

6-30-2022

## Otonomi Daerah Dalam Masyarakat Multikultural

Bambang Supriyono

*Faculty of Administrative Sciences, Brawijaya University*

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jurnalkonsdem>



Part of the [Administrative Law Commons](#), and the [Constitutional Law Commons](#)

---

### Recommended Citation

Supriyono, Bambang (2022) "Otonomi Daerah Dalam Masyarakat Multikultural," *Jurnal Konstitusi & Demokrasi*: Vol. 2: No. 1, Article 1.

DOI: 10.7454/JKD.v2i1.1201

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jurnalkonsdem/vol2/iss1/1>

This Article is brought to you for free and open access by UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *Jurnal Konstitusi & Demokrasi* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

## OTONOMI DAERAH DALAM MASYARAKAT MULTIKULTURAL

Bambang Supriyono

Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

Email: [bambangsupriyono@ub.ac.id](mailto:bambangsupriyono@ub.ac.id)

Naskah dikirim: 22 Januari 2022

Naskah diterima untuk diterbitkan: 28 Mei 2022

### Abstract

*The local government system implemented in a multicultural society, especially in Indonesia, still faces a dilemma. When the government system prioritizes democratic values, there is a tendency to ignore managerial values. Observing these issues, the decentralization policy as the basis for regional autonomy will be appropriately implemented if it considers the balance between diversity and the dimensions of unity or diversity. Understanding these multicultural dimensions needs to be the basis for building relationships between the central and regional governments in administering a government system that truly means local self-governance.*

**Keywords:** *Regional Autonomy; Diversity; Multicultural Society*

### Abstrak

Sistem pemerintahan daerah yang dilaksanakan dalam masyarakat multikultural khususnya di Indonesia masih menghadapi persoalan dilematis, ketika sistem pemerintahan lebih mengedepankan democratic values ada kecenderungan mengabaikan managerial values, sebaliknya ketika mengutamakan nilai-nilai manajerial justru proses demokrasi menjadi melemah. Menyimak persoalan tersebut, kebijakan desentralisasi sebagai dasar otonomi daerah akan dapat diimplementasikan dengan baik jika mempertimbangkan keseimbangan antara dimensi keanekaragaman (dimensions of diversity) dan dimensi kesatuan atau keragaman (dimensions of unitary). Pemahaman dimensi-dimensi multikultural ini perlu menjadi dasar membangun hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan yang benar-benar bermakna pemerintahan sendiri.

**Kata kunci:** *Otonomi Daerah; Keberagaman; Masyarakat Multikultural*

### I. Pendahuluan

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia adalah merupakan sub-sistem dari sistem yang lebih besar yaitu sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Konsekuensi dari sistem ini, keberadaan pemerintah daerah adalah merupakan bagian dari pemerintah pusat kendati pemerintah daerah tetap memiliki kemandirian (otonomi) dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hubungan antar pemerintah daerah adalah bersifat *coordinate* sebagai perwujudan otonomi atau kemandirian, sedangkan hubungan dengan pemerintah pusat bersifat *subordinate* sebagai konsekuensi dari sistem negara kesatuan atau *unitary state*.<sup>1</sup> Penerapan sistem ketatanegaraan yang memiliki keseimbangan antara subordinasi dan koordinasi, sentralisasi dan desentralisasi ini belum sepenuhnya dapat diwujudkan. Sebelum era reformasi, kebijakan desentralisasi lebih menempatkan pemerintah daerah sebagai subordinasi dari pemerintah pusat atau penyelenggaraan

<sup>1</sup>Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah," *Jurnal Bisnis & Birokrasi*, 1 (2000).

pemerintahan cenderung bersifat sentralis. Dampaknya proses demokrasi di daerah tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan; ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat sangat tinggi dalam hal penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan penyediaan layanan publik.

Dalam era reformasi kebijakan desentralisasi lebih berpihak pada kemandirian daerah (otonomi daerah) dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau penyelenggaraan pemerintahan cenderung bersifat desentralisasi. Hal ini ditandai dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004, dan kemudian direvisi kembali menjadi UU No 23 Tahun 2014. Kebijakan ini tentunya sejalan dengan semangat reformasi, meskipun demikian dalam implementasinya ternyata belum benar-benar dapat mewujudkan otonomi daerah.

Sebagian besar urusan pemerintahan (urusan wajib dan urusan pilihan) telah diserahkan kepada daerah disertai dengan dukungan fiskalnya, tetapi pengelolaannya belum berdampak signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini diantaranya terlihat dari: fenomena tingginya *political cost* yang harus dikeluarkan untuk membiayai proses demokrasi di daerah, sementara di lain pihak masih terdapat tingginya angka kemiskinan di daerah-daerah. Diantaranya terdapat implementasi Program Dana Desa (DD) dari Pemerintah Pusat; Program Alokasi Dana Desa (ADD) bersumber dari APBD; Program Bantuan Keuangan bersumber dari Pemerintah Pusat dan Daerah; Program BLT ataupun Non BLT; dan program lainnya yang hasilnya masih belum optimal. Dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahan umum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 25 UU No 23 Tahun 2014 juga masih menghadapi persoalan; menyangkut pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan, pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya, penanganan konflik sosial, koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi, dan pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila.

Mencermati fenomena di atas, perlu dipahami bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terlahir dari kebijakan desentralisasi seharusnya merupakan sebuah sistem yang formulasi ataupun implementasinya memerlukan tindakan kolektif. Fungsi pengaturan atau formulasi kebijakan memerlukan pengambilan keputusan kolektif yang melibatkan segenap komponen *stakeholder* kendati prosesnya tetap dikoordinasikan oleh pemerintah daerah. Demikian pula dalam fungsi pengurusan atau implementasi kebijakan, pemerintah daerah tidak harus menangani semua jenis layanan publik dan pembangunan jika hal tersebut dapat ditangani oleh komunitas masyarakat atau pihak swasta. Penyelenggaraan pemerintahan daerah selama kurun waktu reformasi menunjukkan bahwa tindakan kolektif ini belum sepenuhnya dapat diwujudkan. Hasil penelitian Supriyono menunjukkan bahwa dalam hal formulasi maupun implementasi kebijakan belum terjadi pergeseran yang signifikan dari *representative democracy* ke arah *participatory democracy*, artinya masih banyak kebijakan pemerintah daerah dalam berbagai bentuk perundang-undangan yang penetapan maupun implementasinya belum melibatkan partisipasi yang sesungguhnya dari berbagai lapisan masyarakat.<sup>2</sup>

Kebijakan desentralisasi di Indonesia memiliki karakteristik spesifik karena diimplementasikan dalam negara kesatuan yang masyarakatnya bersifat pluralis dan multikultural. Pluralitas horizontal ditandai dengan keanekaragaman suku bangsa, bahasa, agama, budaya, adat istiadat dan potensi daerah. Di samping itu juga terdapat pluralitas vertikal yang dicirikan dengan tajamnya perbedaan dalam stratifikasi ekonomi, sosial, maupun politik. Dalam masyarakat yang demikian ini kebijakan desentralisasi akan dapat diimplementasikan dengan baik jika mempertimbangkan keseimbangan antara dimensi-dimensi multikultural yaitu: dimensi keanekaragaman (*dimensions of diversity*) dan dimensi

<sup>2</sup>Bambang Supriyono, "Proses Demokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan daerah di Beberapa Kabupaten dan Kota di Jawa Timur,".

kesatuan atau keseragaman (*dimensions of unitary*) dalam mewujudkan masyarakat yang terintegrasi. Pemahaman tentang pluralitas dan dimensi-dimensi multikultural ini tampaknya belum sepenuhnya mewarnai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keanekaragaman potensi daerah belum dapat digali secara optimal untuk mewujudkan kemandirian daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan (*local self government*), tidak jarang semangat kedaerahan justru memunculkan sikap etnosentrisme atau bahkan separatisme. Dengan demikian, upaya membangun kebersamaan dalam perbedaan yang seyogyanya bertumpu pada pendekatan budaya dengan melakukan *cultural proximity* (mendekatkan secara budaya) seluas-luasnya belum dapat diwujudkan.

## II. Dinamika Masyarakat Multikultural

Masyarakat multikultural (*multicultural society*) adalah corak suatu masyarakat yang dinamis, terdiri dari kelompok-kelompok dengan ciri-ciri adanya perbedaan etnis, geografis, agama, dan budaya yang memiliki posisi kesetaraan (*equal positions*) diantara kelompok-kelompok tersebut. Dalam masyarakat multikultural juga terdapat perbedaan antar kelompok yang tidak bersifat setara (*non-equal positions*) karena adanya pelapisan sosial ekonomi. Berbagai kajian mulai dari teori sosial klasik hingga teori pembangunan terkini menunjukkan bahwa terjadinya pelapisan ini dipicu oleh kebijakan pembangunan yang belum dapat meningkatkan kesempatan kerja dan kesejahteraan masyarakat. Bahkan budaya birokrasi yang tidak efisien ikut berpengaruh terhadap meningkatnya ketimpangan sosial ekonomi, *relationships between economy and society forms the cornerstone for our contemporary understanding of the cultures of a bureaucracy*.<sup>3</sup>

Karakteristik masyarakat multikultural sebagaimana digambarkan di atas diantaranya dapat dicermati di Indonesia. Secara umum masyarakat Indonesia memiliki dua karakteristik, yakni struktur horizontal untuk menyebut ciri kesetaraan dan struktur vertikal untuk menyebut ciri adanya pelapisan.<sup>4</sup> Struktur horizontal ditandai dengan adanya keanekaragaman suku bangsa, agama, kultur (kebudayaan) yang melekat pada kesukuan, dan ciri kedaerahan, atau disebut juga masyarakat majemuk (*plural society*). Kondisi geografis Indonesia terdiri atas kurang lebih 17.000 pulau, dalam pulau-pulau tersebut terdapat lebih dari 300 suku bangsa, masing-masing memiliki bahasa dan identitas kultural yang berbeda-beda. Berpedoman pada kriteria bahasa, daerah, kultural, dan susunan masyarakat, Taneko mengemukakan bahwa di Indonesia terdapat 366 suku bangsa yang tersebar di berbagai belahan nusantara.<sup>5</sup> Di Indonesia juga terdapat pluralitas agama, meliputi: agama Hindu, Budha, Islam, Katolik dan Protestan. Bahkan dalam masa reformasi secara resmi juga telah diakui keberadaan Konghucu sebagai salah satu agama di Indonesia.

Di samping struktur horizontal dengan ciri-ciri sebagaimana dikemukakan di atas, dapat dijelaskan pula mengenai struktur vertikal masyarakat multikultural. Secara vertikal dalam masyarakat multikultural terdapat perbedaan yang cukup signifikan antara lapisan atas dan lapisan bawah, atau dengan kata lain terjadi polarisasi sosial ekonomi yang tajam berdasarkan kekuatan politik dan kekayaan. Terdapat lapisan kelompok penguasa atas dasar kekuatan politik maupun ekonomi dalam jumlah relatif kecil yang menguasai lapisan kelompok masyarakat lemah atau miskin dalam jumlah yang sangat besar. Besarnya polarisasi pelapisan ini sangat ditentukan oleh peran negara dalam pengelolaan kebijakan pembangunan. Negara yang berhasil dalam mengelola kebijakan pembangunan tercermin dari rendahnya polarisasi dalam struktur vertikal masyarakat, sebaliknya negara yang gagal

<sup>3</sup>J. Broekman, *Solidarity and Multiculturalism*. Social Science Research Network Illinois Law and Economics Working Papers Series. Working Paper No. LE03-006, 2002.

<sup>4</sup>J. S. Furnivall, *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1948), hlm. 446-469.

<sup>5</sup>Soleman B. Taneko, *Konsepsi sistem sosial dan sistem sosial Indonesia*, (Jakarta: Fajar Agung, 1986), hlm. 65.

dalam mengelola kebijakan pembangunan akan berdampak pada besarnya polarisasi dalam struktur vertikal.

Realitas mengenai struktur horizontal ataupun struktur vertikal sebagaimana digambarkan di atas, hingga saat ini masih menghadapi banyak persoalan utamanya menyangkut konflik berkepanjangan. Upaya mengeliminasi atau memecahkan konflik yang berakar dari struktur vertikal dan horizontal tersebut memerlukan keterlibatan pemerintah pusat dan daerah dengan dukungan segenap lapisan masyarakat. Keterlibatan pemerintah pusat dan daerah dalam hal formulasi dan implementasi kebijakan pembangunan dan layanan publik harus berbasis pada pluralitas atau multikultural masyarakatnya. Dalam hal ini memang terdapat perbedaan kepentingan, disatu pihak pemerintah berkepentingan untuk menyatukan beragam perbedaan menjadi satu kesatuan kekuatan yang terintegrasi dalam pembangunan bangsa, dilain pihak setiap daerah (masyarakat setempat) berkepentingan untuk mewujudkan kemandirian dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan pilihan dan keinginan masyarakatnya.

Burrell dan Morgan menggunakan istilah masyarakat pluralis (*pluralist society*) dalam menyebut masyarakat multikultural dan membedakannya dengan masyarakat kesatuan (*unitary society*).<sup>6</sup> Atas dasar pembedaan ini, apabila dikaitkan dengan cara pandang birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan maka terdapat perbedaan antara konsep *pluralist* dengan konsep *unitary*. Dalam pandangan kesatuan: kepentingan, konflik, dan kekuasaan merupakan satu kesatuan yang perlu dikelola secara bersamaan melalui pendekatan manajerial yang tepat sehingga tujuan bersama dapat dicapai. Sementara aliran pluralis berpandangan bahwa perbedaan kepentingan dan konflik diantara kelompok-kelompok merupakan hal yang mendasar dan selalu terjadi dalam masyarakat, sehingga penggunaan kekuasaan harus dibangun atas kesepakatan antar kelompok secara demokratis. Dapat dikatakan pula bahwa pandangan *unitary* lebih mengedepankan nilai-nilai manajerial dalam upaya mencapai tujuan bersama, sedangkan paham *pluralist* lebih menekankan pentingnya nilai-nilai demokrasi agar konflik antar kelompok dapat dieliminasi dalam rangka mencapai tujuan bersama. Mencermati kedua pandangan di atas, upaya mencapai tujuan bersama dalam masyarakat multikultural hanya dapat diwujudkan jika terdapat sistem pemerintahan yang mampu memadukan cara pandang kesatuan yang mengedepankan nilai-nilai manajerial dan pandangan pluralisme yang mengedepankan nilai-nilai demokrasi secara optimal.

Burrell dan Morgan menggunakan terminologi masyarakat pluralis (*pluralist society*) dalam menyebut masyarakat multikultural dan membedakannya dengan masyarakat kesatuan (*unitary society*). Atas dasar pembedaan ini, apabila dikaitkan dengan cara pandang birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan maka terdapat perbedaan antara konsep *pluralist* dengan konsep *unitary*. Cara pandang birokrasi merupakan refleksi dari tiga perangkat asumsi yang berhubungan dengan kepentingan (*interest*), konflik (*conflict*), dan kekuasaan (*power*), sebagaimana terlihat pada Tabel 1.

Mencermati Tabel 1 menunjukkan bahwa dalam sudut pandang kesatuan (*unitary*), kepentingan adalah dilihat sebagai upaya mencapai sasaran dan tujuan bersama melalui tim yang terintegrasi. Sementara dalam pandangan pluralis (*pluralist*), melihat adanya perbedaan antara kepentingan individu dengan kepentingan kelompok sehingga diperlukan koalisi secara formal melalui penetapan tujuan yang disepakati secara formal. Dalam pandangan kesatuan, konflik dapat dieliminasi melalui tindakan manajerial yang sesuai, sementara dalam pandangan pluralis melihat konflik sebagai suatu hal yang selalu terjadi dan karenanya diperlukan keterkaitan antar kelompok secara fungsional. Menyangkut kekuasaan (*power*), dalam pandangan kesatuan adanya kekuasaan diarahkan untuk kepentingan bersama dengan dukungan peran manajerial yang menentukan, sedangkan dalam pandangan pluralis kekuasaan merupakan variabel yang sangat menentukan dalam aktivitas organisasi sehingga

<sup>6</sup>Gibson Burrell dan Gareth Morgan. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. (Farnham: Ashgate Publishing Limited, 1982), hlm. 202 – 205.

konflik kepentingan perlu dikurangi atau diatasi melalui pemanfaatan sumberdaya yang bersifat pluralis.

Tabel 1  
*The Unitary and Pluralist Views of Interests, Conflict, and Power*

<i>Assumptions</i>	<i>The Unitary View</i>	<i>The Pluralist View</i>
<i>Interests</i>	Achievement of common objective	Diversity of individual and group interests
	Being united under the umbrella of common goals	Organization is regarded as a loose coalition
	Achievements of a well integrated team	A remote interest in the formal goals of the organization
<i>Conflict</i>	Regards conflict as a rare	Regards conflict as an inherent and in-eradicable
	Removed through appropriate managerial action.	Characteristic of organizational affairs
	Attribute to the activities of deviants and troublemakers	Stresses its potentially positive or functional aspect
<i>Power</i>	Largely ignores the role of power in organizational live	Power as a variable crucial to the activities of an organization
	Managerial prerogative of guiding the organizations	Conflict of interest are alleviated and resolved
	Achievement of common interest	Power holders drawing their power from a plurality of source

Sumber: Burrell dan Morgan<sup>7</sup>

Dalam pandangan kesatuan: kepentingan, konflik, dan kekuasaan merupakan satu kesatuan yang perlu dikelola secara bersamaan melalui pendekatan manajerial yang tepat sehingga tujuan bersama dapat dicapai. Sementara aliran pluralis berpandangan bahwa perbedaan kepentingan dan konflik diantara kelompok-kelompok merupakan hal yang mendasar dan selalu terjadi dalam masyarakat, sehingga penggunaan kekuasaan harus dibangun atas kesepakatan antar kelompok secara demokratis. Dapat dikatakan pula bahwa pandangan *unitary* lebih mengedepankan nilai-nilai manajerial dalam upaya mencapai tujuan bersama, sedangkan paham *pluralist* lebih menekankan pentingnya nilai-nilai demokrasi agar konflik antar kelompok dapat dieliminasi dalam rangka mencapai tujuan bersama.

### III. Strategi Pengembangan Otonomi Daerah Dalam Masyarakat Multikultural

Setelah mencermati beberapa teori atau konsep menyangkut masyarakat multikultural dan kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah di Indonesia, berikut dapat dipetakan upaya untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah yang bertumpu pada keseimbangan antara peran pemerintah pusat dan daerah. Keseimbangan tersebut dapat diwujudkan melalui beberapa persyaratan. **Pertama**, karakteristik masyarakat multikultural sangat potensial memunculkan konflik vertikal atau horisontal. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai sebuah sistem yang tidak dapat mengatasi persoalan tersebut akan mengancam eksistensi negara kesatuan atau potensial memunculkan disintegrasi bangsa. **Kedua**, pembentukan daerah otonom (provinsi, kabupaten/kota) perlu didasarkan pada potensi dan kemajemukan struktur masyarakat, dan memperkuat eksistensi negara kesatuan untuk mewujudkan peningkatan kualitas layanan publik dan kesejahteraan masyarakat. **Ketiga**, pengelolaan urusan pemerintahan daerah, baik menyangkut urusan wajib maupun urusan pilihan, termasuk pengelolaan fiskal adalah berorientasi pada kemandirian pemerintahan daerah (*local self government*) dan kemandirian ataupun

<sup>7</sup>*Ibid*, hlm. 203.

kesejahteraan masyarakat (*local governing community*). **Keempat**, penyelenggaraan urusan pemerintahan umum (pertahanan keamanan, wawasan kebangsaan, pengamalan nilai-nilai pancasila, pencegahan dan penyelesaian konflik) menjadi perhatian penting dalam masyarakat multikultural karena menyangkut kesinambungan NKRI. **Kelima**, perhatian terhadap keseimbangan hubungan pemerintahan antara peran pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah, khususnya mempertimbangkan perspektif kepentingan (*interests*), konflik (*conflict*) yang terjadi di masyarakat ataupun di organisasi, dan penggunaan kekuasaan dan wewenang (*power and authority*). **Keenam**, pemerintah daerah tetap merupakan subordinasi pemerintah pusat, tetapi memiliki kemandirian dan koordinasi antar pemerintahan.

Upaya memecahkan beberapa persoalan berbasis 6 (enam) persyaratan di atas tidak dapat dilakukan secara parsial tetapi perlu pemecahan secara sistemik yang berbasis pada karakteristik masyarakat multikultural. Secara konseptual, karakteristik masyarakat multikultural dapat dibedakan antara struktur vertikal dan horizontal, tapi dalam realitasnya kedua karakteristik tersebut saling terkait. Karena itu upaya pemecahan masalah pemerintahan daerah sebagai sebuah sistem tetap harus memperhatikan keduanya sebagai suatu kesatuan yang tidak terpisah. Keseimbangan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah untuk mewujudkan efektivitas otonomi daerah dapat dicermati dari 3 (tiga) perspektif sebagaimana persyaratan kelima di atas. **Pertama**, perspektif kepentingan. Kepentingan pemerintah pusat adalah berorientasi pada pencapaian tujuan bersama secara terintegrasi, sedangkan kepentingan pemerintah daerah memiliki keberagaman antar daerah, karena itu kepentingan pemerintah pusat harus tetap memperhatikan kemajemukan kepentingan pemerintah daerah. **Kedua**, perspektif konflik. Pemerintah pusat berpandangan bahwa penyelesaian konflik dapat dilakukan dengan tindakan manajerial yang tepat, sedangkan pemerintah daerah berpandangan bahwa konflik kepentingan adalah realitas yang terjadi di organisasi ataupun di masyarakat dan karenanya diperlukan mediasi dan deliberasi dalam penyelesaiannya. **Ketiga**, penggunaan kekuasaan dan wewenang. Pemerintah pusat berpandangan bahwa penggunaan kekuasaan adalah dalam kerangka manajerial, sedangkan pemerintah daerah berpandangan bahwa penggunaan kekuasaan adalah mengakomodasikan keragaman kepentingan, dan hal ini hanya dapat dicapai melalui proses deliberasi. Karena itu pada dasarnya penggunaan kekuasaan perlu memperhatikan keragaman pemerintah daerah. Penjelasan lebih detail tentang ketiga perspektif tersebut dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2  
Keseimbangan Peran Pemerintah Pusat dan Daerah Untuk Mewujudkan Efektivitas Otonomi Daerah Dalam Masyarakat Multikultural di Indonesia

Perspektif	Pemerintah Pusat	Pemerintah Daerah
Tujuan atau sasaran	Pencapaian tujuan bersama ( <i>common objective</i> )	Pencapaian tujuan sesuai dengan potensi daerah ( <i>diversity of interests</i> )
	Bersatu ( <i>being united</i> ) melalui subordinasi dibawah payung tujuan bersama	Pemerintah daerah memiliki otonomi, dan antar pemerintahan terjadi koordinasi yang fleksibel ( <i>regarded as a loose coalition</i> )
	Pencapaian tujuan melalui tim yang terintegrasi dengan baik ( <i>well integrated team</i> )	Pemerintah daerah perlu menetapkan kepentingan tujuan jangka panjang ( <i>remote interest in the formal goals</i> )
	Menghilangkan atau meminimalisir konflik ( <i>conflict as a rare</i> )	Perlu memberi perhatian besar terhadap penyelesaian konflik karena keberadaannya tidak dapat dihindari ( <i>conflict as an inherent and in-eradicable</i> )

Penyelesaian konflik	Dilakukan dengan tindakan manajerial yang tepat ( <i>appropriate managerial action</i> ).	Perlu penyelesaian secara <i>deliberative</i> karena konflik selalu terjadi ( <i>characteristic of organizational affairs</i> )
	Antisipatif terhadap penyimpangan perilaku ( <i>deviants and troublemakers</i> )	Konflik ada aspek positifnya karena itu perlu dikelola dengan baik ( <i>stresses its potentially positive or functional aspect</i> )
Kekuasaan dan wewenang	Menekankan aspek manajerial dibanding kekuasaan dalam organisasi ( <i>ignores the role of power in organizational live</i> )	Kekuasaan sebagai variabel penting ( <i>power as a variable crucial</i> ) dalam aktivitas organisasi
	Mengedepankan aspek manajerial dalam membimbing organisasi ( <i>managerial prerogative of guiding the organizations</i> )	Mengurangi dan menyelesaikan konflik ( <i>conflict of interest are alleviated and resolved</i> ) melalui proses <i>deliberative</i>
	Berorientasi pada pencapaian kepentingan bersama ( <i>achievement of common interest</i> )	Pemegang kekuasaan memiliki legitimasi dari pluralitas masyarakat ( <i>power from a plurality of source</i> )

Sumber : Analisis Burrell dan Morgan (1982) dikaitkan dengan fenomena di Indonesia

Mencermati Tabel 2 dapat dijelaskan upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkan efektivitas otonomi daerah melalui keseimbangan antara pemerintah pusat dan daerah, baik dalam perspektif tujuan dan sasaran, penyelesaian konflik, kekuasaan dan wewenang.

#### Perspektif Tujuan dan Sasaran

1. Tujuan dan sasaran melalui RPJP/M ataupun PPHN sebagai *common objective*, perlu keseimbangan dan diikuti dengan RPJPD/MD sesuai potensi daerah (*diversity of interests*).
2. Subordinasi pemerintah daerah dibawah pemerintah pusat untuk tujuan persatuan dan kesatuan (*being united*), perlu keseimbangan dan diikuti dengan kemandirian daerah dan fleksibilitas koordinasi antar pemerintahan (*regarded as a loose coalition*).
3. Integrasi Tim Penyelenggara Pemerintahan yang baik (*well integrated team*) di tingkat pusat melalui soliditas MENKO, perlu keseimbangan dan diikuti dengan kinerja pemerintah daerah jangka pendek hingga jangka panjang (*remote interest in the formal goals*).

#### Perspektif Penyelesaian Konflik

1. Pemerintah pusat berupaya menghilangkan atau meminimalisir konflik (*conflict as a rare*) melalui penyelenggaraan urusan pemerintahan umum, perlu keseimbangan dan diikuti dengan tindakan strategis dari pemerintah daerah dengan mengoptimalkan peran FORKOPIMDA karena adanya potensial konflik di daerah.
2. Pemerintah pusat menyelesaikan konflik dengan manajerial yang tepat (*appropriate managerial action*), perlu keseimbangan dan diikuti dengan penyelesaian konflik di daerah secara *deliberatif*.
3. Pemerintah pusat berupaya untuk antisipatif terhadap penyimpangan perilaku (*deviants and troublemakers*), perlu keseimbangan dan diikuti dengan manajemen konflik di daerah yang bersifat fungsional (*stresses its potentially positive or functional aspect*).

#### Perspektif Kekuasaan dan Wewenang

1. Melalui kewenangan yang dimiliki, pemerintah pusat lebih menekankan pentingnya aspek manajerial dalam organisasi pemerintahan (*ignores the role of power in organizational*



- live*), perlu keseimbangan dan diikuti dengan kewenangan daerah sesuai dengan hak dan kewajibannya (*power as a variable crucial*).
2. Pemerintah pusat sangat berkepentingan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan, termasuk urusan pemerintahan umum yang bersifat pembinaan (*managerial prerogative of guiding the organizations*), perlu keseimbangan dan diikuti peran pemerintah daerah untuk mengurangi dan menyelesaikan konflik (*conflict of interest are elevated and resolved*) melalui proses deliberative.
  3. Orientasi pemerintah pusat menjalankan kewenangannya adalah untuk pencapaian kepentingan bersama (*achievement of common interest*), perlu keseimbangan dan diikuti oleh legitimasi pemerintah daerah atas pluralitas masyarakatnya (*power from a plurality of source*)

Efektivitas strategi pengembangan otonomi daerah sebagaimana dikemukakan di atas, disamping memerlukan keseimbangan keterlibatan pemerintah pusat dan daerah secara komprehensif, juga perlu dilakukan secara konsisten baik dalam jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang. Selama ini lembaga demokrasi di Indonesia, baik MPR, DPR, DPD ataupun Pemerintah telah menyiapkan rancangan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) karena disadari bahwa penyelenggaraan otonomi daerah memang seharusnya memiliki relevansi dan konsistensi dengan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat nasional. Sementara fenomena yang dihadapi menunjukkan bahwa Visi/Misi Kepala Daerah tidak selalu relevan dan konsisten dengan Visi/Misi Presiden yang dituangkan dalam Perpres untuk jangka menengah. Karena itu salah satu hal penting yang perlu dipertimbangkan adalah segera diwujudkannya PPHN yang dapat dijadikan dasar baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, agar efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan otonomi daerah dapat dioptimalkan baik untuk jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang.

#### IV. PENUTUP

Mewujudkan efektivitas otonomi daerah sangat diperlukan untuk menjamin keberhasilan penyelenggaraan pembangunan, pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat. Di Indonesia, terwujudnya harapan tersebut menghadapi tantangan yang tidak ringan karena masyarakatnya yang bersifat multikultural. Di satu pihak, sistem negara kesatuan (NKRI) menuntut adanya keseragaman (*unitary*), akan tetapi di lain pihak dihadapkan pada kondisi masyarakat yang beragam (*plurality*). Karena itu, diperlukan adanya keseimbangan antara peran Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan kewenangannya yang bersifat sentralis dalam mewujudkan cita-cita NKRI yaitu masyarakat adil makmur, dengan kewenangan Pemerintah Daerah berdasarkan kebijakan desentralisasi yang menekankan pentingnya kemandirian pemerintahan daerah (*local self government*) dan kemandirian masyarakatnya (*local governing community*).

Di samping memperhatikan aspek kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan (urusan wajib, urusan pilihan, maupun urusan pemerintahan umum); keseimbangan tersebut dapat diwujudkan diantaranya jika mempertimbangkan 3 (tiga) perspektif. **Pertama**, perspektif kepentingan. Perlu keseimbangan antara kepentingan pemerintah pusat yang berorientasi pada pencapaian tujuan bersama secara terintegrasi, dengan kepentingan pemerintah daerah memiliki keberagaman tujuan sesuai dengan potensi daerah. **Kedua**, perspektif konflik. Perlu keseimbangan antara kebijakan pemerintah pusat bahwa penyelesaian konflik dapat dilakukan dengan tindakan manajerial yang tepat, dengan harapan pemerintah daerah bahwa konflik kepentingan adalah realitas yang terjadi di organisasi ataupun di masyarakat dan karenanya diperlukan mediasi dan deliberasi dalam penyelesaiannya. **Ketiga**, penggunaan kekuasaan dan wewenang. Kewenangan pemerintah

pusat yang besar dalam kerangka manajerial, perlu diimbangi dengan kewenangan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan desentralisasi yang menekankan pentingnya kemandirian, dan sekaligus mengakomodasikan keragaman kepentingan, dimana hal ini hanya dapat dicapai melalui proses deliberasi.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- Anonymous. *Wawasan Budaya untuk Pembangunan: Menoleh Kearifan Lokal*. (Yogyakarta: Pilar Politika, Kelompok Pilar Media, 2004)
- Evan M. Berman dan Jonathan P West.. "Values Management in Local Government" dalam Douglas J. Watson and Wendy L. Hassett (ed). *Local Government Management, Current Issues and Best Practices, An ASPA Classics Volume*. (London: M.E. Sharpe, 2003)
- Gibson Burrell dan Gareth Morgan. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. (Farnham: Ashgate Publishing Limited, 1982).
- J. S. Furnivall. *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1948).
- John M. Cohen dan Stephen B Peterson. *Administrative Decentralization, Strategies for Developing Countries*. (Connecticut: Kumarian Press, 2006).
- Leach, Steve. "The dimensions of analysis : governance, markets and community." Dalam Steve Leach, et al. *Enabling or Disabling Local Government; Choices for the Future*. Buckingham: Open University Press, 1996).
- Sebastian Eckardt, dan Anwar Shah. "Local Government Organization and Finance: Indonesia." dalam Anwar Shah (ed). *Local Governance in Developing Countries*. (Washington DC: The World Bank, 2003).
- Shah, Anwar. "A Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible, and Accountable Local Governance" dalam Anwar Shah (ed). *Local Governance in Industrial Countries*. (Washington DC: The World Bank, 2003).
- Merilee S. Grindle. *Going Local, Decentralization, Democratization, and the Promise of Local Governance*. (New Jersey: Princeton University Press, 2007).
- Walter JM Kickert dan Richard D Stilman. *The Modern State and its Study*. (Cheltenham: Edward Elgar, 1999).
- William T. Gormley Jr. dan Steven J. Balla. *Bureaucracy and Democracy, Accountability and Performance*. (Washington DC: Division of Congressional Quarterly Inc., 2003).

##### Jurnal

- Hoessein, Bhenyamin. "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah," *Jurnal Bisnis & Birokrasi* 1 (2000).
- J. Broekman. "Solidarity and Multiculturalism. Social Science Research Network Illinois Law and Economics Working Papers Series." Working Paper No. LE03-006, 2002.
- Peters, Larry and John Baum. 2007. "The Importance of Local Context in Leadership Development and Evaluation. In Kelly M Hannum etc. *The Handbook of Leadership Development Evaluation*. John Wiley & Sons, Inc. San Francisco.
- Prasojo, Eko. 2006. *Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia: Antara Sentripetalisme dan Sentrifugalisme*. Pidato Pengukuhan Guru Besar FISIP Universitas Indonesia. Jakarta.
- Supriyono, Bambang. 2016. *Proses Demokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan daerah di Beberapa Kabupaten dan Kota di Jawa Timur*.