

POLITIK DESENTRALISASI SATU ALTERNATIF PEMBENTUKAN LOCAL GOVERNMENT DI ACEH

Oleh:

Erman Anom, Effendi Hasan
Dosen FIKOM Universitas INDONUSA Esa Unggul, Jakarta
Universiti Kebangsaan Malaysia
effendi23111@yahoo.com

ABSTRAK

Politik desentralisasi merupakan suatu konsep pengalihan atau pemindahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal. Pemerintah lokal meliputi pemerintah Propinsi, Kabupaten, Kota Madya, Kecamatan, Kemukiman dan Gampong. Pada setiap tingkatan ini dipimpin oleh pihak-pihak yang diberi wewenang tertentu tetapi tetap mempunyai arah yang selaras dengan kebijakan pemerintah pusat. Pelaksanaan sebuah pemerintah lokal adalah untuk mengendalikan usaha-usaha yang berkaitan dengan pemberian pelayanan dan kemudahan bagi rakyat serta menjaga stabilitas negara.

Kata Kunci:

Politik, Demokrasi, Desentralisasi, *Local Government*

Pendahuluan

Falsafah politik bagi bangsa tertentu akan mencerminkan tatacara penyelenggaraan pemerintahan pusat di mana semua kekuasaan pengelolaan dan perencanaan negara dipusatkan. Ini bermakna pemerintah pusat mempunyai kekuasaan yang mutlak dalam menentukan maju mundurnya sebuah negara. Dalam konteks perencanaan pembangunan, maka perencanaan yang berbentuk sentralistik akan menentukan semua aktivitas perencanaan pembangunan yang ingin dilaksanakan.

Pada tahap awal perkembangan ekonomi suatu bangsa, sebuah negara terbentuk dengan sifat-sifat kedaerahan, kesukuan, golongan politik yang berbeda ideologi, cita-cita, budaya dan lain-lain, maka pemusatan kekuasaan perlu demi untuk membentuk sebuah negara. Setelah ekonomi berkembang dan jumlah penduduk bertambah meningkat, maka idiperlukan aktivitas pembangunan yang lebih luas dalam bentuk sistem desentralisasi untuk pengelolaan sebuah negara. Keperluan ini ditambah pula oleh faktor-faktor geografi dan kebudayaan masyarakat yang berbeda memerlukan bentuk-bentuk pengurusan negara yang lebih khusus terutamanya diperingkat daerah.

Disamping pelaksanaan desentralisasi, negara juga perlu untuk melibatkan rakyat dalam

setiap program pembangunan negara, sebagai tanda bahwa program pembangunan yang dilaksanakan adalah untuk memberikan berbagai pelayanan dan kemudahan kepada rakyat. Untuk mendapat faedah ini rakyat perlu dilibatkan secara langsung dalam semua tingkatan kebijakan perencanaan pembangunan. Dalam sistem sentralisasi rakyat sering dijadikan penonton dalam pembangunan. Rakyat tidak tahu dan tidak pernah dilibatkan dalam perencanaan segala kebijakan negara. Rakyat dengan negara mempunyai jarak, negara sibuk dengan dinamikanya sendiri dan berbicara dengan bahasanya sendiri, yang kian hari tidak akan pernah dimengerti oleh rakyat.

Keterpisahan dimensi negara dan rakyat jelas merupakan suatu faktor yang sangat tepat untuk melihat adanya praktek anti demokrasi disebabkan negara. Kejadian ini sebenarnya lebih merupakan sesuatu keadaan yang sengaja ciptakan oleh para elit negara. Negara sengaja meninggalkan rakyat dalam segala perencanaan serta pengambilan kebijakan negara yang hendak dilaksanakan disuatu wilayah. Hal ini jelas menunjukkan indikasi praktek sistem totalitarianisme yang dilaksanakan oleh sebuah negara untuk kepentingan pribadi sebuah rezim dengan membangun sebuah sistem sentralistik. Hannah Arendt (1995) menjelaskan, dilihat dari segi struktural, model yang sentralistik di mana wujudnya praktek totalitarianisme dapat dilihat dari beberapa faktor, pertama; terjadinya legitimasi dengan sangat mudah terjadinya pelanggaran hak-hak asasi manusia (HAM) atas nama tujuan ideologi dengan simbol demi pembangunan dan kesuksesan bangsa. Kedua, monopoli informasi dengan alasan bahwa kerajaan atau pemerintahan tahu lebih baik apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dibaca, ditonton dan didiskusikan oleh rakyat. Ketiga, adanya pembatasan organisasi-organisasi rakyat pada organisasi-organisasi resmi. hal ini adanya praktik korporatisme negara.

Menurut Dryzek dalam *Demokrasi in the Policy Sciences Aspirations and Operation, Policy Studies Journal, Vol.22 No.1 1994*, kebijakan serta

keputusan politik dalam satu negara yang menganut sistem sentralistik sangat didominasi atau dikontrol oleh penguasa elit yang berkuasa sehingga praktek membatasi aspirasi dan keinginan rakyat lebih banyak digunakan. Kegusaran dan kebimbangan Dryzek memang sudah menjadi suatu kenyataan. Untuk negara-negara maju hal ini sudah mulai dikurangkan sejak lima puluh tahun yang lalu. Ketika mazhab Frankfurt mengagas teori kritiknya misalnya, Horkheimer dan kawan-kawannya yang membuat kajian terhadap elit politik. Menurut mereka elit politik lebih sering melakukan penghisapan-penghisapan keberadaan rakyat daripada memberdayakannya. Untuk itulah Habermas mengagas konsep politik desentralisasi yang lebih menjanjikan terciptanya ruang dialog terbuka bagi negara dan rakyatnya (Fadillah Putra 1999).

Negara yang menganut sistem sentralistik, keterlibatan aktif masyarakat bawah dalam proses politik sering terhalang oleh struktur yang lebih tinggi dan tidak dinamis (beku). Hal ini terjadi karena memang sistem politik yang sentralistik sangat memungkinkan terciptanya sebuah kondisi di mana negara makin meninggalkan rakyat. Praktek-praktek penghalangan terhadap keterlibatan rakyat yang dilakukan oleh negara sentralistik merupakan praktik anti demokrasi, sebagaimana kajian yang dilakukan Dennis A. Rondinelli. Beliau membagi praktek anti demokrasi tersebut dalam beberapa bagian. Pertama, rencana-rencana pemerintah tidak diketahui oleh rakyat di tingkat bawah, padahal bila kita melihat pendapat De Janvry (1999), setiap tindakan pemerintah itu berkenaan dengan kepentingan rakyat. Bila rakyat sudah tidak mengerti akan apa yang sedang dilakukan pemerintahnya, maka pada saat yang bersamaan telah terjadi pengingkaran terhadap kehendak rakyat oleh pemerintah (penguasa). Kedua, lemahnya dukungan elit lokal. Elit lokal merupakan institusi representasi alternatif atas keberadaan rakyat disamping institusi formal semacam legislatif. Elit lokal ini memiliki basis legitimasi yang cukup kuat atas statusnya sebagai wakil rakyat. Dalam iklim sentralistik pendapat-pendapat elit lokal ini sangat terabaikan kecuali mereka memiliki hubungan ke kerajaan pusat, ini persoalan lain. Padahal dengan kuatnya kepercayaan rakyat terhadap mereka, seharusnya menjadikan pendapat elit lokal ini tidak dapat diabaikan begitu saja dalam kerangka demokrasi. Ketiga lemahnya hubungan pemerintah daerah dengan masyarakat. Keempat tidak dapat memotong *Red Tape* prosedur politik dan administrasi yang panjang. (Fadillah Putra 1999).

Oleh karena itu untuk menghilangkan praktik sistem sentralistik di sebuah negara yang menamakan dirinya menganut sistem demokrasi, maka perlu ditekankan pelaksanaan sistem politik desentralisasi dalam segala perencanaan dan kebijakan pemerintah. Hal ini bertujuan untuk memenuhi kehendak rakyat baik berkaitan dengan aspek politik, kebudayaan, ekonomi dan sistem administrasi suatu negara. Penekanan ini penting karena hal ini bersangkutan dengan perkembangan negara dan terdapatnya saling ketergantungan pelaksanaan kegiatan di daerah-daerah yang mendukung kepentingan nasional. Pengamalan praktek politik desentralisasi memberi peluang kepada rakyat melibatkan diri dalam aktivitas pembangunan yang dirasakan sesuai dengan keadaan politik, sosial dan ekonomi sesuatu masyarakat setempat.

Tinjauan Teori

Definisi Konsep

Beberapa penulis telah membuat kajian mengenai pelaksanaan politik desentralisasi di beberapa negara. Analisa dari Mathur, Nelis, dan Harris menunjukkan bahwa pemimpin-pemimpin politik dan pengelola administrasi dalam tiap-tiap negara mempunyai alasan tersendiri untuk melaksanakan desentralisasi. Politik desentralisasi dilaksanakan untuk mengatasi masalah ketidakseimbangan pendapatan dan kekayaan antara wilayah. Pengamalan politik desentralisasi dalam pengelolaan dan perencanaan negara telah menghasilkan beberapa hasil yang positif. Kejayaan dan pencapaian kesuksesan pelaksanaannya dapat ditinjau dalam banyak segi. (Dennis A. Rondinelli, 1983).

Secara umum definisi politik desentralisasi sering dimaksudkan sebagai pemindahan perencanaan, pengambilan keputusan atau pembahagian wewenang kekuasaan dari pemerintahan pusat kepada cabang-cabang organisasinya, unit pengelola administrasi lokal, pemerintahan lokal ataupun organisasi non pemerintahan. Jadi wujudnya pengalihan kekuasaan pemerintahan pusat kepada pihak pengelola administrasi yang lebih rendah yaitu di tingkat provinsi, tingkat kabupaten dan seterusnya. Hal ini telah terciptanya pemerintahan lokal yang menjalankan pemerintahan berdasarkan wewenang pemerintah pusat (G. Shabhir Cheema and Dennis A. Rondilelli 1983).

Leonard D. White, (1959) mendefinisikan politik desentralisasi merupakan berlakunya proses pemindahan kekuasaan, perundangan, kehakiman atau pengelolaan negara dari tingkat tertinggi pemerintahan kepada tingkat yang lebih rendah. Ini bermakna pemerintahan lokal mempunyai hak dan

kuasa untuk melaksanakan bidang-bidang yang telah ditetapkan. Dengan kekuasaan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat tersebut maka pemerintah lokal menjadi lebih efektif. Kecakapan, dan kebijaksanaan aparatur pemerintahan lokal akan membantu pelaksanaan dasar-dasar strategi dan program-program pembangunan yang telah ditetapkan oleh kerajaan pusat.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mendefinisikan desentralisasi sebagai satu tindakan yang sesuai untuk meningkatkan taraf hidup rakyat. Yang penting adalah sesuatu perencanaan pembangunan hendaklah meliputi seluruh kawasan, kabupaten, kecamatan, kemukiman dan desa (gampong) di mana saja rakyat tinggal. Perencanaan pembangunan yang lebih menyeluruh akan lebih bermanfaat kepada rakyat. Mereka akan dapat menikmati hasil pembangunan walaupun di mana mereka berada (United Nation 1961).

Menurut Louis A. Allen (1958). Desentralisasi merupakan sebagai usaha untuk memindahkan kekuasaan dari peringkat tertinggi kekuasaan (pemerintah pusat) kepada pemerintahan lokal. Namun demikian tidak semua kekuasaan membuat keputusan itu diserahkan kepada pemerintahan lokal. Misalnya perencanaan fiskal, moneter dan keselamatan sesuatu negara tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat.

Pelaksanaan politik desentralisasi akan melahirkan para pengelola negara yang efisien. Tentu saja mereka lebih jelas mengetahui kebutuhan masyarakat lokal. Maddick, menjelaskan sudah pasti pemerintahan lokal merupakan pihak yang paling dekat dengan rakyat. Secara tidak langsung ia berwibawa untuk bertindak sebagai penghubung antara pemerintahan pusat dengan rakyat. Tindakan untuk memperbaiki segera dapat diambil sekiranya terjadi masalah ketika pelaksanaan. Itulah sebabnya perencanaan diperingkat Kabupaten dan Provinsi diutamakan dan ianya menjadi komponen penting dalam strategi pembangunan negara (Rondinelli 1983).

Selain dari itu, pelaksanaan politik desentralisasi juga dapat memperbaiki ketajaman perencanaan dan pengurusan di dalam birokrasi pusat dalam rangka menyelesaikan masalah sosial, ekonomi dan politik negara. Menurut Friedman politik desentralisasi dapat mengurangi beban tugas yang terpaksa di tanggung oleh pemerintah pusat melalui penyerahan kekuasaan dan tanggung jawab kepada unit-unit pengelola pemerintahan lokal. Dengan itu kerajaan pusat dapat lebih memfokuskan perhatian yang lebih baik kepada masalah-masalah utama negara disamping upaya memperbaiki

pertumbuhan ekonomi negara demi kemakmuran rakyat. Sebagai contoh adalah dikawasan pedalaman Asia dan Afrika Timur, taraf hidup rakyat telah meningkat secara signifikan dengan adanya sistem politik desentralisasi. Peranan birokrasi lokal telah meningkat dan menjadi alat *pressure* kepada agensi-agensi kerajaan untuk mendapatkan sumber keuangan bagi pembangunan wilayah masing-masing.

Terdapat empat bentuk politik desentralisasi yang di jalankan dalam sesebuah negara: Pertama adalah *Deconcentration*, yaitu pembagian wewenang kekuasaan membuat sesuatu keputusan berkaitan dengan pengelolaan administrasi kepada unit-unit organisasi pengelola lain atas nama pemerintah pusat. Dimaksudkan disini adalah pembagian tanggungjawab dan wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan lokal. Walaupun begitu unit-unit pengelola lokal ini tidak diberikan kekuasaan sepenuhnya dalam banyak hal. Unit-unit pemerintah lokal ini hanyalah merupakan alat pelaksana tugas-tugas pemerintahan pusat yang perlu dilakukan di sesuatu wilayah atau daerah tertentu. Dengan demikian pelaksanaan *Deconcentration* di sini bermakna tiadanya pemindahan kekuasaan dalam membuat keputusan-keputusan penting mengenai sesuatu perkara. Kementerian ditingkat pusat masih berkuasa penuh dalam membuat sesuatu keputusan mengenai kebijakan lokal (United Nation 1961)

Menurut James W. Falser, *Deconcentration* bermaksud pembahagian tugas kepada unit-unit pelaksana lokal. Dengan adanya pembahagian tugas tersebut akan memudahkan pemerintahan pusat. Pada masa yang sama akan memudahkan pemerintahan lokal mengambil peranan untuk meringankan beban rakyatnya. Walaupun begitu pemindahan tugas ini tidak memperlihatkan pemindahan kekuasaan dalam arti kata yang sebenarnya. *Deconcentration* tidak memberikan peluang kepada unit-unit pemerintahan lokal untuk memilih dan membuat keputusan dalam semua bidang pengelolaan dan pembangunan. Pegawai-pegawai lokal atau daerah yang mewakili kementerian-kementerian pemerintah pusat hanya mempunyai wibawa terbatas dan melaksanakan tugas di bidang masing-masing. (James W. Falser 1968).

Bentuk politik desentralisasi yang kedua adalah *Devolution*, istilah ini menjadi terkenal di negara Amerika Serikat pada tahun 1994, yang dipopulerkan oleh Richard P. Nathan dengan istilah "Revolusi Devolusi". Sebenarnya secara konseptual *Devolution* sudah ada sejak 2 dekade yang lalu. PBB misalnya pada tahun 1962 mengartikan desentralisasi sebagai dekonsentrasi disebut juga desentralisasi administrasi. Dan devolusi sering juga

disebut sebagai desentralisasi demokrasi atau politik, yang mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan kepada badan perwakilan yang dipilih melalui pemilihan lokal. Devolusi sering juga dikaitkan dengan pelaksanaan konsep pemberian Otonomi, sebagaimana dijelaskan oleh Bintoro Tjokromidjojo (1974) melalui konsep ini kekuasaan membuat sesuatu keputusan utama terletak di tangan majlis perundang-undangan pemerintah lokal. Pemerintah lokal mempunyai kekuasaan untuk membuat keputusan dalam bidang-bidang tertentu namun dibatasi oleh peraturan-peraturan nasional.

Sedangkan Fadillah Putra (1999) menjelaskan devolusi adalah kemampuan unit pemerintah yang mandiri dan independent. Pemerintah pusat harus melepaskan fungsi-fungsi tertentu untuk menciptakan unit-unit pemerintahan baru yang otonom dan berada diluar kontrol langsung pemerintah pusat. Cirinya adalah unit pemerintahan lokal yang otonom dan mandiri, kewenangan pemerintahan pusat tidak besar dan pengawasannya tak langsung, pemerintah lokal memiliki status dan legitimasi hukum yang jelas untuk mengelola sumberdaya dan mengembangkan pemerintah lokal sebagai lembaga yang mandiri dan *independent*.

Dengan demikian devolusi akan membolehkan sesuatu unit administrasi pemerintahan lokal untuk membuat keputusan tertentu dengan segera tanpa harus merujuk kepada pemerintah pusat. Kekuasaan membuat keputusan oleh para penguasa lokal ini amat penting bila melihat betapa rumitnya membuat sesuatu keputusan yang harus melalui rangkaian birokrasi yang panjang dalam pemerintah pusat. Ini tentu pemborosan waktu, dana dan tenaga yang telah diperuntukan untuk sesuatu proyek pembangunan.

Politik desentralisasi yang ketiga adalah Delegation. Menurut konsep ini tugas eksekutif atau organisasi diserahkan kepada organisasi yang lain. Tugas-tugas pemerintahan dalam kementerian pusat diserahkan kepada pemerintahan di daerah untuk untuk diselenggarakan. Dengan cara ini terjalinlah kejasama yang erat antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat demi untuk memudahkan pelaksanaan tugas-tugas tertentu. Pendelegasian yang demikian itu akan mengurangi beban tugas pejabat-pejabat pemerintah pusat.

Bentuk desentralisasi yang keempat adalah Privatization atau pewiraswastaan. Bentuk desentralisasi ini merujuk kepada bentuk-bentuk kegiatan yang ditentukan oleh pemerintah pusat untuk pemerintah daerah tetapi dilakukan oleh masyarakat setempat. Ini bermakna penyertaan masyarakat

dalam aktivitas-aktivitas yang penting. Dalam konsep pewiraswastaan ini juga dikatakan sebagai organisasi jabatan-jabatan pemerintahan yang dikendalikan oleh swasta. Yaitu kewenangan diserahkan kepada swasta untuk melaksanakan aktivitas tertentu, bila wakil pemerintah yang ditugaskan itu menghadapi masalah seperti masalah pelayanan dan masalah kekurangan dana penunjang. Diantara contoh program yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat adalah seperti program pembangunan masyarakat desa, koperasi dan lain sebagainya.

Walapun desentralisasi begitu ideal dan sempurna namun masih terdapat kelemahan-kelemahan tertentu terutama dalam aspek pelaksanaan. Kajian yang di buat oleh Rondinelli dan Mathur, menunjukkan adanya permasalahan yang permanen di dalam perencanaan dan pembangunan terutamanya di Kenya, Tanzania, dan Sudan, walaupun desentralisasi telah dilaksanakan hampir satu dekade yang lalu. Sementara itu kajian terhadap negar-negara Asia menunjukkan masih terdapat ketergantungan yang kuat pemerintahan lokal terhadap pemerintah pusat. Juga terdapat program inovasi dilaksanakan tanpa menghubungkan organisasi yang telah mendapat dukungan politik dengan sumber keuangan. Seterusnya penguasa tidak memberi peluang kepada pemerintah lokal untuk melaksanakan fungsi yang baru dalam usaha memenuhi keperluan rakyatnya. Kajian di Algeria, Libya, Tunisia dan Magribi pula menunjukkan prestasi dan kesan langsung yang wujud tidak sesuai dengan kebijakan desentralisasi yang dilaksanakan. Pengawasan ke atas sumber keuangan oleh pemerintah pusat masih sangat berkesan, organisasi setempat dan wilayah masih kekurangan pegawai yang punya kualitas. Oleh yang demikian, organisasi sukar meningkatkan pembangunan politik dan tindakan mereka hanya semata-mata meneruskan kepentingan kerajaan pusat (Rondinelli dan Mathur 1983).

Memang pada umumnya pelaksanaan politik desentralisasi dikebanyakan negara manapun di dunia menghadapi masalah dari segi ketidakmapuan organisasi atau pemerintah lokal untuk meningkatkan partisipasi politik. Hal ini disebabkan penguasaan sumber keuangan masih ditangan pemerintah pusat, sehingga menyebabkan keuangan sukar dimobilisasikan. Akibatnya pemerintahan lokal hanya mirip untuk meneruskan kepentingan-kepentingan pemerintah pusat ketimbang untuk kepentingan dirinya sendiri. Keadaan ini juga disebabkan pemerintahan lokal kekurangan tenaga ahli. Kajian yang dibuat di negara Asia sebagai contoh, di mana dukungan pegawai pemerintahan lokal terhadap pelaksanaan sistem desentralisasi sangat menye-

dihkan. Keadaan ini telah menjatuhkan kewibawaan penguasa lokal. Campur tangan politik tidak dapat dielakkan walaupun desentralisasi begitu ideal. Namun hal ini amat dilematis, sebagaimana analisa yang di buat oleh Mathur memperlihatkan bagaimana percaturan politik telah menggugat keberadaan desentralisasi. Pemimpin-pemimpin lebih cenderung untuk menjadikan desentralisasi sebagai alat mendapatkan dukungan demi kepentingan politik pribadi dan kelompoknya sendiri. Bila desentralisasi dapat menguatkan pengaruh politik maka segera akan di laksanakan sekaligus dan di undang-undangan.

Demikian juga berkaitan dengan partisipasi rakyat di negara yang sedang membangun, rakyat lebih suka berhubungan langsung dengan kerajaan pusat untuk mendapatkan sumber dan kelulusan sesuatu proyek. Semangat bekerjasama secara bersama antara rakyat dan para pemimpin pemerintahan lokal tidak memuaskan ditambahkan pula dengan sikap tidak menghiraukan pembangunan setempat, demikian juga dengan agensi tempatan gagal menyelaraskan dan penyatuan aktiviti-aktiviti yang dijalankan. Keadaan ini juga berlaku di Amerika Latin di mana pemerintahan lokal tidak mampu melaksanakan sistem administrasi secara baik. Kesannya pemerintahan lokal hanya menjalankan sebagian kecil dari tugas yang didelegasikan kepada mereka, akhirnya ia akan melemahkan sistem desentralisasi itu sendiri.

Pembahasan

Membicarakan konsep “rakyat” sebagai sebuah istilah dalam ilmu kebijakan atau politik memang agak sulit. Sering kita mendengar orang membicarakan masalah kerakyatan, lalu sebagian orang mempertanyakan rakyat mana yang dibicarakan?. Seorang aktivis partai tentu mengatakan bahwa partainya berjuang demi dan untuk rakyat. Yang selalu menjadi pertanyaan adalah rakyat mana yang diperjuangkannya. Rakyat seringkali menjadi objek, sebaliknya mereka tidak pernah merasakan bahwa seseorang, sekelompok atau partai tertentu telah berjuang untuk mereka. Dengan kata lain rakyat tidak pernah merasakan telah memberi kepercayaan kepada seseorang atau partai tertentu untuk mengatasnamakan mereka.

Dalam kajian kebijakan publik, istilah “rakyat” juga sering disebut dengan beberapa istilah lain seperti *Stakeholder*, *Targetgroup*, atau *Intended group*. Istilah-istilah tersebut mengacu pada pengertian aktor, orang atau pihak yang berhak membuat kebijakan. Kalau kita mencoba untuk memperhatikan karakteristik segala kebijakan

publik, maka dalam konsep tersebut salah satu ciri yang harus tetap ada dalam suatu pengertian kebijakan publik yaitu suatu kebijakan tersebut selalu ditujukan untuk kepentingan seluruh rakyat. Dengan demikian dapat dikatakan rakyat merupakan objek atau sasaran suatu kebijakan. Rakyat merupakan objek yang langsung atau tidak langsung akan mendapat pengaruh dari suatu implementasi kebijakan. Dengan kata lain rakyat adalah sasaran yang merasakan langsung akibat-akibat atau dampak dari hasil akhir kebijakan atau *policy outcome*.

Dengan demikian kepentingan dan keperluan pelibatan rakyat dalam segala kebijakan pemerintahan memang tidak dapat dinafikan, dan merupakan sesuatu yang harus dilakukan untuk membangkitkan rasa memiliki rakyat terhadap segala aspek kebijakan dari pemerintah. Oleh karena itu dorongan harus diberikan oleh pemerintah untuk melibatkan rakyat dalam setiap kebijakan. Kajian oleh Freire dan Illiah, Stoke dan Boyle (1987) menunjukkan penglibatan rakyat merupakan suatu proses kesadaran untuk pembangunan dan dapat membantu menyelesaikan masalah-masalah pembangunan. Hal ini disebabkan oleh karena masyarakat dapat menyuarakan masalah-masalah dan keperluan-keperluan mereka yang akan disesuaikan dengan program kebijakan pembangunan. Fokus utama perencanaan seharusnya untuk memenuhi hak asasi manusia dan penglibatan rakyat bertujuan untuk kemajuan ekonomi dan perubahan sosial. (Freire dan Illiah 1987).

Konsep partisipasi (*involvement*) atau penglibatan rakyat mengandung maksud rakyat melibatkan diri dalam program-program pembangunan yang dilaksanakan tetapi tidak meliputi elemen-elemen seperti pemahaman dan komitmen. Penyertaan adalah lebih pada aspek fisik tanpa adanya asimilasi dari segi mental, yaitu merupakan satu konsep global yang memungkinkan melibatkan orang secara perseorangan atau satu perkumpulan tertentu. Penyertaan adalah lahir dari penerimaan dan asimilasi serta komitmen dari tokoh-tokoh masyarakat kepada sesuatu perkara. Baik itu dikalangan tokoh-tokoh itu sendiri atau badan-badan tetap yang mewakili tokoh-tokoh dalam hubungan dengan pihak pemerintah. Tugas utama organisasi tersebut ialah menjadi perantara diantara tokoh masyarakat dengan pemerintah disamping menjadi alat pemerintah dalam usaha-usaha implementasi program pembangunan. Selain dari itu pentingnya penglibatan tokoh-tokoh masyarakat dapat diteruskan melalui organisasi itu (Adnan Abdul Razak 1980).

Pelibatan dan penyertaan rakyat juga dapat dilihat dalam konteks tuntutan dan dukungan yang diberikan terhadap sesuatu proyek pembangunan. Apa yang dimaksudkan dengan tuntutan termasuk kemauan rakyat dan kelompok dalam masyarakat untuk mencapai kebaikan baik dari segi pendidikan yang lebih baik, partisipasi dalam politik, menikmati taraf hidup yang lebih tinggi dan sebagainya. Dukungan juga dimaksudkan sebagai dukungan yang diberikan oleh rakyat dalam arti kata mereka semua menganggap dukungan rakyat kepada negara. Dengan adanya perasaan taat setia terhadap negara, barulah pemerintah dapat melaksanakan berbagai perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan (Abdullah Sanusi Ahmad 1970).

Dengan demikian pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah diharapkan akan dapat meningkatkan kemajuan ekonomi dan pembangunan masyarakat seluruhnya. Perencanaan pembangunan yang efektif akan dapat membantu mencapai kondisi tersebut walaupun sesuatu rancangan pembangunan pasti akan menghadapi masalah-masalah dan halangan-halangan tertentu. Melihat kesulitan dan ketidakpastian dalam proses pembangunan terutamanya yang direncanakan dan diawasi oleh pemerintah pusat maka dirasakan perlu dilaksanakan desentralisasi dalam perencanaan dan pengelolaan. Pelaksanaan desentralisasi mempunyai beberapa tujuan tertentu sehingga banyak pemerintah di negara yang sedang berkembang melaksanakan desentralisasi. Selain dari itu pengelolaan administrasi pemerintahan secara desentralisasi tersebut memberi peluang kepada masyarakat untuk turut serta dalam membuat keputusan atau dalam perencanaan pembangunan atau penglibatan rakyat dalam proyek-proyek yang dilaksanakan

Jadi dengan adanya penglibatan rakyat akan membawa kepada wujudnya persamaan dalam pembahagian sumber keuangan dari pemerintah. Dengan ini semua golongan dapat menggunakan dan menikmati infrastruktur yang disediakan oleh pemerintah. Secara tidak langsung taraf hidup dan kesejahteraan sosial rakyat dapat ditingkatkan. Pada masa yang sama aktivitas-aktivitas ekonomi desa seperti pertanian, industri kecil, dan kerajinan tangan dapat berkembang dengan pesat dan sistem pengangkutan dapat disempurnakan. Hasil-hasil produksi dapat dipasarkan dengan cepat ke kawasan di mana permintaan produk tersebut cukup tinggi terutama di bandar-bandar. Hal ini sejalan dengan apa yang dijelaskan oleh Emil J.Sody (1967), politik desentralisasi bertujuan untuk melatih rakyat dalam mengurus dan mengelola sesuatu perencanaan

pembangunan. Ini bermakna rakyat tidak perlu terlalu bergantung kepada pemerintah pusat dalam pengelolaan pembangunan. Proses desentralisasi memberi peluang kepada rakyat untuk meningkatkan kecakapan mereka dalam mengendalikan pemerintahan sendiri (*Self Government*). Oleh sebab itu kemajuan atau kegagalan dan pengelolaan pembangunan adalah bergantung kepada kecakapan dan kemahiran pengurusan mereka sendiri.

Berdasarkan pembahasan di atas sehingga dapat dibuat sebuah perwujudan alternatif politik desentralisasi dan dapat diambil untuk diterapkan sesuai dengan nilai-nilai masyarakat Aceh sehingga akhirnya dengan kemauan politik yang kuat dapatlah dibuat sistem sosial budaya dan politik masa depan Aceh yang berpihak kepada arah politik desentralisasi berbentuk *self government* di Aceh.

Erman Anom (2006), ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian untuk tercapainya format kehidupan sosial budaya dan politik masa depan Aceh, yaitu mewujudkan sistem sosial budaya, dan politik sebagai berikut: Pengurusan atau pemerintahan Gampong (desa), Mukim, Daerah, Nanggro. Pembaharuan ketatanegaraan Aceh sangat diperlukan sebagai landasan pijakan dalam mengelola pemerintahan dengan semangat dan tujuan *self government* yang dimiliki.

Pengurusan dan pemerintahan Gampong terdiri atas tiga unsur yaitu:

Keuchik (kepala desa) dibantu oleh seorang atau beberapa orang wakil (wakil), Teungku (imam), Ureung tuha. Keuchik ialah pemimpin atau bapak gampong, yang menerima wewenangnya dari masyarakat gampong. Jabatan ini sama halnya dengan seluruh jabatan di Aceh Indonesia adalah jabatan yang dipilih dalam muafakat oleh masyarakat gampong. Keuchik pada hakikinya bahwa dialah yang membela kepentingan dan keinginan warga gampongnya, baik berhadapan dengan gampong-gampong lainnya, ataupun terhadap tuntutan-tuntutan yang berlebih-lebihan dari warga gampong itu sendiri. Orang Aceh sering mengutip-utip dalam rapat-rapat: "keuchik" eumbah, teungku ma" yaitu kechik ibarat bapak, teungku ibarat ibu.

Seluruh penduduk gampong yang cinta damai merasa yakin bahwa mutlak dibutuhkan seseorang yang berbicara dan berunding atas nama seluruh warga; apalagi seperti beraneka urusan keluarga (perkawinan, per-ceraian, pengasuhan anak yatim piatu, soal pindah rumah). Sumber pendapatan keuchik. Keuchik adalah jabatan kehormatan, dan sebenarnya pendapatan yang akan diperolehnya menurut adat sungguh tak seberapa.

Pendapatan itu terbatas hanya kepada apa yang disebut "ha' katib" atau "ha' cupeng", yaitu imbalan untuk bantuan yang diperlukan dari keuchik itu untuk pernikahan warga gampongnya dan urusan-urusan lain yang berkaitan dengan urusan gampong.

Jabatan keuchik di Aceh, sebagai bapak warga gampongnya, dihargai tinggi, terutama karena sifat kehormatannya, namun juga karena keuntungan nyata yang terlekat pada jabatan ini. Sebagai bawahannya, yang secara nyata lebih banyak membantu keuchik itu dibandingkan warga gampong lainnya, ialah wakilnya yaitu wakil atau kuasanya. Setiap keuchik paling tidak dibantu oleh seorang waki.

Wewenang Keuchik. Kewajiban keuchik dengan bantuan punggawa (staf) gampong lainnya yang setiap waktu dapat dipanggil untuk diberi tugas, untuk memelihara tertib-aman, serta juga mengusahakan kesejahteraan penduduk sepenuh kemampuannya. Berkenaan dengan kesejahteraan itu, jumlah cacah jiwa merupakan faktor penting. Kerana itu dianggap wajar bahwa seorang bapak dengan ketat mengawasi gerakan keluar masuk warga gampongnya, jika hal itu dapat berakibat mengurangi jumlah penduduknya.

Teungku. Teungku adalah "ibu" warga gampongnya. Teungku adalah gelar yang diberikan umumnya di Aceh kepada orang yang mengemban jabatan yang berkaitan agama atau yang berbeda dari penduduk awam umumnya karena lebih sempurna pengetahuan agamanya atau pun lebih khushyuk menunaikan ibadah. Sebagai teungku meunasah selayaknya bagi "ibu gampong" itu menjadi kewajiban menjamin agar "gedung meunasah" (wilayah kekuasaannya) itu sesuai keadaannya dengan tujuan keagamaannya. Namun hal ini jarang terjadi, dan dalam keadaan langka terjadinya itu; ini lebih banyak diakibatkan oleh salehnya bapak keuchik daripada ketekunan kerja si ibu teungku itu. Dalam pemerintahan gampong di Aceh teungku tugasnya mengurus urusan keagamaan warga gampong. Sedangkan sumber penghasilan teungku dari Pitrah (fitrah), jakeuet (zakat), Imbalan uang untuk pengurusan pernikahan, ha' teuleukin (uang talkin), persengketaan warga gampongnya.

Ureung Tuha (tokoh masyarakat). Kaum ureung tuha, yang tepat setara dengan yang disebut orang tua di kalangan kita, adalah kaum yang berpengalaman, kebijaksanaan, bersopan-santun dan cukup berpengetahuan tentang hal adat dalam suatu gampong. Jumlah anggota dewan ureung tuha itu tidaklah tentu, dan para anggotanya bukanlah diangkat tetapi dipilih atas kesepakatan bersama.

Keanggotaan ureung tuha kerana diakui kebijakannya, pengalamannya atau pengetahuannya tentang adat, dengan sendirinya akan diakui orang sebagai warga ureung tuha itu dan pendapatnya akan diindahkan pada dalam rapat mufakat.

Orang Aceh terkenal sebagai kaum pengemar apa yang disebut mufakat. Persoalan-persoalan yang paling sepele pun dijadikan alasan untuk pertukaran pendapat yang ramai-ramai. Para kepala adat untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang menyangkut dengan daerahnya serta warga daerahnya harus ada dan hadir pula beberapa orang tokoh yang dapat dianggap sebagai wakil dari golongan atau daerah bersangkutan, karena kalau lalai, bila lalai berbincang-bincang dengan wakil itu, keputusan mufakat tidak sah.

Di antara para pejabat gampong dengan penguasa daerah terdapat para imeum (imam), yang mengepalai daerah mukim. Wilayah Aceh dibagi menjadi beberapa distrik yang diberi sebutan mukim dengan jabatan imeum sebagai kepala distrik. Lembaga ini timbul di Aceh karena pengaruh kaum ulama dan tokoh-tokoh keagamaan.

Tujuan asli pembentukan mukim. Tujuan semula dapat dilihat dari penggunaan istilah mukim itu. Mukim ialah suatu istilah Arab, yang makna sebenarnya ialah penduduk suatu tempat. Hukum Islam, menurut mazhab Syafii yang unggul di tanah Aceh, menentukan bahwa untuk menegakkan jemaat hari jumat mutlak diperlukan kehadiran paling sedikit 40 orang mukim yang termasuk golongan penduduk bebas yang telah dewasa.

Di Aceh, mukim mempunyai peranan untuk mengkoodinirkan gampong-gampong, supaya gampong-gampong berjalan sesuai dengan tatanan yang telah disepakati oleh musyawarah gampong, dalam peranannya mukim berlandaskan kepada nilai-nilai Islam.

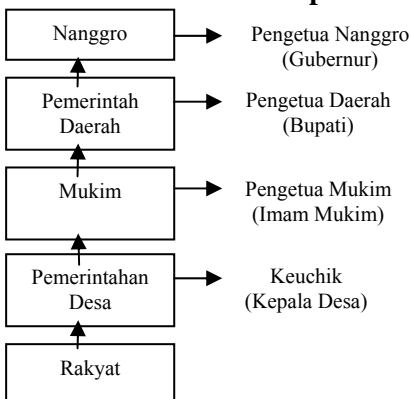
Imeum mukim menjadi tokoh yang dapat diteladani oleh pemerintah gampong-gampong, untuk itu pengetahuan agama dan kepemimpinan sangat menjadi yang utama yang harus dimiliki oleh imeum mukim, kerana peranan yang dimainkan oleh imeum mukim selain memimpin pemerintahan dan juga menjadi pemimpin agama. Imeum mukim dipilih oleh musyawarah masyarakat semukim itu yang anggota-anggota dari pengetua-pengetua gampong (keuchi'), cerdik pandai, dan ureng tuha.

Para pengetua daerah adalah yang dipertuan di negeri masing-masing, dan merupakan kepala daerah *par excellence* (cerdik pandai), mereka mempunyai kekuasaan autonom. Dalam menjalankan peran dan tugas pemerintahan pengetua daerah di bantu oleh yang mengurus administrasi pemerintah.

Pengetuan daerah dipilih langsung oleh masyarakat lewat pemilu yang diadakan.

Kepala pemerintahan nanggro disebut wali Nanggro yang berperan dan mempunyai tugas sebagai koordinator pengetua-pengetua daerah. Wali Nanggro dipilih oleh pengetua-pengetua daerah dan anggota parlimen daerah dan para utusan cerdik pandai dari golongan agama dan cerdik pandai dari golongan non agama dalam sebuah musyawarah. Dalam menjalankan kepemimpinannya wali Nanggro dibantu oleh kepala administrasi pemerintahan yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu.

Gambar 1
Struktur Pemerintahan Daerah Aceh Masa Depan



Sumber: Erman Anom (2006)

Kesimpulan

Politik desentralisasi merupakan suatu konsep pengalihan atau pemindahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan lokal. Pemerintahan lokal meliputi pemerintahan Propinsi, Kabupaten, Kecamatan, Kemukiman dan Gampong. Pada setiap tingkatan ini dipimpin oleh pihak-pihak yang diberi wewenang tertentu tetapi tetap mempunyai arah yang selaras dengan kebijakan pemerintah pusat. Pelaksanaan sebuah pemerintahan lokal adalah untuk mengendalikan usaha-usaha yang berkaitan dengan pemberian pelayanan dan kemudahan bagi rakyat serta menjaga stabilitas negara.

Tujuan utama pelaksanaan politik desentralisasi adalah untuk mewujudkan sebuah pemerintahan lokal (*Local Government*) dengan kekuasaan penuh untuk melaksanakan atau membuat sesuatu keputusan sesuai dengan kepentingan wilayah masing-masing tanpa harus terikat dengan pemerintah pusat. Pelaksanaan politik desentralisasi ini semata-mata untuk meningkatkan upaya dan

kemandirian pemerintahan lokal untuk dapat mengembangkan dan melaksanakan pembangunan untuk kepentingan dan kemakmuran masyarakat dalam sesuatu wilayah atau daerah. Jadi melaksanakan politik desentralisasi hanya bertujuan untuk dapat memperbaiki serta meningkatkan kemampuan pemerintah lokal dan memangkas rantai birokrasi yang berbelit belit untuk wujudnya sebuah *Local Government* dalam pengelolaan sesuatu negara.

Banyak negara berkembang yang telah melaksanakan sistem kekuasaan yang bersifat politik desentralisasi dan telah meninggalkan sistem kekuasaan yang bersifat sentralistis. Kekuasaan telah dialihkan kepada pemerintahan lokal baik itu bersifat Dekonsentrasi, Devolusi, Delegasi ataupun Pewirawastanaan. Pemilihan sistem tersebut disebabkan sistem politik desentralisasi mengamalkan prinsip demokrasi di mana segala keputusan atau kebijakan yang berada pada pemerintahan lokal sehingga keputusan penting dapat dibuat di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan pusat.

Walaupun secara ideal sistem politik desentralisasi merupakan sesuatu yang dianggap sempurna akan tetapi juga tidak terlepas dari kelemahan terutama berkaitan dengan pemberian kekuasaan penuh untuk sesuatu wilayah atau daerah di mana terjadinya euforia yang berlebihan. Wewenang atau kekuasaan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat hanya digunakan untuk kepentingan golongan elit penguasa lokal, sedangkan rakyat tidak dapat menikmati atau merasakan keuntungan dari pengalihan kebijakan dan hasil pembangunan. Hal ini terjadi disebabkan pemerintah pusat kurang pengontrolan terhadap segala wewenang serta kebijakan yang telah di berikan tersebut.

Rakyat selalu menjadi objek dari segala kebijakan penguasa. Rakyat tidak pernah menjadi subjek dalam penentuan segala kebijakan pemerintahan terutama berkaitan dengan hasil-hasil pembangunan. Rakyat tidak pernah sama sekali mengetahui segala kebijakan pemerintah serta mereka tidak pernah dilibatkan dalam perencanaan pembangunan. Sedangkan pada dasarnya pembangunan dan segala kebijakan hanya dilaksanakan untuk kepentingan dan kemakmuran rakyat. Jadi kalau ini yang terjadi dalam sebuah sistem negara, sejauh manakah kebijakan dan perencanaan pembangunan dapat membawa faedah atau manfaat untuk rakyat. Maka oleh karenanya keterlibatan rakyat sangatlah perlu dalam segala perencanaan atau kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintahan lokal. Keterlibatan rakyat merupakan manifestasi dari pelaksanaan sistem desentralisasi sehingga tidak

berulang lagi praktek-praktek sentralisasi yang akan memposisikan rakyat sebagai pihak tertindas dari segala kebijakan pemerintah tersebut.

Daftar Pustaka

- Abdullah Sanusi Ahmad, "Kerajaan Pentadbiran Dan Rakyat", Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1987.
- Allen, L.A, "Management And Organization", Random House, New York, 1958.
- Arendt, Hannah, "Asal Usul Totalitarianisme", Jilid III, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1995.
- Aznan Abdul Razak, "Participation And Involvement In Community Development Programme", kertas kerja Bengkel Pembangunan Masyarakat di Input Felda pada 17-22 Mac, 1980.
- Bintoro Tjokromidjojo, "Pengantar Administrasi Pembangunan", Jakarta, Gunung Agung, Jakarta, 1974.
- Cheema, G.S and Rondinelli, D.A, "Decentralization And Development Policy-Implementation In Developing Countries", Sage Publications, California, 1983.
- Dryzek, "Demokrasi in the Policy Sciences Aspirations and Operation", *Policy Studies Journal*, Vol.22 No.1 1994.
- Erman Anom. "Arah Komunikasi Politik Dalam Membangun Format Sistem Sosial Budaya dan Politik Masa Depan Aceh", Makalah Simposium PAPA, Malaysia, 2007.
- Emil J.Sody, "Improvement Of Local Government and Administration For Development dalam reading In Comparative Public administration", ed. Nimrod Rephoeli, Allyn And Bacon Inc, New York, 1967.
- Fadillah Putra, "Devolusi, Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Negara- Rakyat", Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 1999.
- Falser, J.W, "Centralization and Decentralization, International Encyclopedia of Social Sciences", ed. Davis L. Sill, MacMillan, New York, 1968.
- Feith, Herbert., "The decline of constitutional democracy in Indonesia", Cornell University Press, Itchaca, 1962.
- Freire Dan Illiah, "Literature Review Of Participation and Development, dalam The Contribution of Benefeciary Participation to Development Project Effectiveness", ed. Kurt Finisterbusch and Warren A, Van Wicklin III, Public Administration And Development, Vol VII, Np 1-23, 1987.
- Rondilelli, Dennis, A, "Government Decentralization in Comparative Perspective", International Review Of Administrative Sciences, No.1, 1977.
- Rondinelli, Nellis and Cheema, "Desentralization In Development Countries A Review Of Recent Experience", The World Bank, Washington, 1984.
- United Nation, "A.Handbook Of Public Administration Current Consepts and Practise with Special Reference To Developing Countries", New York, 1961.
- White L. D, "Encyclopedia Of Social Sciencess", Vol. V-VI, 1959.