

WIN-WIN SOLUTION DALAM KONFLIK PUSAT-DAERAH: PENDEKATAN UTILITARIAN

Bambang Setiaji

Magister Manajemen Universitas Muhammadiyah Surakarta

Abstract

This article is to provide a theoretical analysis of the problem faced by the central government, i.e., a want of some regions to choose the wider autonomy or independence. In the utilitarian approach, the concepts of choosing between autonomy and independence, or centralized are described as a trade off. Then the territory/the point of harmony between the central and regions will occur if only the central - the regions are combined making a synergy, and both are better off, compared with the separation between them.

For an empirical analysis, this model describes a process of the bargaining between the central and the regions (bargain behavior model) that each of the party is to improve utility.

PENDAHULUAN

Kasus tarik-menarik apakah tetap bergabung dengan negara kesatuan atau berpisah atau antara integrasi dan disintegrasi dewasa ini menjadi begitu menarik. Terdapat banyak alasan mengapa daerah-daerah ingin memisahkan diri antara lain dari masalah ekonomi, sejarah, kekhususan budaya dan hak asasi. Tulisan ini bermaksud memberikan suatu analisis teoritik dengan jalan memberikan kepada semua aspek yang dipermasalahkan tersebut satu score daya guna/manfaat atau utiliti.

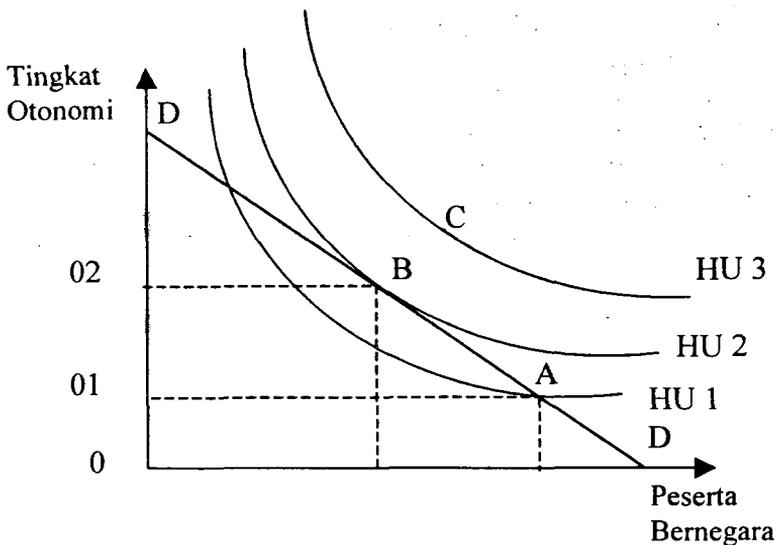
Dalam pendekatan ini yang menjadi issue adalah keadilan dalam membagi semua rente atau hasil pembangunan baik manfaat sosial maupun ekonomi. Jika suatu daerah memilih otonomi yang makin luas bahkan merdeka, maka biayanya adalah mereka menanggung konsekuensi sebagai negara kecil demikian juga implikasi sosial ekonominya. Keuntungan daerah yang menuntut otonomi sampai pemisahan

diri adalah perolehan manfaat dari sumber ekonomi (umumnya dari alam) yang semakin besar.

Utiliti Daerah

Jika pengorbanan dan keuntungan tersebut digambarkan dengan asumsi antara integrasi total, otonomi kecil, otonomi luas sampai merdeka adalah kontinum, maka utiliti harapannya dapat digambarkan sebagai kurva indifferensi berikut.

Gambar 1: Kurva Indifferensi Daerah



Dari gambar 1 tersebut konsep pilihan antara otonomi bahkan merdeka atau tersentralisasi digambarkan sebagai suatu *trade off*. Jika manfaat bagi daerah makin tinggi sekali yaitu sampai memotong sumbu tegak berarti peserta negara persatuan nol (titik disintegrasi total). Jika otonomi daerah rendah supaya harapan utility tetap maka harus dikompensasi dengan keuntungan sebagai negara besar (peserta makin besar). Jika penggabungan daerah itu gratis maka semua daerah lebur dalam negara kesatuan. Ini menggambarkan diktator penuh dan

represif penuh dalam mempertahankan negara kesatuan yang sebenarnya tidak memberi manfaat apapun bagi daerah.

Garis DD menggambarkan permintaan integrasi dari pusat. Pada titik A pusat memberi otonomi 01 pada daerah. Titik 01 harus dipenuhi dengan jalan usaha pengintegrasian makin kuat (tingkat kediktatoran/tindakan represif harus makin besar) misalnya sebagaimana dilakukan oleh Orde Baru. Pada otonomi titik 02 daerah-daerah memperoleh manfaat lebih besar, dukungan terhadap pusat meningkat maka usaha menyatukan negara tidak memerlukan kediktatoran lebih besar.

Dari sisi kepuasan atau utility masyarakat daerah, titik A menggambarkan kepuasan paling rendah di antara tiga utiliti harapan karena berada pada kurve indifferensi HU-1. Kurve indifferensi tersebut menggambarkan kombinasi antara manfaat bernegara bagi masyarakat daerah dan kebanggaan sebagai negara besar. Pada waktu manfaat bagi daerah kecil yaitu otonomi satu atau 01, kebanggaan ideologi meningkat yaitu perasaan sebagai negara besar. Jika peserta makin banyak karena pusat bertindak represif maka negara persatuan terjaga dan memberi kebebasan produk-produk daerah untuk menyebar ke seluruh nusantara tanpa melalui pemeriksaan pabeian (tidak diperlakukan sebagai ekspor-impor dan dipungut fiskal).

Titik B memberi kepuasan masyarakat daerah lebih besar karena berada pada indifferensi yang lebih tinggi HU-2. Pada titik B usaha kediktatoran untuk mempertahankan negara tidak perlu terlalu besar, daerah memperoleh otonomi makin besar yaitu 0-2.

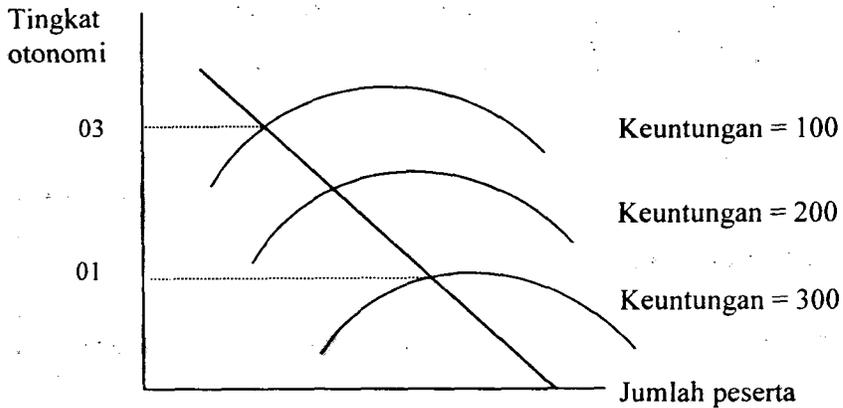
Titik C sebenarnya memberi kepuasan lebih tinggi tetapi berada di luar jangkauan garis DD yang menggambarkan kapasitas maksimum negara Indonesia.

Utiliti Pusat

Hubungan antara daerah dan pusat kita asumsikan antagonistik, yaitu jika utiliti pusat meningkat maka utiliti daerah berkurang. Hubungan itu juga bisa dianalogikan sebagai buruh dan juragan. Rente yang timbul dari perkawinan antara daerah dianalogikan sebagai keuntungan adanya negara. Keuntungan tersebut juga merupakan hubungan antara manfaat otonomi dan manfaat sentralisasi. Dalam pandangan

pusat, besarnya otonomi daerah adalah biaya atau pengorbanan pusat sebaliknya sentralisasi merupakan manfaat atau keuntungan pusat. Jika pusat memberikan otonomi yang semakin luas maka pusat kehilangan manfaat kekuasaannya (ekonomi sampai politik) tetapi memperoleh manfaat seperti nilai sebagai pemerintahan demokratis meningkat, kedudukannya makin kokoh katakanlah menang PEMILU berikutnya. Jika pemerintah pusat semakin sentralistik maka ia akan memperoleh manfaat sentralisasi (kekuasaan ekonomi sampai politik) tetapi kehilangan pamor demokratis dan sebagainya. Kurve indiferensi pusat adalah kebalikan dari kurve indiferensi daerah.

Gambar 2 : Kurve Indiferensi Pusat



Gambar dua menggambarkan keuntungan bagi pusat yang sebenarnya merupakan kumpulan dari rente yang dikumpulkan dari daerah-daerah. Keuntungan bagi pusat dapat dianalogikan dengan peran pengusaha yang mengorganisir surplus-surplus yang sebenarnya milik dari para pekerja secara sendiri-sendiri. Dalam pandangan pusat otonomi daerah dapat dianalogikan seperti model upah pekerja dari sisi pengusaha. Manfaat sentralisasi bagi pusat adalah menggambarkan berapa banyak daerah yang terlibat. Keuntungan pusat tidak lain adalah bagian rente yang ia kumpulkan dari setiap daerah yang bergabung dalam negara itu. Kurve itu disebut sebagai isoprofit karena menggambarkan tingkat keuntungan tertentu yang dapat diraih dengan jalan memberi tingkat otonomi. Utiliti pada kurve paling bawah meng-

gambarkan keuntungan yang makin besar, karena untuk mempertahankan peserta (26 propinsi) hanya diperlukan tingkat otonomi lebih rendah.

Jika pusat memberi otonomi tingkat 3 atau 0-3, keuntungan yang diperoleh pusat hanyalah kecil misalnya APBN 100 trilyun. Jika pusat memberi otonomi rendah misalnya otonomi 1 maka keuntungan pusat meningkat misalnya APBN 300 trilyun.

KEUNTUNGAN BERNEGARA

Di mana titik harmoni terjadi ? Wilayah harmoni hanya mungkin terjadi jika perkawinan pusat-daerah berada di dalam tambahan manfaat yang muncul sekali kegiatan bernegara direalisasikan dan kedua belah pihak *better off* dibanding jika kedua pihak bercerai. Jika negara besar dapat dipertahankan maka negara akan memberi kebanggaan sebagai warganegara besar. Pada titik itu seyogyanya pemerintah pusat cukup kuat yaitu dukungan daerah cukup dan dapat menegakkan tertib sipil. Tingkat kekuasaan pusat yang sangat rendah dalam kasus ini dapat dipersepsi sebagai masyarakat yang tidak teratur yang juga memberi kepuasan rendah misalnya timbulnya pengaman-pengaman swasta, kesukuan dan sebagainya yang bekerja seperti mafia.

Dengan mengawinkan utiliti harapan bagi representasi daerah dan keuntungan pusat kita akan menunjukkan keuntungan bernegara. Pusat sebenarnya tidak ada, pusat hanya ada jika daerah-daerah kawin membentuk negara. Dengan demikian keuntungan bernegara muncul jika daerah-daerah dapat dibentuk dalam suatu negara. Dengan realitas pusat sudah terlanjur ada dan sudah berjalan selama ini, utiliti pusat digambarkan dengan tingkat-tingkat keuntungan. Untuk menyederhanakan model analisis utiliti pusat digambarkan oleh tingkat APBN.

Pada titik B otonomi tingkat dua atau 0-2, kepuasan daerah berada pada kapasitas bernegara kurve DD. Keuntungan pusat pada otonomi tingkat dua adalah APBN = 100. Sekali keinginan bernegara terealisasi maka terdapat keuntungan bernegara (misalnya perdagangan antara daerah tidak perlu melalui prosedur ekspor-impor, tidak perlu fiskal untuk memasuki daerah lain, pajak-pajak yang terkumpul dan kebanggaan sebagai negara besar).

Bagi daerah jika otonomi diturunkan menjadi 0-1 dan pusat menerapkan kediktatoran lebih tinggi, maka peserta bernegara dipak-

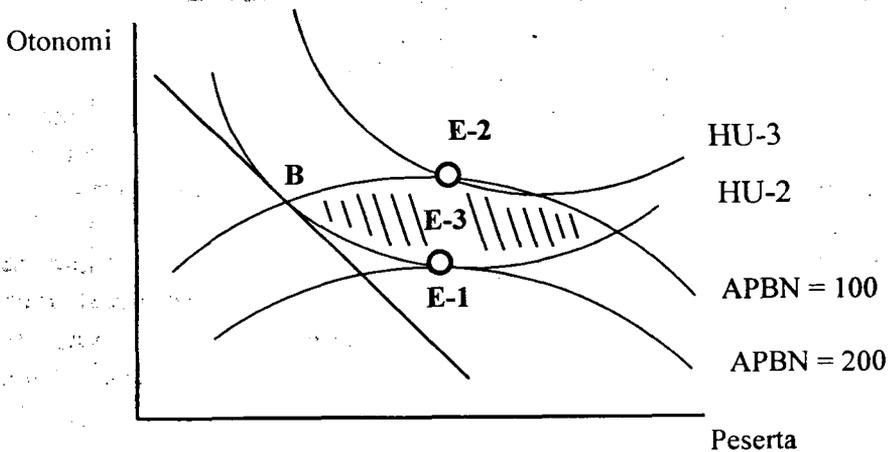
sakan menjadi lebih besar, maka kebanggaan sebagai negara besar meningkat tetapi otonomi lebih rendah. Ini berarti bahwa seluruh manfaat bernegara diambil oleh pusat. Keadaan itu digambarkan dengan APBN 300 trilyun. Yaitu pergeseran dari titik B ke titik E-1.

Sebaliknya pada APBN 100 atau keuntungan pusat terendah, kurve indeferen daerah dapat digeser ke HU-3 tanpa mengurangi keuntungan pusat. Ini digambarkan pada pemberian otonomi-3. Manfaat bernegara seluruhnya diambil oleh daerah. Karena pusat sebenarnya tidak ada dan hanya ada jika ada daerah-daerah berkumpul, maka pusat dapat merupakan representasi daerah miskin yang pasti mendukung bernegara. Pada APBN 100 atau otonomi tingkat-3 sebenarnya merupakan kerugian daerah miskin. Pada E-2 ini pusat mungkin menghadapi kesulitan misalnya bagaimana membayar hutang-hutangnya dengan negara lain yang sudah disepakati sebelumnya.

Konsensi otonomi yang realisasinya berupa pajak-pajak dan royalti hasil tambang yang terlalu tinggi dapat digambarkan sebagai hilangnya manfaat bernegara bagi pusat dan hanya dinikmati oleh Daerah. Artinya daerah (khususnya yang kaya) dapat menikmati porsi terbesar hasil alam, dan sekaligus dapat menikmati efek skala negara besar. Sebaliknya pusat yang sebenarnya tidak ada kecuali negara menjadi ada yang bisa juga mewakili daerah-daerah miskin dan minus (di mana APBN sebenarnya untuk memberi subsidi dan menggaji daerah miskin) dalam kasus tersebut tidak menikmati apapun dari adanya negara.

Manfaat bernegara yang adil adalah antara titik E-1 dan titik E-2. Misalnya jika terjadi pada E-3 tepat di tengah E-1 dan E-2 maka manfaat bernegara dibagi secara adil antara pusat (mewakili daerah miskin dan kepentingannya sendiri). Titik E-3 berada di luar kurve DD yang menggambarkan bahwa adanya negara bisa meningkatkan kapasitas yang seharusnya hanya berada pada DD.

Gambar 3. Manfaat Bernegara (daerah yang diarsir)



Kerangka Empirik

Untuk tujuan analisis empirik maka perlu dikaji variabel dasar yang bisa diteliti atau terukur yang menggambarkan proses *bargain* pusat daerah sebagaimana idea di atas. Model didasarkan dengan mengambil analogi model perilaku tawar-menawar dalam penyelesaian konflik (*bargain behaviour model*). Model didasarkan bahwa dua kelompok (pusat-daerah) berselisih masing-masing bermaksud meningkatkan utiliti (Lihat Booth, 1995: pp 123 dan 150-151).

Utiliti pusat dan daerah di model sebagai berikut,

$$\text{Max } \emptyset = (V_1 - V_1^*) (V_2 - V_2^*) \quad (1)$$

Di mana V_1 adalah utiliti pusat setelah solusi perselisihan dan V_1^* adalah utiliti pusat pada status quo (jika perselisihan tidak menghasilkan solusi dan tetap menjalankan kondisi yang dipersengketakan, bisa berujud negara kesatuan diktator penuh atau masing-masing daerah merdeka). V_2 adalah utiliti atau kepuasan daerah setelah solusi perselisihan dan V_2^* adalah kepuasan pada keadaan status quo.

Solusi yang terjadi harus memenuhi suatu syarat bahwa: $V_i > V_i^*$ di mana $i = 1, 2$. Ini berarti bahwa setelah solusi baik pusat maupun daerah harus lebih tinggi kepuasannya dari kondisi saat terjadi perselisihan (*win-win solution*) yang sesuai dengan model Nash bargain.

Solusi diperoleh dengan membiarkan aksioma keempat yaitu *axiom anonymity* dan memenuhi tiga aksioma Bargain Nash yang Umum (*Generalised Nash Bargain*). Keempat aksioma yang menghasilkan solusi Nash adalah 1. Invariance = Solusi merupakan solusi bebas dari unit-unit di mana utiliti diukur; 2. Efficiency = Solusi harus merupakan Pareto Efisiensi (berada pada antara E-1 dan E-2 dalam gambar 3, pada titik mana jika utiliti daerah meningkat maka utiliti pusat berkurang); 3. *Independence of irrelevance alternative* = pergeseran atau pemindahan dari himpunan yang feasible dari V yang tidak berisi solusi, tidak akan mempengaruhi solusi. 4. Anonymity = perubahan label-label pada masing-masing pihak yang bargain tidak merubah solusi itu.

Generalised Nash Bargain selanjutnya mengambil model.

$$\text{Max } \emptyset = (V_1 - V_1^*)^{b_1} (V_2 - V_2^*)^{b_2} \quad (2)$$

Jika rente atau surplus atau masalah apapun yang diperselisihkan adalah 1 maka $V_1 + V_2$ sama atau lebih kecil satu. Asumsikan bahwa kue yang diperselisihkan dapat sepenuhnya dihabiskan dan bentuk Lagrangian Z mengambil bentuk logaritma natural, maka bentuk persamaan (2) adalah,

$$Z = b_1 \ln (V_1 - V_1^*) + b_2 \ln (V_2 - V_2^*) + \lambda(1 - V_1 - V_2) \quad (3)$$

Syarat pertama (*first order condition*) solusi perselisihan adalah,

$$Z_\lambda = 1 - V_1 - V_2 = 0 \quad (4.1)$$

$$Z_{V_1} = b_1 (V_1 - V_1^*) = 0 \quad (4.2)$$

$$Z_{V_2} = b_2 (V_2 - V_2^*) = 0 \quad (4.3)$$

Samakan bentuk (4.2) dan (4.3) dan masukkan ke dalam (4.1) diperoleh solusi:

$$V_1 = (1 - V_1^*) b_1 / (b_1 + b_2) + V_1^* b_2 / (b_1 + b_2)$$

$$V_1 = V_1^* + b_1 / (b_1 + b_2) (1 - V_1^* - V_2^*) \quad (5.1)$$

$$\text{analog } V_2 = V_2^* + b_2 / (b_1 + b_2) (1 - V_1^* - V_2^*) \quad (5.2)$$

Persamaan (5) menggambarkan bahwa utiliti setelah solusi perselisihan dua pihak dengan format win-win maka besarnya utiliti atau *pay off* harus lebih besar dari utiliti status quo (negara kesatuan diktator atau disintegrasikan). Dalam konteks perselisihan daerah (kaya) dengan pusat kumpulan daerah miskin) sekarang ini maka solusi tersebut adalah menghasilkan negara (bisa kesatuan atau federasi) yang mana utiliti harus lebih besar dari utiliti status quo yaitu jika daerah itu secara sendiri merdeka (sehingga menghadapi konsekuensi negara kecil) atau tetap menjadi negara kesatuan yang dipaksakan.

Interpretasi dari persamaan 5.1 dan 5.2 yang memenuhi syarat $V_i > V_i^*$ atau *pay off* atau utiliti kedua belah pihak harus meningkat paska solusi konflik maka bentuk kedua di sebelah kanan harus positif. Ini berarti bahwa adanya negara harus bermanfaat bagi semua daerah. Pusat yang mengorganisir daerah harus memberikan kontribusi dengan memproduksi barang-barang publik (sarana prasarana fisik yang menghubungkan semua daerah, sarana keamanan, hubungan luar negeri, demokrasi, kebanggaan atau ideologi sebagai negara besar dan sebagainya) sehingga adanya negara atau adanya pusat meningkatkan *pay off* daerah yang bergabung. Dengan demikian negara dibentuk dengan alasan rasional yang kuat, bisa dibayangkan sebagai bergabung dalam perusahaan yang memberi dividen yang cukup sehingga semua bergabung dengan sukarela. Utiliti adalah bentuk paling kasar dari kesejahteraan (yang meliputi semua aspek). Jika bentuk di sebelah kedua di sebelah kanan negatif ini artinya ada daerah yang utiliti-nya merosot setelah bergabung dengan RI. Hal seperti ini tentu saja akan menimbulkan usaha-usaha kemerdekaan. Bisa saja secara ekonomi berkurang tetapi harus ada imbalan seperti

harga diri sebagai bagian negara besar harus meningkat. Jika berkurangnya ekonomi dibarengi pelecehan hak asasi atau harga diri, bisa dipastikan bahwa pay off atau perolehan utiliti setelah bernegara malah merosot. Pemerintah pusat selama ini benar-benar tidak memberikan kompensasi atas Aceh dan Irian yang secara ekonomi merosot. Dalam pandangan utilitarian di mana semua tindakan dilakukan kalau bermanfaat, maka hakekat bernegara menjadi hilang karena pay off-nya lebih besar bila tidak bernegara (kesatuan). Argumen harus kesatuan at all cost yang berujung pada tindakan represif atau diktatorial pada intinya karena kegagalan mengkompensasi dari pusat untuk menunjukkan pentingnya bergabung dengan memperoleh kebanggaan negara besar, di samping manfaat ekonomi seperti kebebasan mobilitas barang, jasa dan SDM dalam negara besar.

Dalam pemikiran utilitarian ini, negara tidak dapat lagi dipaksakan hanya sebagai kebanggaan ideologi. Negara harus berperan riil sebagai "barang" yang diperlukan dan bermanfaat secara ekonomi. Hal ini berarti harus dibuat suatu tindakan oleh penyelenggara negara sedemikian rupa, sehingga orang yang tidak bergabung di dalamnya secara ekonomi akan merugi. Bila "set" tindakan tersebut ditemukan dan berhasil dilaksanakan maka negara akan kuat "**dari dalam**" dan bukan paksaan.

KESIMPULAN

Jika titik ekstrim seperti kemerdekaan daerah-daerah tidak terjadi, maka sebenarnya terjadi manfaat bernegara yang besarnya digambarkan oleh titik E-1 sampai E-2 atau jika bentuk kedua persamaan 5.1 dan 5.2 positif. Manfaat bernegara ini dengan asumsi hedonistik adalah berupa kebanggaan negara besar dan mobilitas penuh barang, jasa dan SDM dibanding jika mereka berdiri sendiri. Pusat harus memberikan kompensasi atas bergabungnya daerah kaya ke dalam Indonesia yaitu berupa kebanggaan sebagai negara besar, di mana kebanggaan itu sendiri akan tercapai bila negara cukup bermutu dalam menegakkan atau melindungi hak asasi warganya, melindungi martabat dan milik mereka dengan penegakan hukum, demokrasi dan unsur-unsur negara bermutu lainnya.

Pusat yang sebenarnya tidak ada (kecuali negara ada) harus menciptakan produk baru berupa kontribusi dalam penyediaan barang

publik dari sarana-prasarana fisik, tentara, kepolisian dan hubungan luar negeri yang benar-benar memenuhi kebutuhan daerah karena mereka menjadi tidak efisien memproduksinya sendiri. Ini adalah tugas berat yang harus dilaksanakan pusat dan tidak dapat dipecahkan dengan diktatorial yang hasilnya kita saksikan dewasa ini.

Analisis di atas hanyalah mungkin dilakukan dengan jalan mengkuantifisir tuntutan daerah menjadi utiliti yang bagaimanapun bersifat hedonis sekuler. Jika tuntutan merdeka adalah tidak bersifat hedonis sekuler, seperti terabaikannya harga diri, masalah religiusitas, hak sejarah dan sebagainya maka pendekatan persentase pembagian manfaat bernegara dari sisi otonomi yang cenderung pada uang sebenarnya tidak memadai. Dengan kata lain analisis pembagian uang pusat daerah telah salah memodelkan realitas.

PUSTAKA

Blanflower, et. all. 1996. Wages, Profit and Rent Sharing. *Quarterly Journal of Economics* Vol. CXI No 1. 227 – 251.

Booth Alison, L. 1995. *The Economics of the Trade Union*. Cambridge University Press.

Card, David and Craig A Olson 1995. Bargaining Power, Strike Duration and Wage Outcome. *Journal of Labor Economics*, Vol 13. No. 1: 32-61.

Feldman, Allan M. 1980. *Welfare Economics and Social Choice Theory*. Kluwer: Nijhoff Pub.

Fisher, RC, 1996. *State and Local Public Finance*. Irwin.