua, menata ulang sistem perwakilan. Ketiga, membenahipraktik desentralisasi dan otonomi daerah. Keempat, reformasi partai politik. Kelima, memperbanyak teladan positif, baik melalui elite politik maupun birokrasi dan aktor/tokoh.

### 5.1 Menata Ulang Sistem Perwakilan

**Pertama**, membangun sistem perwakilan dua-kamar di tingkat nasional. Konstruksi sistem perwakilan dan atau sistem keparlemenan yang dianut konstitusi dan juga UU MD3 cenderung tidak jelas, rancu, dan tidak melembagakan sistem *checks and balances* yang diperlukan dalam konteks skema sistem presidensial. Karena itu penataan kembali sistem perwakilan dan atau keparlemenan perlu lebih jelas arahnya, yakni menuju kebutuhan sistem perwakilan dua-kamar yang memungkinkan terbangunnya sistem *checks and balances* eksekutif-legislatif secara lebih “clear”. Itu artinya, DPD ke depan harus memiliki otoritas legislasi kendati tidak harus seluas DPR, dan MPR perlu ditata ulang menjadi wadah sidang gabungan DPR dan DPD.

**Kedua**, meninjau kembali ruang lingkup otoritas DPR (yang meluas ke fungsi pengangkatan pejabat publik yang seharusnya menjadi otoritas Presiden). Apabila konstruksi konstitusi hasil amandemen mengarah pada penguatan skema presidensial, ruang lingkup otoritas DPR perlu ditinjau kembali. Kewenangan DPR memberi pertimbangan dan atau persetujuan atas pengangkatan duta besar serta penerimaan duta besar negara lain misalnya, harus dikonstruksi ulang karena lebih merupakan otoritas presiden dalam skema presidensial. Begitu pula berbagai UU yang memberi hak politik bagi DPR dalam menentukan pejabat publik seperti pimpinan dan anggota komisi-komisi negara.

**Ketiga**, memperkuat fungsi legislasi DPD dalam rangka sistem *checks and balances* intraparlemen. Konstitusi hasil amandemen di satu pihak membentuk DPD sebagai representasi teritori, dalam hal ini daerah provinsi, yang merupakan wakil-wakil daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat, namun di pihak lain sama sekali tidak memberi otoritas legislasi baginya. Kekeliruan ini perlu dikoreksi ke depan karena keberadaan DPD tanpa kekuasaan legislasi membebani anggaran negara. Karena itu otoritas legislasi yang bersifat terbatas adalah suatu keniscayaan bagi DPD agar terbangun sistem *checks and balances* intraparlemen dengan DPR.

**Keempat**, melembagakan kerjasama DPR-DPD yang bersifat intraparlemen. Meskipun DPD tidak memiliki otoritas legislasi, namun konstitusi “terlanjur” melembagakan lembaga yang menjadi representasi daerah ini sebagai salah satu kamar parlemen. Karena itu dalam jangka pendek, perlu dilembagakan kerjasama DPR-DPD melalui pembentukan semacam panitia kerja bersama, sedangkan secara jangka panjang DPD perlu memiliki otoritas legislasi yang bersifat terbatas.

**Kelima**, menjadikan MPR sebagai lembaga *joint session* antara DPR dan DPD (tidak berisi anggota DPR dan anggota DPD seperti sekarang). Konstitusi hasil amandemen menempatkan MPR sebagai salah satu kamar parlemen, selain DPR dan DPD, sehingga MPR menjadi kamar ketiga dalam sistem perwakilan/keparlemenan yang dianut UUD 1945. Di sisi lain, otoritas MPR berupa kekuasaan melakukan perubahan UUD, dan pemecatan terhadap presiden/wapres yang melakukan pelanggaran hokum, tidak berlangsung setiap saat, sehingga setelah melantik presiden/wapres terpilih, MPR tidak memiliki tugas pokok yang tetap. Karena itu ke depan, format MPR perlu ditata kembali menjadi lembaga *joint session* antara DPR dan DPD, sehingga struktur keparlemenan bersifat dua-kamar.

**Keenam**, mengubah kepemimpinan MPR dari permanen menjadi *ad hoc*. Apabila tugas pokok MPR bersifat sewaktu-waktu dan tidak menetap, maka kepemimpinan MPR semestinya tidak perlu bersifat permanen seperti sekarang. Kepemimpinan MPR bisa dirancang secara bergilir dan berkala namun bersifat gabungan antara unsur pimpinan DPR dan DPD. Kepemimpinan permanen MPR seperti berlaku sekarang hanya menghamburkan uang negara.

**Ketujuh**, mengubah Setjen DPR, Setjen DPD, dan Setjen MPR menjadi satu Kasetjenan Parlemen. Mengingat kerja MPR bersifat sewaktu-waktu dan tidak menentu, kecuali pelantikan presiden/wapres terpilih yang bersifat lima tahunan, maka tidak diperlukan Setjen MPR yang bersifat permanen. Kasetjenan MPR dibentuk secara *ad hoc* pada saat MPR membutuhkannya dan diambil dari gabungan unsur Setjen DPR dan DPD. Untuk jangka panjang, barangkali hanya diperlukan satu kasetjenan yang mendukung kerja keparlemen DPR dan DPD.

**Kedelapan**, menyederhanakan struktur fraksi di DPR menuju dua kelompok fraksi, yakni fraksi pendukung pemerintah dan fraksi oposisi, atau menjadi tiga kelompok fraksi, yaitu fraksi independen yang tidak memilih menjadi bagian dari keduanya. Penyederhanaan pengelompokan fraksi diperlukan dalam rangka meminimalisasi kecenderungan *politicking* atas dasar kepentingan dan transaksi yang bersifat jangka pendek di DPR.

**Kesembilan**, melembagakan mekanisme komplain publik bagi wakil rakyat yang tidak kredibel dan berkinerja buruk. Sebagai konsekuensi logis implementasi sistem perwakilan proporsional dengan mekanisme daftar terbuka anggota DPR dan sistem pluralitas berwakil jamak bagi anggota DPD, seyogyanya konstituen memiliki hak komplain bagi wakil-wakil rakyat yang tidak kredibel dan berkinerja buruk.

## 5.2 Penataan Pemilu dan Kepartaian

**Pertama**, penataan kembali format pemilu ke penyelenggaraan serentak pemilu nasional (pemilihan Presiden, DPR dan DPD) dan pemilu lokal/daerah (pemilihan DPRD dan kepala daerah) dengan jeda waktu 2,5 tahun didahului pemilu nasional, atau formula lain yang dianggap tepat. Sekurang-kurangnya keserentakan pemilu perlu dilakukan dalam penyelenggaraan pemilu presiden/wapres dan pemilu legislatif, agar pencalonan presiden tidak harus terpenjara hasil pemilu DPR, karena dalam skema presidensial, Presiden dan DPR adalah dua institusi terpisah yang tidak dapat meniadakan satu sama lain.

**Kedua**, penyempurnaan sistem pemilu menuju suatu formula sistem campuran yang memungkinkan aspek representatif di satu pihak, dan aspek akuntabilitas di pihak lain, terpenuhi. Eksperimen sistem perwakilan proporsional dengan daftar semi-terbuka (2004) dan sepenuhnya terbuka (2009), ternyata gagal meningkatkan aspek kualitas akuntabilitas wakil. Itu artinya, di masa depan perlu dipertimbangkan pemberlakuan sistem perwakilan proporsional dengan daftar tertutup yang dikombinasikan dengan sistem pluralitas-mayoritas khususnya varian *first past the post* (FPTP) dengan Dapil berwakil tunggal. Proporsionalitas kombinasi atau percampurannya tentu bisa didiskusikan.

**Ketiga**, penataan sistem kepartaian sehingga terbentuk sistem multipartai sederhana yang terbatas secara jumlah dan kompetitif secara ideologis. Apabila perubahan sistem pemilu yang mengarah pada model campuran menjadi pilihan ke depan, maka penyederhanaan sistem kepartaian yang menjadi tuntutan dan kebutuhan skema presidensial menjadi lebih mudah. Namun jika perubahan sistem pemilu tidak menjadi pilihan, maka rekayasa institusional secara konsisten tetap diperlukan, baik berupa pemberlakuan ambang batas parlemen bagi parpol yang duduk di DPR dan DPRD, maupun dalam bentuk pemberlakuan koalisi politik yang bersifat permanen, yakni yang terbangun atas dasar kesamaan *platform* politik parpol yang berkoalisi.

**Keempat**, pelembagaan sistem rekrutmen politik serta kaderisasi kepemimpinan yang terbuka, demokratis, dan inklusif. Salah satu problematik parpol di Indonesia pasca-Orde Baru adalah kegagalan melembagakan rekrutmen dan kaderisasi kepemimpinan secara terbuka, demokratis, dan inklusif. Akibatnya, muncul kecenderungan untuk hanya mencari sumber kepemimpinan di internal parpol masing-masing dalam pencalonan presiden, dan kecenderungan mencari tokoh populer dan memiliki kemampuan finansial besar dalam pencalonan legislatif dan pilkada. Sebagai salah satu pilar utama sistem demokrasi, pelembagaan sistem rekrutmen dan kaderisasi kepemimpinan yang terbuka, demokratis, dan inklusif adalah suatu keniscayaan.

### 5.3 Memperbaiki Pelaksanaan Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Pilkada Serentak

Praktik desentralisasi dan otonomi daerah sejauh ini masih belum menggembirakan. Tidak jelasnya strategi penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia disebabkan selama ini pelaksanaan otonomi daerah tak didukung dengan *grand design* desentralisasi/otda yang jelas yang memberikan arah penyelenggaraan dan pertumbuhan otonomi daerah. Ironisnya setelah *grand design* penataan daerah selesai dibuat pun, hal ini tak berpengaruh terhadap pembuatan kebijakan pelaksanaan otonomi daerah. Sejauh ini kesan kuat yang dipahami publik adalah munculnya kebijakan yang tambal sulam. Tidak sedikit kebijakan yang dibuat sebagai tanggapan terhadap munculnya permasalahan tertentu.

Permasalahan mendasar yang dihadapi Indonesia adalah bagaimana negeri ini mampu menyejahterakan rakyatnya. Sebagai contoh, bagaimana pemerintah menyelaraskan antara kebijakan otonomi dan pelaksanaan pilkada di provinsi dan kabupaten/kota. Pelaksanaan pilkada belum sepenuhnya terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini menyebabkan pilkada tidak berkorelasi positif terhadap terwujudnya pemerintahan yang baik.

Praktik otonomi daerah dimaksudkan untuk menjamin kesinambungan negara Republik Indonesia dan memupuk kesatuan nasional dan rasa nasionalisme serta menciptakan hubungan Pusat-Daerah yang harmonis. Oleh karena itu, kekecewaan dan ketidakadilan di daerah harus dihentikan dan dienyahkan demi prospek otonomi yang lebih cerah. Seiring dengan itu, diharapkan UU 23/2001 tentang Pemerintahan Daerah bisa lebih aplikatif. Para elite dan pemangku kepentingan, baik di pusat maupun daerah harus memahami secara seksama bagaimana mengelola atau mengurus negara yang efektif. Mereka harus berhenti mengeksploitasi kekayaan Indonesia hanya untuk kepentingan diri, golongan dan partainya saja. Para elite atau para *stakeholders* mestinya sadar bahwa, baik pemerintah pusat maupun daerah, sama-sama mengemban dan melaksanakan amanat suci mewujudkan **kepentingan nasional**. Di satu sisi, Pemerintah mengharapkan agar daerah tidak keluar dari peraturan yang ada dan menaatinya. Di sisi lain, daerah sangat mengharapkan pemerintah konsisten dan serius dalam mengaplikasikan otonomi daerah. Inilah esensi atau makna penting yang perlu direnungkan semua pihak dalam membenahi desentralisasi dan otonomi daerah untuk membangun rumah Indonesia yang lebih nyaman dan teduh bagi warga.

Prospek otonomi daerah akan cerah bila Indonesia mampu membenahi pelaksanaan otonomi dan mengurangi distorsi-distorsi pilkada yang acapkali menjadi kendala bagi keberhasilan otonomi daerah. Selain itu, baik pemerintah maupun DPR RI seharusnya konsisten dengan moratorium yang dicanangkan sejak 2010 sampai UU Pemda yang baru memiliki PP dan diaplikasikan di semua daerah. Selama kedua lembaga tersebut (Pemerintah/Pemda dan DPR/DPRD) tidak konsisten, maka sulit diharapkan penataan daerah bisa dilakukan. Ke depan semangat penataan daerah tak sekadar diwarnai pemekaran saja tapi lebih diarahkan untuk penggabungan dan penghapusan daerah.

Dalam kaitan tersebut perlu dikembangkan pula semangat "siap mekar, siap gabung". Wacana tentang penggabungan dengan pemberian insentif bagi daerah juga perlu

diwacanakan. Jumlah maksimal provinsi, kabupaten/kota perlu mempertimbangkan jangkauan wilayah pelayanan, aspek politik, sosial, ekonomi dan budaya. Dalam kaitan ini perlu pula dipertimbangkan mengenai *platform* dasar struktur negara yang terkait dengan konsep dasar pengembangan hubungan pusat-daerah dalam jangka panjang. Hal tersebut meliputi bagaimana pilihan bentuk struktur pemerintahan pusat-daerah; bagaimana peran dan kedudukan provinsi ke depan; apakah pilihan letak otonomi daerah berada di provinsi atau tetap di kabupaten/kota; bagaimana model-model regionalisme yang membentuk wilayah Indonesia dalam lima wilayah besar yang dapat dijadikan ide dan wacana pengembangan ke depan; dan apakah desentralisasi asimetri yang berlangsung sekarang ini mampu menjamin hubungan antara pemerintah pusat-daerah yang harmonis atau sebaliknya. Jawaban-jawaban terhadap pertanyaan ini akan memengaruhi kebijakan pemekaran daerah ke depan.

Otonomi daerah memerlukan dukungan birokrasi yang tereformasi. Bahwa *good governance* dan inovasi daerah untuk mengefektifkan pemerintah daerah bisa dilihat langsung melalui pelaksanaan program-program yang berkaitan dengan pelayanan publik, seperti perizinan, pendidikan, dan kesehatan. Korupsi yang semakin merajalela yang terjadi di hampir semua daerah praktis telah menihilkan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan karena itu *public accountability* dan transparansi harus lebih ditonjolkan mengingat partisipasi masyarakat sudah relatif eksis dan meningkat. Dalam kasus Indonesia perbaikan birokrasi tak hanya terkait dengan isu remunerasi atau menaikkan gaji PNS, tapi juga perbaikan *mindset*. Masalahnya, bagaimana membuat birokrasi agar tidak dipolitisasi dengan memisahkan politik dari karir administrasi (*public service*) dalam pemerintahan dan depolitisasi *public service*.

Di bidang lain, Indonesia juga perlu menata ulang dan menyempurnakan peraturan mengenai pilkada yang meliputi: (a) Mekanisme pemilihan gubernur, bupati/walikota; (b) Keberadaan wakil kepala daerah dan cara rekrutmennya; (c) Teknis penyelenggaraan pemilihan; (d) Calon Tunggal; (e) Penegakan hukum pelanggaran pilkada; (f) Politik dinasti/kekerabatan. Pemerintah dan para *stakeholders* perlu mengupayakan secara konsisten keberlangsungan pilkada yang lebih demokratis yang dapat mencegah terjadinya politisasi birokrasi, politik biaya tinggi karena penggunaan politik uang, dan kemungkinan munculnya konflik atau kerusuhan. Untuk itu, diperlukan desain baru UU Pilkada dalam rangka mendukung terpilihnya pimpinan daerah yang mampu melaksanakan tujuan otonomi daerah.

Perdebatan mengenai apakah pilkada langsung hanya akan dilakukan di tingkat provinsi saja memerlukan argumen yang merujuk pada teks dan konteks pemilihan langsung terkait dengan lokus dan fokus otonomi. Artinya, pilkada langsung oleh rakyat menjadi absah bila provinsi memang mengemban amanah sebagai daerah otonom dan bukan semata-mata perpanjangan tangan pemerintah pusat. Masalah krusial yang perlu diatasi adalah bagaimana membuat pilkada serentak lebih efektif dan bermanfaat, baik bagi rakyat dan demokrasi maupun birokrasi di mana pemimpin yang terpilih mampu memajukan masyarakat daerah. UU baru pikada (UU 8/2014) masih menyisakan beberapa kontroversi dan usulan judicial review yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) yang menyebabkan pasal mengenai politik dinasti dan calon tunggal dikabulkan MK.

Selain masalah tersebut, isu Perda bermasalah juga menjadi kendala tersendiri bagi otonomi daerah. Untuk itu, pemerintah perlu menggunakan asas preventif dan represif. Perda yang terkait dengan kepentingan umum seperti Perda tentang pajak dan retribusi, tata ruang, dan APBD, dapat memberlakukan asas preventif. Sedangkan untuk Perda lainnya perlu diberlakukan asas represif karena lebih efisien, mudah, dan akuntabel. Mekanisme dan prosedur pembatalan Perda yang bertentangan dengan peraturan perundangan perlu dibuat sederhana, terbuka, menggunakan kriteria yang jelas, dan memperhatikan kedudukan dan susunan pemerintahan yang ada. Perlu ada pengaturan yang lebih jelas mengenai hak-hak warga untuk terlibat dalam proses pembuatan Perda agar materi Perda benar-benar merefleksikan kepentingan umum.

Tak kalah penting dari isu-isu di atas adalah masalah desa. Setelah undang-undang baru tentang Desa diterapkan (UU No. 6 Tahun 2014) kiranya perlu pengawasan, pendampingan dan pengawasan di tataran pelaksanaannya agar efektif dan konkrit hasilnya bagi desa. Desa tidak boleh semata-mata menjadi obyek atas urusan-urusan yang dikelolanya yang menjadikannya pihak yang senantiasa di-*subordinate* pemerintah di atasnya. Untuk itu, desa perlu konsisten menjaga urusan asal-usulnya, yaitu melaksanakan pelayanan dan pembangunan. UU Desa yang baru tersebut semestinya bisa menjamin “otonomi asli” milik desa.

#### **5.4 Pengedepanan Nilai-Nilai Budaya Indonesia melalui Teladan Positif Para Elit dan Aktor**

Nilai-nilai budaya yang tumbuh dan berkembang di daerah-daerah yang membentuk nilai budaya Indonesia tidak perlu dibenturkan dengan nilai-nilai demokrasi universal. Nilai-nilai demokrasi universal terefleksi dalam kesetaraan politik, kompetisi/kontestasi, keterbukaan, koalisi, pemilu, toleransi, egalitarianisme dan lain-lain. Selain itu, partisipasi masyarakat (*political participation*) merupakan inti (*core*) bagi demokrasi yang menggambarkan tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses politik, baik dalam pemilu/pilkada maupun dalam proses pembuatan kebijakan (*decision making process*). Dengan demokrasi beberapa hal penting bisa diwujudkan seperti: (a) para elite/aktor dan masyarakat yang taat dan patuh pada hukum (*rule of law*). (b) Budaya kekerasan atau praktik-praktik kekerasan tak lagi mendominasi atau terjadi dalam proses politik dan pemerintahan. (c) Keterbukaan (*political openness*) mampu memberipeluang bagi aktifnya masyarakat dalam proses politik dan pemerintahan. (d) Toleransi yang bisa menerima perbedaan pendapat dan siap melakukan konsensus dalam setiap perbedaan. (e) masyarakat yang egalitarian, yang memiliki kesamaan status, kedudukan, hak dan kewajiban secara politik, yang tak lagi feodal atau patrimonial. (f) Penghormatan terhadap HAM (*respect for human rights*) yang relatif memadai atau proporsional.

Di sejumlah daerah ditemukan nilai-nilai yang berkesesuaian dengan nilai-nilai dasar bagi tumbuh dan berkembangnya demokrasi, tapi eksis pula nilai-nilai yang kurang bersesuaian dengan demokrasi universal, yang acapkali dinilai menghambat perkembangan demokrasi. Nilai-nilai yang menghambat tersebut yaitu budaya patronase, budaya komunal dan feodal

yang dianggap tidak rasional, dimana pilihan dan preferensi individu tidak mendapatkan tempat yang layak.

Kasus Indonesia menunjukkan bahwa nilai-nilai budaya sendiri (seperti sikap saling menghormati, toleransi terhadap kebhinnekaan yang ada, sikap kritis yang proporsional dan tidak mengumbar kedengkian yang berlebihan diantara elite dan masyarakat) tidak cukup dimuliakan apalagi direfleksikan dalam tutur kata dan perilaku para elite, penguasa, aktor, dan tokoh (*public figures*). Padahal tutur kata dan perilaku mereka tersebut senantiasa disorot, dilihat, didengar dan bahkan dijadikan rujukan dan atau teladan oleh masyarakat/publik. Minimnya teladan yang diberikan oleh para elite, penguasa, aktor, dan tokoh masyarakat (*public figures*) tersebut membuat masyarakat kehilangan panduan dan bahkan membuat mereka kecewa dan skeptis/apatis.

Solusi terhadap fenomena tersebut adalah agar para elite, penguasa, aktor, dan tokoh masyarakat (*public figures*) segera berbenah diri, siap menjadi teladan yang positif bagi masyarakat. Demokrasi sebagai proses pembelajaran membutuhkan suatu keteladanan yang mampu diperankan dengan baik oleh para elite, penguasa, aktor, dan para tokoh masyarakat (*public figures*) tersebut. Tanpa ini kita tak hanya mengalami stagnasi, tapi juga keterpurukan dalam kehidupan politik dan demokrasi.

## 6 Catatan Penutup

Gerakan Reformasi 1998 membawa angin segar bagi perubahan politik di Indonesia. Seiring dengan itu, sistem pemerintahan pun berubah. Sistem demokrasi tidak hanya menerapkan model perwakilan tapi juga demokrasi partisipatoris yang melibatkan rakyat. Perubahan-perubahan tersebut memberikan pengaruh sangat signifikan terhadap partisipasi politik masyarakat dan pembentukan parpol. Demokrasi telah membuka peluang seluas-luasnya kebebasan berpendapat, kebebasan berserikat, dan kebebasan berekspresi yang menjadi ciri sistem demokrasi partisipatoris. Hal ini mendorong masyarakat berbondong-bondong mendirikan partai politik sebagai kontestan dalam pemilihan umum (pemilu).

Perkembangan partai era reformasi menjadi salah satu penanda meningkatnya kebebasan berserikat dan atau partisipasi masyarakat dalam politik. Namun, meningkatnya jumlah partai pada era reformasi ini memiliki tantangannya sendiri. Masalahnya, partai-partai yang didirikan mengusung visi dan misi yang relatif sama. Hampir tak ada pembeda yang jelas di antara partai-partai yang ada. Secara umum, partai belum mengelola dirinya secara modern untuk bisa tetap bertahan. Partai yang tidak mengalami modernisasi akan tenggelam di tengah canggihnya teknologi arus informasi dan globalisasi.

Pengelolaan partai secara profesional menjadi prasyarat penting. Karena partai harus bisa meyakinkan publik untuk mendapat dukungannya. Partai tidak bisa lagi hanya terpaku pada satu tokoh sentralnya saja, atau partai juga tidak bisa lagi menjual ideologi dan latar belakang sejarah pendiriannya saja. Praktik demokrasi partisipatoris membuat masyarakat relatif lebih teliti dalam memilih partai. Seluruh kemasan partai menjadi daya tarik bagi masyarakat dalam menentukan partai politik pilihannya. Partai yang kadernya terlibat kasus korupsi akan

mengurangi citra partai dan menurunkan kredibilitasnya. Oleh karena itu, partai politik harus memiliki sistem pengelolaan yang modern agar bisa bertahan di tengah munculnya partai-partai baru dalam iklim demokrasi langsung ini. Partai juga harus dijadikan rumah bagi persemiaan para kader. Mereka inilah yang nantinya menjadi pemimpin, baik di legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.

Partai politik merupakan pilar utama demokrasi. Se jauh ini kinerja partai masih belum memuaskan. Partai cenderung mengedepankan pendidikan politik tentang visi-misi ketimbang pendidikan kewarganegaraan, wawasan kebangsaan, dan/atau keindonesiaan/kedaerahan. Dengan tantangan dan masalah yang dihadapi demokrasi di Indonesia, ke depan parpol diharapkan menjadi pilar utama demokrasi yang mampu mereformasi diri dan merespons tantangan dan masalah yang ada secara tangkas dan profesional. Untuk itu, perlu mempromosikan nilai-nilai budaya yang kompatibel dan mengeliminasi nilai-nilai yang tidak kompatibel agar tidak mengganggu proses konsolidasi demokrasi. Perlunya membangun budaya politik yang mampu mendorong proses demokratisasi.

Elite dan aktor harus mencerminkan atau merefleksikan, baik dalam tutur kata maupun tindakan, nilai-nilai budaya politik yang mulia agar tidak mudah menghalalkan semua cara untuk mencapai tujuannya. Perilaku para elite politik yang melanggar hukum dan etika atau melakukan tindak pidana tidak bisa semata-mata ditimpakan hanya kepada mereka saja. Akan tetapi, juga mesti dikaitkan dengan parpol sebagai institusi.

Institusi demokrasi dan struktur politik (supra struktur politik dan infrastruktur politik), baik kelembagaan formal maupun kelembagaan nonformal perlu diperankan secara maksimal untuk melatih SDM agar mereka ikut mendorong proses terwujudnya demokratisasi yang sehat dan bermartabat. Sinergi dan pelibatan masyarakat, baik dalam proses pendalaman demokrasi maupun pemerintahan, diperlukan sehingga terjadi pola relasi yang saling memperkuat (empowering) antara pemerintah/pemda dan rakyat.

Pentingnya membangun demokrasi ala Indonesia yang dilandasi oleh Pancasila dan dikawal oleh UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI yaitu demokrasi yang didukung penuh oleh nilai-nilai budaya politik domestik, demokrasi yang memiliki rohnyanya sendiri di bumi pertiwi. Dalam hal ini rakyat bisa merayakan kepemilikannya dan tidak merasa tercerabut dari akarnya. Kasus Indonesia menunjukkan bahwa demokrasi saja tidak cukup. Demokrasi dan wawasan kebangsaan harus saling melengkapi. Praktik demokrasi yang tak dilandasi oleh wawasan kebangsaan yang memadai akan membuat demokrasi tak membumi dan menghasilkan model demokrasi prosedural saja. Ini membuat masyarakat tercerabut dari akar budayanya sendiri.

Praktik demokrasi akan cenderung menyimpang/distortif ketika nilai-nilai dalam wawasan kebangsaan dinafikan dan dilupakan oleh para elite dan aktor politik serta masyarakat. Semakin besar pengingkaran (penafian) terhadap nilai-nilai kebangsaan yang kita miliki dan juga lemahnya penegakan hukum yang ada maka akan semakin distortif pula praktik demokrasi di Indonesia sehingga mengakibatkan tidak efektifnya kinerja lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dengan semangat Bhinneka Tunggal Ika yang dilandasi

oleh Pancasila dan Konstitusi 1945 untuk mewujudkan NKRI yang modern, demokratis, maju dan sejahtera, kita dorong praktik demokrasi yang lebih beretika, berkualitas, sehat, dan bermartabat. Yaitu praktik demokrasi ala Indonesia yang didukung penuh oleh semua warga masyarakat, suatu demokrasi yang mencerminkan perpaduan antara karakteristik dan kekhasan daerah-daerah (kedaerahan) yang ditopang nilai-nilai wawasan kebangsaan (keindonesiaan).

Otonomi daerah sebagai suatu kebijakan pemerintah nasional yang ditetapkan sejak 1999 tidak hanya diharapkan mampu membangun kluster-kluster ekonomi baru daerah, tapi juga berkontribusi positif terhadap penurunan jumlah daerah tertinggal dan mampu mengurangi kesenjangan sosial ekonomi masyarakat. Dengan pelaksanaan otonomi daerah diharapkan juga beberapa hal penting terkait pelayanan publik, daya saing daerah dan *good local governance* dapat makin meningkat kualitasnya. Dengan kata lain, Indonesia menyongsong 2045 yang lebih pasti perlu penciptaan prakondisi yang kompatibel untuk terwujudnya Indonesia yang adil dan makmur yang didambakan rakyat. Bila ketiga hal tersebut mampu diperbaiki secara substansial, tak tertutup kemungkinan prospek Indonesia menjadi negara yang sejahtera akan semakin cerah.\*\*\*

## Daftar Pustaka

- Alagappa, Muthiah. "Part I Legitimacy: Explication and Elaboration," dalam Muthiah Alagappa (ed.). *Political Legitimacy in Southeast Asia. The Quest for Moral Authority*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- Anderson, Benedict R'OG. *Imagined Community*. London, Verso, revised edition, 1986.
- Ambardi, Kuskridho. *Mengungkap Politik Kartel. Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: KPG, 2009.
- Aspinall, Edward dan Marcus Mietzner (ed.). *Elections, Institutions and Society*. Singapore: ISEAS, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Reformasi*. Jakarta: PT Buana Ilmu Populer, 2007.
- Elson, Robert E. *The Idea of Indonesia A History*. UK: Cambridge University Press, 2008.
- Haris, Syamsuddin (ed.). *Pemilu Langsung di tengah Oligarki Partai*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Indrayana, Denny. "Mendesaian Presidensial yang Efektif: Bukan Presiden 'Sial' atawa Presiden 'Sialan'," Makalah Seminar yang diselenggarakan oleh Partai Demokrat, Forum Komunikasi Parpol dan Politisi serta FNS, tanggal 13 Desember 2006.
- Ishak, Otto Syamsuddin. "Keindonesiaan: Persatuan yang Terhenti." *Prisma*. Vol. 30, 2011.

- Isra, Saldi. *Pergeseran fungsi Legislasi: Menguatnya Model Lagislasi Parleментар dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.
- Kahin, George McT., *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press, 1952.
- Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale: Yale University, 1984.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press, 1999.
- Lijphart, Arend. "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations," dalam Linz dan Valenzuela (ed.). *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1994.
- Lijphart, Arend (ed.). *Sistem Pemerintahan Parleментар dan Presidensial*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1995.
- Linz, Juan J. dan Alfred Stepan. "Defining and Crafting Democratic Transition, Constitutions, and Consolidation," dalam R. William Liddle. *Crafting Indonesian Democracy*. Bandung: Mizan kerjasama dengan with PPW-LIPI dan the Ford Foundation, 2001.
- Legge, J.D. *Intellectuals and Nationalism in Indonesia*. Jakarta-Kuala Lumpur, Equinox Publishing, 1988.
- Legowo, T.A. "Paradigma Checks and Balances," dalam *Hubungan Eksekutif-Legislatif*. Laporan Hasil Konferensi Melanjutkan Dialog menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia. Jakarta: International IDEA.
- Lev, Daniel. *Transition to Guided Democracy*. Levy, Daniel, Max Pensky, dan John Torpey (ed.). *Old Europe, New Europe, Core Europe: Transatlantic Relations After the Iraq War*. London: Verso, 2005.
- Lev, Daniel. *Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics 1957-1959*, Equinox Publishing, 2009.
- Lubis, Mochtar. *The Indonesian Dilemma*. Singapore, Graham Brash, 1991.
- Lubis, Todung Mulya. "Pancasila, Globalisasi dan Hak Asasi Manusia," dalam *Restorasi Pancasila, Mendamaikan Politik Identitas dan Modernitas*. Prosiding Simposium Peringatan Harlah Pancasila, Kampus FISIP UI Depok, 31 Mei 2006.
- Magenda, Burhan Djibir. "Dinamika Hubungan Eksekutif dengan Legislatif dalam Politik Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Gloria Juris*. Volume 7, No. 2, Mei-Agustus 2007.
- Magenda, Burhan Djibir. "Dinamika Hubungan Eksekutif-Legislatif di Indonesia." *Jurnal Civility*. No. 1, Juli-September 2001.
- Manent, Pierre Manent. "Democracy Without Nations?" *Journal of Democracy*. 8.2, 1997.
- Nasution, Adnan Buyung Nasution. *The Aspiration of Constitutional Government in Indonesia: A Socio-Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992.
- Oetama, Jakob. *Demokrasi, Kekerasan, Disintegrasi: Merangsang Pemikiran Ulang Keindonesiaan*. Jakarta, Kompas, 2001.

- Pabottingi, Mochtar. "Lima Palang Demokrasi Satu Solusi: Rasionalitas dan Ototentrisitas dari Sisi Historis-Politik di Indonesia." Orasi Ilmiah Pengukuhan Ahli Peneliti Utama Puslitbang Politik dan Kewilayahan - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Jakarta, 22 Juni 2000.
- Pabottingi, Mochtar dan tim penulis. "Problematisasi Etnisitas dan Keindonesiaan," dalam Firman Noor (ed.). *Nasionalisme, Demokratisasi dan Sentimen Primordial di Indonesia: Problematisasi Etnisitas versus Keindonesiaan (Studi Kasus Aceh, Papua, Riau dan Bali)*. Jakarta: LIPI Press, 2008.
- Pamungkas, Sigit. *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, 2009.
- Reynolds, Andrew, Ben Relly dan Andrew Ellis (ed.). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008.
- Reynolds, Andrew. "Merancang Sistem Pemilu," dalam Juan J. Linz. et. al. *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*. Bandung: Penerbit Mizan, 2001.
- Robison, Richard. "Indonesia: Tensions in State and Regime," dalam Kevin Hewison, Richard Robison and Garry Rodan, eds., *Southeast Asia in the 1990s. Authoritarianism, Democracy & Capitalism.*, St. Leonards, Australia: Allen and Unwin, 1993
- Samego, Indria, et.al. *Menata Negara: Usulan LIPI tentang RUU Politik*. Bandung, Mizan, 1998.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Parties System: Frameworks of Analysis*. New York: Cambridge University Press, 1976.
- Sukarno, "Marilah Kita Kubur Partai," dalam Herbert Feith dan Lance Castles, eds., terjemahan, *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, Jakarta: LP3ES, 1988
- UU Negara Republik Indonesia 1945 (NRI 1945)
- UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pilkada
- UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- UU No.42 Tahun 2008 tentang Pemilu
- Zuhro, R. Siti, Masa Depan Otonomi Daerah dan Integrasi Bangsa, *Jurnal Madani*, No. 3, Vol. 2, 1999.
- Zuhro, R. Siti, Otonomi dan Kerusuhan di Daerah, *Kompas*, 8 April 1999.
- Zuhro, R. Siti, Prospek Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan: Perjuangan Panjang Membangun Otonomisasi, *Jurnal Otonomi*, Vol. I No. I, October 1999.
- Zuhro, R. Siti, *Konflik dan Kerjasama Antar Daerah: Studi Kasus Pengelolaan Kewenangan di Jawa Timur, Kalimantan Timur dan Bangka Belitung*, Jakarta: LIPI. 2004.
- Zuhro, R. Siti, *Menata Kewenangan Daerah dan Antardaerah yang Aplikatif dan Demokratis*, Jakarta: LIPI Press. 2005.
- Zuhro, R. Siti, Perjuangan Demokrasi melalui Pilkada: Studi Kasus Keterlibatan Birokrasi dalam Pilkada di Jember, *Masyarakat Indonesia*, Jakarta: LIPI, Vol. XXXI, No. 2, 2005.

- Zuhro, R. Siti, Pemekaran Daerah dan Implikasinya, *Republika*, 16 Februari 2009.
- Zuhro, R. Siti, dkk. *Demokrasi Lokal: Peran Aktor dalam Demokratisasi*. Yogyakarta, Penerbit Ombak, 2009.
- Zuhro, R. Siti, “Otonomi Daerah dan Keindonesiaan”, *Jurnal Bhinneka Tunggal Ika*, Volume 2 No. 2 Tahun 2011.
- Zuhro, R. Siti, et.al. *Model Demokrasi Lokal: Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Bali*. Jakarta, The Habibie Center, 2011. Zuhro, R. Siti, Otonomi Daerah dikuasai Persekongkolan Elite, *Jawa Pos*, 29 Desember 2011.
- Zuhro, R. Siti, “Politik Desentralisasi: Masalah dan Prospeknya”. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 43 Tahun 2013.
- Zuhro, R. Siti, Benang Kusut Relasi Pusat-Daerah, *Media Indonesia*, 22 September 2014.