

Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi

Wasisto Raharjo Jati

Universitas Gadjah Mada FK. Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jalan Sosio Justisia No.2 Bulaksumur Yogyakarta-55281
Email: wasisto.raharjo.jati@gmail.ugm.ac.id

Naskah diterima: 03/11/2012 revisi: 05/11/2012 disetujui: 08/11/2012

Abstrak

Studi ini bertujuan untuk menganalisis trajektori kebijakan otonomi daerah di Indonesia. Terdapat dua hal penting dalam mendiskusikan otonomi daerah di Indonesia. *Pertama*, dilema antara desentralisasi atau sentralisasi sebagai paradigma mendasar dalam kebijakan otonomi daerah. *Kedua*, otonomi daerah justru mendirikan rezim oligarki, primordialisme, maupun politik klientelisme. Penerapan otonomi daerah telah menjadi permasalahan baru bagi Indonesia yang mengadopsi sistem negara kesatuan. Otonomi daerah paska era Orde Baru bertujuan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan demokrasi lokal justru dibajak oleh kepentingan kaum elite. Dengan kata lain, otonomi daerah lebih berpihak kepada elite daripada masyarakat.

Kata kunci : Otonomi Daerah, Sentralisasi, dan Desentralisasi

Abstract

This study aimed to analyze trajectory of regional autonomy in Indonesia. There are two important things in discussing about regional autonomy in Indonesia. Firstly, dilemma between decentralization or centralization as basic paradigm in the policy of regional autonomy. Secondly, regional autonomy just creates oligarchy regime, primordialism, and politic of clientelism. Implementation of regional autonomy has been became new problems for Indonesia which adopted unitary state system. Regional autonomy in post New-Order era intended to enhancing participation of society in development project and local democracy was hijacked by many interest from elite. In other words, regional autonomy more aligned to elite rather than the people.

Keywords : regional autonomy, centralization, and decentralization

LATAR BELAKANG MASALAH

Paradigma yang dibangun dalam proses implementasi kebijakan desentralisasi berupa otonomi daerah dan pemekaran wilayah di Indonesia selalu berubah-ubah sebagai sebuah pola 'zigzag' antara desentralisasi dan sentralisasi. Hal tersebut dapat kita simak dari penjabaran dasar filosofis yang terdapat dalam UU Pemerintahan Daerah sejak era kolonialisme hingga republik. Tercatat sejak era kolonialisme, terdapat tiga UU dominan yakni *Decentralisatiewet 1930*, *Wet op de Bestuurshervorming (Stb 1922 / 216)*, dan *Osamuseirei No. 27 Tahun 1942*. Sedangkan dalam masa republik, terdapat 6 buah UU Pemerintahan Daerah: UU No 1/1945, UU No.22/1948, UU No. 1/1 957, UU No. 18/1965, UU No. 5/1974, UU No. 22/1999, dan terakhir UU No. 32/2004.

Dari sekian UU Pemerintahan Daerah tersebut, terdapat tiga paradigma otonomi daerah yang dominan dalam membaca substansi pokok pengaturan daerah oleh negara yakni sentralistik, federalistik, maupun campuran. Ketiga paradigma tersebut disesuaikan dengan konstelasi sosial-politik yang berkembang saat itu dimana karakteristik rezim pemerintah pusat turut mempengaruhi cara pandang pusat terhadap daerah. Pada masa kolonialisme, paradigma yang dominan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah adalah sentralistik. Pola tersebut digunakan untuk meningkatkan konsolidasi kekuasaan pemerintahan kolonial dan juga memudahkan proses eksploitasi dan mobilisasi sumber daya ekonomi yang berada di daerah. Sementara, formulasi dalam implementasi otonomi daerah dalam masa republik sendiri sangat eksperimental dan temporer sehingga kini belum dapat dicapai konsensus bersama dalam merumuskan desain otonomi daerah yang ideal bagi pemerintahan daerah di Indonesia. Implikasinya dapat kita lihat dari berbagai macam gugatan konstitusi yang masuk seperti 010/PUU-I/2003 dan 016/PUU-III/2005 yang menyoal mengenai kontestasi identitas daerah yang diperjuangkan dalam perumusan daerah otonom baru, 070/PUU-II/2004 mengenai dana perimbangan daerah, maupun 11/PUU-VI/2008 tentang status eksklusifitas melekat pada DKI Jakarta sebagai ibukota negara yang berbeda dengan daerah otonom lainnya yang umumnya seragam. Perbedaan antara daerah otonom tersebut memberikan multiinterpretasi tentang makna hakiki dari implementasi otonomi daerah yakni apa yang dimaksudkan dengan otonomi daerah? apakah otonomi daerah itu bermaksud semakin merekatkan integrasi kebangsaan sekaligus

juga memperkuat proses *nation-building* ataukah justru memecah belah negara kesatuan karena daerah memiliki kewenangan tersendiri yang berbeda dengan pusat.

Ketiadaan konsensus bersama dalam menentukan paradigma yang ideal dalam implementasi otonomi daerah tersebut telah memicu berbagai pergolakan di daerah yang tidak puas dengan kebijakan pengaturan daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Daerah merasa hanya dijadikan objek kekuasaan dari pemerintah pusat sedangkan pusat menilai bahwa daerah telah membebani anggaran negara dengan semakin membengkaknya dana perimbangan yang nominalnya kian membesar dalam setiap tahun anggaran. Dalam berbagai ragam kompleksitas otonomi daerah yang terjadi di aras lokal, faktor dominan yang mendasari terbentuknya daerah otonom baru (DOB) adalah primordialisme dan sekat etnisitas begitu melekat yang kemudian tereskalasi dalam berbagai bidang terutama menyangkut ekonomi dan politik.

Tulisan akan mengupas lebih lanjut mengenai bagaimana implikasi yang ditimbulkan dari inkonsistensi paradigma dalam penerapan otonomi daerah dan pemekaran wilayah terhadap hubungan pusat-daerah di Indonesia. Menurut hemat penulis, hal tersebut menjadi urgen dan signifikan untuk dikaji mengingat berbagai permasalahan terhadap desain implementasi otonomi daerah di aras lokal bersumber pada rancang bangun filosofis paradigma yang hendak dijabarkan. Selama ini, pusat menganggap daerah sebagai objek pasif dalam otonomi daerah karena pusat menilai sebagai pemberi hak otonomi dan daerah sebagai penerima kewajiban otonomi dalam paradigma yang berkembang selama ini. Hal itu kemudian menimbulkan persepsi bahwa otonomi daerah yang berjalan sekarang ini hanya setengah hati karena pusat tidak bersungguh-sungguh menjadikan daerah sebagai daerah otonom. Adapun pembahasan dalam tulisan ini akan dibagi dalam beberapa bagian. *Pertama*, menjelaskan mengenai makna hakiki otonomi dalam paradigma otonomi daerah. *Kedua*, menganalisis lebih lanjut mengenai pengaruh paradigma otonomi daerah terhadap hubungan pusat dan daerah dalam setiap UU Pemerintahan Daerah di Indonesia. *Ketiga*, Analisis komparatif terhadap UU No.22/1999 dengan UU No.32/2004 yang dianggap sebagai UU Pemerintahan Daerah peralihan sistem dari sentralisasi menuju desentralisasi. *Keempat*, kesimpulan mengenai prospek kedepan mengenai paradigma otonomi daerah di Indonesia.

MAKNA HAKIKI “OTONOMI” DALAM OTONOMI DAERAH

Apa yang dimaksudkan dengan Otonomi? Otonomi dalam pengertian politik diartikan sebagai hak mengatur sendiri kepentingan intern daerah atau organisasinya menurut hukum sendiri¹. Definisi tersebut memberikan pengertian bahwa otonomi sendiri berkaitan sebagai bentuk keleluasaan untuk mengatur masalah intern tanpa diintervensi oleh pihak lain dengan kata lain apabila dikaitkan dengan kata daerah maka otonomi daerah sendiri berarti pemerintahan sendiri.

Konteks pemerintahan sendiri dalam pembahasan otonomi daerah perlu ditempatkan pada koridor yang tepat. Hal ini dikarenakan implementasi kebijakan otonomi daerah sendiri bersinggungan erat dengan paradigma sistem pemerintahan negara yang dianut. Apakah sistem negara tersebut berbentuk negara kesatuan (*unitary state*) ataukah negara federal (*federal state*). Pilihan bentuk sistem negara sangat mempengaruhi implementasi kebijakan otonomi daerah yang dipakai. Selain menyangkut sistem pemerintahan negara, aspek krusial lainnya yang penting untuk dibicarakan dalam membahas makna hakiki dari pengertian otonomi daerah adalah otonomi daerah untuk menuju pemerintahan sendiri tidak dapat diartikan kemerdekaan atau kebebasan penuh secara absolut (*absolute onafhankelijkesheid*) dalam menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendak sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, maka akan dapat mengakibatkan disintegrasi bangsa serta kehancuran negara². Oleh karena itulah, membicarakan makna otonomi dalam otonomi daerah bukan berarti kebebasan berekspresi seluas-luasnya untuk mengatur daerahnya sendiri, namun kebebasan itu diartikan sebagai kebebasan yang bertanggung jawab mengingat pusat berperan sebagai pemegang mekanisme kontrol atas implementasi otonomi daerah tersebut agar norma-norma yang terkandung dalam otonomi tidak berlawanan dengan kebijakan yang digariskan oleh pemerintah pusat.

Secara global, isu mengenai otonomi daerah banyak mengemuka di negara-negara utamanya menyangkut persoalan penyebaran kekuasaan (*dispersion of power*) sebagai manifestasi riil dari demokrasi. Dengan kata lain, otonomi daerah sebagai manifestasi demokrasi pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori “*areal division of power*” yang membagi kekuasaan

¹ BN Marbun, *Kamus Politik*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2007, h. 350.

² I Wayan Arthanaya, “Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”, *Kertha Wicaksana*, Volume 17, Nomor 2, Juli 2011, h. 178.

secara vertikal suatu negara, sehingga menimbulkan adanya kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di satu sisi oleh Pemerintah Pusat, sedangkan di sisi lain dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah³. Pembilahan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan tersebut kembali lagi kepada sistem pemerintahan negara yang dianut. Dua premis mengemuka terkait pembilahan kewenangan tersebut disesuaikan dengan sistem negara yakni kekuasaan yang terpisah (*power separation*) dalam sistem federalisme dan kekuasaan yang terpisah (*power sharing*) dalam negara kesatuan / unitarianisme.

Otonomi dalam konsep federalisme sendiri diartikan sebagai bentuk independensi kewenangan daerah dari segala bentuk intervensi dari pemerintah pusat. Daerah atau dalam bahasa otonomi federalisme disebut sebagai pemerintah lokal (*local government*) merupakan unit politik memiliki kedaulatan tersendiri yang berperan sebagai unsur pembentuk federalisme. Yang dimaksudkan sebagai unit politik adalah sebelum terbentuknya federasi, wilayah tersebut sudah memiliki kemerdekaan tersendiri yang diakui keabsahannya. Hal inilah yang kemudian menjadikan otonomi dalam federalisme memiliki berbagai eksklusifitas tersendiri menyangkut wewenang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif tersendiri yang berbeda antar pemerintah lokal lainnya. Otonomi dalam konsep federalisme juga tidak mengenal adanya hubungan hierarkis yang selama ini ada dalam implementasi otonomi daerah yakni hubungan antara pemerintah lokal di tingkat negara bagian maupun yang berada pemerintahan lokal di bawahnya seperti *municipality*, *township*, maupun *county* adalah sama dan sejajar. Kesejajaran tersebut karena setiap pemerintahan lokal adalah wilayah yang independen dan tidak terikat satu sama lain. Hal inilah yang menjadikan sistem eksekutif, legislatif, maupun yudikatif antar daerah otonom berlainan satu sama lainnya. Sebagai contoh perjudian dilegalkan di Negara Bagian Nevada, namun dilarang keras di Negara Bagian California, Amerika Serikat. Pola yang tidak seragam tersebut mengikuti karakteristik sosial-politik yang berada di daerah otonom tersebut⁴.

Oleh karena itulah, dalam implementasi kebijakan otonomi dalam federalisme jarang ditemukan berbagai bentuk ketidakpuasan masyarakat yang ditunjukkan daerah atas kebijakan dari pusat. Masyarakat sudah menilai bahwa otonomi yang telah diberikan oleh pemerintah federal telah mengafirmasi segala bentuk kebutuhan masyarakat sebagai warga negara. Relasi simetris hubungan pusat dan

³ Abdul Gafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003, h. 76.

⁴ Affan Gaffar, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, h. 10.

daerah membuat posisi advokasi kebijakan maupun posisi tawar politik daerah juga berimbang dengan pusat. Bisa dikatakan bahwa federalisme merupakan hasil konsensus dari berbagai daerah otonom yang kemudian mengikrarkan diri menjadi satu ikatan. Oleh karena itulah, prinsip otonomi yang dijalankan dalam konsep federalisme sendiri bersifat penuh dan seluas-luasnya. Hal inilah yang kemudian membuat pemerintah lokal bisa dikatakan negara dalam negara dimana federalisme sebagai negara besar melindungi pemerintah lokal sebagai negara kecil. Meskipun demikian konsep otonomi dalam federalisme sendiri memiliki berbagai pengaturan-pengaturan tersendiri yang diatur oleh pemerintah federal. Pengaturan tersebut berfungsi untuk menjelaskan secara rinci kewenangan pemerintah federal dan pemerintahan lokal agar dapat dilaksanakan secara penuh dan bertanggung jawab.

Hal esensial yang perlu diperhatikan dalam membahas konsep otonomi daerah dalam negara kesatuan adalah “pematangan konsep federalisme” (*federal arrangement*). Yang dimaksudkan dengan definisi pematangan tersebut adalah bentuk pengadopsian prinsip-prinsip federalisme dalam bentuk otonomi daerah di negara kesatuan karena sejatinya negara kesatuan sendiri tidaklah mengenal konsep otonomi karena semua kekuasaan tersentralisasikan di pemerintahan pusat, daerah sendiri tidak lebih sekedar dari subordinasi dari pemerintah pusat⁵. Namun demikian membicarakan paradigma federalisme dalam otonomi daerah di Indonesia bukan dimaksudkan untuk mengkonversi eksistensi provinsi menjadi negara bagian sebagaimana yang terjadi dalam paradigma federalisme murni. Paradigma federalisme dalam hal ini perlu dibedakan menjadi tiga hal yakni federalisme murni, federalisme kelembagaan, maupun federalisme prinsipal. Dari sekian tiga hal tersebut aplikasi prinsipal federalisme yang terdiri dari desentralisme, devolusi, maupun tugas pembantuan diadopsi dalam konsep otonomi daerah di negara kesatuan. Indonesia yang majemuk dan terfragmentasi dengan berbagai macam keanekaragaman budaya sangatlah riskan untuk menjadi negara federasi. Fakta sejarah membuktikan bahwa pengadopsian federalisme justru memecah-belah Indonesia menuju arah disintegrasi kebangsaan. Adalah Belanda yang menggunakan federalisme sebagai bagian dari konspirasi politik *divide et impera* yang bertujuan melemahkan Indonesia sehingga mudah

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center, 2001, h.28.

untuk dikolonialisasi ulang. Negara kesatuan sebagai pilihan para pendiri bangsa merupakan cara menghindari hal tersebut dimana konteks “kesatuan” lebih ditonjolkan daripada “persatuan”⁶. Perbedaan lokus penekanan tersebut memberikan arti bahwa dalam konsep kesatuan mengasumsikan bahwa daerah melebur menjadi satu yakni pemerintah pusat sementara persatuan lebih mengarah pada pengertian pusat sebagai gabungan dari asosiasi dari daerah. Fenomena otonomi daerah yang berlangsung di negara penganut sistem negara kesatuan sendiri merupakan cara riil untuk mengaplikasikan demokrasi secara menyeluruh. Hal sama juga berlaku dalam konteks Indonesia paska 1998 dimana ancaman disintegrasi bangsa kian menggelora dimana muncul gerakan pro kemerdekaan yang dilakukan oleh Riau, Papua, maupun Aceh untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian hak otonomi dianggap sebagai jalan tengah untuk menghindari potensi konflik vertikal dan horizontal sehingga mengganggu stabilitas politik negara.

Namun sebelum otonomi daerah menjadi wacana dominan dalam pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia. Desentralisasi sebagai sendiri sudah menjadi bagian dari mekanisme konstitusi negara kita terlebih bila kita merujuk pada pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen dimana NKRI terdiri dari daerah besar dan kecil atau dalam bahasa konstitusionalnya diartikan sebagai pemencaran kekuasaan di lakukan melalui badan-badan publik satuan pemerintahan di daerah dalam wujud desentralisasi teritorial, yang mempunyai kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang mandiri. Sehingga terdapat dua nilai dasar yakni nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai unitaris dimaksudkan bahwa di Indonesia tidak akan memiliki satuan pemerintahan lain yang bersifat Negara, artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara Indonesia tidak akan terbagi dalam kesatuan-kesatuan pemerintahan.

Tentunya kadar desentralisasi yang diterapkan sebelum tahun 1999 disesuaikan dengan kondisi sosial politik yang berkembang saat itu. Oleh karena itulah, ada baiknya bagi kita untuk melihat secara ringkas trajektori perjalanan pengaturan pemerintahan daerah yang berlangsung Indonesia. Hal ini menjadi penting dan signifikan bagi kita untuk memetakan akar-akar permasalahan dalam penerapan otonomi daerah di Indonesia terlebih lagi dalam analisa relasi hubungan pusat-daerah di Indonesia.

⁶ Agussalim Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2007, h.74.

TRAJEKTORI PENERAPAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Membincangkan paradigma baku dalam penerapan otonomi daerah di suatu negara adalah keniscayaan. Hal ini dikarenakan perdebatan tentang pencarian paradigma yang ideal dalam kebijakan otonomi daerah belum berakhir dan tidak pernah akan berakhir. Terdapat berbagai ragam penjelasan teoritis yang hingga kini masih berputar dalam dialektis keilmuan antar akademisi administrasi publik maupun politik pemerintahan. Selain halnya masalah keilmuan yang belum menemukan titik temu, hambatan lainnya yang muncul adalah faktor riil yang terjadi di lapangan. Selama ini yang terjadi dalam penyusunan konsep otonomi daerah untuk diterapkan acap kali muncul daerah yang tidak siap menjadi daerah otonom murni Berbagai macam kompleksitas mewarnai proses untuk mencari sesuatu formulasi paradigma yang ideal dalam otonomi daerah baik itu faktor internal maupun eksternal mulai dari adanya rivalitas politik yang sengit, ketimpangan antar daerah kaya dan daerah miskin dalam penyusunan anggaran pendapatan maupun belanja daerah, fenomena *free riders* yang selalu muncul sebagai aktor kepentingan terbentuknya daerah otonom baru, maupun munculnya “orang kuat” (*local bossism*) sebagai penguasa oligarki baru di daerah otonomi paska rezim otoritarian berakhir, maupun lain sebagainya⁷. Pemikiran idealistik yang menyertai perjalanan otonomi daerah di Indonesia bahwa dengan diberikannya hak otonomi kepada daerah maka akan tercipta iklim demokratisasi yang sehat di aras lokal. Otonomi daerah mendorong daerah untuk bersikap efektif dan efisien dalam pelayanan publik dan kepala daerahnya akan lebih peka dengan kondisi masyarakatnya yang sesungguhnya. Maka yang terjadi adalah saluran partisipasi publik dalam pembangunan daerah akan lebih termanifestasikan dalam otonomi daerah. Namun yang menjadi pertanyaan berikutnya adalah; apakah sebaik itukah otonomi daerah akan membawa demokratisasi di daerah?. Oleh karena itu, perlu sekiranya bagi kita untuk menganalisis berbagai paradigma yang pernah muncul dan menjadi dominan dalam penerapan otonomi daerah di Indonesia khususnya dalam UU Pemerintahan Daerah yang menjadi poin krusial untuk dibicarakan dalam tulisan ini.

Akar filosofis dari kebijakan desentralisasi otonomi daerah di Indonesia paska kemerdekaan 1945 dapat ditelusuri dari konstitusi Pasal 18 dan Pasal 1 yang dapat ditafsirkan sebagai Pemerintahan Indonesia sebagai negara kesatuan yang

⁷ Cornelis Lay, *Perjuangan Menuju Puncak*, Yogyakarta: S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM, 2007, h.10. & Henk Schulte Nordholt, *Politik Lokal di Indonesia*, Jakarta : Yayasan Obor, 2009, h. 234.

mengedepankan aspek desentralisasi sebagai bentuk kesepakatan bangsa sejak dari masa awal kemerdekaan dulu. Secara lebih lanjut, menurut penjelasan Pasal 18 menerangkan bahwa Negara Indonesia itu merupakan suatu *eenheidstaat* / satu negara, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* / serupa negara. Pilihan menerapkan desentralisasi yang produknya adalah otonomi daerah memang telah ambigu sejak awal terlebih lagi ketika membaca pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen pada ayat 2 dimana dibentuknya tiga tingkatan daerah dalam struktur pemerintahan daerah maupun pasal 18 ayat 5 yakni dibentuknya daerah istimewa untuk memungkinkan daerah yang telah memiliki hak asal-usul sebelum Republik Indonesia berdiri untuk memiliki sistem pemerintahan sendiri. Pada hakikatnya, desentralisasi otonomi daerah sendiri tidak mengenal daerah tingkat karena hal itu sama saja mengindikasikan bahwa daerah masih dalam cengkraman kuat pemerintahan pusat. Sementara itu, pilihan untuk menjadikan daerah menjadi daerah istimewa karena fakta historis untuk memiliki pemerintahan sendiri juga rancu karena negara kesatuan sendiri adalah sebuah rumah besar yang menampung berbagai daerah untuk menjadi satu atap dan tidak diperkenankan ada “negara” dalam negara kesatuan. Memang dalam berbagai kasus pemberian daerah istimewa atau daerah otonom pada relasi pusat-daerah di negara-negara lainnya memang dimungkinkan seperti halnya China dengan prinsip “*one state two system*” dengan Hongkong dan Makau menjadi daerah yang memiliki kewenangan layaknya negara berdaulat, Spanyol melalui daerah otonomi Basque dan Catalan, maupun Kanada dengan Quebec. Namun demikian ditinjau dari segi historisnya, kita bisa mengurai penerapan otonomi khusus / keistimewaan tersebut. Dalam kasus China, Hongkong dan Macau sendiri diberi hak otonomi khusus hanya selama 50 tahun terhitung sejak 1997 dan 1999 yang akan berakhir pada 2057 dan 2059 dan setelahnya Hongkong dan Macau akan diseragamkan lagi sebagai provinsi. Dalam kasus Quebec mendapat status otonomi karena mayoritas penduduknya adalah *Francophone* (penutur bahasa Prancis) sementara Kanada adalah negara *Anglophone* (penutur bahasa Inggris). Catalan dan Basque ini diberi otonomi untuk meredam gerakan separatisme yang didasarkan pertarungan politik etnisitas antara Castilla (mayoritas penduduk etnis ibukota Madrid yang direpresentasikan sebagai “Spanyol”) dengan Catalan dan Basque yang menjadi minoritas.

Dalam kasus Indonesia, pasal 18 mengakomodir dua kutub yang berseberangan tersebut dimana ada pengaruh negaranisasi sekaligus juga desentralisasi. Indonesia

yang merupakan arena *melting pot* dihadapkan pada faktor krusial tersebut dimana belum sepenuhnya semua kultur di Indonesia melebur menjadi satu karena sekat-sekat primordial yang masih kuat. Pasal 18 yang kerap menjadi acuan konstitusional terbentuknya daerah otonomi baru dalam level implementasinya telah menimbulkan persoalan sejak tahun-tahun awal kemerdekaan yang kemudian berlanjut hingga sekarang. Pergulatan untuk memperkuat semangat kebangsaan melalui identitas negara kesatuan, selalu menghadapi persoalan identitas primordialisme berupa kuatnya solidaritas etnik, agama, adat dan bahasa serta tradisi lokal. Hal ini terjadi lantaran sikap dualisme pemerintah pusat dalam melihat daerah apakah sebagai entitas yang otonom maupun entitas yang sepenuhnya harus dikendalikan. Berbagai hal melingkupi desain paradigma otonomi daerah dalam UU Pemerintahan Daerah awal yakni UU 1/1945 salah satunya adalah pilihan untuk sentralisasi ataukah pluralisasi. Ditinjau dari azas pemerintahan daerah, sentralisasi ataukah pluralisasi kuasa sendiri merujuk pada pengertian paradigma pembagian kuasa pusat dan daerah sebagaimana yang terjadi di negara-negara Eropa. Azas sentralisasi sendiri diartikan sebagai sentralisasi daerah oleh pusat atau dalam bahasa sederhananya adalah daerah sebagai daerahnya pusat. Perspektif ini dikenal sebagai Perspektif Prancis dimana Negara Prancis yang mayoritas struktur demografis-kewilayahannya homogen membuat corak pemerintahan pusat-daerahnya diseragamkan. Tujuan dari penyeragaman pemerintahan daerah oleh pemerintah pusat ini bertujuan memperkuat soliditas dan stabilitas negara. Sementara azas yang lain yakni pluralisasi kekuasaan ini merujuk pada pola relasi pusat dan daerah pada pemerintahan negara-negara seperti Amerika Serikat, Inggris, dan Kanada. Perspektif yang dikenal sebagai paradigma Anglo Saxon ini dalam menata relasi pusat-daerah cenderung mengarah pada desentralisasi politik. Artinya pusat meredistribusikan secara nyata kewenangan yang sudah menjadi hak otonomi dari daerah. Paradigma Anglo-Saxon ini terlahir karena konteks keanekaragaman demografis maupun teritorial yang tidak dimungkinkan pusat berkuasa penuh atas daerah sehingga perlu sekiranya untuk membentuk sentrum-sentrum politik baru selain halnya pemerintahan pusat⁸.

Dua azas paradigma relasi pusat-daerah tersebut setidaknya berkembang menjadi proses tarik-ulur kepentingan pusat dan daerah dalam penyusunan UU Pemerintahan Daerah paska kemerdekaan. Hal ini dikarenakan sikap ambivalensi pemerintah pusat dalam menata daerah dimana di satu sisi, pusat menghendaki

⁸ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Indonesia*, Jakarta : Rajawali Press, 1987, h. 56.

semangat Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan resmi negara untuk dijadikan landasan terjadinya penyebaran kekuasaan (*dispersion of power*) sekaligus juga sebagai ajang demokratisasi di ara lokal. Sementara di sisi lainnya, negara menerapkan kebijakan sentralisasi karena kebhinekaan dilihat sebagai ancaman disintegrasi.

Perpaduan antara pemerintah pusat yang ingin melakukan kontrol langsung terhadap daerah dengan pemerintah daerah yang ingin menuntut hak-hak / kewenangan mengatur rumah tangganya sendiri diakui oleh pemerintah pusat mewarnai fluktuasi pasang surut perjalanan otonomi daerah di Indonesia paska kemerdekaan. Tercatat sepanjang kepemimpinan Presiden Soekarno telah berlangsung 4 kali perubahan undang-undang pemerintahan daerah yang kemudian menyebabkan instabilitas relasional antara pusat dan daerah. UU Pemerintahan Daerah pertama yakni UU 1/1945 sendiri masih bernuansa sentralistik. Beberapa hal yang perlu dicatat mengenai sistem pemerintahan dalam UU ini adalah. *Pertama*, pemerintahan disusun atas susunan bertingkat dimana pemerintah pusat dapat mengintervensi pemerintahan yang berada di bawahnya. *Kedua*, semangat penyelenggaraan pemerintahan daerah masih bernuansa kolonialisme dengan masih menempatkan unsur pejabat feodalisme Belanda seperti *wedana*, *residen*, dan pejabat sejenis untuk duduk di pemerintahan. *Ketiga*, terdapat pola rangkap jabatan yakni Kepala Daerah menjabat sebagai pejabat eksekutif sekaligus juga pejabat legislatif dengan menjabat ketua DPRD. Adapun jangkauan undang-undang ini masih sangat terbatas sangat terbatas hanya menjangkau wilayah Jawa dan Madura dengan terbentuknya 17 Karesidenan, 18 Daerah Otonom dan 67 Kabupaten Otonom. Selebihnya wilayah non Jawa sendiri masih berwujud satu provinsi. Hal ini mengingat sebagai negara baru masih mencari model ideal dalam penyusunan pemerintahan daerah.

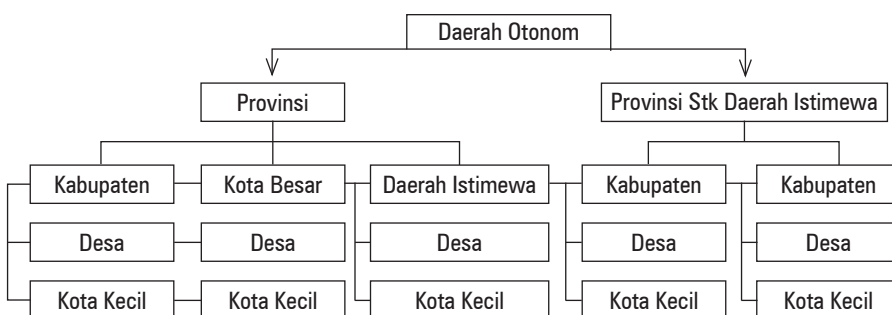
UU ini secara tidak langsung bisa dikatakan sebagai warisan penjajahan. Belanda yang mana menerapkan dua sistem berbeda dalam mengatur daerah, yaitu *indirect rule* untuk Jawa dan *direct rule* untuk luar Jawa⁹. Dampak kedua sistem ini cukup besar dalam susunan pemerintahan lokal. Jika di Jawa otoritas tradisional warisan feodalisme kerajaan maupun pemerintahan kolonial masih memegang dengan kuat kekuasaan tradisional, sementara di luar Jawa terjadi sekat-sekat primordialisme begitu kuat antar etnis yang saling bkontestasi merebut kursi pimpinan daerah. Munculnya primordialisme tersebut juga merupakan warisan

⁹ Peni Chalid, *Otonomi Daerah : Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Jakarta : Kemitraan, 2005, h.8.

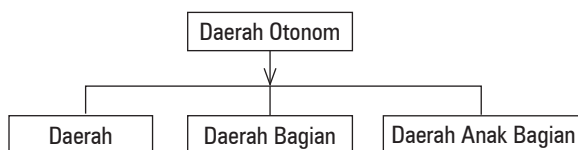
kolonialisme Belanda yang ditujukan untuk memecah-belah integrasi kekuatan lokal guna mengurangi nasionalisme republik.

Posisi dilematis dalam penentuan paradigma otonomi daerah dan pemekaran wilayah sendiri juga mewarnai dalam penyusunan UU 22/1948. Persoalan tersebut kembali lagi pada polemik sosial-politik negara yang sedang mengalami transisi dari negara kesatuan menjadi negara federasi. Oleh karena itulah, paradigma otonomi daerah yang berkembang dalam dua tingkatan antara negara kesatuan dengan negara federasi. Republik Indonesia sendiri memiliki UU Pemerintahan Daerah sendiri yakni UU 22/1948 sedangkan Republik Indonesia Serikat memiliki UU Negara Bagian yakni STT (*staatblad*) 44/1950. Dualisme UU Pemerintahan Daerah tersebut berujung pada dualisme hubungan pusat-daerah di Indonesia. Republik Indonesia melalui UU 22/1948 hanya memiliki pengaruh di Jawa, Madura, maupun sebagian kecil Sumatera saja sedangkan RIS melalui STT 44/1950 memiliki pengaruh yang cukup besar di kawasan Indonesia Timur. Dualisme tersebut membuat pemerintahan Republik Indonesia sendiri menjadi melemah yang kemudian dimanfaatkan oleh gerakan separatisme yang berjuang memerdekakan daerah lepas dari wilayah republik. Sebut saja pemberontakan PRRI/Permesta di Sumatera Barat, DI/TII di Jawa Barat, maupun PKI di Madiun yang terlahir karena kondisi pemerintahan negara yang tidak stabil dan ideologi Pancasila yang mulai tergantikan dengan Liberalisme disamping faktor ketidakadilan dalam pembagian sumberdaya ekonomi antara Pusat dan Daerah. UU 22/1948 sendiri dipandang terlalu otoritarian dimana terdapat dua mekanisme intervensi yang dilakukan oleh pemerintah yakni pengawasan preventif dan pengawasan represif yang memungkinkan negara melakukan intervensi. Sementara itu STT 44/1950 tidak tepat diterapkan di Indonesia yang masih didera konflik vertikal antar etnis sebagai masalah kebangsaan dan belum menemukan formulasi pemecahan masalah pas untuk menanganinya. Maka tidaklah mengherankan apabila otonomi daerah kemudian menghasilkan gerakan separatism yang kuat karena tuntutan daerah yang terlalu besar sementara mekanisme kontrol pusat ke daerah tidaklah stabil. Puncaknya adalah gerakan RMS (Republik Maluku Selatan) yang menuntut Indonesia Timur merdeka dari Indonesia pada dekade 1950-an. Berikut ini deskripsi dualisme paradigma dalam susunan pemerintahan daerah di Indonesia menurut UU 22/1948 maupun STT 44/1950.

Susunan Pemerintah Daerah Otonom menurut UU 22/1948¹⁰



Susunan Pemerintah Daerah Otonom menurut STT 44/1950



UU 1/1957 sendiri boleh dibilang sebagai peletak dasar otonomi daerah pada 1999 yakni dengan menerapkan sistem otonomi riil sebagai paradigma otonomi daerah. Adapun yang dimaksudkan dengan sistem otonomi riil adalah pemberian hak otonomi berdasarkan karakteristik asali daerah berikut segala potensi yang ada dikandungnya. Sama seperti halnya UU Pemerintahan Daerah sebelumnya, pembentukan daerah bertingkat dengan dibentuknya daerah tingkat I, II, dan III dengan pemerintah pusat masih memiliki hak intervensi langsung berupa pengawasan preventif dan pengawasan represif. Dualisme juga masih diberlakukan dimana terdapat kepala daerah dan juga kepala wilayah yang merupakan wakil pemerintah pusat di daerah.

Aroma paradigma sentralisasi daerah oleh pemerintah pusat dalam otonomi daerah kian menguat dengan diterbitkannya UU 18/1965 sebagai pengganti UU 1/1957. UU ini terlahir sebagai respon atas kondisi sosial-politik negara paska diterapkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang kemudian melahirkan era Demokrasi Terpimpin. Implikasinya kemudian adalah pusat semakin menguasai pemerintahan daerah termasuk rekrutmen kepala daerah selaku

¹⁰ Affan Gaffar, *Op Cit*, h. 67

lembaga eksekutif dan DPRD selaku lembaga legislatif. Hal yang perlu diingat dalam paradigma otonomi daerah dalam UU ini adalah pengaruh Nasakomisasi yang begitu kuat dimana masing-masing pimpinan daerah baik itu legislatif dan eksekutif harus memenuhi syarat keterwakilan Nasakom tersebut. Terkhusus untuk pejabat eksekutif diangkat dan diberhentikan oleh pusat yang mengemban amanah menyebarkan Nasakom sebagai ajaran yang harus diterima dan diresapi oleh masyarakat selain haknya ajaran gotong-royong maupun revolusionerisme Indonesia. Semangat penyeragaman begitu kuat dalam otonomi daerah periode ini dimana semua daerah kemudian diuniformalkan sebagai pemerintah yang struktur pemerintahannya sama baik itu Jawa maupun luar Jawa.

Hal itulah yang kemudian menjadi posisi daerah istimewa yang selama ini eksis sebagai daerah *swapraja / zelfbestuurlandschappen* sendiri kemudian ditiadakan dan dijadikan sebagai provinsi, bukan lagi daerah setingkat provinsi yang selama ini digunakan unruk menjelaskan struktur pemerintahan daerah *swapraja*. Kesatuan sangatlah ditonjolkan dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam UU 18/1965 dengan meniadakan desentralisasi kepada daerah. Pusat menilai bahwa dengan adanya desentralisasi, hal itu justru melemahkan integrasi nasional yang digagas oleh pusat. Oleh karena itulah, sentralisasi kemudian menjadi pilihan utama saat itu yang lebih mengedepankan kepentingan nasional daripada daerah. Apalagi konteks yang berkembang saat itu, Indonesia sedang dilanda konfrontasi dengan Belanda menyangkut kawasan Papua Barat maupun konfrontasi dengan Inggris perihal pembentukan Persekutuan Tanah Melayu, Brunei, Singapura, Sabah, dan Serawak menjadi Malaya yang dianggap melemahkan integrasi Indonesia. Otonomi Daerah justru dianggap sebagai faktor resisten terhadap usaha pusat memperkuat identitas kebangsaan maupun kewilayahan dengan berusaha merebut Papua Barat maupun membebaskan Malaya dari Inggris agar kembali menjadi satu Indonesia.

Akumulasi dari paradigma sentralisme dalam penataan otonomi daerah memuncak manakala Orde Baru berkuasa pada tahun 1967. Penyelenggaraan UU Pemerintahan Daerah sendiri diatur dalam Undang-undang 5/1974 yang mengatur Pokok-pokok Pemerintah Daerah. Adapun prinsip otonomi daerah yang digunakan dalam UU ini adalah "*otonomi nyata dan bertanggung jawab*". Maksudnya nyata dalam arti pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan, dan tindakan yang dapat menjamin daerah bersangkutan secara

nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Dikatakan bertanggung jawab dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negeri dan serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa. Frase “otonomi” menjadi krusial untuk dibincangkan dalam pengaturan otonomi daerah menurut UU ini. Otonomi sendiri sejatinya mengajak daerah untuk menjadi daerah yang mandiri disertai dengan hak-hak yang mengikatnya. Bagi Orde Baru, otonomi sendiri justru mengurangi kekuasaan pusat yang justru akan menimbulkan ancaman terhadap disintegrasi bangsa. Pemikiran tersebut sejalan dengan sikap politik Soeharto yang sangat Jawa-sentris menilai bahwa kekuasaan itu haruslah penuh, utuh, dan tersentralkan pada satu kekuatan tertentu. Karirnya sebagai perwira militer dinilai juga berpengaruh dalam menata daerah layaknya komando militer yang menuntut adanya loyalitas dari bawah. Oleh karena itulah, Hakekat otonomi itu lebih merupakan kewajiban daripada hak. Pandangan demikian yang menyebabkan posisi pemerintah daerah sama sekali tidak berdaya untuk mengambil inisiatif demi pembangunan daerahnya¹¹. Kewajiban yang dimaksudkan adalah mensukseskan pembangunan nasional yang berjalan di daerah.

Otonomi sendiri yang berjalan atas kemauan pusat tersebut juga ditunjukkan dengan peran dominan menteri dalam negeri untuk melakukan pembinaan terhadap daerah khususnya menyangkut produk legislasi daerah maupun rekrutmen kepala daerah. Kepala daerah tingkat I ditunjuk sebagai pelaksan otonomi daerah yang memastikan rencana pusat sendiri diaati oleh pemerintahan tingkat II yang menjadi titik berat otonomi. Undang-undang 5/1974 ini telah meletakkan dasar-dasar sistem relasi pusat dan daerah dalam otonomi daerah berdasarkan pada tiga prinsip. *Pertama*, **desentralisasi** yang mengandung arti penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya kepada daerah. *Kedua*, **dekonsentrasi** yang berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal di atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah. *Ketiga*, **tugas perbantuan** (*medebewind*) yang berarti pengkoordinasian prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi oleh kepala daerah, yang memiliki fungsi desentralisasi dan dekonsentrasi oleh kepala daerah; fungsi ganda sebagai penguasa tunggal di daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah. Akibat prinsip ini, dikenal adanya daerah otonom dan wilayah Administrasi. Namun demikian,

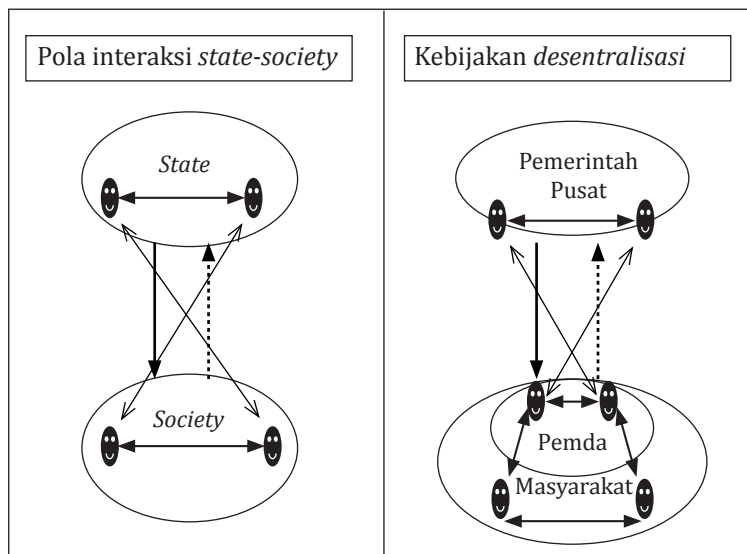
¹¹ Mudrajad Kuncoro. *Otonomi dan Pembangunan Daerah; Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Jakarta: Erlangga, 2004, h.78.

diantara konteks daerah otonom maupun daerah administrasi, posisi kepala daerah yang mengembang fungsi sebagai kepala wilayah justru lebih tinggi daripada posisinya sebagai pemimpin daerah otonom. Hal itu setidaknya dapat kita simak melalui pasal 80 UU5/1974 yang berbunyi “Kepala Wilayah merupakan **Penguasa Tunggal** atas pemerintahan yang berfungsi sebagai koordinator atas program pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang. Makna **penguasa tunggal** tersebut kian menegaskan kepala daerah bukanlah pejabat yang fungsinya mensejahterakan masyarakat di daerahnya, melainkan sebagai bagian dari komando pusat terhadap kontrol pembangunan yang terdapat di daerah¹². Maka posisi sebagai **penguasa tunggal** sekaligus menjabat utusan dari pusat untuk mengatur daerah ini pula yang membuat DPRD sebagai lembaga legislatif menjadi impoten. Memang dalam UU 5/1974 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Namun demikian, posisi eksekutif yang mengembang fungsi sebagai kepala wilayah administratif sekaligus pula utusan dari pemerintah pusat membuat posisinya lebih tinggi daripada lembaga legislatif daerah tersebut dikarenakan dengan mudah menempatkan DPRD dalam posisi yang sangat lemah, karena Gubernur/Bupati/Walikota dapat melakukan apa saja atas nama pemerintah pusat tanpa harus mendapatkan persetujuan dari DPRD. Akibatnya baik DPRD di tingkat I dan tingkat II sendiri lebih banyak berperan sebagai “tukang stempel” daripada menjalankan fungsinya sebagai “penyalur lidah rakyat”. Hal inilah yang kemudian membuat masyarakat lokal sendiri tidak diberdayakan melalui otonomi daerah karena sifatnya yang lebih eksklusif hanya melayani kepentingan pusat. Dalam relasi negara-masyarakat (*state-society*) dalam praktik otonomi daerah esensinya yang harus dimaknai adalah terjadinya komunikasi dua arah antar dua aktor tersebut dalam upaya menghadirkan pelayanan publik yang lebih baik. Orde Baru yang cenderung menggunakan paradigma *structural approach* (daerah betingkat) justru menafikan suara masyarakat tersebut¹³. Aspirasi masyarakat cukup diwakilkan oleh Daerah Tingkat II maupun ABG (ABRI-Birokrat-Golkar) yang mempunyai basis massa yang cukup kuat di akar rumput. Adanya saluran korporatisme yang kuat dimainkan ABG dan Tingkat II menjadikan suara aspirasi masyarakat hanya terbatas oleh kedua entitas tersebut, seperti yang kita simak dalam gambar berikut ini.

¹² Affan Gaffar, *Op Cit*, h.149.

¹³ Syarif Hidayat, “Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Transisi Menuju Demokrasi : Masukan untuk UU No. 32 Tahun 2004, *Paper Presented at Seminar Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Jatinangor-Jawa Barat, 21 Juni 2010*, h. 8.

Gambar Pola Relasi Negara Masyarakat dalam UU 5/1974¹⁴



Keterangan:

☺ Elit pemerintah dan elit massa (*state and society actor*)

↔ Hubungan kolusi dan tawar-menawar kepentingan

Adanya tarik menarik kepentingan disertai dengan menguatnya kekuatan oligarkis yang dimainkan oleh ABG dan Dati I sendiri menimbulkan adanya gelombang demokratisasi perubahan paradigma sentralisme agar menjadi lebih manusiawi. Puncaknya adalah ketika kemudian terjadi gelombang demokratisasi yang kemudian menggulingkan pemerintahan Orde Baru pada 21 Mei 1998 turut merubah paradigma relasi pusat-daerah di kedepannya.

PARADIGMA OTONOMI DAERAH PASKA REFORMASI

Paska jatuhnya Orde Baru pada tahun 1998, Indonesia dibayang-bayangi oleh gelombang perpecahan bangsa yang besar. Berbagai daerah kemudian bergejolak menuntut kemerdekaan dari Jakarta yang ditandai dengan huru-hara massal di berbagai daerah. Beberapa pengamat menilai bahwa Indonesia akan mengalami balkanisasi seperti halnya Yugoslavia maupun Uni Sovyet yang bubar karena pecahnya perang sipil. Apalagi hal tersebut makin menjadi nyata manakala semangat etnonasionalisme meningkat di daerah seperti Riau, Papua, Aceh,

¹⁴ Syarif Hidayat, "Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif *State-Society Relation*", *Jurnal Poellitik*, Volume 1, Nomor 1, Januari 2008, h. 8.

Timor-timur dan lain sebagainya yang ingin mendirikan negara sendiri berbasis etnisitas. Negara dianggap gagal dalam menjalankan governabilitas yang dapat menjamin stabilitas ekonomi dan politik sehingga tuntutan dari daerah kemudian ikut bergelora.

Beberapa akademisi kemudian ikut bersuara untuk menghidupkan wacana federalisme di Indonesia yang bisa mengakomodasi semangat etnonasionalisme tersebut¹⁵. Namun ada pula yang menolak ide federalisme tersebut dengan alasan mengkhianati konstitusi Indonesia yang berwujud negara kesatuan dan menilai federalisme justru akan mempercepat daerah untuk melepaskan diri dari NKRI¹⁶. Maka ditengah kemelut itulah, lahirlah UU 22/1999 yang dianggap sebagai jalan tengah antara mengakomodasi keinginan daerah untuk menuntut otonomi yang lebih luas dan keinginan pusat untuk tetap mempertahankan NKRI. Paradigma desentralisasi otonomi daerah yang riil dan seluas-luasnya memang menjawab berbagai gejolak yang ditimbulkan oleh pengaturan sentralisasi daerah Orde Baru selama implementasi UU 5/1974. Bisa dikatakan munculnya gerakan separatisme maupun wacana federalisme yang kembali muncul paska 2001 sebenarnya merupakan respon atas ketidakadilan ekonomi yang dialami daerah. Dengan kata lain, munculnya gejolak daerah baik yang menuntut otonomi secara meluas maupun yang berujung pada gerakan separatism lebih identik sebagai cara daerah untuk memaksa Jakarta merubah format hubungan pusat-daerah yang selama ini lebih menguntungkan pusat. Selama ini yang ada dalam praktik otonomi daerah era UU 5/1974 adalah *inter colonialism* yakni “penjajahan yang dilakukan Jawa terhadap pulau lainnya di Indonesia.” Jawa memang menjadi prioritas pembangunan bagi Orde Baru untuk menampilkan etalase Indonesia mini dengan modernitas, namun melupakan sumbangsih pulau-pulau lainnya. Hal ini yang kemudian membangkitkan sentimen primordial-etnisitas yang menempatkan Jawa terutama Jakarta sebagai sentrum politik nasional sebagai musuh bersama bagi sebagian besar masyarakat non Jawa.

UU 22/1999 mengakomodasi berbagai permasalahan tersebut paska otoritarian dengan menitikberatkan pada 4 hal sensitif yakni *sharing of power, sharing of revenue, empowering* lokalitas, dan pengakuan dan penghormatan pusat terhadap identitas kelokalan. Empat hal inilah yang selalu menjadi ganjalan hubungan

¹⁵ Purwo Santoso, “Amandemen Konstitusi untuk Mengelola Kebhinnekaan Indonesia”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 10. Nomor 3, November 2007, h. 391.

¹⁶ Warsito Utomo, “Sistem Federal dalam Negara Kesatuan : Kasus Pengaturan Desentralisasi Otonomi”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 1, Nomor 3, November 1998, h.5.

pusat-daerah di Indonesia sehingga berakibat pada instabilitas makro. Oleh karena itulah dalam UU 22/1999 inilah kemudian dikembangkan tiga model paradigma besar desentralisasi otonomi daerah yakni desentralisasi politik yakni mekanisme pemerintah pusat memberikan kekuasaannya kepada pemerintah daerah, yang sering kali disebut otonomi daerah, desentralisasi administratif yakni penyerahan wewenang administratif dari pusat kepada pemerintah daerah, dan desentralisasi fiskal yakni penambahan tanggung jawab keuangan dan kemampuan pemerintah daerah dengan diundangkannya UU 25/1999¹⁷.

Pada masa UU 22/1999 dengan fokus pada paradigma demokratisasi (*local democracy model*), Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Konsekuensinya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD, karena prinsipnya “Mereka yang dipilih bertanggung jawab kepada yang memilih”. Model ini memang membuat pemerintahan menjadi sangat demokratis. Makna “kedaulatan di tangan rakyat” seperti model demokrasi substantif. Selain halnya demokratisasi, aspek kesejahteraan sosial (*social welfare*) juga menjadi lokus utama dalam UU ini yakni dengan meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas dan memadai sekaligus juga meningkatkan partisipasi penduduk lokal dalam proses pembangunan yang terjadi di daerahnya. Hal ini sejalan dengan prinsip otonomi daerah yang digunakan dalam UU ini yakni otonomi riil dan seluas-seluasnya dengan memberikan kewenangan yang meluas bagi daerah untuk menata rumah tangganya sendiri sehingga daerah kemudian memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang lebih kuat daripada pusat. UU 22/1999 juga menggunakan dasar filosofi keanekaragaman dalam kesatuan (*diversity in unity*). Dasar filosofi ini sejalan dengan sesanti “Bhineka Tunggal Ika”. Konsekuensi logisnya, isi dan bentuk otonomi yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Pola otonomi yang digunakan juga berubah dari simetris menjadi a-simetris¹⁸. Pada masa ini lahir UU 21/2000 tentang Otonomi Khusus Papua dan UU 11/2006 tentang NAD selanjutnya paling mutakhir adalah UU 13/2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, yang isi otonominya jauh berbeda dengan isi otonomi daerah lainnya di Indonesia. Pemberian otonomi khusus ditujukan untuk mereduksi konflik separatisme di daerah sekaligus juga upaya negara untuk mengakui entitas yang terlebih dahulu hadir sebelum NKRI berdiri. Berbagai kondisi itulah yang kemudian mendorong terjadinya pemekaran daerah di berbagai daerah Indonesia PP No. 129/2000.

¹⁷ Wihana Kirana Jaya, “Kebijakan Desentralisasi di Indonesia dalam Perspektif Teori Ekonomi Kelembagaan, *Naskah Pidato Penguahan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Ekonomi Universitas Gadjah Mada*, Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 23 Desember 2010, h.5.

¹⁸ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI, 2005, h.46.

Pemekaran daerah memang bertujuan normatif yakni Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat sehingga pemerintah pusat tidak terbebani bertumpuknya agenda pada daerah-daerah, mendorong akuntabilitas dan transparansi, mendorong iklim kompetitif antar daerah, maupun meningkatkan kemandirian ekonomi. Dalam kurun waktu 12 tahun terakhir semenjak pemekaran daerah diberlakukan, aspek positif dan aspek negatif timbul dari kebijakan tersebut dimana terdapat daerah yang benar-benar berhasil dan ada pula daerah yang gagal. Namun, di sini kita tidak berbicara mengenai dampak, tetapi lebih dikhususkan bagaimana kita menganalisis demokratisasi sebagai desain makro otonomi daerah apakah sudah benar ataukah belum. Dalam beberapa tahun belakangan ini, muncul berbagai analisis politik dan pemerintahan mulai mempertanyakan kembali esensi dihadapkannya desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia yang tujuannya untuk mendemokratiskan dan mensejahterakan masyarakat di aras lokal. Dalam aspek sosial-politik saja, terjadi fenomena pembajakan demokrasi (*democracy hijacking*) yang dilakukan oleh elite politik daerah yang kemudian berkembang menjadi rezim oligarkis. Padahal paradigma demokratisasi yang menjadi *grand design* dari otonomi daerah paska 1999 adalah meningkatkan partisipasi dan deliberasi saluran politik antara pemerintah dengan publik. Munculnya rezim oligarkis sendiri merupakan eksekusi dari pola reorganisasi kekuatan lama dalam era pemerintahan baru. Reorganisasi kekuatan lama ditandai dengan munculnya fenomena orang kuat (*local bossism*) di daerah, politik dinasti yang berbasiskan pada klan, maupun politik patronase yang terjadi antara logika bisnis dengan politik. Dalam aspek sosio-kultural, otonomi daerah justru menguatkan fenomena neo-primordialisme di daerah yakni pembentukan daerah otonom berdasarkan etnisitas. Semangat primordialisme tersebut muncul manakala otonomi daerah mendorong terbentuknya sekat-sekat sosial-kultural antar masyarakat. Hal itulah yang kemudian memunculkan isu putra daerah sebagai penegasan bahwa otonomi daerah sendiri bersifat eksklusif berdasarkan ikatan etnisitas. Hal ini tentunya tidak sejalan dengan prinsip otonomi daerah yang awalnya digunakan untuk memperkuat sendi-sendi kebangsaan NKRI di daerah. Dalam aspek spasial-geografi, otonomi daerah justru mendorong terjadinya konflik perbatasan untuk memperebutkan sumber ekonomi. Gejala ini timbul antara Sorong dan Sorong Selatan dalam perebutan lading minyak bumi dan gas Tangguh, Riau dan Kepulauan Riau dalam berebut Pulau Berhala, Kediri dan Blitar dalam merebutkan Gunung Kelud, dan lain sebagainya.

Adapun dalam praktiknya di ruang administrasi pemerintahan terjadinya salah pemahaman dalam memahami otonomi daerah yang kemudian menjadikan masing-masing aktor merasa dirinya otonom. Indikasinya bisa terlihat dari keenganan bupati/ walikota dibina dan diawasi oleh gubernur selaku wakil pemerintah pusat, penolakan laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah oleh DPRD, hubungan camat dengan lurah yang masih bersifat hierarkhis, terjadinya disparitas ekonomi yang cukup besar antara daerah kaya dan daerah miskin, dan lain sebagainya. Kesemua hal tersebut merupakan ekses Sementara di sisi yang lain, muncul ego sentralisasi yang ingin kembali diterapkan oleh pusat dalam proses pemerintahan daerah seperti dituangkan pada Pasal 7. Disebutkan: *Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan lainnya.* Selain itu pula ada perbedaan mencolok antara UU 32/2004 dengan UU 22/1999 yakni menyoal kewenangan daerah bilamana UU 22/1999 dikenal dengan istilah *penyerahan kewenangan* sedangkan UU 32/2004 sendiri *penyerahan urusan* yang lebih ke arah resentralisasi. Fenomena ini menguatkan kesan bahwa pengaturan hubungan kekuasaan antara pusat-daerah menurut UU 22/1999 tetap belum terbebas dari sikap ambivalensi antara keinginan untuk mewujudkan prinsip desentralisasi dan sentralisasi.

Ambivalensi tersebut dapat terbaca munculnya gejala *bing bang decentralization* yakni semakin banyaknya tuntutan pemekaran daerah yang dilakukan untuk melepaskan diri dari daerah induknya. Tercatat sejak tahun 1999 jumlah daerah otonom telah berkembang pesat dari 319 daerah otonom menjadi 524 daerah otonom (provinsi, kabupaten, kota). Secara rinci perubahan tersebut adalah sebagai berikut

Tabel : Perkembangan jumlah daerah otonom di Indonesia Tahun 1999-2010¹⁹

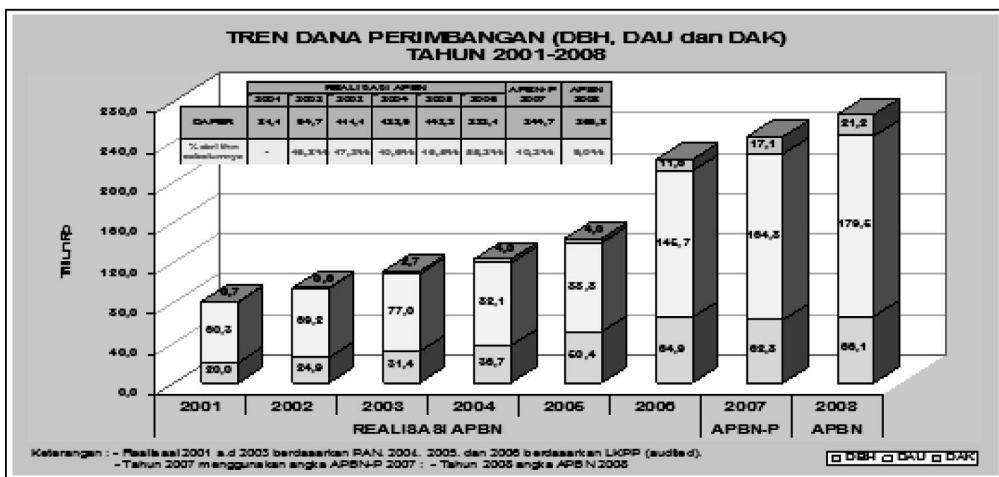
JUMLAH DAERAH OTONOM	1999	PERUBAHAN	2010
Jumlah provinsi	26	7	33
Jumlah kabupaten	234	164	398
Jumlah kota	59	34	93
Jumlah Total Daerah Otonom(*)	319	205	524

¹⁹ Djoko Harmantyo, "Desentralisasi, Otonomi, Pemekaran Daerah, dan Perkembangan Wilayah di Indonesia", *Paper Presented at Seminar Nasional PIT IGI, Denpasar-Bali, 21-23 Oktober 2011*, h.6.

Dalam kurun satu dekade terakhir, terjadi peningkatan hampir 47% untuk penciptaan daerah otonom baru di seluruh Indonesia. Peningkatan tersebut didasarkan atas berbagai kepentingan baik itu yang sifatnya strategis maupun non strategis. Misalnya saja pembentukan daerah otonom baru di kawasan perbatasan untuk memperkuat kekuatan pertahanan dalam negeri sekaligus juga menanggulangi aksi penyelundupan barang ilegal maupun imigran gelap maupun untuk meningkatkan pelayanan publik bagi masyarakat yang berada di daerah pedalaman.

Namun, kita tentunya jangan berbicara normatif saja dalam membicarakan pemekaran daerah ini. Akan tetapi, lebih dari itu apa yang mendasari sebenarnya terbentuknya suatu daerah otonom tersebut lebih dikarenakan mengincar transfer dana perimbangan dari pusat ke daerah. Dalam RAPBN 2013 saja, pemerintah pusat mengalokasikan transfer daerah dialokasikan untuk belanja pegawai, dalam bentuk DAU Rp 306,2 triliun (59%), tunjangan profesi guru Rp 43,1 triliun (8%) dan tambahan penghasilan guru Rp 2,4 triliun (1%)²⁰. Praktis, sulit mengharapkan daerah untuk mengalokasikan lebih besar anggarannya untuk belanja modal atau pelayanan publik. Berarti ada jumlah peningkatan dana transfer di daerah mencapai 20% sejak 2008 dengan rincian sebagai berikut ini.

Tabel Dana Perimbangan Pusat-Daerah 2001-2008²¹



²⁰ Yuna Farhan, "Transfer Anggaran (Birokrasi) Daerah", <http://cetak.kompas.com/read/2012/08/28/05051691/transfer.anggaran.birokrasi.daerah>, diunduh 20 Oktober 2012.

²¹ Pratikno, "Mencoba Desentralisasi Sebagai Penguat Kebangsaan" *Paper Presented at Seminar Nasional Otonomi Daerah Dalam Kerangka NKRI: Merajut Kembali Semangat Kebangsaan*, Bulaksumur-Yogyakarta, 23 Juni 2008, h.13.

Membesarnya dana DAU, DBH, maupun DAK itu yang kemudian membuat terjadinya kontestasi antar elite baik dari pusat maupun daerah saling berlomba-lomba mengajukan inisiatif pembentukan daerah otonom baru. Misalnya saja, secara politik, adanya pemekaran akan menambah jumlah kursi suara, secara ekonomi, pemekaran memicu proyek baru, secara militer, pemekaran mendorong terbentuknya daerah komando militer baru. Hal inilah yang kemudian banyak kepentingan bermain dalam otonomi daerah, namun masyarakat di aras lokal yang dipinggirkan. Alasan untuk mendemokratikan maupun untuk mensejahterakan masyarakat daerah yang menjadi paradigma mendasar dari UU Pemerintahan Daerah baik UU 22/1999 maupun UU 32/2004 hanyalah retorika semu dan hanya hitam diatas putih yang mana bagus dalam perencanaan tetapi tidak konsekuen dalam pelaksanaan²². Faktanya kini banyak bermunculan daerah otonom, akan tetapi kesejahteraan masyarakat kurang. Banyaknya elite pusat maupun daerah ditengarai menjadi sumber masalah tersebut.

Prinsip *"money follow function"* yang tujuan awalnya untuk membiayai kesejahteraan masyarakat justru banyak disalahgunakan. Banyak dana kemudian digunakan untuk membiayai birokrasi daripada membiayai proyek pembangunan. Berdasarkan data FITRA, pada tahun 2011 terdapat 124 daerah yang 50% lebih anggarannya dialokasikan untuk belanja pegawai, jumlahnya meningkat menjadi 302 daerah pada APBD 2012, bahkan 16 daerah diantaranya menganggarkan belanja pegawainya di atas 70%. Dengan postur anggaran seperti ini, tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah dengan mendekatkan pelayanan publik akan sulit dicapai, meski otonomi daerah telah berjalan lebih dari satu dasawarsa. Hal itu yang kemudian memicu banyak daerah mengeluarkan banyak konsensi pertambangan untuk memicu PAD dengan melakukan kavlingisasi hutan maupun sumber daya alam lainnya sebagai area pertambangan. Pemerintah daerah otonom juga masih dianggap rakus karena menerapkan pajak tertinggi untuk bagi hasil tambang sehingga memberatkan pengusaha yang ingin berinvestasi di daerah.

Desentralisasi otonomi daerah juga memicu adanya desentralisasi korupsi yang tersebar ke berbagai daerah kemudian menyeret elite pusat. Hal inilah yang kemudian mengakibatkan otonomi daerah sendiri sebenarnya pisau bermata dua yakni mendorong terjadinya desentralisasi oligarkis dan mendorong terjadinya praktik klientelisme politik.

²² Sadu Wasistiono, "Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan", *Jurnal Ilmu Politik*, Volume 21, Nomor 3, November 2010, h.15.

Dua hal tersebut adalah suatu kewajaran dalam melihat otonomi daerah di Indonesia kontemporer. Maraknya “raja-raja kecil” tersebut sangatlah mirip dengan kelakuan rezim Orde Baru dengan melakukan perselingkuhan dengan pebisnis maupun bermain proyek pembangunan pusat. Klientelisme ini marak terjadi manakala perhelatan pemilu terjadi, dimana dana kampanye pasangan calon kepala daerah disokong oleh pebisnis dan jika menang semua proyek pembangunan akan dikuasai oleh pebisnis tersebut. Adanya monopoli ekonomi yang didukung rezim oligarkis memberikan gambaran bagi kita bahwa desain otonomi daerah kita masih lemah²³. Meski fenomena tersebut tidak bisa dijadikan suatu generalisasi umum untuk melihat otonomi daerah di Indonesia, karena juga terdapat banyak daerah lainnya yang berprestasi karena otonomi daerah. Namun faktanya, korupsi di Indonesia justru banyak dilakukan daerah daripada pusat. Fakta terdapat 57 kepala daerah yang menjadi tersangka korupsi dalam kurun waktu 2008-2012 ini merupakan gambaran riil bahwa demokrasi yang mensejahterakan sebagai paradigma otonomi daerah telah gagal dilakukan.

KESIMPULAN

Kebijakan desentralisasi otonomi daerah yang berlangsung di Indonesia masih setengah hati. Hal itu ditunjukkan dengan pola zig-zag antara sentralisasi dan desentralisasi dalam menyusun paradigma otonomi daerah. Telah menjadi fakta historis bahwa sentralisasi sendiri melekat dalam sistem pemerintahan maupun bentuk negara Indonesia yang menganut sistem presidensialisme dan negara kesatuan. Kedua hal tersebut mengharuskan sentralisasi diletakkan dalam kekuasaan pusat untuk menjamin stabilitas sosial-politik negara. Namun demikian, pada praktiknya kemudian hal itu memicu daerah bergejolak karena selama ini ketimpangan antara pusat dan daerah utamanya dalam isu ekonomi maupun sosial budaya.

Desentralisasi otonomi daerah yang esensinya adalah *federal arrangement* atau pengaturan yang bersifat Federalistis dicetuskan oleh pusat untuk meredam gelombang ketidakpuasan maupun separatisme daerah dengan mengangkat isu pengalihan kekuasaan, dan redistribusi pendapatan, pengakuan identitas sebagai isu strategis. Dengan mengangkat tema demokrasi

²³ Ahmad Khoiril Umam, “Two Edge Knife of Decentralization”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 15, Nomor 1, April 2011, h. 82.

yang mensejahterakan sebagai paradigma mendasar diharapkan desentralisasi otonomi daerah akan mensejahterakan dan meninggikan angka partisipasi masyarakat di aras lokal dalam pembangunan daerah. Namun dalam realitanya, paradigma demokrasi yang mensejahterakan tersebut tidak dilaksanakan dengan semestinya. Praktiknya yang terjadi lapangan otonomi daerah justru melahirkan rezim oligarkis berbasis nepotisme, politik klientelisme, semangat neo-primordialisme, serta kolusi dan korupsi yang kian terdesentralisasi merata di daerah. Hal itu terjadi dikarenakan adanya kontestasi kepentingan antara elite pusat dan daerah sehingga tujuan sebenarnya otonomi daerah untuk mensejahterakan masyarakat kian jauh dari harapan.

Dengan melihat berbagai fakta yang terjadi di lapangan tersebut, prospek otonomi daerah untuk menuju masyarakat lokal yang sejahtera masih jauh sekali untuk dicapai. Para elite pusat dan daerah yang justru disejahterakan oleh otonomi daerah, namun hasilnya tidak merembes ke bawah. Jika sudah demikian adanya, akan sangatlah sulit mengharapakan otonomi daerah menjadi jalan keluar bagi kesejahteraan masyarakat. Beberapa kalipun ada proses revisi UU Pemerintahan Daerah, namun substansinya masih menyenangkan elite daripada masyarakat. Sama saja otonomi daerah hanyalah rekayasa politik untuk menyembunyikan kepentingan politik tertentu. Diperlukan adanya kesadaran bersama baik itu pusat, daerah, maupun masyarakat bahwa otonomi daerah harus kembali pada jalannya semula yakni mensejahterakan masyarakat. Jika semua pihak belum sadar, otonomi daerah sama saja dengan retorika politik yang menghabiskan banyak anggaran negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Gafar Karim, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Affan Gaffar, 2007, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Agussalim Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- BN Marbun, 2007, *Kamus Politik*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Cornelis Lay, 2007, *Perjuangan Menuju Puncak*, Yogyakarta: S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM.
- Djoko Harmantyo, 2011, "Desentralisasi, Otonomi, Pemekaran Daerah, dan Perkembangan Wilayah di Indonesia", *Paper Presented at Seminar Nasional PIT IGI*, Denpasar-Bali, 21-23 Oktober.
- I Wayan Arthanaya, 2011, "Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", *Kertha Wicaksana*, Volume 17, Nomor 2, Juli, h.178-186.
- Jimly Asshiddiqie, 2001 *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center
- Josef Riwu Kaho, 1987, *Prospek Otonomi Daerah di Indonesia*, Jakarta : Rajawali Press.
- Mudrajad Kuncoro, 2004, *Otonomi dan Pembangunan Daerah; Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. Jakarta: Erlangga.
- Nordholt, Henk Schulte., 2009, *Politik Lokal di Indonesia*, Jakarta : Yayasan Obor.
- Peni Chalid, 2005, *Otonomi Daerah : Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Jakarta: Kemitraan.

- Pratikno, 2008, "Mencoba Desentralisasi Sebagai Penguat Kebangsaan" *Paper Presented at Seminar Nasional Otonomi Daerah Dalam Kerangka NKRI: Merajut Kembali Semangat Kebangsaan*, Bulaksumur-Yogyakarta, 23 Juni.
- Purwo Santoso, 2007, "Amandemen Konstitusi untuk Mengelola Kebhinnekaan Indonesia", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 10, Nomor 3, November, h. 391-414.
- Sadu Wasistiono, 2010, "Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan", *Jurnal Ilmu Politik*, Volume 21, Nomor 3, h.1-25.
- Syamsuddin Haris, 2005, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah..* Jakarta: LIPI.
- Syarif Hidayat, 2008, "Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif *State-Society Relation*", *Jurnal Poelitik*, Volume 1, Nomor 1, Maret, h.1-8.
- Syarif Hidayat, 2010, "Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Transisi Menuju Demokrasi : Masukan untuk UU No. 32 Tahun 2004, *Paper Presented at Seminar Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*, Jatinangor-Jawa Barat, 21 Juni.
- Warsito Utomo, 1998, Sistem Federal dalam Negara Kesatuan : Kasus Pengaturan Desentralisasi Otonomi", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 1, Nomor 3, November, h.1-10.
- Wihana Kirana Jaya, 2010, "Kebijakan Desentralisasi di Indonesia dalam Perspektif Teori Ekonomi Kelembagaan, *Naskah Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Ekonomi Universitas Gadjah Mada*, Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 23 Desember.
- Yuna Farhan, 2012 "Transfer Anggaran (Birokrasi) Daerah", <http://cetak.kompas.com/read/2012/08/28/05051691/transfer.anggaran.birokrasi.daerah>, diunduh 20 Oktober.