

INDONESIA

PEMERINTAHAN • DAERAH • MASA DEPAN

Otonomi Daerah Setelah Reformasi: Makin Dewasa atau Makin Rentan?

DAERAH
BERDAYA
INDONESIA
MAJU

DESENTRALISASI • DEMOKRASI • INDONESIA YANG LEBIH KUAT

*Dari Daerah
untuk Indonesia
yang Lebih Baik*



OTONOMI DAERAH
LAYANAN LEBIH DEKAT
UNTUK RAKYAT

KOORDINASI NASIONAL
INDONESIA LEBIH KUAT
BERSAMA

Prof Ir Rudy C Tarumingkeng, PhD



www.rudycct.com/cv.pdf | IBM-ASMI

PEMERINTAH DAERAH
MASYARAKAT SEJAHTERA
INDONESIA MAJU



Otonomi Daerah Setelah Reformasi: Makin Dewasa atau Makin Rentan?

Prof Ir Rudy C Tarumingkeng, PhD

www.rudyc.com/cv.pdf IBM-ASMI 2026

Abstrak

Artikel ini menilai perjalanan otonomi daerah Indonesia setelah Reformasi melalui dua pertanyaan yang saling terkait: sejauh mana desentralisasi telah menghasilkan pemerintahan lokal yang lebih dewasa, dan dalam kondisi apa ia justru menjadi rentan terhadap ketimpangan, penangkapan elite, fragmentasi kebijakan, serta lemahnya kapasitas. Argumen utama tulisan ini ialah bahwa otonomi daerah tidak bergerak lurus menuju keberhasilan ataupun kegagalan. Ia telah memperluas ruang keputusan, representasi, dan eksperimen kebijakan di tingkat subnasional, tetapi hasilnya bergantung pada kapasitas fiskal dan administratif, kualitas pengawasan, kompetisi politik, serta hubungan pusat-daerah. Reformasi 1999 mengalihkan kewenangan dan sumber daya dengan cepat; perubahan hukum selanjutnya berusaha menata kembali pembagian urusan dan hubungan keuangan. Kajian empiris menunjukkan capaian dalam layanan publik dan responsivitas, namun juga mengungkap batas manfaat pengeluaran daerah, ketimpangan kapasitas, pemekaran yang tidak selalu efisien, serta persistensi jaringan elite. Dengan membedakan desentralisasi politik, administratif, fiskal, dan asimetris, artikel ini menjelaskan mengapa kedekatan pemerintah dengan warga tidak otomatis menghasilkan akuntabilitas. Tulisan menawarkan kerangka penilaian berbasis kewenangan, sumber daya, kapasitas, kontrol demokratis, hasil layanan, dan koordinasi lintas wilayah. Rekomendasi mencakup penyesuaian pembagian urusan menurut skala masalah, penguatan kapasitas aparatur dan DPRD, transfer fiskal yang memperhitungkan kebutuhan sekaligus kinerja, transparansi anggaran, perlindungan ruang partisipasi, serta tata kelola metropolitan dan ekologis lintas batas. Kesimpulannya, otonomi daerah menjadi dewasa ketika mampu mengelola perbedaan dan mempertanggungjawabkan hasil; ia menjadi rentan ketika kewenangan tumbuh lebih cepat daripada kapasitas, pemeriksaan publik, dan kerja sama antarpemerintah.

Kata Kunci

otonomi daerah; desentralisasi; Reformasi; pemerintah daerah; hubungan pusat-daerah; kapasitas fiskal; akuntabilitas; elite capture

Pendahuluan

Sejak jatuhnya Orde Baru, desentralisasi menjadi salah satu perubahan paling mendasar dalam arsitektur negara Indonesia. Kewenangan yang sebelumnya terkonsentrasi di pusat dialihkan ke pemerintah provinsi dan terutama kabupaten/kota; sumber pendapatan dan tanggung jawab pelayanan

juga berubah. Peralihan cepat pada awal 2000-an sering disebut sebagai “big bang” desentralisasi. Perubahan ini bukan sekadar pemindahan tugas administrasi. Ia merupakan jawaban politik terhadap tuntutan demokratisasi, keadilan antarwilayah, pengakuan atas keragaman, dan kebutuhan mendekatkan keputusan kepada masyarakat yang mengalami dampaknya.

Dua dekade lebih kemudian, penilaian atas otonomi daerah tidak dapat diringkas dalam satu putusan. Pemilihan kepala daerah, DPRD, perencanaan lokal, serta kebijakan yang menyesuaikan kebutuhan setempat memperluas ruang demokrasi. Sebaliknya, kemampuan pemerintah daerah berbeda jauh; ketergantungan fiskal tetap besar; kewenangan sering terbagi di antara tingkat pemerintahan; dan beberapa arena lokal dikuasai jaringan politik-bisnis yang sulit diawasi. Desentralisasi dapat membuat negara lebih responsif, tetapi juga memindahkan pusat patronase dan persaingan elite ke tingkat subnasional (Hadiz, 2004; Lewis, 2005; Aspinall & Berenschot, 2019).

Judul “Makin Dewasa atau Makin Rentan?” sengaja mengajukan dikotomi yang perlu diuji, bukan dipilih secara tergesa. Kedewasaan di sini berarti kemampuan institusi daerah mengelola kewenangan, membangun kapasitas, mendengar warga, menjaga integritas, dan bekerja lintas batas tanpa terus-menerus menunggu instruksi pusat. Kerentanan merujuk pada paparan terhadap penangkapan kebijakan, tekanan fiskal, konflik kewenangan, ketimpangan layanan, politik dinasti, dan krisis lingkungan. Satu daerah dapat matang dalam satu fungsi dan rapuh dalam fungsi lain; demikian pula kemajuan nasional dapat menyembunyikan ketertinggalan wilayah tertentu.

Artikel ini menyusun analisis konseptual dan sintesis bukti empiris dengan perhatian pada evolusi hukum dan variasi lokal. Pertama, istilah desentralisasi dan otonomi dibedakan. Kedua, perjalanan reformasi dan perubahan kerangka hukum dipetakan. Selanjutnya, pembahasan menilai demokrasi lokal, layanan publik, fiskal, kapasitas birokrasi, pemekaran, pengawasan, partisipasi, ketimpangan, dan tantangan baru seperti digitalisasi serta perubahan iklim. Bagian akhir mengajukan ukuran kematangan dan agenda reformasi. Analisis tidak menganggap semua daerah menghadapi masalah yang sama, dan tidak menyamakan korelasi antara desentralisasi dan suatu hasil dengan hubungan sebab-akibat.

1. Memahami Otonomi dan Desentralisasi

Istilah desentralisasi mencakup pemindahan kewenangan, tanggung jawab, dan sumber daya dari pusat ke tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan wilayah. Otonomi daerah adalah ruang hukum dan politik bagi daerah untuk mengatur serta mengurus urusan pemerintahan tertentu dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi bukan berarti daerah menjadi negara terpisah atau bebas dari konstitusi dan hukum nasional. Ia mengubah siapa yang mengambil keputusan, bagaimana sumber daya dialokasikan, kepada siapa pejabat bertanggung jawab, dan mekanisme apa yang dapat digunakan warga untuk memengaruhi kebijakan.

Perlu dibedakan devolusi, dekonsentrasi, dan delegasi. Devolusi menyerahkan kewenangan kepada pemerintah daerah yang memiliki legitimasi dan pertanggungjawaban politik tersendiri. Dekonsentrasi memindahkan pelaksanaan tugas pusat kepada perangkat pusat di daerah; yang berpindah terutama lokasi administrasi, bukan kedaulatan keputusan. Delegasi memberi tugas kepada badan atau tingkat pemerintahan lain dengan ruang kendali yang ditentukan pemberi mandat. Dalam praktik Indonesia, ketiganya berjalan bersamaan, sehingga istilah “daerah mengurus sendiri” tidak selalu menjelaskan siapa yang sesungguhnya menetapkan standar, membiayai, mengawasi, dan menanggung kegagalan.

Dimensi politik menyangkut pemilihan, representasi, dan ruang bagi warga mengubah pemerintahan. Dimensi administratif berkaitan dengan pembagian urusan, personel, prosedur, dan kapasitas pelaksanaan. Dimensi fiskal meliputi sumber pendapatan, transfer, belanja, pinjaman, dan tanggung jawab pembiayaan. Sementara itu, desentralisasi asimetris memberi pengaturan berbeda pada daerah tertentu karena sejarah, geografi, identitas, atau kebutuhan khusus. Keempat dimensi ini saling bergantung: mandat tanpa uang tidak dapat dilaksanakan, uang tanpa kapasitas rawan tidak produktif, dan kewenangan serta kapasitas tanpa kontrol publik dapat dikuasai elite.

Kerangka ini mencegah dua kekeliruan. Pertama, setiap perbedaan kebijakan daerah bukan tanda kegagalan; variasi dapat mencerminkan kebutuhan lokal yang sah. Kedua, setiap keputusan lokal tidak otomatis lebih demokratis atau efisien hanya karena dibuat dekat dengan warga. Skala masalah harus diperhitungkan. Pelayanan dasar tertentu dapat diatur lokal karena kebutuhan diketahui setempat, sedangkan sungai, transportasi metropolitan, penyakit menular, dan ekosistem melintasi batas administratif. Kewenangan sebaiknya ditempatkan pada tingkat yang memiliki informasi, skala, kapasitas, dan akuntabilitas yang paling sesuai.

2. Latar Sejarah Reformasi dan Desentralisasi “Big Bang”

Sebelum Reformasi, pemerintahan Orde Baru memadukan administrasi terpusat, struktur komando, dan kontrol politik. Pemerintah daerah menjalankan layanan dan pembangunan, tetapi ruang prioritas serta sumber daya sangat dipengaruhi pusat. Sistem tersebut mempercepat mobilisasi sumber daya untuk program nasional, namun mengurangi akuntabilitas lokal dan menyisakan ketimpangan pembagian hasil sumber daya alam. Krisis ekonomi dan politik 1997–1998 memperkuat tuntutan agar tata kelola berubah dan daerah memperoleh peranan lebih besar.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah menjadi landasan utama fase awal. Pelaksanaan besar-besaran dimulai pada 2001, dengan pemindahan tanggung jawab yang cepat ke kabupaten/kota. Struktur kepegawaian, anggaran, dan tugas yang sebelumnya dikelola pusat beralih dalam waktu relatif singkat. Desain ini merespons kekhawatiran bahwa perubahan bertahap akan tertahan oleh birokrasi lama serta mengakomodasi tuntutan politik daerah yang kuat.

Percepatan tersebut menghasilkan pembelajaran sekaligus guncangan. Pemerintah daerah mendapat ruang mengatur layanan dan anggaran, namun mekanisme koordinasi, standar nasional, dan sistem pengawasan belum seluruhnya menyesuaikan. Sebagian daerah kekurangan tenaga teknis dan data; sebagian lain memiliki sumber daya serta jaringan ekonomi yang lebih kuat. Para peneliti menilai bahwa desentralisasi menciptakan peluang bagi respons lokal, tetapi prosesnya juga dipengaruhi kontinuitas elite, jaringan ekonomi, dan struktur kekuasaan lama (Hadiz, 2004; Aspinall & Fealy, 2003).

Perubahan tahun 1999 tidak dapat diperlakukan sebagai rancangan final. Ia merupakan fase pembuka yang kemudian dikoreksi melalui revisi undang-undang, penguatan peran provinsi, pemilihan kepala daerah langsung, dan penataan fiskal. Perubahan tersebut mencerminkan pencarian keseimbangan antara otonomi dan integrasi nasional. Pertanyaan pokoknya bukan sekadar apakah pusat menarik kembali kewenangan, melainkan apakah revisi membangun koordinasi yang jelas dan akuntabilitas yang lebih baik, atau justru menambah lapisan pengendalian tanpa memperjelas tanggung jawab.

3. Perubahan Kerangka Hukum dan Pembagian Urusan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggantikan kerangka awal dan menjadi bagian dari fase konsolidasi. Salah satu perubahan penting adalah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung, yang menghubungkan kepemimpinan lokal dengan pilihan warga. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 kemudian menata ulang pembagian urusan pemerintahan, posisi provinsi, kabupaten/kota, serta hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Undang-undang tersebut beberapa kali mengalami perubahan, termasuk melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Karena norma teknis dapat diperbarui melalui regulasi turunan dan putusan pengadilan, pelaksanaan harus merujuk pada naskah konsolidasi yang berlaku.

Kerangka pemerintahan daerah membedakan urusan absolut pemerintah pusat, urusan konkuren yang dibagi antara tingkat pemerintahan, dan urusan pemerintahan umum. Urusan konkuren mencakup pelayanan dasar dan nonpelayanan dasar, yang pembagiannya diatur dalam matriks kewenangan. Pembagian tersebut dimaksudkan agar satu urusan memiliki penanggung jawab yang dapat dikenali. Namun, dalam layanan nyata, satu hasil sering memerlukan koordinasi berjenjang: pusat menetapkan standar atau transfer, provinsi mengoordinasikan lintas kabupaten, dan kabupaten/kota mengelola sebagian layanan langsung.

Ketidakjelasan muncul ketika kewenangan, pendanaan, aset, dan personel tidak berpindah dalam susunan yang sepadan. Daerah dapat bertanggung jawab terhadap hasil tanpa mengendalikan seluruh faktor produksi. Sebaliknya, pemerintah pusat dapat menentukan program dengan dampak lokal tanpa menanggung seluruh konsekuensi pelaksanaan. Pembagian urusan yang tertulis perlu dilengkapi protokol kerja: siapa menetapkan standar, siapa membiayai, siapa menyampaikan data, siapa melakukan inspeksi, dan siapa menjawab keluhan warga. Tanpa jawaban operasional, koordinasi berubah menjadi saling menyalahkan.

Kepastian hukum juga mensyaratkan stabilitas yang memadai. Perubahan aturan yang terlalu sering membuat pemerintah daerah mengalihkan perhatian dari peningkatan layanan ke penyesuaian administrasi. Namun, aturan yang tidak pernah dievaluasi dapat mempertahankan desain yang tidak lagi sesuai. Karena itu revisi perlu disertai analisis dampak, konsultasi dengan daerah dan masyarakat, masa transisi, serta penilaian setelah pelaksanaan. JDIH BPK mencatat UU 23/2014 beserta status perubahan dan putusan terkait; sumber hukum tersebut penting diperiksa sebelum membuat klaim spesifik mengenai kewenangan mutakhir (BPK RI, 2014).

4. Otonomi Asimetris dan Keragaman Wilayah

Kesatuan negara tidak menuntut semua daerah memiliki perangkat yang identik. Otonomi khusus dan pengaturan keistimewaan mengakui bahwa sejarah, identitas, konflik, serta kebutuhan pemerintahan tertentu berbeda. Aceh, Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Jakarta memiliki susunan khusus dalam aspek-aspek yang ditetapkan oleh undang-undang masing-masing. Otonomi asimetris dapat memperkuat legitimasi negara ketika memberi ruang bagi identitas dan kebutuhan yang tidak tertampung dalam model seragam.

Keistimewaan hukum saja tidak cukup untuk menghasilkan keadilan substantif. Daerah yang menerima kewenangan atau dana khusus tetap memerlukan lembaga pengawasan yang efektif, partisipasi warga, distribusi manfaat yang adil, serta pengukuran hasil yang sesuai konteks. Bila dana khusus dikelola tanpa

keterbukaan atau tidak menyentuh kebutuhan warga, legitimasi pengaturan berbeda dapat melemah. Sebaliknya, ukuran yang sepenuhnya seragam dapat mengabaikan hambatan geografis, biaya layanan, dan sejarah ketidakpercayaan.

Asimetri juga dapat dipahami secara fungsional. Wilayah metropolitan memerlukan koordinasi transportasi, tata ruang, perumahan, dan kualitas udara lintas batas. Daerah kepulauan menghadapi biaya layanan serta konektivitas yang berbeda dari wilayah padat di Jawa. Daerah perbatasan memiliki kebutuhan keamanan dan pelayanan yang khas; kawasan hulu dan pesisir memiliki fungsi ekologis yang manfaatnya meluas ke daerah lain. Pengaturan sesuai tugas dan konteks dapat lebih berguna daripada menganggap hanya beberapa wilayah layak memiliki perlakuan khusus.

Tantangan kelembagaan adalah menjaga agar perbedaan tidak menjadi sumber persaingan tanpa standar. Pemerintah pusat perlu menetapkan hak dasar dan standar layanan minimum, sedangkan pemerintah daerah diberi ruang memilih cara yang sesuai untuk mencapainya. Dalam konteks asimetris, indikator harus menilai hasil sekaligus biaya dan kondisi awal. Dengan begitu, perbandingan tidak menghukum wilayah yang memikul beban geografis atau sosial lebih berat, tetapi tetap memberi sinyal ketika sumber daya khusus tidak dikelola secara bertanggung jawab.

5. Demokratisasi Lokal dan Akuntabilitas Elektoral

Pemilihan kepala daerah secara langsung membuka saluran bagi warga untuk memilih pemimpin daerah dan mengganti pemerintah tanpa menunggu perubahan koalisi nasional. DPRD juga memiliki fungsi representasi, legislasi daerah, anggaran, dan pengawasan. Kedekatan geografis memudahkan sebagian warga menemui pejabat dan menyampaikan keluhan. Kompetisi lokal memberi ruang bagi isu yang mungkin kurang terlihat dalam politik nasional, seperti akses air, transportasi setempat, pengelolaan pasar, atau perlindungan ruang hidup.

Namun, pemilu hanya satu bagian dari akuntabilitas. Pemilih mungkin tidak memiliki informasi yang cukup untuk membedakan kinerja pejabat dari kondisi awal, kebijakan pusat, atau kejutan ekonomi. Kampanye mahal mendorong kandidat bergantung pada donor dan broker. Hubungan patronase dapat berkembang bila program publik lemah dan akses kepada bantuan diberikan melalui hubungan personal. Demokrasi lokal menjadi lebih substantif apabila pemilih memiliki informasi yang dapat dipercaya, oposisi dapat bekerja, media bebas meliput, dan lembaga pemeriksa mampu menindak penyimpangan.

Elite capture terjadi ketika prosedur demokratis tetap ada, tetapi kelompok terbatas memiliki pengaruh tidak sebanding atas agenda, anggaran, atau keputusan. Hadiz (2004) mengingatkan bahwa pemindahan kewenangan tidak otomatis membongkar struktur kepentingan; kelompok bisnis dan politik dapat menyesuaikan diri dengan arena baru. Martinez-Bravo (2017) menunjukkan bahwa warisan kepemimpinan lokal era sebelumnya dapat memengaruhi daya tahan elite dan mutu kompetisi. Temuan ini menegaskan perlunya membaca sejarah lokal, bukan hanya desain institusi formal.

Kualitas akuntabilitas elektoral dapat diperkuat melalui debat kebijakan, keterbukaan sumbangan dan belanja kampanye, akses data anggaran, serta laporan kinerja wakil. DPRD perlu memiliki dukungan riset dan staf agar pengawasan tidak hanya bergantung pada negosiasi politik. Warga perlu dilindungi ketika menyampaikan kritik dan memperoleh jawaban resmi atas permintaan informasi. Pemilihan yang

kompetitif memberi mandat; lembaga pengawasan dan partisipasi sepanjang masa jabatan mengubah mandat itu menjadi pertanggungjawaban.

6. Partisipasi Warga dan Musyawarah Perencanaan

Partisipasi dalam perencanaan daerah memberi kesempatan kepada warga menyampaikan kebutuhan sebelum anggaran ditetapkan. Musyawarah perencanaan pembangunan berjenjang menghubungkan usulan desa atau kelurahan dengan prioritas kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan nasional. Secara konseptual, mekanisme tersebut membantu pemerintah menggabungkan pengetahuan lokal dengan kemampuan fiskal dan rencana lintas wilayah. Jika berlangsung baik, masyarakat tidak hanya menjadi penerima layanan, tetapi turut menilai masalah dan pilihan intervensi.

Kritik terhadap partisipasi formal biasanya berpusat pada kesenjangan pengaruh. Warga dapat hadir dan berbicara, tetapi usulannya tidak tercatat atau tidak terlihat dalam keputusan anggaran. Peserta yang memiliki waktu, pendidikan, dan koneksi lebih mungkin mendominasi forum; kelompok miskin, perempuan, pekerja informal, penyandang disabilitas, serta komunitas terpencil menghadapi hambatan untuk hadir. Partisipasi menjadi bermakna ketika pemerintah menjelaskan kriteria seleksi, alasan menerima atau menolak usulan, biaya, dan instansi yang bertanggung jawab.

Partisipasi tidak harus menempatkan setiap usul warga sebagai prioritas. Pemerintah harus menimbang bukti, biaya, kewenangan, pemerataan, dan dampak jangka panjang. Yang penting ialah proses keputusan dapat ditelusuri. Sistem pelacakan usulan memungkinkan masyarakat melihat perjalanannya dari forum hingga rencana kerja dan anggaran, termasuk jika usulan dialihkan ke sumber pendanaan lain. Jawaban tertulis mengurangi kecurigaan bahwa keputusan dibuat melalui hubungan informal.

Organisasi masyarakat sipil, asosiasi profesi, kampus, media lokal, dan kelompok warga dapat meningkatkan mutu deliberasi dengan menyediakan data dan analisis alternatif. Mereka juga dapat membantu membandingkan janji dengan pelaksanaan. Pemerintah sebaiknya melindungi ruang kritik dan menghindari menjadikan mitra masyarakat sebagai pelaksana yang kehilangan independensi. Partisipasi yang sehat mengandung kemungkinan perbedaan pendapat dan pengawasan, bukan sekadar dukungan terhadap agenda yang telah diputuskan.

7. Desentralisasi Fiskal dan Ketergantungan Daerah

Otonomi fiskal menyangkut kemampuan pemerintah daerah membiayai tugas melalui pendapatan sendiri, bagi hasil, transfer, dan sumber sah lainnya. Karena basis ekonomi, jumlah penduduk, sumber daya alam, serta kemampuan pemungutan berbeda, sistem transfer diperlukan untuk mengurangi kesenjangan fiskal dan menjamin pelayanan dasar. Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, serta berbagai transfer lain dirancang dengan tujuan dan aturan masing-masing. Transfer bukan hanya saluran uang, melainkan juga instrumen untuk mengatur pemerataan dan insentif.

Ketergantungan pada transfer pusat membatasi kebebasan daerah untuk merancang prioritas, tetapi juga merupakan konsekuensi dari kapasitas pajak yang tidak merata dan pembagian kewenangan penerimaan. Lewis (2005) menemukan bahwa belanja pemerintah daerah setelah desentralisasi mencerminkan kebutuhan yang meningkat, namun juga sebagian penangkapan elite; penerimaan lokal dan akumulasi kas dipengaruhi insentif birokrasi serta penundaan transfer. Artinya, ruang fiskal yang

lebih besar tidak serta-merta menjamin belanja lebih produktif. Waktu transfer, desain formula, serta kapasitas perencanaan sama pentingnya dengan besarnya alokasi.

UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menata sumber penerimaan, transfer, belanja, dan sinergi fiskal. Reformasi tersebut bertujuan meningkatkan kualitas hubungan keuangan dan mendorong pelayanan serta pemerataan. Namun, dampak aturan bergantung pada peraturan pelaksana dan kapasitas daerah. Penyederhanaan jenis pajak daerah dapat meningkatkan kepastian, tetapi daerah juga perlu memahami konsekuensi bagi basis penerimaan, beban warga, kegiatan usaha, dan kompetisi investasi (Indonesia, 2022).

Kebijakan fiskal yang matang tidak hanya mengejar peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Kenaikan pajak yang tidak mempertimbangkan daya bayar dapat membebani rumah tangga dan usaha kecil; insentif yang terlalu luas dapat mengurangi penerimaan tanpa menghasilkan investasi yang dijanjikan. Pemerintah perlu menghubungkan pajak dengan mutu layanan, menerbitkan analisis belanja, mengelola aset, dan menghindari perlombaan pemberian konsesi. Transfer pusat juga perlu transparan, dapat diprediksi, dan memperhitungkan kebutuhan serta biaya pelayanan di wilayah yang berbeda.

8. Kualitas Belanja dan Hasil Layanan Publik

Ukuran yang tepat untuk menilai desentralisasi bukan jumlah kewenangan atau besarnya anggaran, melainkan apakah warga menerima layanan yang lebih baik, adil, dan berkelanjutan. Lewis (2017) menemukan bahwa belanja kabupaten berhubungan positif dengan akses pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur sampai tingkat tertentu; setelah melewati titik tersebut, hubungan menjadi negatif. Hasil ini memperingatkan bahwa tambahan sumber daya menghasilkan manfaat yang menurun ketika kapasitas absorpsi, tata kelola, atau desain belanja tidak memadai.

Kualitas belanja perlu dinilai melalui seluruh rantai kebijakan: kebutuhan yang dipetakan, prioritas yang disepakati, penganggaran, pengadaan, pelaksanaan, pemeliharaan, dan evaluasi manfaat. Proyek fisik yang selesai dibangun tetapi tidak dipelihara dapat menciptakan beban fiskal jangka panjang. Belanja rutin yang diperlukan untuk tenaga pengajar atau tenaga kesehatan kadang dianggap kurang menarik dibanding proyek yang terlihat. Pemerintah daerah perlu menyajikan bukan hanya realisasi anggaran, melainkan juga keluaran, mutu, kelompok penerima manfaat, dan biaya siklus hidup.

Perbandingan kinerja antarwilayah harus memperhitungkan kondisi awal. Daerah dengan penduduk tersebar dan biaya transportasi tinggi tidak dapat dibandingkan langsung dengan kota padat menggunakan biaya per unit yang sama. Indikator nasional tetap diperlukan untuk menjamin hak dasar, tetapi evaluasi perlu mempertimbangkan kebutuhan, tingkat kemiskinan, geografi, dan kapasitas. Pendekatan ini menggabungkan standar kesetaraan nasional dengan adaptasi lokal tanpa menjadikan konteks sebagai alasan untuk tidak memperbaiki layanan.

Penganggaran berbasis kinerja dapat membantu menghubungkan uang dengan hasil, tetapi indikator sempit berisiko memicu manipulasi atau pengabaian pekerjaan yang sulit diukur. Karena itu, data administratif perlu diverifikasi melalui survei pengguna dan pemeriksaan lapangan. Publik perlu mengetahui apakah angka menunjukkan jumlah kegiatan atau perubahan kesejahteraan. Evaluasi independen dan keterbukaan data membantu membedakan kegagalan desain dari kegagalan pelaksanaan, lalu mengarahkan perbaikan pada sumber masalah yang sebenarnya.

9. Kapasitas Birokrasi dan Profesionalisme Aparatur

Pemindahan tugas kepada daerah meningkatkan kebutuhan akan aparatur yang memiliki kompetensi teknis, integritas, dan kemampuan mengelola program. Pemerintah daerah harus mampu menyusun rencana, mengelola pengadaan, membaca data, melaksanakan layanan, dan berkoordinasi dengan masyarakat serta pemerintah lain. Kapasitas ini tidak tumbuh hanya dengan menambah pegawai atau mengirim mereka ke pelatihan. Ia memerlukan struktur organisasi yang sesuai, kepemimpinan stabil, sistem karier yang adil, serta praktik pembelajaran dari hasil evaluasi.

Politisasi birokrasi merupakan risiko ketika pergantian kepala daerah diikuti rotasi jabatan tanpa pertimbangan kompetensi dan kinerja yang transparan. Aparatur dapat terdorong mengutamakan loyalitas kepada pejabat daripada kewajiban profesional kepada masyarakat dan hukum. Sistem merit, perlindungan bagi pejabat karier, dan evaluasi terbuka mengurangi tekanan tersebut. Namun, meritokrasi tidak boleh menjadi istilah administratif yang menutupi keputusan sepihak; kriteria promosi, proses seleksi, dan mekanisme keberatan harus dapat diperiksa.

Ketimpangan kapasitas antara daerah besar dan kecil, kaya dan miskin, perkotaan dan terpencil, memerlukan strategi penguatan yang bertarget. Pusat dapat menyediakan standar terbuka, pelatihan modular, pusat keahlian bersama, dan bantuan teknis yang didasarkan pada kebutuhan. Provinsi dapat menjadi simpul koordinasi dan dukungan bagi kabupaten/kota, terutama dalam urusan yang melintasi batas. Pendampingan sebaiknya meningkatkan kemampuan daerah menyelesaikan masalah sendiri, bukan menciptakan ketergantungan permanen kepada konsultan eksternal.

Kapasitas juga bersifat kolektif. Tim perencanaan, keuangan, layanan, pengawasan, dan data perlu bekerja lintas dinas. Sistem informasi yang tidak saling terhubung dan pergantian staf dapat menghilangkan pengetahuan organisasi. Dokumentasi keputusan, pembelajaran lintas daerah, dan basis data yang interoperabel membantu mempertahankan memori institusi. Pengembangan aparatur karena itu harus menggabungkan kompetensi individu dengan pembenahan prosedur, teknologi, dan budaya integritas.

10. Korupsi, Pengawasan, dan Penangkapan Kebijakan

Desentralisasi mendekatkan keputusan kepada masyarakat, tetapi juga memperbanyak pusat pengambilan keputusan yang perlu diawasi. Pengadaan barang dan jasa, perizinan, pengelolaan aset, tata ruang, hibah, bantuan sosial, serta rekrutmen jabatan merupakan titik rawan ketika diskresi tinggi dan informasi tertutup. Desentralisasi tidak menciptakan korupsi dari nol; ia dapat mengubah lokasi, aktor, dan bentuk kesempatan yang ada. Karena itu, analisis harus membedakan penyalahgunaan kewenangan, kesalahan administrasi, kelemahan sistem, dan perbedaan prioritas yang sah.

Pengawasan berlapis diperlukan karena tiap mekanisme memiliki keterbatasan. APIP dapat mendeteksi risiko dan memperbaiki proses jika independensinya memadai. BPK memeriksa pertanggungjawaban keuangan; DPRD mengawasi kebijakan dan anggaran; aparat penegak hukum menangani dugaan tindak pidana; warga dan media memeriksa dampak serta keterbukaan. Kualitas tata kelola meningkat ketika temuan audit ditindaklanjuti, konflik kepentingan diumumkan, pengadaan dapat ditelusuri, dan pejabat memberi jawaban atas pertanyaan publik.

Keterbukaan data anggaran tidak otomatis menghasilkan akuntabilitas. Informasi dapat diterbitkan dalam format yang sulit dipahami atau tanpa rincian penerima dan hasil. Transparansi yang berguna

menyajikan data tepat waktu, dapat dicari, dibandingkan, dan dikaitkan dengan dokumen keputusan. Kanal pengaduan harus aman, responsif, dan memberi status tindak lanjut. Perlindungan pelapor dan kebebasan media penting agar warga tidak menanggung risiko pribadi ketika mengungkapkan penyimpangan.

Pencegahan perlu menyasar insentif politik yang membentuk biaya kontestasi dan penggunaan jabatan. Jika biaya kampanye tinggi, kandidat dapat terikat pada penyandang dana yang berharap memperoleh akses setelah pemilu. Reformasi transparansi sumbangan, pengendalian konflik kepentingan, dan penegakan aturan pendanaan dapat mengurangi risiko tersebut. Namun, pengawasan yang hanya berorientasi pada penindakan tidak menggantikan kebutuhan akan pembiayaan politik yang wajar, proses pencalonan yang terbuka, dan pelayanan publik yang tidak bergantung pada perantara.

11. Pemekaran Daerah dan Fragmentasi Tata Kelola

Pemekaran daerah sering didorong oleh harapan memperpendek jarak antara pemerintah dan warga, meningkatkan representasi, serta mempercepat pembangunan. Pada fase awal desentralisasi, jumlah kabupaten dan kota meningkat pesat. Fitriani, Hofman, dan Kaiser (2005) mencatat kenaikan jumlah kabupaten/kota dari 292 sebelum desentralisasi menjadi 434 pada 2003. Perubahan tersebut menunjukkan betapa cepat peta administrasi bergeser dan bagaimana aspirasi lokal dapat mendorong pembentukan unit pemerintahan baru.

Pemekaran dapat membantu ketika wilayah terlalu luas, akses ke pusat layanan sulit, atau kelompok tertentu tidak memiliki representasi yang layak. Namun, pembentukan pemerintah baru menambah biaya birokrasi, kebutuhan pegawai, gedung, sistem data, dan transfer fiskal. Jika basis ekonomi sempit, daerah baru bisa bergantung pada transfer tanpa kapasitas untuk menyediakan layanan lebih baik. Manfaatnya perlu dibandingkan dengan alternatif seperti kantor layanan bergerak, delegasi kewenangan, pusat pelayanan bersama, atau peningkatan kapasitas pemerintah yang ada.

Fragmentasi wilayah juga menyulitkan pengelolaan masalah lintas batas. Jalan dan transportasi, kawasan permukiman, DAS, sampah, polusi, pasar tenaga kerja, serta jaringan air tidak mengikuti garis administratif. Firman (2010) memperingatkan bahwa proliferasi pemerintah lokal dapat memecah perencanaan pembangunan regional dan mendorong daerah memperlakukan batas kewenangannya seperti “kerajaan” tersendiri. Konsekuensinya ialah duplikasi program dan sulitnya menyatukan data serta investasi.

Keputusan pemekaran sebaiknya didasarkan pada evaluasi independen atas akses, representasi, kemampuan fiskal, biaya layanan, dan kapasitas administratif. Setelah pembentukan, pemerintah perlu menilai apakah akses membaik dan ketimpangan berkurang, bukan hanya apakah kantor baru telah beroperasi. Kebijakan moratorium atau persetujuan pemekaran harus disertai indikator transparan serta peluang meninjau kembali struktur wilayah bila kondisi berubah. Evaluasi juga perlu memeriksa pembagian aset, pegawai, utang, dan tanggung jawab layanan antara daerah induk dan daerah baru.

12. Ketimpangan Antarwilayah dan Pemerataan

Indonesia memiliki variasi besar dalam kepadatan penduduk, struktur ekonomi, sumber daya alam, biaya logistik, dan akses terhadap tenaga profesional. Otonomi memungkinkan daerah mengembangkan prioritas sesuai konteks, namun tidak dengan sendirinya menghapus ketimpangan yang diwariskan

sejarah dan geografi. Daerah dengan basis pajak luas dapat menyediakan layanan lebih baik dan menarik investasi; daerah dengan basis sempit perlu transfer lebih besar untuk mencapai standar dasar. Sistem pemerataan harus memperhitungkan kapasitas fiskal sekaligus kebutuhan belanja.

Formula transfer memengaruhi perilaku pemerintah. Jika sebagian besar sumber daya diterima tanpa memperhatikan hasil, insentif untuk memperbaiki pendataan dan mutu belanja mungkin lemah. Jika transfer terlalu ketat berbasis kinerja, daerah yang kapasitasnya paling rendah bisa kehilangan dukungan yang justru diperlukan untuk memperbaiki layanan. Desain yang seimbang menggabungkan pemerataan kebutuhan, kepastian pendanaan minimum, bantuan teknis, serta insentif tambahan bagi perbaikan yang dapat diverifikasi.

Penelitian tentang dana alokasi umum dan kesenjangan fiskal menunjukkan bahwa pengaruh transfer terhadap pemerataan bergantung pada formula dan komposisi sumber pendapatan daerah (Akita et al., 2021). Transfer yang dirancang baik dapat mengurangi ketimpangan kapasitas penerimaan, sedangkan penggunaan yang tidak efektif dapat mempertahankan kesenjangan hasil. Evaluasi harus mengamati apakah dana membantu pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar serta apakah manfaatnya menjangkau kelompok yang selama ini kurang dilayani.

Keadilan wilayah juga menuntut perhatian pada pembagian manfaat sumber daya alam dan dampak lingkungan. Daerah penghasil dapat menanggung kerusakan ekologis dan biaya sosial, sementara sebagian nilai tambah mengalir keluar. Bagi hasil dan dana khusus perlu dikaitkan dengan pemulihan lingkungan, diversifikasi ekonomi, dan investasi generasi mendatang. Kebijakan yang hanya mengukur pendapatan saat ini dapat membuat daerah kaya sumber daya tampak sejahtera meskipun aset alam dan mata pencaharian masyarakatnya terus menyusut.

13. Dinasti Politik dan Persistensi Elite Lokal

Pemilihan langsung membuka kompetisi, tetapi akses terhadap kompetisi tidak merata. Keluarga yang telah memiliki jabatan, reputasi, dana, jaringan partai, atau pengaruh media dapat mengubah modal tersebut menjadi keunggulan elektoral. Hubungan keluarga sendiri bukan bukti pelanggaran; setiap warga yang memenuhi syarat berhak mencalonkan diri. Pertanyaan kelembagaannya ialah apakah kompetisi tetap terbuka dan apakah keunggulan dinasti membuat kader lain, kelompok minoritas, atau kandidat tanpa akses jaringan tidak memiliki peluang yang setara.

Konsentrasi kekuasaan keluarga dapat melemahkan pemeriksaan bila hubungan antara eksekutif, legislatif, birokrasi, dan kepentingan usaha menjadi terlalu rapat. Risiko utamanya mencakup konflik kepentingan, kendali atas pencalonan, pengaruh terhadap media atau kontrak publik, dan berkurangnya peluang oposisi. Namun, dinasti tidak selalu bertahan; penelitian atas politik lokal Indonesia menunjukkan variasi dalam keberhasilan dan keberlanjutan keluarga politik, bergantung pada konteks sosial, sumber daya, dan kompetisi (Savirani, 2016).

Pencegahan tidak dapat hanya mengandalkan larangan kekerabatan, yang dapat berbenturan dengan hak politik dan ditafsirkan secara selektif. Respons yang lebih menyeluruh mencakup keterbukaan dana kampanye, aturan konflik kepentingan, pengawasan pengadaan, kompetisi internal partai, transparansi keputusan pencalonan, serta perlindungan kebebasan media dan oposisi. Warga perlu dapat menilai siapa yang membiayai calon dan kepentingan apa yang berpotensi terhubung dengan keputusan pemerintahan.

Partai politik berperan penting karena mengendalikan pencalonan dan pengembangan kader. Seleksi yang hanya mempertimbangkan peluang menang jangka pendek cenderung mengistimewakan figur yang memiliki uang dan jaringan. Pendidikan politik, jalur karier internal, dan kriteria pencalonan yang diumumkan memberi alternatif bagi anggota yang berpengalaman dalam pelayanan publik. Penguatan demokrasi lokal memerlukan partai yang mampu merotasi elite dan membuka akses, bukan hanya memindahkan kompetisi keluarga ke arena pemilu.

14. Hubungan Pusat dan Daerah: Kemitraan atau Kendali?

Negara kesatuan membutuhkan standar nasional untuk melindungi hak warga, mengelola stabilitas makroekonomi, dan menjamin keterhubungan antarwilayah. Pada saat bersamaan, pemerintah daerah perlu ruang untuk menyesuaikan layanan dengan informasi dan kebutuhan lokal. Hubungan pusat-daerah yang sehat bukan pembagian kekuasaan yang sepenuhnya terpisah, melainkan tata kelola bertingkat dengan tanggung jawab, pendanaan, standar, dan mekanisme koordinasi yang diketahui semua pihak.

Ketegangan timbul ketika pusat menetapkan target namun daerah menanggung biaya, atau ketika daerah mengambil keputusan yang dampaknya meluas tanpa konsultasi dengan wilayah tetangga. Instrumen pengendalian pusat dapat menjaga kepatuhan hukum, tetapi jika terlalu rinci dan sering berubah, otonomi hanya tinggal pelaksanaan instruksi. Sebaliknya, diskresi luas tanpa pelaporan dapat menciptakan kebijakan yang bertentangan dengan hak dasar atau mengalihkan biaya kepada daerah lain.

Forum konsultasi pusat-daerah perlu beralih dari penyampaian arahan menjadi penyelesaian masalah bersama. Pembahasan transfer, pembagian urusan, standar layanan, data, dan dampak regulasi harus melibatkan kepala daerah, DPRD, kementerian teknis, serta perwakilan masyarakat. Keputusan forum sebaiknya memuat tindak lanjut, penanggung jawab, tenggat, dan alasan jika ada perbedaan pandangan. Forum tanpa catatan dan tindak lanjut mudah berubah menjadi seremoni.

Kemitraan juga memerlukan sistem penyelesaian sengketa. Perbedaan interpretasi kewenangan dapat menunda layanan dan menciptakan kekosongan tanggung jawab. Prosedur mediasi administratif, klarifikasi hukum, dan penyelesaian oleh lembaga berwenang harus tersedia dengan batas waktu. Warga tidak seharusnya menjadi korban ketika instansi saling melempar urusan. Prinsip utama ialah menentukan satu pemimpin pelaksana untuk setiap hasil layanan, sekaligus menetapkan kontribusi instansi lain secara tertulis.

15. Koordinasi Lintas Wilayah dan Pemerintahan Metropolitan

Pertumbuhan kota dan kawasan metropolitan menghubungkan wilayah administratif melalui perjalanan kerja, perdagangan, perumahan, pendidikan, dan layanan kesehatan. Seorang warga dapat tinggal di satu kabupaten, bekerja di kota lain, dan menggunakan fasilitas publik di lokasi ketiga. Jika kebijakan transportasi, tata ruang, drainase, atau pengelolaan sampah ditetapkan secara terpisah, keputusan satu daerah dapat menambah kemacetan dan banjir di wilayah tetangga. Koordinasi lintas wilayah bukan pelengkap; ia merupakan syarat agar otonomi tidak menghasilkan eksternalitas yang merugikan warga.

Kerja sama antardaerah dapat dilakukan melalui perjanjian, badan koordinasi, pelayanan bersama, atau otoritas khusus sesuai hukum. Pilihan bentuk harus mengikuti masalah. Layanan yang memerlukan skala besar mungkin lebih efisien dikelola bersama, sedangkan keputusan lingkungan permukiman tetap

memerlukan keterlibatan lokal. Mekanisme kerja sama perlu membagi biaya dan manfaat secara adil agar daerah yang menjadi lokasi fasilitas tidak menanggung beban tanpa kompensasi.

Perencanaan regional perlu didukung data mobilitas, risiko bencana, penggunaan lahan, kualitas udara, kebutuhan air, dan kapasitas infrastruktur. Data lintas wilayah sering tidak seragam, sehingga pemerintah perlu menyepakati definisi, jadwal pembaruan, akses, dan standar kualitas. Analisis spasial dapat membantu melihat dampak kumulatif, tetapi keputusan tetap memerlukan konsultasi dengan warga yang terkena dampak dan perlindungan bagi kelompok rentan.

Kelembagaan metropolitan yang efektif menghindari dua ekstrem: kontrol terpusat yang mengabaikan suara lokal dan forum longgar yang tidak dapat memaksa pelaksanaan. Mandat, anggaran, kewenangan, dan mekanisme pertanggungjawaban harus jelas. DPRD dan masyarakat di seluruh wilayah yang berpartisipasi perlu memperoleh akses informasi dan hak untuk menilai hasil. Otonomi lokal menjadi lebih kuat ketika daerah dapat bekerja sama tanpa kehilangan akuntabilitas kepada warganya.

16. Desa sebagai Arena Pemerintahan dan Pembangunan

Penguatan pemerintahan desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 memperluas sumber daya, kewenangan, dan pengakuan terhadap desa. Dana desa memberi peluang mendukung infrastruktur kecil, kegiatan ekonomi, dan kebutuhan warga yang mungkin terlewat oleh perencanaan tingkat kabupaten. Kedekatan sosial memungkinkan warga memantau proyek secara langsung. Namun, kedekatan juga dapat memperkuat dominasi tokoh atau keluarga tertentu bila forum desa tidak inklusif dan informasi anggaran tidak terbuka.

Hubungan desa dengan kabupaten, provinsi, dan pusat bersifat saling tergantung. Desa mengetahui kebutuhan mikro, tetapi banyak layanan dan infrastruktur memerlukan standar teknis, jaringan lebih luas, atau pembiayaan yang melampaui kemampuan desa. Pengawasan yang terlalu administratif dapat membebani aparat desa dan mengurangi waktu untuk pelayanan; pengawasan yang terlalu ringan membuka risiko penggunaan dana untuk kepentingan sempit. Sistem pendampingan harus menyeimbangkan kepatuhan, kemampuan perencanaan, dan otonomi musyawarah.

Partisipasi desa harus memperhatikan representasi substantif. Musyawarah perlu memberi ruang bagi perempuan, pemuda, warga miskin, penyandang disabilitas, kelompok adat, dan warga yang tinggal jauh dari pusat desa. Kehadiran dalam rapat tidak cukup jika agenda sudah ditentukan atau informasi anggaran sulit dipahami. Pemerintah desa dapat menerbitkan papan dan laporan digital sederhana yang menunjukkan penerimaan, pilihan proyek, biaya, kemajuan, serta mekanisme pengaduan.

Hubungan desa dengan otonomi daerah menunjukkan bahwa desentralisasi berlangsung pada banyak tingkat dan tidak selalu berarti kewenangan hanya dipindahkan dari Jakarta ke ibu kota kabupaten. Tantangannya adalah memastikan setiap lapisan memperkuat, bukan menumpuk, beban birokrasi. Pembagian peran perlu menjawab keputusan apa yang paling tepat dibuat di desa, apa yang memerlukan dukungan kabupaten, dan bagaimana keluhan warga bergerak ke tingkat yang mampu bertindak.

17. Digitalisasi Pemerintahan dan Kesenjangan Kapasitas

Digitalisasi dapat mempercepat layanan, mengurangi biaya transaksi, membuka data, dan menyatukan informasi antarinstansi. Sistem perizinan, pengadaan elektronik, identitas layanan, dan kanal pengaduan

memberi kesempatan bagi pemerintah daerah memperbaiki pengalaman warga. Namun, keberhasilan tidak diukur dari jumlah aplikasi. Sistem harus menyelesaikan masalah nyata, mudah digunakan, menjaga privasi, aman dari serangan, dan memiliki dukungan bagi warga yang tidak memiliki perangkat atau konektivitas memadai.

Ketimpangan kapasitas digital antarwilayah dapat memperlebar kesenjangan layanan. Pemerintah dengan sumber daya lebih besar dapat merekrut tenaga ahli dan mengembangkan sistem, sedangkan daerah kecil membeli aplikasi yang tidak saling terhubung atau bergantung pada penyedia. Standar interoperabilitas, pengadaan yang terbuka, pengelolaan data yang bertanggung jawab, dan layanan bantuan teknis bersama dapat mencegah fragmentasi. Pengembangan internal perlu berjalan agar daerah memahami sistem yang mereka gunakan.

Keterbukaan data memperkuat akuntabilitas hanya jika publik dapat membaca dan menggunakan informasi. Data anggaran dan layanan perlu memiliki metadata, format yang dapat diunduh, perlindungan terhadap identitas sensitif, serta pembaruan terjadwal. Dashboard indikator sebaiknya menyatakan definisi dan keterbatasan ukuran. Data yang tidak lengkap dapat menghasilkan kesimpulan keliru, sehingga keputusan algoritmik atau perankingan daerah tidak boleh diterapkan tanpa validasi dan hak untuk mengoreksi.

Kesenjangan digital juga berhubungan dengan representasi. Warga yang aktif di platform daring dapat lebih sering terdengar daripada komunitas tanpa koneksi stabil. Kanal daring perlu melengkapi, bukan menggantikan, layanan langsung, konsultasi tatap muka, dan media lokal. Desain inklusif mencakup aksesibilitas, bahasa yang mudah dimengerti, mekanisme pengaduan nondigital, serta publikasi hasil konsultasi. Teknologi dapat memperluas otonomi jika meningkatkan kapasitas dan keterbukaan, tetapi bisa menjadi lapisan sentralisasi baru jika sistem dikendalikan sepenuhnya tanpa ruang adaptasi lokal.

18. Perubahan Iklim, Risiko Bencana, dan Ekologi Lintas Batas

Pemerintah daerah berada di garis depan menghadapi banjir, kekeringan, longsor, kenaikan muka laut, kebakaran lahan, gelombang panas, dan gangguan kesehatan terkait iklim. Banyak keputusan penting—tata ruang, drainase, perlindungan pesisir, pengelolaan sampah, kesiapsiagaan, dan pemulihan—memerlukan pengetahuan lokal serta respons cepat. Otonomi memberi ruang bagi daerah menyusun strategi berdasarkan kerentanan setempat, tetapi tidak memindahkan seluruh penyebab dan sumber daya ke daerah.

Risiko ekologis sering melintasi batas administrasi. Pembukaan lahan di hulu memengaruhi banjir di hilir; pencemaran udara dan air tidak berhenti di garis kabupaten; sistem mangrove dan pesisir memerlukan koordinasi antardaerah. Jika pemerintah daerah hanya mengejar pendapatan jangka pendek, biaya eksternal dapat dibebankan kepada wilayah tetangga dan generasi mendatang. Rencana pembangunan perlu mengintegrasikan daya dukung, penilaian risiko, dan biaya pemulihan ke dalam izin, anggaran, serta investasi.

Ketahanan lokal memerlukan data dan kapasitas teknis. Peta risiko harus diperbarui, dikaitkan dengan kelompok rentan, dan dipakai dalam keputusan penggunaan lahan. Sistem peringatan dini memerlukan komunikasi yang dipercaya, jaringan evakuasi, dan latihan. Pemerintah pusat dapat menyediakan standar, pembiayaan bencana besar, prakiraan, dan teknologi; daerah memimpin kesiapan serta respons

setempat; komunitas membantu mengenali risiko dan menjaga pengetahuan lokal. Pembagian tugas perlu dibentuk sebelum bencana terjadi.

Kebijakan iklim juga memiliki dimensi keadilan. Masyarakat miskin, nelayan, petani, dan warga pesisir dapat menanggung dampak lebih besar meskipun kontribusi mereka terhadap emisi rendah. Relokasi, proyek perlindungan, atau transisi ekonomi harus melibatkan warga dan memastikan hak atas penghidupan serta kompensasi. Otonomi yang matang mampu menggabungkan keputusan lokal dengan koordinasi ekosistem dan solidaritas fiskal nasional, bukan membiarkan daerah rentan menanggung risiko sendirian.

19. Mutu Regulasi Daerah dan Iklim Investasi

Peraturan daerah memungkinkan respons terhadap kebutuhan lokal dan pengembangan tata kelola yang sesuai konteks. Peraturan dapat mengatur tata ruang, layanan, retribusi, perlindungan sosial, lingkungan, dan ekonomi daerah. Akan tetapi, aturan yang tumpang tindih atau berubah tidak terduga meningkatkan biaya kepatuhan bagi warga dan usaha. Peraturan yang dibentuk tanpa data dan konsultasi dapat melindungi kepentingan kelompok tertentu atas nama pendapatan atau investasi.

Kualitas regulasi lebih penting daripada jumlah aturan. Proses penyusunan perlu mengidentifikasi masalah, kewenangan hukum, dampak fiskal, kelompok yang terdampak, alternatif kebijakan, dan mekanisme evaluasi. Kajian dampak sederhana dapat menguji apakah aturan membebani usaha mikro, meningkatkan biaya layanan, atau menimbulkan konsekuensi lingkungan. Konsultasi sebaiknya berlangsung ketika rancangan masih dapat berubah, bukan setelah keputusan secara *de facto* sudah final.

Iklim investasi yang sehat tidak identik dengan deregulasi tanpa batas. Kepastian hukum, infrastruktur, tenaga kerja terampil, layanan perizinan yang efisien, dan penyelesaian sengketa yang adil lebih penting daripada konsesi pajak sesaat. Pemerintah daerah perlu menghindari perlombaan menurunkan standar lingkungan atau menjanjikan akses khusus. Kontrak, insentif, dan kewajiban investor harus transparan, termasuk kontribusi bagi masyarakat dan biaya pemulihan.

Peninjauan regulasi berkala membantu menghapus ketentuan yang tidak lagi relevan dan menilai apakah tujuan awal tercapai. Warga harus dapat mengajukan keberatan dan memperoleh jawaban. Harmonisasi dengan peraturan nasional perlu tetap melindungi ruang inovasi lokal yang sah. Dengan demikian, otonomi regulatif menjadi alat pembelajaran kebijakan, bukan sumber ketidakpastian atau perlindungan bagi rente.

20. Ukuran Kematangan Otonomi Daerah

Kematangan otonomi tidak dapat diwakili oleh satu indikator seperti besarnya PAD, tingkat penyerapan anggaran, atau jumlah pemilu yang dilaksanakan. Daerah yang matang menghubungkan kewenangan dengan tanggung jawab, menyusun prioritas berbasis bukti, menjaga layanan dasar, membuka keputusan, dan memperbaiki kesalahan. Ia juga mampu menjelaskan kapan persoalan harus ditangani sendiri dan kapan memerlukan kerja sama atau dukungan lintas tingkat.

Kapasitas adalah dimensi pertama: apakah pemerintah memiliki aparatur, data, sistem keuangan, dan kepemimpinan untuk menjalankan mandat. Akuntabilitas merupakan dimensi kedua: apakah warga dan lembaga pengawas dapat mengetahui alasan keputusan dan menuntut koreksi. Pemerataan adalah

dimensi ketiga: apakah layanan menjangkau kelompok yang paling sulit dilayani. Koordinasi merupakan dimensi keempat: apakah pemerintah mampu berbagi biaya dan informasi ketika dampak kebijakan lintas wilayah.

Ketahanan dan pembelajaran menjadi dimensi kelima. Pemerintah daerah harus dapat menyesuaikan kebijakan saat terjadi bencana, perubahan ekonomi, teknologi, atau perpindahan penduduk. Penyesuaian memerlukan evaluasi yang jujur dan memori institusional. Kedewasaan bukan berarti bebas dari kegagalan; ia tampak pada kemampuan mengenali kesalahan, melindungi warga dari dampaknya, dan mengubah prosedur agar masalah tidak terulang.

Ukuran kematangan perlu dipakai sebagai alat diagnostik, bukan peringkat yang mempermalukan daerah. Hasil harus membantu menentukan dukungan teknis dan fiskal, mengidentifikasi praktik baik yang dapat dipelajari, serta menyoroti hambatan struktural. Perbandingan yang adil mengakui perbedaan kebutuhan dan sumber daya. Transparansi metodologi dan ruang bagi daerah menjelaskan konteksnya penting agar indikator tidak berubah menjadi perlombaan kosmetik.

21. Mengapa Otonomi Dapat Menjadi Rentan

Kerentanan pertama muncul ketika kewenangan dan ekspektasi masyarakat meningkat lebih cepat daripada kapasitas fiskal serta administratif. Pejabat lokal diminta menyelesaikan masalah yang tidak sepenuhnya berada dalam kendalinya, sementara warga tidak mengetahui pembagian tanggung jawab. Kegagalan layanan kemudian mengurangi kepercayaan kepada seluruh tingkat pemerintahan. Penyelarasan mandat, sumber daya, data, dan tanggung jawab merupakan langkah awal untuk mencegah kesenjangan tersebut.

Kerentanan kedua berasal dari konsentrasi kekuasaan. Kompetisi lokal dapat dikuasai oleh jaringan yang mengendalikan pencalonan, pendanaan, kontrak, dan akses informasi. Jika oposisi lemah dan media tidak bebas, pemilihan berkala tidak cukup untuk memeriksa elite. Perlu ada pemisahan pengawasan, transparansi transaksi, persaingan partai, perlindungan pelapor, dan partisipasi yang tidak hanya bergantung pada forum resmi.

Kerentanan ketiga adalah fragmentasi. Banyak unit pemerintah dapat bersaing merebut investasi atau pendapatan tanpa menghitung biaya yang dialihkan kepada tetangga. Pemekaran dan perubahan kebijakan menambah biaya koordinasi, sementara perencanaan regional belum tentu mengikat. Isu transportasi, air, energi, dan lingkungan menunjukkan bahwa otonomi tanpa kerja sama dapat mengurangi efisiensi keseluruhan meskipun tiap daerah merasa telah bertindak demi kepentingannya.

Kerentanan keempat berkaitan dengan volatilitas fiskal dan guncangan. Ketergantungan pada komoditas, transfer yang terlambat, pandemi, bencana alam, atau perubahan pusat dapat mengganggu layanan. Daerah memerlukan pengelolaan risiko fiskal, cadangan yang sesuai aturan, diversifikasi ekonomi, dan skema bantuan nasional yang transparan. Ketahanan tidak berarti setiap daerah harus menanggung guncangan sendiri; negara perlu memastikan solidaritas dan perlindungan hak dasar.

22. Agenda Reformasi: Membuat Kewenangan Bekerja

Reformasi pertama ialah memperjelas pembagian urusan berdasarkan prinsip kesesuaian skala, subsidiaritas, kapasitas, dan akuntabilitas. Setiap urusan harus memiliki pemimpin pelaksana yang dapat

dikenali, sumber pembiayaan, standar hasil, dan mekanisme koordinasi. Peninjauan matriks kewenangan hendaknya dilakukan dengan data lapangan dan konsultasi daerah, bukan hanya melalui negosiasi antarkementerian. Perubahan harus menghindari pemindahan mandat tanpa aset, personel, dan anggaran yang diperlukan.

Reformasi kedua menyasar ketimpangan kapasitas. Dukungan teknis harus dibedakan menurut masalah: pengadaan, perencanaan, pengelolaan pajak, kesehatan masyarakat, data, atau pengawasan. Pemerintah pusat dan provinsi dapat membentuk layanan keahlian bersama bagi daerah yang kekurangan tenaga spesialis. Pendampingan perlu memiliki target alih pengetahuan dan evaluasi, sehingga daerah tidak terus bergantung pada konsultan yang sama.

Reformasi ketiga memperkuat pembiayaan yang adil dan mendorong hasil. Transfer perlu dapat diprediksi, didasarkan pada kebutuhan layanan serta biaya geografis, dan dilengkapi insentif perbaikan yang tidak menghukum daerah berkapasitas rendah. Penganggaran harus memuat biaya pemeliharaan dan risiko jangka panjang. Pendapatan sendiri dapat diperkuat melalui administrasi yang adil dan basis pajak yang sehat, bukan dengan pungutan yang menghambat usaha kecil atau merusak lingkungan.

Reformasi keempat menghubungkan demokrasi lokal dengan akuntabilitas sehari-hari. Pemerintah perlu menerbitkan data anggaran, kontrak, kinerja, dan konsultasi dalam format yang mudah digunakan. DPRD harus memiliki kapasitas analisis; badan pengawasan perlu independensi; dan media serta masyarakat sipil harus dapat bekerja tanpa intimidasi. Kanal pengaduan harus menginformasikan status penyelesaian, bukan sekadar menerima laporan.

23. Membangun Kerja Sama Antardaerah yang Efektif

Kerja sama lintas daerah perlu dimulai dari masalah bersama yang terdefinisi jelas. Pemerintah dapat menyepakati batas wilayah fungsional, data dasar, hasil yang ingin dicapai, kontribusi biaya, pembagian kewenangan, serta mekanisme penyelesaian konflik. Kesepakatan yang hanya menyebut “sinergi” tanpa anggaran dan indikator biasanya sulit diwujudkan. Perjanjian harus memberi kepastian bahwa daerah yang berkontribusi memperoleh manfaat dan bahwa dampak negatif ditangani secara adil.

Insentif fiskal dapat mendorong kerja sama jika dirancang transparan. Transfer atau dukungan proyek bersama dapat diberikan ketika beberapa daerah menggabungkan perencanaan dan pembiayaan untuk transportasi, pengolahan sampah, pengendalian banjir, atau perlindungan ekosistem. Namun, pemerintah perlu memastikan bahwa insentif tidak membuat daerah kecil kehilangan suara dalam badan kerja sama. Representasi, aturan voting, dan publikasi keputusan perlu disepakati sejak awal.

Provinsi dapat menjalankan peran koordinasi yang lebih aktif pada isu lintas kabupaten/kota, dengan tetap menjaga otonomi masing-masing dan tunduk pada pembagian kewenangan yang sah. Pusat dapat bertindak sebagai fasilitator, penyedia standar, dan penanggung biaya eksternal yang berskala nasional. Model tata kelola polycentric—beberapa pusat keputusan yang saling mengawasi—dapat membantu ketika masalah kompleks, asalkan hubungan antarunit jelas dan tidak mengaburkan tanggung jawab.

Keberhasilan kerja sama perlu diukur berdasarkan perubahan yang dialami warga. Untuk transportasi, ukur waktu perjalanan, keterjangkauan, dan keselamatan; untuk sampah, ukur pengurangan timbunan dan pencemaran; untuk DAS, pantau kualitas air dan risiko banjir. Evaluasi bersama memungkinkan daerah mengubah pembagian tugas ketika hasil belum memadai. Dengan demikian, kerja sama menjadi praktik pemerintahan, bukan hanya dokumen kesepakatan.

24. Identitas, Konflik, dan Kohesi Sosial di Tingkat Lokal

Otonomi memberi ruang bagi komunitas mengartikulasikan identitas, bahasa, adat, dan kebutuhan yang selama pemerintahan terpusat kurang terlihat. Pengakuan lokal dapat memperkuat legitimasi negara jika warga merasa keputusan publik mempertimbangkan pengalaman dan nilai mereka. Pemerintah daerah mempunyai kedekatan untuk memediasi perselisihan, mendukung layanan yang sensitif terhadap budaya, dan mempertemukan kelompok yang memiliki kepentingan berbeda. Namun, kedekatan sosial tidak dengan sendirinya menjamin netralitas; pejabat lokal dapat berafiliasi dengan satu kelompok atau jaringan yang berkonflik.

Politik identitas dapat menjadi sumber representasi sekaligus alat membatasi akses. Ketika keanggotaan kelompok digunakan sebagai syarat informal untuk memperoleh jabatan, bantuan, atau layanan, warga minoritas dapat mengalami eksklusivitas. Kerangka kewargaan perlu menjamin hak individu tanpa menghapus hak kolektif yang dilindungi hukum. Konsultasi lintas komunitas, pemetaan dampak kebijakan, dan prosedur pengaduan dapat membantu mengungkap ketimpangan yang tidak terlihat dalam indikator agregat.

Pemerintah daerah berperan dalam mencegah konflik melalui pelayanan yang adil, mediasi, dan penegakan hukum yang tidak memihak. Distribusi anggaran yang dianggap berat sebelah dapat memperbesar ketegangan, terutama ketika sejarah ketidakadilan belum terselesaikan. Penetapan prioritas perlu disertai alasan dan data, sedangkan lembaga lokal harus dapat memeriksa siapa yang menerima manfaat. Perlindungan kebebasan beragama, berekspresi, dan berkumpul merupakan bagian dari akuntabilitas, bukan ancaman terhadap stabilitas.

Kohesi sosial tumbuh dari kepercayaan bahwa perbedaan dapat disampaikan tanpa takut kehilangan hak dasar. Pemerintah dapat mendukung forum lintas komunitas, pendidikan kewargaan, dan mekanisme penyelesaian sengketa yang dapat diakses. Keberhasilan sebaiknya dinilai melalui persepsi keadilan, akses kelompok, tingkat respons pengaduan, dan keberlanjutan kerja sama, bukan hanya ketiadaan konflik terbuka. Pencegahan dini penting karena polarisasi lokal dapat menyebar ke pelayanan, pemilihan, dan hubungan antardaerah.

25. Kesetaraan Gender dan Representasi dalam Otonomi

Kedekatan pemerintah daerah dapat membuka peluang bagi perempuan memengaruhi layanan yang langsung berkaitan dengan kehidupan sehari-hari, seperti kesehatan ibu-anak, keamanan ruang publik, transportasi, air, pendidikan, dan perlindungan sosial. Tetapi struktur kekuasaan lokal juga dapat mereproduksi norma yang membatasi peran perempuan. Partisipasi perlu dinilai bukan hanya dari jumlah perempuan dalam forum atau jabatan, melainkan dari kemampuan mereka mengubah agenda dan memperoleh dukungan untuk pelaksanaan kebijakan.

Penganggaran responsif gender dapat membantu menilai siapa yang menggunakan layanan, siapa yang menanggung biaya, dan apakah program mengurangi hambatan. Analisis semacam itu memerlukan data terpilah menurut jenis kelamin, usia, disabilitas, lokasi, dan kondisi sosial-ekonomi, dengan perlindungan privasi. Anggaran berlabel gender tidak cukup apabila tidak memiliki indikator manfaat, penanggung jawab, dan evaluasi. Keterlibatan organisasi perempuan dan kelompok akar rumput dapat meningkatkan mutu data serta menguji asumsi perencanaan.

Perempuan yang terpilih atau bekerja dalam birokrasi menghadapi risiko beban ganda, kekerasan, dan pelecehan yang dapat membatasi ruang publik mereka. Pemerintah daerah dan partai politik perlu memiliki mekanisme pelaporan aman, perlindungan pelapor, serta sanksi yang dapat diterapkan. Ruang rapat, jadwal konsultasi, akses transportasi, dan fasilitas pengasuhan turut menentukan siapa yang dapat hadir. Desain partisipasi yang memperhitungkan kebutuhan tersebut memperluas basis pengetahuan dalam keputusan lokal.

Keragaman representasi harus terhubung dengan evaluasi kebijakan. Misalnya, peningkatan layanan kesehatan perlu dilihat berdasarkan keterjangkauan, jarak, mutu, dan pengalaman kelompok pengguna. Pengawasan warga dapat memeriksa apakah layanan bebas dari diskriminasi dan apakah keluhan ditindaklanjuti. Dengan cara ini, otonomi berkontribusi pada keadilan gender sebagai hasil pemerintahan, bukan sekadar simbol keberagaman pada struktur formal.

26. Perencanaan Jangka Panjang dan Siklus Politik Elektoral

Pemerintah daerah bekerja dalam siklus perencanaan dan penganggaran, tetapi juga menghadapi pergantian kepemimpinan melalui pemilu. Siklus elektoral dapat mendorong inovasi dan respons terhadap pemilih; ia juga dapat mengutamakan proyek yang hasilnya terlihat sebelum masa jabatan berakhir. Infrastruktur air, pengurangan risiko bencana, perbaikan kualitas pendidikan, atau pemulihan ekosistem sering membutuhkan investasi panjang yang manfaatnya tidak segera diklaim oleh pejabat yang memulainya.

Rencana pembangunan jangka menengah dan panjang membantu menjaga kesinambungan, tetapi dokumen formal mudah menjadi rutinitas jika tidak dikaitkan dengan anggaran tahunan dan evaluasi. Pemerintah perlu menunjukkan bagaimana prioritas jangka panjang diterjemahkan menjadi keputusan setiap tahun, indikator antarwaktu, dan tanggung jawab lintas perangkat daerah. Perubahan strategi tetap mungkin dilakukan ketika kondisi berubah, namun alasannya harus dijelaskan agar revisi tidak menjadi cara menghapus komitmen yang belum dikerjakan.

Pergantian kepala daerah dapat menyebabkan pergantian pejabat, prioritas, dan merek program. Birokrasi profesional, basis data layanan, kontrak yang transparan, dan evaluasi independen memberi memori institusional lintas masa jabatan. DPRD dapat menjaga kesinambungan agenda yang disepakati masyarakat, sementara komunitas profesional dan organisasi warga mengawasi dampak perubahan. Keberlanjutan tidak berarti menutup inovasi; ia menjaga program yang terbukti bermanfaat dan memberi ruang mengoreksi yang tidak efektif.

Investasi jangka panjang memerlukan legitimasi yang melampaui satu pemilihan. Konsultasi publik sejak awal membantu warga memahami biaya, lokasi, dampak, dan manfaat, sehingga mereka dapat mengawasi pelaksanaan. Jika masyarakat baru dilibatkan ketika keputusan final, penolakan dapat meningkat dan biaya proyek bertambah. Transparansi jadwal, pembebasan lahan, pengadaan, dan pemeliharaan melindungi kepercayaan. Kedewasaan politik tampak ketika pemimpin bersedia mendukung kebijakan yang hasilnya baru dirasakan setelah masa jabatannya.

27. Pengukuran Kinerja dan Risiko Mengejar Indikator

Pemerintah membutuhkan indikator untuk mengetahui apakah kebijakan berjalan, tetapi angka dapat menyederhanakan realitas. Jumlah fasilitas yang dibangun tidak memberi tahu apakah fasilitas

berfungsi, dapat diakses, memiliki tenaga, dan sesuai kebutuhan. Tingkat penyerapan anggaran tidak otomatis menunjukkan mutu belanja. Karena itu, indikator input, proses, keluaran, hasil, dan dampak harus dibedakan, serta setiap ukuran perlu disertai definisi, sumber data, dan keterbatasannya.

Perbandingan kinerja dapat menciptakan insentif perbaikan jika digunakan untuk pembelajaran dan dukungan. Namun, pemeringkatan publik berisiko mendorong pemilihan angka yang mudah dipenuhi, manipulasi data, atau pengabaian kelompok yang sulit dilayani. Pemerintah perlu mengaudit sampel, memverifikasi data dengan pengguna, dan mengundang evaluasi eksternal. Ukuran kuantitatif harus dipadukan dengan wawancara, observasi, serta laporan komunitas yang terdampak.

Kinerja daerah sebaiknya dinilai relatif terhadap mandat, sumber daya, kondisi awal, dan hambatan yang dihadapi. Daerah terpencil mungkin membayar biaya lebih tinggi untuk satu unit layanan, tetapi tetap dapat menunjukkan perbaikan signifikan. Penyesuaian konteks jangan sampai menjadi alasan untuk menurunkan standar hak dasar; sebaliknya, standar nasional perlu memastikan akses minimum sementara strategi pencapaiannya boleh berbeda. Kombinasi ini membuat perbandingan lebih adil dan kebijakan lebih relevan.

Publikasi indikator juga harus membantu warga mengambil keputusan. Data perlu disajikan dengan bahasa yang jelas dan menunjukkan perubahan dari tahun ke tahun, bukan hanya skor akhir. Pemerintah dapat menjelaskan apa yang membaik, apa yang tertinggal, dan langkah berikutnya. Ketika capaian gagal, keterbukaan mengenai penyebab dan koreksi yang direncanakan lebih berguna daripada klaim keberhasilan selektif. Akuntabilitas kinerja bertujuan memperbaiki layanan, bukan membangun citra statistik.

28. Penelitian dan Pembelajaran Kebijakan Antarwilayah

Pengalaman daerah merupakan sumber pengetahuan publik. Inovasi yang berhasil di satu tempat dapat memberi inspirasi bagi wilayah lain, tetapi tidak selalu dapat ditiru secara utuh. Kebijakan yang berjalan karena kepemimpinan tertentu, jaringan warga, atau kondisi fiskal khusus mungkin tidak berhasil dalam konteks berbeda. Dokumentasi yang baik perlu menjelaskan mekanisme, syarat keberhasilan, sumber daya, dan dampak yang tidak diharapkan, bukan hanya mempromosikan contoh sebagai praktik terbaik.

Perguruan tinggi lokal memiliki kedekatan dengan masalah, tenaga terdidik, dan kemampuan melakukan evaluasi. Kemitraan penelitian dengan pemerintah dapat menguji kebijakan dan memperkuat data, dengan syarat independensi akademik dijaga serta hasil negatif tidak disensor. Pemerintah dapat membuka akses data yang aman, menyusun agenda pertanyaan bersama, dan membiayai evaluasi secara transparan. Warga yang menjadi objek kebijakan perlu dilibatkan dalam menentukan pertanyaan dan menginterpretasikan temuan.

Jaringan antardaerah dapat menghubungkan aparatur, akademisi, dan komunitas untuk berbagi metode dan kegagalan. Komunitas praktik tersebut lebih efektif bila membahas persoalan tertentu—misalnya pengadaan, pendidikan, atau pengelolaan DAS—daripada sekadar pertemuan umum. Pertukaran harus mencatat adaptasi yang dilakukan dan hasilnya. Pemerintah pusat dapat memfasilitasi platform informasi, tetapi pengetahuan lokal sebaiknya tidak diubah menjadi instruksi seragam tanpa uji coba.

Riset longitudinal diperlukan untuk membedakan dampak kebijakan dari fluktuasi ekonomi atau pergantian politik. Analisis kuantitatif antardaerah dapat menemukan pola; studi kasus dapat menerangkan proses; dan evaluasi partisipatif dapat menangkap dampak yang dirasakan warga.

Kombinasi metode membantu menghindari kesimpulan bahwa satu indikator membuktikan keberhasilan seluruh model otonomi. Pengetahuan yang dapat direplikasi secara kritis merupakan salah satu tanda pemerintahan daerah yang terus belajar.

29. Peran DPRD, Media Lokal, dan Masyarakat Sipil

DPRD merupakan penghubung representasi dan pengawasan di tingkat lokal. Kemampuannya bergantung pada kualitas anggota, akses kepada data, staf pendukung, proses komisi, dan hubungan dengan konstituen. Jika keputusan anggaran hanya dinegosiasikan dalam lingkaran elite atau informasi teknis sulit diperoleh, fungsi pengawasan melemah. Penguatan DPRD memerlukan riset kebijakan, keterbukaan rapat, kode etik, deklarasi konflik kepentingan, serta laporan kegiatan yang dapat dinilai masyarakat.

Media lokal membantu menerjemahkan anggaran dan keputusan yang kompleks menjadi informasi publik. Media yang independen dapat menelusuri pelaksanaan proyek, mengungkap dampak kebijakan, dan memberi ruang bagi suara kelompok yang jarang didengar. Namun, media lokal dapat menghadapi tekanan ekonomi, kepemilikan yang terkonsentrasi, atau ancaman terhadap jurnalis. Perlindungan kebebasan pers dan akses terhadap dokumen pemerintahan menjadi bagian dari tata kelola otonomi yang sehat.

Masyarakat sipil memperluas pengawasan di luar pemilu melalui pemantauan layanan, advokasi, bantuan hukum, riset anggaran, dan pengorganisasian komunitas. Pemerintah dapat bermitra dengan organisasi tersebut, tetapi tidak boleh menentukan siapa yang berhak mengkritik. Mekanisme hibah publik untuk masyarakat sipil harus memiliki kriteria terbuka dan tidak mensyaratkan dukungan politik. Independensi kelompok pengawas penting agar partisipasi tidak berubah menjadi konsultasi yang dikendalikan.

Kolaborasi antarlembaga memperkuat akuntabilitas jika masing-masing menjaga peran. DPRD mengawasi kebijakan dan anggaran, media menginformasikan publik, masyarakat sipil memantau dampak, dan pemerintah menindaklanjuti temuan. Informasi perlu bergerak di antara mereka tanpa menimbulkan risiko bagi sumber. Ketika laporan menunjukkan masalah, harus ada jalur koreksi administratif, audit, atau penegakan hukum sesuai bukti. Rantai ini mengubah keterbukaan menjadi perbaikan yang nyata.

30. Sumber Daya Alam, Pendapatan, dan Tanggung Jawab Antargenerasi

Daerah yang kaya sumber daya alam memiliki peluang fiskal, tetapi juga menghadapi risiko ketergantungan pada komoditas dan konsentrasi rente. Pendapatan dari pertambangan, kehutanan, perkebunan, atau energi dapat memperluas layanan jika dikelola secara transparan dan diarahkan ke investasi produktif. Namun, penerimaan yang berubah mengikuti harga dunia menyulitkan perencanaan, sedangkan kerusakan lahan dan kesehatan dapat menimbulkan kewajiban yang jauh lebih lama daripada masa jabatan pemerintah.

Hubungan antara pemerintah daerah, perusahaan, masyarakat adat, dan warga terdampak perlu diatur dengan keterbukaan izin, kontrak, kepemilikan manfaat, pajak, dan kewajiban pemulihan. Pemerintah harus mengungkap dasar keputusan serta pihak yang memperoleh keuntungan. Pengawasan lingkungan tidak dapat hanya menjadi tugas dinas teknis yang kekurangan tenaga; masyarakat perlu akses pada

informasi dan jalur pengaduan yang dapat ditindaklanjuti. Ketika manfaat ekonomi dibagi tidak adil, konflik sosial dan hilangnya kepercayaan dapat menghambat pembangunan.

Pendapatan ekstraktif sebaiknya mendukung diversifikasi ekonomi, pendidikan, kesehatan, infrastruktur tahan iklim, serta pemulihan ekosistem. Anggaran daerah dapat menggunakan analisis volatilitas dan skenario harga untuk menghindari belanja permanen yang dibangun di atas pendapatan sementara. Dana cadangan dan aturan pengelolaan aset antargenerasi perlu mengikuti hukum dan transparansi. Ukuran keberhasilan bukan hanya penerimaan tahun berjalan, melainkan kemampuan menjaga modal alam dan memperluas kesempatan ekonomi setelah sumber daya menurun.

Pusat dan daerah harus berbagi tanggung jawab terhadap sumber daya lintas batas. Perizinan dan bagi hasil lokal perlu selaras dengan tujuan nasional, hak masyarakat, dan kewajiban iklim. Pembagian penerimaan yang adil mengakui beban wilayah penghasil tetapi tidak mengabaikan kepentingan masyarakat nasional. Pengawasan multipihak dan data yang dapat diverifikasi membantu mencegah penggunaan otonomi sebagai alasan untuk mengorbankan ekologi atau mengalihkan biaya kepada daerah lain.

31. Wilayah Perdesaan, Perkotaan, dan Kesesuaian Skala

Kebutuhan pemerintah tidak seragam antara kota padat, desa tersebar, kawasan industri, pulau kecil, dan daerah pegunungan. Pemerintah kota menghadapi tekanan atas transportasi, perumahan, kualitas udara, dan pengelolaan limbah; daerah perdesaan memerlukan konektivitas, akses pasar, layanan bergerak, dan dukungan ekonomi berbasis sumber daya setempat. Struktur otonomi yang sama dapat menghasilkan biaya serta capaian yang berbeda. Kebijakan perlu memberi fleksibilitas cara pelaksanaan sambil mempertahankan perlindungan hak dasar.

Ekonomi aglomerasi membuat kawasan perkotaan bergantung pada hubungan dengan daerah sekitarnya. Pekerja, pangan, air, energi, dan ruang hunian bergerak melewati batas kota. Sementara itu, daerah perdesaan dapat menjadi pemasok tenaga kerja dan jasa ekosistem bagi pusat perkotaan. Perencanaan regional yang hanya menilai produk domestik wilayah administratif akan melewatkan aliran manfaat dan beban tersebut. Perjanjian antardaerah harus mengatur kontribusi terhadap infrastruktur, lingkungan, dan layanan yang digunakan bersama.

Kesesuaian skala berarti tugas ditempatkan pada tingkat yang mampu mengelolanya, bukan selalu pada tingkat paling kecil. Keputusan yang memerlukan pengetahuan lokal dapat diserahkan kepada desa atau kabupaten; pelayanan yang memerlukan standar dan jaringan regional mungkin lebih cocok dikoordinasikan provinsi; redistribusi fiskal dan hak minimum memerlukan dukungan nasional. Penempatan fungsi perlu mempertimbangkan biaya koordinasi, dampak lintas batas, kapasitas, dan kedekatan dengan pengguna.

Pendekatan berbasis fungsi dapat membantu menyelaraskan struktur administrasi dengan geografi kehidupan warga. Otoritas transportasi, pengelolaan DAS, atau pelayanan kesehatan rujukan dapat beroperasi melintasi batas melalui mekanisme yang disepakati. Agar tidak menciptakan badan teknokratis tanpa akuntabilitas, lembaga fungsional harus melaporkan anggaran dan hasil kepada pemerintah terpilih dan masyarakat. Keseimbangan antara skala efisien dan suara lokal merupakan syarat penting bagi otonomi yang adaptif.

32. Ketahanan Pemerintahan Daerah terhadap Krisis

Pandemi, bencana alam, gangguan rantai pasok, konflik sosial, dan guncangan ekonomi menguji kemampuan pemerintah daerah mengambil keputusan di bawah ketidakpastian. Respons cepat memerlukan kewenangan yang jelas, data tepat waktu, koordinasi pusat-daerah, komunikasi publik yang dapat dipercaya, dan perlindungan bagi kelompok rentan. Bila kewenangan darurat tidak diatur, instansi dapat bertindak tumpang tindih atau saling menunggu, sementara warga menghadapi kekosongan layanan.

Kesiapsiagaan dimulai sebelum krisis melalui skenario, latihan, anggaran kontinjensi, inventaris aset, dan perjanjian bantuan antardaerah. Sistem komando perlu memberi ruang bagi pengetahuan lokal tetapi tetap terhubung dengan standar nasional. Informasi publik harus menyebut apa yang diketahui, apa yang belum pasti, dan kapan pembaruan berikutnya. Kepercayaan meningkat ketika pemerintah mengakui kesalahan dan mengoreksi informasi, bukan menutupinya.

Krisis sering memperlebar ketimpangan. Pekerja informal, masyarakat pulau, warga dengan disabilitas, lansia, dan rumah tangga berpenghasilan rendah lebih sulit mengakses bantuan atau berpindah ke tempat aman. Data penerima manfaat perlu diperbarui dengan perlindungan privasi dan saluran koreksi yang mudah digunakan. Bantuan darurat harus disalurkan berdasarkan kriteria publik; daftar penerima dan mekanisme keberatan perlu diawasi agar perlindungan sosial tidak dipolitisasi.

Evaluasi pascakrisis perlu memeriksa bukan hanya jumlah bantuan, tetapi ketepatan sasaran, kontinuitas layanan, dampak jangka panjang, dan pengalaman warga. Temuan harus masuk ke revisi tata ruang, sistem kesehatan, pengelolaan anggaran, serta koordinasi lintas wilayah. Pemerintahan daerah yang matang tidak berjanji mencegah semua guncangan; ia mengurangi risiko, menyiapkan respons, dan memperbaiki kelembagaan berdasarkan pelajaran yang diperoleh.

33. Penutup: Kedewasaan yang Harus Terus Dibangun

Pengalaman Indonesia setelah Reformasi menunjukkan bahwa otonomi daerah telah membuka ruang politik dan administratif yang sebelumnya tertutup. Keputusan lokal lebih dekat dengan warga; pemerintah daerah memiliki peran penting dalam layanan dan pembangunan; serta variasi kebijakan memberi peluang bagi inovasi. Capaian tersebut merupakan hasil perubahan institusional yang berarti. Namun, kedekatan tidak dengan sendirinya mengatasi ketimpangan, korupsi, patronase, atau ketidakmampuan mengelola masalah lintas wilayah.

Kerentanan muncul ketika kewenangan tumbuh tanpa kapasitas, dana tanpa kontrol, pemilu tanpa kompetisi yang setara, atau perbedaan daerah tanpa solidaritas fiskal. Desentralisasi dapat memindahkan arena perebutan kuasa tanpa mengubah hubungan antara elite dan warga. Sebaliknya, penguatan pusat yang tidak disertai koordinasi dan penghormatan terhadap informasi lokal dapat mengembalikan birokrasi ke pola seragam yang kurang responsif. Karena itu, pilihan kebijakan bukan sentralisasi penuh atau otonomi tanpa batas.

Kedewasaan daerah perlu dibangun melalui pemerintahan yang mampu belajar, transparan, inklusif, dan bekerja sama. Pusat menjaga hak dasar, pemerataan, standar, dan dukungan kapasitas; daerah menyesuaikan prioritas, melaksanakan layanan, dan bertanggung jawab kepada warganya; komunitas dan lembaga independen memeriksa hasil; sedangkan mekanisme antardaerah menangani eksternalitas. Setiap tingkat memiliki tugas yang berbeda tetapi terhubung dalam satu tanggung jawab publik.

Jawaban atas pertanyaan pada judul karena itu bersyarat: otonomi daerah telah menunjukkan proses pendewasaan, tetapi masih rentan di tempat kewenangan dan sumber daya tidak diimbangi kapasitas, integritas, dan akuntabilitas. Ukuran kemajuan bukan seberapa jauh daerah bebas dari pusat, melainkan seberapa baik warga memperoleh layanan, seberapa terbuka keputusan dibuat, dan seberapa adil manfaat pembangunan dibagikan. Otonomi yang dewasa bukan keadaan akhir; ia merupakan kemampuan institusi untuk mengoreksi diri dan menjaga solidaritas di tengah keragaman.

Glossarium

Akuntabilitas — Kewajiban pejabat dan lembaga menjelaskan keputusan, mempertanggungjawabkan penggunaan kewenangan, serta menerima koreksi atau konsekuensi.

Dekonsentrasi — Pelimpahan pelaksanaan sebagian urusan pemerintah pusat kepada perangkat pusat di daerah.

Desentralisasi asimetris — Pengaturan pembagian kewenangan yang berbeda bagi wilayah tertentu sesuai sejarah, kebutuhan, atau karakteristiknya.

Desentralisasi fiskal — Pembagian sumber pendapatan, transfer, kewenangan belanja, dan tanggung jawab keuangan antartingkat pemerintahan.

Devolusi — Penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah yang memiliki legitimasi serta pertanggungjawaban politik sendiri.

Elite capture — Penguasaan proses atau manfaat kebijakan publik oleh kelompok terbatas sehingga kepentingan umum dan kelompok rentan tersisih.

Kapasitas daerah — Kemampuan kelembagaan, aparatur, fiskal, data, dan kepemimpinan untuk menjalankan mandat pemerintahan.

Musrenbang — Forum musyawarah berjenjang untuk menyelaraskan usulan pembangunan masyarakat dengan prioritas dan kemampuan anggaran pemerintah.

Otonomi daerah — Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur serta mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat dalam kerangka NKRI.

Pemekaran daerah — Pembentukan daerah otonom baru melalui pemisahan atau penggabungan wilayah sesuai ketentuan hukum.

Pemerataan fiskal — Pengaturan pendapatan dan transfer untuk mengurangi perbedaan kemampuan daerah membiayai pelayanan publik.

Subsidiaritas — Prinsip bahwa keputusan sebaiknya diambil pada tingkat pemerintahan terdekat yang mampu melaksanakannya secara efektif.

Tugas pembantuan — Penugasan dari pemerintah yang lebih tinggi kepada daerah atau desa untuk melaksanakan urusan tertentu dengan kewajiban mempertanggungjawabkan pelaksanaannya.

Daftar Pustaka

- Akita, T., Riadi, A. A., & Rizal, A. (2021). Fiscal disparities in Indonesia in the decentralization era: Does general allocation fund equalize fiscal revenues? *Regional Science Policy & Practice*, 13(6), 1842–1866. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12326>
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia*. Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/cornell/9781501732997.001.0001>
- Aspinall, E., & Fealy, G. (Eds.). (2003). *Local power and politics in Indonesia: Decentralisation and democratisation*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014>
- Dasgupta, A., & Beard, V. A. (2007). Community driven development, collective action and elite capture in Indonesia. *Development and Change*, 38(2), 229–249. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2007.00410.x>
- Firman, T. (2010). Decentralization reform and local-government proliferation in Indonesia: Towards a fragmentation of regional development. *Review of Urban & Regional Development Studies*, 21(2–3), 143–157. <https://doi.org/10.1111/j.1467-940X.2010.00165.x>
- Fitriani, F., Hofman, B., & Kaiser, K. (2005). Unity in diversity? The creation of new local governments in a decentralising Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 41(1), 57–79. <https://doi.org/10.1080/00074910500072690>
- Hadiz, V. R. (2004). Decentralization and democracy in Indonesia: A critique of neo-institutionalist perspectives. *Development and Change*, 35(4), 697–718. <https://doi.org/10.1111/j.0012-155X.2004.00376.x>
- Indonesia. (1999a). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60.
- Indonesia. (1999b). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72.
- Indonesia. (2004). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125.
- Indonesia. (2014). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7.
- Indonesia. (2015). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38209/uu-no-9-tahun-2015>
- Indonesia. (2022). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/195696/uu-no-1-tahun-2022>

- Lewis, B. D. (2005). Indonesian local government spending, taxing and saving: An explanation of pre- and post-decentralization fiscal outcomes. *Asian Economic Journal*, 19(3), 291–317.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8381.2005.00214.x>
- Lewis, B. D. (2017a). Intergovernmental fiscal transfers and local incentives and responses: The case of Indonesia. *Fiscal Studies*, 38(1), 111–139. <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12080>
- Lewis, B. D. (2017b). Local government spending and service delivery in Indonesia: The perverse effects of substantial fiscal resources. *Regional Studies*, 51(11), 1695–1707.
<https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1216957>
- Martinez-Bravo, M. (2017). The non-democratic roots of elite capture: Evidence from Soeharto mayors in Indonesia. *Econometrica*, 85(6), 1991–2010. <https://doi.org/10.3982/ECTA14125>
- Mitra, A., Mookherjee, D., Torero, M., & Visaria, S. (2022). Ethnic diversity, social norms and elite capture: Theory and evidence from Indonesia. *Economica*, 89(354), 352–372.
<https://doi.org/10.1111/ecca.12423>
- Savirani, A. (2016). Survival against the odds: The durability of local powerhouses in Indonesia. *South East Asia Research*, 24(2), 191–207. <https://doi.org/10.1177/0967828X16659731>