

OTONOMI DAERAH DALAM KERANGKA SUMBER DAYA MANUSIA: DI ANTARA HARAPAN DAN KENYATAAN *

Oleh: DZUNUWANUS GHULAM MANAR**

A. PENDAHULUAN

Otonomi daerah menjadi sesuatu yang disakralkan pasca reformasi 1998. Banyaknya perdebatan seputar otonomi daerah sebagai manifestasi dari desentralisasi kekuasaan pemerintahan mendorong pemerintah untuk secara sungguh-sungguh merealisasikan konsep otonomi daerah secara jujur, penuh kerelaan dan konsekwen mengingat wacana dan konsep otonomi daerah memiliki sejarah yang sangat panjang seiring berdirinya republik ini.

Merunut aspek yuridis formal, sejak pertama kali muncul dalam UU No. 1 tahun 1945 sampai dengan UU No. 5 tahun 1974, semangat otonomi daerah sudah kelihatan dan menjadi dasar hukum pelaksanaan pemerintahan di daerah. Hanya saja semangat para penyelenggara pemerintahan masih jauh dari idealisme konsep otonomi daerah itu sendiri. Bahasa yang digunakan pun belum seringkas dan selugas otonomi daerah, masih seputar bagaimana mengatur urusan rumah tangga¹.

Memburuknya implementasi dari regulasi-regulasi di atas berdampak kepada upaya untuk melakukan rekonstruksi dan reformasi atas segenap aturan-aturan yang tidak akan pernah bisa terealisasi tersebut. “Pemberontakan” ataupun tarik-ulur kewenangan yang tidak pernah berhenti antara pusat (baca: Jakarta) dengan daerah memicu para praktisi dan analis pemerintahan membuat sebuah formulasi regulasi baru yang diharapkan dapat benar-benar mengakomodasikan kepentingan-kepentingan daerah secara lebih proporsional. Peninjauan kembali atas kerangka hubungan pusat-daerah menjadi sebuah kewajiban yang tidak dapat ditunda-tunda lagi seiring dengan berhembusnya angin reformasi 1998.

* Disampaikan pada *Studium General 2008* Himpunan Mahasiswa Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Diponegoro, Semarang, 18 November 2008.

** Alumni Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Diponegoro angkatan 1995 dan sekarang mengajar di almamaternya.

¹ BN Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita Perkembangan Otda, Sejak Zaman Kolonial sampai Saat Ini* (Jakarta: Pustaka Sinar harapan, 2005) : 43-45

Munculnya UU No. 22/1999 dan 25/1999 yang disempurnakan dengan UU No. 32/2004 dan 33/2004 mengenai Pemerintah Daerah merupakan jawaban atas berbagai pertanyaan seputar rekonstruksi hubungan pusat-daerah. Produk-produk hukum tersebut menjadi suatu formulasi yang akan memberi warna baru dalam upaya memperbaiki hubungan pusat daerah sebagaimana dijabarkan oleh Pratikno (2003) antara lain:

1. Mengubah simbolisasi pada nama daerah otonom dengan dihapuskannya istilah Daerah Tingkat (Dati) I dan II dan digantikan dengan istilah yang lebih netral yakni propinsi, kabupaten dan kota. Hal ini juga untuk menghindari citra bahwa Dati I lebih tinggi dan lebih berkuasa dibandingkan Dati II.
2. Melepaskan intervensi yang kuat pada kabupaten dan kota, sehingga tidak terjadi rangkap jabatan sebagai kepala daerah otonom (*local self-government*) dan kepala wilayah administratif (*field administration*).
3. Pemilihan bupati dan walikota secara mandiri dan jauh dari campur tangan propinsi maupun pusat.
4. Mengenalkan Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat desa.
5. Memberikan keleluasaan kewenangan bidang pemerintahan kepada daerah otonom selain politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, fiskal dan moneter, agama serta 'kewenangan bidang lain'.
6. Kewajiban bagi pemerintah pusat untuk memberikan alokasi anggaran kepada daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) yang besarnya sekurang-kurangnya 25 % dari penerimaan dalam negeri APBN.
7. Semangat pemerataan antar-daerah melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) serta Dana Darurat yang besarnya sesuai dengan kondisi keuangan tahunan².

Sungguhpun demikian, selama kurun waktu hampir satu dasa warsa pelaksanaan otonomi daerah pasca reformasi 1998, masih saja ditemui kesenjangan posisi, kewenangan dan tanggung jawab serta implementasi dari regulasi-regulasi yang telah ditetapkan. Sebagai contoh, "bidang kewenangan lain" sebagaimana disebutkan dalam undang-undang yang ada masih saja memberikan peluang multi tafsir serta peran yang lebih besar bagi pemerintah

² Pratikno, "Desentralisasi: Pilihan yang Tidak Pernah Final," dalam Abdul Gaffar Karim (ed.) Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2003): 42-45.

pusat untuk mengendalikan pemerintah daerah melalui proses perencanaan dan anggaran yang masih bercorak Jakarta sentris.

Hal ini seolah menjadi *bargaining* yang cukup kuat bagi pusat untuk menentukan hitam putih pelaksanaan otonomi daerah. Apalagi melihat selama ini corak sentralistik yang sedemikian kuat berakar pada orde baru serta sejarah kerajaan-kerajaan besar di Indonesia yang dikuatkan dengan strategi pemerintah kolonial Belanda untuk tetap mengenyam manisnya sumber-sumber daya Indonesia, corak sentralistik mejadi sangat kental dan sulit dihilangkan. Puncak dari sentralistik ini bisa dikatakan adalah orde baru, namun melihat dari sejarah pola hubungan ini sudah muncul sejak jaman Majapahit, kolonial Belanda dan Jepang dengan pola yang lebih rigid. Hal ini terus dilestariakn oleh penguasa mengingat sentralistik memberikan kemudahan pengendalian dan pengawasan atas daerah-daerah yang ada di bawahnya.

Berangkat dari kenyataan-kenyataan tersebut, tulisan ini berusaha untuk menelaah kembali makna otonomi daerah, baik sebagai sebuah konsep maupun sebagai sebuah sistem yang dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang berlaku khususnya berkaitan dengan aspek sumber daya manusia. Selanjutnya akan coba disodorkan alternatif pemikiran yang relevan sebagai upaya memperbaiki pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

B. OTONOMI DAERAH: SEBUAH HARAPAN

Otonomi daerah lahir sebagai sebuah gagasan yang menarik sebagai bentuk koreksi atas corak pemerintahan dan hubungan antara pusat-daerah yang sentralistik, eksploitatif serta jauh dari nilai-nilai demokrasi yang saat ini menjadi *mainstream* sistem politik yang berlaku di dunia.

Konsep awal otonomi daerah muncul pada tahun 1903 melalui undang-undang desentralisasi di bawah pemerintah kolonial Belanda yang diperluas dengan *Bestuursher Vormingswet* 1922 yang mana otonomi dititikberatkan pada dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan³. Dewan-dewan daerah sebagai representasi dari lembaga legislatif juga telah ada namun proses rekrutmennya tidak melalui pemilihan umum, berdasarkan kriteria tertentu (pajak dan tingkat pendidikan) serta model pengangkatan lembaga di atasnya.

³ BN Marbun, op. cit., 40-41

Oleh karena itu dapat dipahami bahwa dalam praktiknya otonomi daerah masih jauh panggang dari pada api, sangat berbeda di dalam implementasinya. Corak pemerintahan yang sentralistik telah memberikan ruang bagi penguasa dan pemerintah pusat untuk berperan secara dominan sebagaimana yang secara sengaja ditekankan oleh rejim.

Pemerintah orde baru yang lahir sebagai akibat dari konflik antara liberal-kapitalis dan komunis internasional serta nasionalis dan agama melawan komunis di dalam negeri juga tertarik untuk menawarkan alternatif solusi atas pelaksanaan otonomi daerah yang tak kunjung menggembirakan, alih-alih malah menimbulkan potensi separatisme. Undang-undang No. 5/1974 lahir sebagai jawaban pemerintah orde baru di bawah Jendral Suharto untuk menata ulang konsep hubungan pusat-daerah agar menjadi lebih dinamis. Namun demikian dalam praktiknya lagi-lagi dominasi pemerintah pusat sangat terasa dengan beberapa model dan metode penyelenggaraan pemerintahan yang dipraktikkan justru berlawanan dengan semangat UU 5/1974 itu sendiri. Misalnya pembagian kewenangan yang tidak begitu jelas antara pusat-daerah dengan adanya klausul ... *wewenang atau urusan yang tidak diserahkan berarti tetap wewenang pusat*. Atau juga posisi kepala daerah yang lebih kuat daripada DPRD serta terstruktur hierarkhis dengan pemerintah pusat.

Berkaitan dengan hal tersebut, para reformis yang dimotori oleh para cendekiawan (pakar politik maupun tata negara) mencoba melakukan formulasi ulang, merekonstruksi UU No. 5/1974. Pendapat pertama menyatakan bahwa pelaksanaan undang-undang tersebut belum konsisten sehingga perlu dibentuk percontohan otonomi di satu daerah tingkat II di masing-masing propinsi. Keengganan pemerintah pusat mendelegasikan wewenang kepada daerah sangat berlebihan, sebaliknya corak sentralistik yang sedemikian lama terbentuk menjadikan pemerintah daerah tidak berani untuk mengoreksi penyimpangan yang terjadi. Pendapat kedua, menginginkan agar undang-undang tersebut diganti sama sekali karena tidak relevan⁴.

Konsep otonomi daerah yang dimunculkan melalui UU No. 22/1999 memiliki substansi otonomi yang lebih jelas di dalam kerangka negara yang demokratis (selama ini orde baru lebih dikenal dengan rejim yang otoriter, demokrasi prosedural daripada substantif) dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut :

⁴ Ryaas Rasyid, "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa depannya" dalam Syamsuddin Harris (ed.) Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Jakarta: LIPI Press, 2005): 3

1. Redistribusi kekuasaan

Mengembalikan kewenangan pemerintah daerah yang dapat mengatur pemerintahannya sendiri ini dilakukan sebagai jawaban atas pertanyaan sentralisasi yang begitu kuat pada level pemerintah pusat.

2. Pemberdayaan komunitas dan pemerintahan daerah

Proses redistribusi kekuasaan diikuti secara nyata dengan penyerahan urusan-urusan kepada pemerintah daerah seperti pengelolaan SDA, serta urusan lain sebagaimana digariskan dalam UU.

3. Efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan

Dengan ditempuhnya langkah-langkah tersebut di atas maka diharapkan dapat menciptakan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, terjadi distribusi urusan dan kewenangan yang jelas sesuai dengan porsi dan kapasitasnya.

Harapan-harapan tersebut muncul seiring dengan proses reformasi 1998 yang berupaya melakukan koreksi atas berbagai praktik penyimpangan pemerintahan, khususnya KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) yang sangat marak semasa pemerintahan Suharto. Diharapkan undang-undang mengenai pemerintah daerah yang muncul pasca reformasi dapat memberikan jawaban dan penyelesaian konkret atas pasang surut hubungan pusat-daerah yang selama ini sangat merugikan daerah.

C. OTONOMI DAERAH DALAM KENYATAAN

Sepanjang pelaksanaan undang-undang mengenai pemerintah daerah mulai 1999 yang disempurnakan dengan UU No. 32/2004 serta nyata-nyata masih muncul praktik-praktik penyimpangan maupun pelaksanaan yang kontra produktif dengan semangat regulasi itu sendiri. Paling tidak hal tersebut dapat terekam di dalam fakta-fakta sebagai berikut:

1. Bagi-bagi kekuasaan/semua “merasa” berkuasa

UU No. 22/1999 ditengarai telah mendorong terciptanya *executive heavy*, yang mana, tidak ada sinergi di antara penyelenggara pemerintahan di daerah. Upaya untuk memberikan keseimbangan kekuasaan kepada legislatif berlanjut menjadi dominasi legislatif atas eksekutif, sehingga merasa satu berkuasa atas lainnya.

2. Pemasangan kreatifitas berkaitan dengan manajemen keuangan dan pengawasannya

Masih saja pemerintah pusat memegang kendali atas perencanaan dan anggaran melalui mekanisme DAU, DAK, hibah dan bantuan, baik APBN maupun asing. Mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan masih simpang siur antara BPK maupun BPKP di level pusat.

3. Tarik ulur urusan-urusan pemerintahan

Masih saja terjadi tarik-ulur dalam urusan pemerintahan seperti menyangkut redistribusi pajak (PKB dan BBN di tingkat provinsi), serta hal-hal yang sifatnya antar wilayah, misalnya menyangkut jalan raya, sungai, wilayah perairan. Muncul kecenderungan ego sektoral antar pemerintah daerah

D. SEBUAH ALTERNATIF UNTUK TATA PEMERINTAHAN YANG LEBIH BAIK

Muncul sebuah pertanyaan mendasar, sebenarnya siapa yang menginginkan adanya otonomi? Adalah hal yang sangat kontradiktif manakala otonomi diklaim sebagai kehendak rakyat namun dalam praktiknya yang terlibat adalah para elite-elite daerah yang berseteru memperebutkan kekuasaan dan sumber daya daerah bagi kepentingan golongan atau kelompok masing-masing. Apakah benar bahwa rakyat, sebagai pemegang kedaulatan di republik ini, benar-benar menghendaki adanya otonomi? Atau dengan kata lain apakah otonomi benar-benar menjadi alat untuk mencapai tujuan bersama, kesejahteraan umum sebagaimana termaktub di dalam Pembukaan UUD 1945?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut bukan bermaksud untuk mendekonstruksi otonomi sebagai sebuah prasyarat negara modern yang menganut paham demokrasi ataupun mengembalikan ke titik nol dengan asumsi bahwa otonomi tidak bermakna apapun selain dekadensi moralitas dalam politik maupun turunnya tingkat kesejahteraan rakyat. Namun untuk dapat menemukan kembali hakekat otonomi perlu kiranya kembali kepada falsafah tentang otonomi itu sendiri: apa, mengapa, siapa, di mana, kapan dan bagaimana otonomi itu dilaksanakan. Terlebih beberapa pemerintah daerah juga berhasil melakukan inovasi-inovasi sebagai akibat dari proses pelaksanaan otonomi daerah.

Tentulah, mereka yang ada di belakang praktik-praktik terbaik tata pemerintahan dalam otonomi daerah adalah figur-figur mumpuni yang mampu mentransformasikan nilai dan semangat otonomi daerah ke dalam konsep-konsep dan regulasi yang membumi. Dengan kata lain, sumber daya manusia

sebagai tulang punggung pelaksana memiliki peran yang sangat penting daripada sekedar sekumpulan peraturan. Bahkan dalam Penjelasan UUD 1945 dijelaskan bahwa semangat dari para penyelenggara negara sangatlah penting untuk dapat menyelenggarakan aturan-aturan pokok yang ada pada undang-undang⁵.

Faktor sumber daya manusia menjadi sangat penting mengingat faktor inilah yang menentukan bagaimana sebuah konsep, cita-cita dan idealisme dapat diejawantahkan. Sumber daya manusia, lengkap dengan budaya, nilai dan perilakunya berhasil memberikan corak yang berbeda-beda atas sebuah konsep. Hasil penelitian di lima negara (Amerika Serikat, Inggris, Jerman, Italia dan Meksiko) mengenai budaya politik dalam demokrasi yang dilakukan oleh Gabriel Almond dan Sidney Verba (1963) dan tertuang dalam buku *The Civic Culture*, memberikan argumen yang kuat bahwa individu dengan perilakunya sangat berperan pada partisipasi dalam proses politik. Dari perilaku individu ini dapat ditemukan pola-pola yang dapat dipakai sebagai generalisasi atas sikap dan persepsi individu mengenai suatu hal. Buku ini juga menjelaskan mengapa proses transformasi nilai-nilai demokrasi dari negara Barat kepada negara-negara berkembang menemui banyak kendala. Secara konseptual, para pemimpin negara-negara berkembang dapat memahami dan mengerti bahwa ide-ide dasar demokrasi (kebebasan dan kesamaan individu dalam berpartisipasi untuk urusan pemerintahan), namun dalam praktiknya cara-cara mereka mengambil keputusan dan memperlakukan warga negaranya berdasarkan nilai-nilai yang telah mereka yakini, sangat bertolak belakang dengan pemahaman konsep demokrasi itu sendiri⁶.

Referensi inilah yang dapat menjadi argumen atas pemahaman dan praktik sebuah konsep politik, otonomi daerah misalnya, sebagai sebuah konsep yang konstruktif seperti upaya pemerintah pusat membebaskan diri dari urusan-urusan domestik untuk berfokus kepada perencanaan dan perumusan kebijakan makro nasional, simbol **TRUST** dari pemerintah pusat kepada daerah, serta inisiasi membuka kreatifitas daerah dalam menemukan solusi atas masalah-masalah bersama bukannya sebaliknya sebagai konsep yang menakutkan yang menebarkan wacana disintegrasi nasional, primordialisme, pengkavelingan laut, serta dikotomi daerah kaya-miskin⁷.

Dengan demikian sebenarnya secara mendasar dibutuhkan ahli-ahli politik/pemerintahan yang memahami substansi, filosofi serta argumentasi

⁵ Undang-undang Dasar 1945 dan Amandemennya, Nuansa Aulia, Bandung 2006: 46-47

⁶ Gabriel A. Almond dan Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (California: Sage Publications, 1989): 3-4

⁷ Ryaas Rasyid, *op.cit.*, 8-21

dari otonomi daerah sehingga dapat menjelaskannya kepada *stakeholders* dan masyarakat serta meyakinkan secara proporsional mengenai pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri. Orang-orang tersebut bisa duduk di dalam pemerintahan sebagai teknokrat, di perguruan tinggi yang melakukan ikhtiar secara terus menerus melalui penelitian-penelitian, aktivis di LSM yang menjadi mitra pemerintah dalam mengawal otonomi daerah itu sendiri mewujudkan secara berkesinambungan dan berkeadilan, atau juga insan pers yang mengambil peran sebagai katalis manakala disparitas terjadi antara konsep/harapan dan kenyataan.

Peran-peran inilah yang dapat mendorong dan menyokong sehingga konsep otonomi daerah dapat membumi, mendekatkan pelayanan pemerintah kepada rakyat serta di lain pihak membuka ruang partisipasi masyarakat pada tataran lokal; peran menjembatani konsep-konsep yang menguntungkan dari otonomi daerah ke dalam praktik-praktik yang nyata. Hal ini sangat penting sebagai langkah awal melakukan inisiasi partisipasi di negara yang tidak memiliki sejarah partisipasi dari warga negaranya⁸. Sudah barang tentu untuk dapat mengemban peran-peran tersebut dibutuhkan bekal yang cukup secara akademis, rasional-logis, idealis maupun filosofis yang ditunjang dengan kemampuan-kemampuan lunak (*soft skills*) berkaitan dengan berhubungan dengan manusia lain (berpendapat, meyakinkan orang lain, bekerjasama). Pada negara-negara maju hal ini sudah dirintis melalui pelajaran *civic/kewarganegaraan*, sehingga individu sebagai warga negara mengetahui hak dan kewajibannya serta dapat mempraktikkannya dalam kehidupan sehari-hari.

Dengan demikian, sumber daya manusia merupakan kata kunci untuk mewujudkan harapan otonomi daerah menjadi kenyataan yang menguntungkan bagi semua pihak. Pada sisi pemerintah dapat mewujudkan menjadi teknokrat yang komit kepada kepentingan rakyat, sebaliknya pada sisi rakyat muncul partisipasi yang besar atas berbagai program dan kegiatan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Sektor lain yang dapat mengisi kekosongan di antara pemerintah dan rakyat adalah sektor aktivis yang bergerak secara independen dalam hal kepentingan, untuk menjadikan dirinya sebagai jembatan kepentingan pemerintah dan rakyat. Sinergi peran sumber daya manusia ini yang pada akhirnya akan menentukan berhasil, sukses dan tidaknya otonomi yang telah dicita-citakan sejak republik ini berdiri.

⁸ Richard Seymour dan Sarah Turner, "Otonomi Daerah: Indonesia's Decentralisation Experiment," *New Zealand Journal of Asian Studies* Vol. 4 No. 2 (2002): 48

E. PROSPEK JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN

Kompetensi keilmuan yang dimiliki oleh mahasiswa dan alumni Jurusan Ilmu Pemerintahan/Politik sangat relevan untuk dapat mengisi peran-peran yang telah disebutkan di atas. Menggunakan pendekatan Tansey (1973) berkaitan dengan pendekatan-pendekatan dalam politik dapat dikategorikan ke dalam 3 golongan⁹. Golongan pertama mewakili golongan tradisional yang mendasarkan pada pendekatan institusi, sejarah dan filsafat. Menggunakan analisis-analisis yang kuat dari 3 hal tersebut terbuka peluang untuk menjadi pengamat politik, dosen, guru (PKN), penggiat kelompok studi atau bergabung dengan kelompok “*think-tank*”, jurnalis dan PNS. Golongan kedua adalah golongan Ilmu Sosial yang fungsionalis, ekonomis dan mendasarkan kepada sistem (budaya politik, pasar, umpan balik). Peluang kerja yang cocok adalah aktivis partai, lembaga/pusat kajian strategis, peneliti, *broker* politik, *event organizer* politik, konsultan politik, analisis kebijakan, kolumnis, lobby, komisi-komisi dan wartawan. Sedangkan golongan ketiga adalah radikal yang mengusung pemikiran-pemikiran kritis. Mereka yang masuk kelompok ini sangat cocok sebagai aktivis, baik yang bergerak sendiri maupun bersama dengan lembaga, penggiat program-program kemasyarakatan non-pemerintah, demonstran, “provokator”, agitator dan *sparring partner* pemerintah.

F. PENUTUP

Demikian sekelumit ide mengenai otonomi daerah relevansinya dengan sumber daya manusia. Sepanjang manusia terus saja bergulat dengan urusan-urusan bersama (berbangsa dan bermasyarakat) selalu saja ada tempat bagi insan-insan yang *melek* secara politik, memiliki pengetahuan dan pemahaman yang memadai mengenai urusan politik dan pemerintahan serta ditunjang oleh kemampuan berinteraksi dengan manusia lain. Lebih daripada itu, nilai yang dimiliki sebagai seorang individu yang akan menentukan posisi dan perspektifnya yang akan berpengaruh kepada masa depan dirinya maupun lingkungannya, apakah memilih di kanan dan tengah yang cukup mapan dan aman, ataukah di sebelah kiri yang penuh resiko dan halangan. Sudah menjadi kewajiban kita untuk memilih dan menjalankannya secara konsisten dan konsekwen. *Wallahu’alam bishawab*.

⁹ Stephen D. Tansey dan Nigel Jackson, *Politics: The Basics* (Wolverhampton: Routledge, 2008): 8-12

