



Policy Brief

PENCAPAIAN DAN TANTANGAN OTONOMI DAERAH:

**Faktor Kepemimpinan,
Kelembagaan, dan
Stabilitas Politik Lokal**

Ringkasan Eksekutif

Riset ini mendalami dimensi kepemimpinan, kelembagaan, dan stabilitas politik lokal untuk melihat tingkat demokratisasi di tingkat lokal dan pengaruhnya pada keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Pengukuran di atas dipilih untuk mengelaborasi elemen politik dalam melihat kualitas capaian otonomi daerah berdasarkan pendekatan aktor dan kelembagaan. Studi kualitatif dilakukan di lima daerah di Indonesia, yaitu Kota Serang, Kota Palembang, Kota Surabaya, Kota Semarang, dan Kota Denpasar. Data-data kualitatif disandingkan dengan temuan dari analisis data sekunder untuk melihat variasi maupun pola antardaerah terhadap ketiga dimensi yang ingin dilacak dalam penelitian ini.

Dimensi-dimensi Politik dalam Capaian Otonomi Daerah

1. Dimensi Kepemimpinan

Program populis. Otonomi daerah yang dibarengi dengan adanya Pilkada secara langsung mendorong komunikasi langsung antara kepala daerah dengan pemilih. Karena itu kebijakan populis, atau yang bersifat jangka pendek, sering kali menjadi pilihan utama kepala daerah untuk menjaga dukungan masyarakat lokal. Dengan demikian, insentif elektoral turut menunjang arus kebijakan yang menargetkan masyarakat miskin dan membutuhkan. Beberapa program, seperti jaminan kesehatan, pendidikan, dan pemenuhan pelayanan mendasar lain secara agregat memang mengalami perbaikan di era otonomi daerah.

Namun, situasi yang sama memiliki efek negatif yaitu kepala daerah menjadi cukup enggan untuk mengambil kebijakan-kebijakan yang memiliki orientasi jangka panjang. Tidak kuatnya partai politik dalam mengawasi visi dan kerja para kepala daerah juga menyebabkan adanya stagnasi dalam melakukan inovasi di daerah. Kondisi ini saling berkaitan dengan masih sangat bergantungnya keuangan daerah dari transfer pemerintah pusat.

Komitmen kepala daerah. Dari temuan FGD dan wawancara, komitmen kepala daerah merupakan narasi yang kerap ditemukan sebagai kata kunci. Komitmen kepala daerah dihubungkan pada tiga isu penting di dalam otonomi daerah. Pertama, komitmen terhadap stabilitas politik dan ketertiban, serta suksesnya implementasi program-program daerah, antara lain seperti program pengentasan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup, infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan. Kedua, mewujudkan pemerintahan yang transparan, bersih, dan bebas korupsi. Terakhir, komitmen terhadap kemudahan berusaha dan birokrasi yang menopang kemudahan usaha tersebut.

Pengalaman memimpin dan keberlanjutan. Daerah-daerah yang tata kelola pencegahan korupsi yang relatif baik, berdasarkan data Monitoring Corruption Perception (MCP) KPK, umumnya memiliki kepala daerah yang berpengalaman memimpin. Hal tersebut ditunjukkan dengan durasi masa jabatan selama dua periode. Selain itu, juga ditunjukkan dengan keberlanjutan kepemimpinan yang ditandai dengan keterpilihan wakil kepala daerah petahana menjadi kepala daerah pada Pilkada berikutnya. Hal itu terlihat di Denpasar, Yogyakarta, Semarang, dan Palembang. Bertolak dari pengalaman memimpin dan keberlanjutan kepemimpinan di daerah, studi ini menemukan bahwa kepala daerah yang berpengalaman dalam birokrasi relatif mampu mengelola jalannya pemerintahan dan memimpin birokrasi di daerah. Kepala daerah yang memiliki pengalaman sebagai birokrat akan membantu mempermudah beradaptasi dalam membuat kebijakan.

2. Dimensi Kelembagaan

Hubungan antar level pemerintahan. Berdasarkan temuan lapangan, kewenangan yang sangat besar pada wali kota dan bupati—tanpa diimbangi instrumen bagi gubernur untuk menyetarakan kebijakan antardaerah—berdampak pada sulitnya mendorong pemerataan antardaerah. Hal ini memiliki efek pada ketimpangan antardaerah. Sebagai contoh, ketimpangan antardaerah yang berdekatan terjadi di wilayah Bali, yaitu ketika satu kabupaten memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang jauh lebih tinggi ketimbang kabupaten lainnya. Dalam hal ini, Kabupaten Badung, yang dikarenakan berpusatnya pemasukan dari hotel dan restoran di satu wilayah tersebut. PAD yang berlimpah tersebut tidak bisa disalurkan untuk membantu antardaerah karena besarnya wewenang anggaran di tangan bupati, sedangkan gubernur tidak memiliki banyak kuasa untuk mendistribusikan kekayaan antardaerah.

Selain itu, latar belakang partai pengusung gubernur dan kepala daerah juga kerap kali menjadi faktor penting keselarasan dan dukungan kebijakan antardaerah. Gubernur memiliki kecenderungan memberikan dukungan yang lebih kepada bupati maupun wali kota yang berasal dari partai yang sama. Bagi daerah yang memiliki PAD kecil, memiliki kesamaan warna partai dengan gubernur akan memudahkan untuk mendapat akomodasi pembangunan. Namun, apabila berasal dari partai yang berbeda, tentu fenomena politik tersebut akan semakin menyulitkan daerah-daerah tertinggal.

Hubungan antara eksekutif dan legislatif di daerah. Temuan yang kerap muncul dalam FGD maupun wawancara yang dilakukan dalam riset adalah kecenderungan lemahnya peran DPRD akibat dominannya eksekutif dan tidak terlembaganya partai oposisi di tingkat lokal. Kondisi tersebut memengaruhi lemahnya pengawasan DPRD terhadap kebijakan politik eksekutif. Pada sisi lain, kondisi tersebut memang menciptakan stabilitas politik, hubungan yang harmonis antara eksekutif dan legislatif, serta memperlancar pembuatan kebijakan daerah. Terlebih apabila partai yang menyokong kepala daerah juga dominan di parlemen. Akan tetapi, kondisi tersebut juga dapat diartikan bahwa parlemen daerah hanya sekadar menjadi “lembaga stempel” untuk rancangan-rancangan kebijakan yang datang dari eksekutif. Padahal, salah satu cita-cita otonomi daerah adalah mendukung terciptanya keseimbangan kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif di daerah.

Pada beberapa daerah, ditemukan bahwa DPRD tidak kritis kepada eksekutif karena khawatir tidak mendapatkan dana insentif berupa program pokok (pokok-pokok pikiran). Selain itu, faktor jumlah pemilih dan PAD juga memengaruhi daya kritis DPRD. Daerah dengan PAD dan jumlah pemilih yang kecil tidak terdorong untuk membuat kebijakan populis di DPRD karena kurang mendapatkan keuntungan secara politik.

Inovasi daerah, kunci kemajuan daerah. Dari temuan yang muncul di dalam FGD dan wawancara, inovasi daerah merupakan pesan kunci yang kerap kali ditemukan, dan berkorelasi

dengan kemajuan daerah. Dapat dikatakan juga, kemajuan suatu daerah ditopang seberapa maju inovasi daerah yang sudah terimplementasi. Namun, inovasi daerah kerap kali juga terbentur dengan permasalahan fundamental, yakni kapasitas birokrasi daerah yang berkorelasi terhadap kualitas sumber daya manusia, dan kapasitas keuangan daerah, yang berkorelasi terhadap daya dukung pendanaan program-program inovasi daerah.

3. Dimensi Stabilitas Politik Lokal

Hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Terkait dengan dimensi stabilitas politik lokal, hubungan dan rivalitas antara kepala daerah dan wakil kepala daerah menjadi faktor determinan dalam memengaruhi kualitas tata kelola pemerintahan daerah. Rivalitas antara kepala daerah dan wakil bisa terjadi karena adanya ketidakjelasan pembagian kewenangan dan tidak adanya kesamaan visi untuk memimpin daerah. Beberapa pasangan merupakan hasil dari kompromi politik selama pencalonan dan bukan dilandasi oleh kesamaan gagasan/program. Rivalitas tersebut akhirnya membuat tidak efektifnya pembuatan kebijakan di level dinas/lembaga karena adanya perbedaan dukungan politik kepada kepala daerah dan wakil kepala daerah di kalangan birokrat. Selain itu, juga menyebabkan sulitnya untuk mendorong kebijakan yang berkelanjutan.

Primordialisme dan dinasti politik. Temuan di beberapa daerah menunjukkan suku dan etnis masih memainkan peranan dalam politik lokal. Pemilihan calon kepala dan wakil kepala daerah sering kali mempertimbangkan kombinasi calon dari suku yang berbeda. Selain faktor popularitas, calon dengan asal-usul etnis yang mewakili mayoritas populasi biasanya akan lebih diutamakan. Bahkan di beberapa kasus di daerah ditemukan adanya kesepakatan informal di kalangan elite dan masyarakat untuk ‘merotasi’ kepala daerah dan kombinasi pasangan dalam setiap Pilkada. Menguatnya etnik dalam politik tersebut memunculkan problem dalam pembangunan di daerah karena adanya bias-bias primordial dalam kebijakan. Dalam praktik pada beberapa daerah, daerah asal yang kandidatnya terpilih sebagai kepala daerah akan mendapatkan prioritas pembangunan lebih dibandingkan daerah lain. Walau tidak sampai menimbulkan konflik terbuka, potensi-potensi “kecemburuan” antarmasyarakat yang berbeda suku bisa saja mengganggu kohesivitas sosial dan politik.

Selain itu, faktor lain yang memengaruhi stabilitas politik lokal adalah kuatnya dinasti politik dalam memengaruhi proses pembuatan kebijakan di tingkat daerah dan membuat tidak munculnya inovasi kebijakan dari kepala daerah. Beberapa calon dari dinasti politik memanfaatkan jejaring kekuasaan yang sudah mengakar untuk dapat memenangkan kontestasi Pilkada, terlepas dari performa dan maupun capaian kinerja.

Rekomendasi

1. Peran gubernur perlu diperkuat untuk mendorong pemerataan dan keselarasan pembangunan di level daerah, tanpa mengurangi semangat otonomi daerah yang sudah berjalan.
2. Perlu dipertimbangkan mekanisme yang memperbolehkan calon kepala daerah dapat memilih wakilnya sendiri untuk menghindari konflik dan rivalitas politik antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Untuk itu, perlu ada revisi terhadap perundangan yang berlaku.
3. Untuk membantu kepala daerah dalam menghadapi birokrasi, perlu dilakukan program peningkatan kapasitas kepala daerah—bisa setelah ditetapkan oleh KPU sebagai pemenang atau setelah dilantik menjadi kepala daerah. Dalam hal ini, bisa dilakukan oleh negara maupun aktor non-negara.
4. Perlu dipertimbangkan adanya aturan yang memungkinkan kesinambungan program/kebijakan yang bersifat jangka panjang, sehingga pergantian kepala daerah tidak serta-merta berarti pergantian program prioritas.
5. Rekrutmen politik di internal partai politik perlu mempertimbangkan faktor pengalaman kepemimpinan calon, baik di birokrasi, partai, atau dunia usaha.
6. Perlu dipertimbangkan adanya percepatan peningkatan kapasitas birokrasi di daerah agar dapat beradaptasi dan memahami kebutuhan dan prioritas pembangunan daerah. Penguatan kapasitas birokrasi juga perlu dilakukan untuk dapat mendukung kemudahan berusaha di daerah, mempunyai inovasi dalam meningkatkan sumber pendapatan keuangan daerah, sehingga dapat mendukung keberlanjutan program-program prioritas daerah.



 [csis.or.id](https://www.csis.or.id)

 csis@csis.or.id

  [@csisindonesia](https://www.instagram.com/csisindonesia)

  [CSIS Indonesia](https://www.facebook.com/CSISIndonesia)

**Centre for Strategic and
International Studies
(CSIS Indonesia)**

Jl Tanah Abang III No 23-27
Gambir, Jakarta Pusat 10160
Indonesia