

# MEWASPADAI TITIK LEMAH PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

Jati Waskito

Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Surakarta

## Abstract

*The concept of region autonomy today is a demand of change that should be carried out immediately. However, still there are weak points that may occur from the carry out of the region autonomy policy. This identification is needed since the decision of the carry out of the policy of region autonomy is a fundamental change by the nation existence as its guarantee. This article tries to identify the probability of the various weak points of the region autonomy concept. As the first hypothesis, the writer suggests that there are still many "subjects" of discussion that need analyzing, as the early detection of the region autonomy success as what we expect.*

**Keywords:** *region autonomy, existence, span of control, local accountability*

## PENDAHULUAN

Perubahan pada dasarnya menuntut diciptakannya sistem baru baik secara mikro maupun makro yang mengharuskan bangsa ini untuk terus belajar. Proses pembelajaran ini akan sangat menentukan untuk menghindari akibat fatal yang mungkin terjadi dengan taruhan eksistensi bangsa itu sendiri di masa yang akan datang.

Perubahan seringkali membawa ketidakpastian dan ketidakjelasan, bahaya maupun peluang. Perubahan terjadi secara terus menerus sehingga orang juga harus belajar secara berlanjut pula. Karena arus perubahan semakin cepat, maka tidak saja terus belajar, tetapi juga belajar yang semakin cepat pula. Tidak saja pada tingkat individu, tetapi kelompok, organisasi, komunitas, bahkan seluruh masyarakat

bangsa atau lebih luas lagi secara global. Dengan demikian, perubahan, pembaruan, perbaikan yang berkelanjutan, transformasi, pemberdayaan, mensyaratkan komitmen pada proses belajar secara berkelanjutan (Lafinus Lahur, 1997).

Satu bentuk perubahan yang saat ini kita hadapi adalah peluncuran kebijakan otonomi daerah yang proses sosialisasinya masih terus berlangsung sampai saat ini. Sebagian masyarakat beranggapan bahwa UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 mampu menjawab tuntutan otonomi yang kini makin nyaring terdengar. Tuntutan ini akan terus meningkat mengingat berkembangnya kesadaran bahwa pembangunan yang bersifat sentralistis tidak dapat diandalkan lagi dalam usaha mencapai sasaran pembangunan yang sesuai dengan kehendak rakyat (Silalahi, 2000). Sementara sebagian yang lain justru menganggap kedua UU tersebut sebagai sumber malapetaka bagi beberapa daerah tertentu dan bahkan bagi Indonesia.

Berbagai pendapat dan pandangan menyangkut UU No. 22 Tahun 1999 adalah bukti dari proses pembelajaran tersebut. Ada yang menganggap UU ini terlalu luas memberikan keleluasaan (*discretionary power*) pada daerah sehingga dikhawatirkan akan menimbulkan disintegrasi bangsa. UU tersebut juga dipandang akan sangat berpengaruh terhadap aspek keadilan dan pemerataan, dan aspek efisiensi yang beragam pada tiap daerah. Di samping itu, ada yang beranggapan pula bahwa keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah bukan hanya melibatkan kerja keras semua pihak tetapi juga kesiapan daerah-daerah, terutama yang menyangkut tentang perilaku elit daerah.

Berkenaan dengan beragamnya tanggapan tentang diberlakukannya UU otonomi daerah tersebut, secara sederhana artikel ini ditujukan untuk mengidentifikasi titik lemah yang mungkin dapat ditimbulkan dari pelaksanaan kebijakan otonomi daerah. Identifikasi ini diperlukan mengingat keputusan dilaksanakannya otonomi daerah adalah perubahan mendasar dengan eksistensi bangsa sebagai taruhannya.

## **BEBERAPA TITIK LEMAH KONSEP OTONOMI DAERAH**

### **Bahaya Disintegrasi Bangsa**

Perjalanan bangsa ini, terutama yang berkaitan dengan masalah politik, dan pemerintahan, tampaknya berkembang semakin rumit. Ada yang menganggap pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 yang terlalu luas memberi keleluasaan (*discretionary power*) kepada daerah dikhawatirkan akan menimbulkan pecahnya (disintegrasi) bangsa. Hal ini sangat dimungkinkan mengingat terkotak-kotaknya daerah yang satu dengan daerah yang lain sementara kendali pemerintah pusat yang lemah pada akhirnya akan membuat daerah yang merasa kuat akan memisahkan diri dari Negara Kesatuan RI. Kondisi faktual yang menyertai diluncurkannya UU No 22/1999 seperti konflik antar agama yang di Ambon, tuntutan merdeka rakyat Aceh yang didukung kekuatan bersenjata-GAM, keputusan merdeka OPM, dan terakhir Kongres Rakyat Riau-KRR dengan keputusan akhir memisahkan diri dari NKRI (meskipun dengan cara damai), semakin menambah keraguan apakah diberlakukannya UU ini tidak justru menjadi stimulan terjadinya disintegrasi seperti yang dikhawatirkan. Di lain pihak, krisis kepercayaan terhadap pemerintah sampai pada tingkat dikeluarkannya memorandum pada presiden menunjukkan betapa lemah legitimasi kekuasaan pusat yang ada saat ini.

Menurut Koswara (2000), perbedaan kepentingan antara kebebasan berotonomi dan memelihara terjaganya eksistensi negara serta persatuan dan kesatuan bangsa, biasanya timbul dari kekhawatiran akan terjadinya upaya pemisahan diri (separatisme) dari daerah apabila daerah diberi keleluasaan yang besar. Kekhawatiran ini sering tumbuh menjadi ajang konflik kepentingan antara pusat dan daerah yang sering berlarut-larut karena masing-masing meninjau dari perspektif yang berbeda. Perbedaan perspektif ini menjadi dilema yang berkepanjangan yang mendikotomikan antara pusat dan daerah, dan mendikotomikan antara sentralisasi dan desentralisasi.

Koswara (2000) menambahkan, tinjauan yang berbeda antara kepentingan pusat dan daerah ini karena dominasi peran pemerintah pusat terlalu kuat sehingga menekan dan mematikan inisiatif dan prakarsa daerah. Kondisi ini pada gilirannya akan memunculkan pola instruksi dan intervensi, serta kontrol pusat yang ketat. Sebaliknya, pandangan daerah yang semata-mata hanya melihat kepentingannya

tanpa memperhatikan kepentingan daerah lain dan kepentingan nasional secara keseluruhan, juga mengakibatkan konflik kepentingan tersebut.

Demikian pula di bidang politik, ditinjau dari perspektif pusat, pengaturan politik di daerah sudah dianggap longgar, namun sebaliknya daerah masih menganggap intervensi pusat masih terlalu jauh sehingga menghambat pelaksanaan otonomi daerah dan pengembangan demokrasi. Anhar Gonggong (2000) memberikan ilustrasi perbedaan ini, misalnya persoalan tatanan pemerintahan dan birokrasi yang saat ini penataannya terkesan serba tanggung, karena pelaksanaan otonomi daerah berdasar UU No. 22/1999 belum juga dapat dilaksanakan karena masih ada tarik menarik di antara pelbagai pihak. Sebagai, pengangkatan pejabat-pejabat pemerintah masih sering menjadi persoalan, karena tidak adanya kejelasan aturan pengangkatan pejabat di dalam struktur pemerintahan. Perbedaan perspektif yang sering muncul ini, semakin tajam dan mengarah kecemburuan daerah. Akibatnya timbul tuntutan-tuntutan atau gugatan daerah, yang pada gilirannya apabila ini terus berlarut-larut bukan mustahil akan menjurus pada disintegrasi bangsa.

### **Ketimpangan antar Daerah (52/55)**

Menurut Koswara (2000), dampak negatif yang mungkin timbul dari pelaksanaan otonomi daerah adalah peluang terjadinya kesenjangan antar daerah. Sumber daya alam dan kemampuan daerah yang tidak sama antara satu daerah dengan daerah lainnya, akan membawa pengaruh berupa laju pertumbuhan antar daerah yang tidak seimbang. Sehingga, sistem pengendalian nasional harus diupayakan sebagai upaya strategis dalam mengantisipasi kemungkinan munculnya egoisme dan arogansi daerah yang mengarah pada kepentingan daerah yang diutamakan, dibandingkan dengan kepentingan antar daerah, dan kepentingan nasional secara keseluruhan.

Dampak perubahan UU pelaksanaan otonomi daerah tersebut, bukan hanya menyangkut perubahan sistem dan struktur pemerintahan daerah, melainkan menyangkut kesiapan dan ketersediaan sumber daya manusia, baik secara kualitatif maupun kuantitatif yang akan menjadi motor penggerak jalannya pemerintahan yang kuat, efektif, efisien, dan memiliki akuntabilitas.

Aspek keadilan dan pemerataan dapat ditinjau dari hubungan interpersonal dan hubungan antar daerah. Menurut Raksaka Mahi (2000), secara interpersonal, menunjukkan apakah pendapatan antar individu atau kelompok anggota masyarakat sudah adil dan merata. Sementara itu pemerataan yang terjadi antar daerah, baik antar propinsi maupun antar kabupaten/kota. Secara interpersonal, data statistik menunjukkan perbedaan tingkat pendapatan antara kelompok "orang kaya", yang diwakili oleh para profesional, dan pengusaha di daerah dan kelompok "termiskin" (diwakili oleh buruh dan tani) semakin meningkat. Secara umum, salah satu faktor penyebabnya adalah karena kepemilikan faktor produksi kapital.

Kondisi ini tidak jauh berbeda dengan kesenjangan yang terjadi antar daerah yang terlihat semakin memburuk bila ditinjau dari berbagai indikator seperti pendapatan perkapita antar daerah, konsumsi perkapita antar daerah, maupun banyaknya penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan.

Raksaka Mahi (2000) menambahkan, dalam proses produksi antar daerah, seringkali terlihat peran penting kapital. Kapital disinyalir memberikan kontribusi sekitar 80 persen pada pembangunan daerah di Indonesia. Dengan demikian, antara gambaran individual maupun antar daerah tampak terjadi kecocokan, bahwa pemerataan yang tidak seimbang terjadi terutama karena faktor akumulasi modal yang berbeda. Daerah yang memiliki modal besar, akan relatif diuntungkan dalam melakukan proses produksi, sehingga pada gilirannya akan memperoleh pendapatan yang lebih besar daripada daerah yang lain. Dapatkah desentralisasi dan otonomi daerah memecahkan permasalahan ini ?

### **Format Otonomi Daerah Tidak Mencerminkan Keanekaragaman**

Menurut Koswara (2000), meskipun UU No. 22 Tahun 1999 telah diterapkan, namun format otonomi daerah yang disebut "daerah besar dan kecil" tetap menganut format lama. Misalnya, Daerah Tingkat I sebagai daerah otonom skala besar menjadi propinsi, dan Dati II Kabupaten dan Kotamadya menjadi Kabupaten dan Kodya masing-masing sebagai daerah otonom skala kecil. Walaupun dalam *konsiderans* UU ini ditonjolkan keanekaragaman yang harus diperha-

tikan, namun dalam pasal-pasal selanjutnya, UU ini masih menganut keseragaman dalam menentukan format daerah otonom.

Implikasinya, bagi daerah Kabupaten dan daerah Kota yang wilayahnya memiliki potensi ekonomi yang cukup kuat, maka laju pertumbuhan daerah dan kemandirian otonomi daerahnya, diharapkan akan lebih terjamin. Sebaliknya bagi daerah yang wilayah potensinya relatif kurang kuat, dikhawatirkan akan mendapat kesulitan dalam mengejar pertumbuhan ekonomi daerahnya, sehingga kemandirian ekonomi juga akan terhambat.

UU No. 22 tahun 1999 memungkinkan terjadinya dua kondisi: pertama, kemungkinan terjadinya penghapusan daerah otonom dan atau digabungkan dengan daerah otonom yang lain, apabila ternyata tidak dapat menyelenggarakan otonomi daerahnya. Kemungkinan ini nampaknya akan sulit mengingat pertimbangan politis psikologis dan kultural, karena daerah tersebut berarti akan dipandang sebagai suatu kemunduran. Kondisi kedua, yaitu kemungkinan pemekaran daerah otonom menjadi lebih dari satu daerah otonom, terutama pemekaran wilayah Kabupaten/Kota. Pemekaran ini kiranya akan riskan untuk dilakukan, kecuali yang memenuhi syarat jika ditinjau dari *span of control*.

### **Perluasan Wewenang Daerah Versus Wewenang Elit Daerah**

Diluncurkannya dua paket pelaksanaan otonomi daerah, menjanjikan sejumlah harapan sekaligus tantangan bagi pemerintah daerah. Alasannya, dengan ditetapkannya UU tersebut secara teoritis akan tercipta perluasan wewenang pemerintah daerah –*local accountability*, yakni kemampuan daerah dalam mempraktikkan hak-hak masyarakatnya. Namun di sisi lain, perlu dipahami bahwa perluasan otonomi daerah mungkin membuka peluang bai semakin terkonsentrasinya kekuasaan ditangan *local state actor* (birokrat dan politisi daerah). Ini merupakan salah satu bahaya yang harus dicermati (Syarif Hidayat, 2000). Bila kecenderungan ini terjadi, maka masih terlalu dini untuk berharap bahwa pelaksanaan otonomi daerah akan membuka peluang bagi munculnya *local accountability*.

Sebagaimana pendapat Mouzelis (Syarif Hidayat, 2000), bahwa organisasi terdiri dari individu yang memiliki tata nilai pribadi, ekspektasi, dan pola perilaku tersendiri. Fenomena yang tidak dapat

dihindari adalah tercapainya tujuan individu. Dengan demikian setiap keputusan atau kebijakan yang diambil oleh organisasi, pada hakekatnya merupakan kompromi dari suatu perjuangan untuk mewujudkan pencapaian tujuan organisasi dan individu.

Teori yang diambil dari studi perilaku organisasi di atas, jika diaplikasikan pada penerapan otonomi daerah adalah, bahwa untuk mendapatkan pemahaman yang baik tentang realitas otonomi daerah, hendaknya perlu diperhatikan kemampuan elit daerah untuk melakukan otonomi pilihan, dan mengamati dampaknya baik pada tingkat pengambilan keputusan maupun implementasinya.

Implementasi otonomi daerah, pasti akan diwarnai dengan tawar-menawar dan koalisi antara elite lokal dengan aktor-aktor tertentu dalam masyarakat. Walaupun secara legal formal kebijakan otonomi daerah banyak dipengaruhi oleh pusat, namun pada tingkat pelaksanaan, banyak ditentukan oleh elit daerah, tujuan yang mereka rumuskan, dan cara-cara terbaik untuk pencapaian tujuan tersebut. Elit lokal di daerah memiliki kemampuan untuk melakukan *autonomous choice* karena memiliki akses untuk mengakumulasi *political resources*, di antaranya adalah: (1) ketrampilan dalam menafsir ulang berbagai kebijakan formal yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat; (2) pengasaan atas berbagai permasalahan yang ada di daerah; (3) aliansi dengan kelompok-kelompok tertentu di dalam masyarakat (termasuk di dalamnya dengan tokoh-tokoh masyarakat), serta hubungan pribadi dengan elit-elit di pusat (Syarif Hidayat, 2000).

Sumber daya politik yang pertama dan kedua dapat terjadi karena ada suatu prakondisi yang mendukung, yakni sering terjadinya ketidakjelasan dan tumpang tindih di antara kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Sumberdaya politik yang ketiga dikondisikan oleh dominannya pola Birokrasi *Patrimonial* yang dapat dipahami mengingat bahwa proses politik lebih dititikberatkan pada bentuk perjuangan kepentingan diantara individu elite, antar *musuh* dan kroni, yang bertujuan untuk mempengaruhi pucuk pimpinan pemerintahan dalam mendistribusikan hasil yang diperoleh.

## PENUTUP

Akhirnya, untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam tentang realitas otonomi daerah, semua pihak hendaknya menaruh perha-

tian pada titik lemah yang mungkin terjadi. Bahaya disintegrasi bangsa, ketimpangan antar daerah, konsep keragaman, dan perilaku elit daerah adalah beberapa indikasi titik lemah yang dapat diungkap dalam artikel ini. Kiranya masih banyak titik lemah lain yang dapat dianalisis, sebagai deteksi dini keberhasilan otonomi daerah yang kita idam-idamkan.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Gonggong A., "Pilihan Jalan Simpang Antara Negara Kesatuan atau Federal: Penglihatan Sejarah dan Keamanan," *Analisis CSIS Tahun XXIX. 2000.*
- Koswara E., "Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999": Suatu Telaah Menyangkut Kebijakan, Pelaksanaan dan Kompleksitasnya, *Analisis CSIS Tahun XXIX. 2000.*
- Silalahi P. R., "Implikasi Kebijakan Ekonomi Pemerintah Pusat dan Pembangunan Ekonomi di Daerah", *Analisis CSIS Tahun XXIX. 2000.*
- Lahur R., Makna Perubahan Terhadap Kehidupan Masyarakat Bangsa, *Analisis CSIS Tahun XXIX. 2000.*
- Mahi R., "Prospek Desentralisasi di Indonesia Ditinjau dari Segi Pemerataan Antar Daerah dan Peningkatan Efisiensi", *Analisis CSIS Tahun XXIX. 2000.*
- Hidayat S., "Dilema Otonomi Daerah: Perluasan Wewenang Daerah vs. Wewenang Elite Daerah", *Analisis CSIS Tahun XXIX. 2000.*