



Judul buku : *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*
Penulis : Syaukani HR, Afan Gaffar, dan M. Ryas Rasyid
Penerbit : Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan
Tebal : xvii + 387 halaman
Cetakan/tahun : Pertama tahun 2002

Otonomi Daerah dan Disintegrasi Nasional

Masalah disintegrasi bukanlah masalah yang baru muncul belakangan ini, khususnya setelah "era reformasi". Tuntutan beberapa daerah untuk memisahkan diri dari negara Indonesia sudah terjadi sejak awal 1950-an. Pemberontakan PRRI, Permesta di Sulawesi Selatan, misalnya, merupakan salah satu contoh gerakan disintegrasi yang terjadi pada masa lalu. Sebagian dari gerakan-gerakan yang terjadi di luar Jawa disebabkan rasa tidak puas terhadap Pemerintah Pusat yang dianggap terlalu mengekang daerah dan bias Jawa, khususnya dalam pembangunan ekonomi.

Dalam sistem pemerintahan yang sentralistik telah memberikan kewenangan yang luas pada Pusat untuk mengatur daerah-daerah. Nasib daerah seakan ditentukan oleh Pusat, dan keleluasaan daerah sangat dibatasi. Ketergantungan daerah pada pusat diciptakan demikian tingginya, termasuk dalam anggaran belanjanya. Pusat menguasai sumber-sumber ekonomi yang potensial, sehingga Daerah hanya bi-

sa berharap dari kucuran dana yang dikelola Pusat tersebut.

Akibat kondisi yang demikian, munculah berbagai ketidakpuasan yang kemudian diikuti gerakan-gerakan yang mengarah pada disintegrasi, terutama dari daerah-daerah yang kaya sumber daya alam. Daerah-daerah seperti Aceh, Papua, dan Riau merasa Pusat berlaku tidak adil, karena memberikan sedikit saja dari hasil SDA yang berlimpah dari eksploitasi di daerah-daerah tersebut. Akibatnya, berbagai elemen di daerah-daerah tersebut, terutama Papua dan Aceh, menuntut untuk bisa lepas dari negara kesatuan Republik Indonesia.

Untunglah ketidakpuasan daerah tersebut cepat mendapat tanggapan dari pemerintahan yang baru yang dipimpin oleh Presiden BJ Habibie. Pada awal pemerintahannya dikeluarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, yang

hakekatnya memberikan otonomi yang luas kepada daerah, namun dalam bingkai negara kesatuan RI.

Buku "*Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan ini*", yang ditulis oleh pakar dan pelaksana Otonomi Daerah, yaitu Syaukani AR, Afan Gaffar, dan Ryas Rasyid, mengupas secara komperhensif tentang Otda tersebut. Afan Gaffar dan Ryas Rasyid adalah "arsitek" yang membidani kedua UU tersebut. Sedang Syaukani adalah Ketua Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI). Oleh karena itu sangat wajar kalau substansi dan kupasan dalam buku ini mampu memberikan wacana yang luas bagi pembacanya, tidak saja dari aspek teoritik, melainkan juga dalam aplikasinya.

Buku ini terdiri dari 10 bab yang memuat sejak dari masalah bentuk-bentuk atau sistem-sistem pemerintahan, sejarah desentralisasi di Indonesia, masalah hubungan legislatif-eksekutif, hingga implementasi serta prospek pelaksanaan Otda di masa depan. Dalam kajian ini, para penulis dengan berbagai argumentasi akademik dan historiknya, memposisikan diri untuk tetap "mempertahankan Negara Kesatuan guna menjaga keutuhan negara dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah" (h. 3). Namun ini tidak berarti sistem pemerintahan yang lain, seperti federasi yang wacana pembahasannya sempat meluas beberapa waktu lalu, sama sekali jelek. Namun permasalahan yang sering muncul dalam federasi adalah bagaimana menjaga keutuhan federasi tersebut, karena tidak jarang muncul tantangan dari dalam negeri untuk melepaskan diri dari federasi tersebut. Hal ini terjadi dalam masyarakat yang fragmentasi sosialnya sangat tinggi (h. 17).

Walaupun UU tentang otonomi daerah baru keluar tahun 1999, namun sebenarnya jauh sebelum itu sudah banyak diperbincangkan tentang ketidakpuasan atas UU No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Ketidakpuasan tersebut berkaitan dengan masalah pelaksanaannya maupun substansinya. Ada yang beranggapan sebenarnya UU itu masih relevan, hanya belum dilaksanakan secara konsisten. Di sisi lain, ada pula yang menilai UU itu harus diganti, karena sangat penuh dengan nuansa sentralistik (h. 165). Dari pengkajian yang luas, dan juga sejalan dengan dinamika yang ada dimasyarakat, akhirnya UU tersebut pada masa pemerintahan Habibie diubah, dan diganti dengan UU No 22 /1999 dan UU No. 25/1999.

Diterapkannya dua UU tersebut merubah pula paradigma pembangunan di Indonesia. Paradigma pembangunan sebagai acuan kerja ditinggalkan, karena sakralisasi pembangunan pada masa sebelumnya telah melahirkan banyak korban pembangunan (h. 171). Korban itu misalnya rakyat yang harus merelakan tanah sumber kehidupannya demi pembangunan jalan, waduk, pasar, dan sebagainya.

Walaupun secara konseptual kedua UU otonomi daerah itu sudah cukup baik dan maju, namun ternyata dalam awal pelaksanaannya juga timbul masalah, yang antara lain disebabkan kesalahan dalam memahami otonomi daerah itu sendiri. Misalnya saja, otonomi dikaitkan semata-mata dengan uang. Seolah bahwa dengan Otda segala kebutuhan keuangannya harus dicukupi sendiri oleh daerah, atau "otonomi identik dengan automoney". Padahal substansi otonomi adalah "kewenangan", dan dengan kewenangan itulah uang bisa diperoleh dan digunakan secara bijaksana untuk masyarakat.

Ada juga pemahaman lain bahwa dengan Otda seolah daerah bisa melakukan apa saja, atau berlaku bagaikan negara yang merdeka. Padahal konsep yang benar tidaklah demikian. Daerah tetap harus mengikuti norma-norma kepatutan dan kewajaran dalam sebuah tata kehidupan bernegara (h. 216). Di samping itu juga ada kakhawatiran bahwa Otda akan menciptakan "raja-raja kecil di daerah dan memindahkan korupsi ke daerah". Kekhawatiran ini sebenarnya bisa dihilangkan jika lembaga-lembaga pengawasan dan kontrol masyarakat bisa berjalan dengan baik.

Bagaimana hubungan antara otonomi daerah dengan integrasi nasional? Buku ini membantah anggapan yang seakan menilai bahwa otonomi daerah akan menimbulkan disintegrasi nasional. Memang dalam beberapa kasus kini muncul semangat kedaerahan yang sempit, kurang menghargai Pusat, atau membuat kebijakan yang bertentangan dengan Pusat. Namun menurut para penulis, hal itu terjadi karena kekeliruan Pusat yang justru sering tidak tepat dalam mengimplementasikan kebijakan Otda itu sendiri. Sejumlah Peraturan pemerintah dan Keputusan Presiden tidak sesuai dengan semangat dan jiwa UU no. 22/1999 (h. 287).

Dalam tataran implementasi otonomi daerah ini, para penulis mengakui bahwa telah terjadi penyimpangan yang cukup jauh dari konsepnya. Gejala penyimpangan tersebut hampir terjadi pada setiap tingkatan pemerintahan. Penyebabnya antara lain karena ketidaksabaran masyarakat dan elite lokal untuk melaksanakan dengan cepat sementara Pusat masih

berjalan lambat; ketidakikhlasan daerah yang akan merasa dirugikan, seperti DKI Jakarta; pengalihan pegawai negeri Pusat ke Daerah yang menimbulkan beban keuangan pada daerah; dan adanya krisis ekonomi yang berdampak luas bagi pelaksanaan Otda tersebut.

Dari berbagai uraian yang mendalam, sangat terasa pandangan para penulis yang sangat mendukung pelaksanaan Otda ini. Mereka menganggap secara konsep UU Nomor 22/1999 dan UU No. 25/1999 sudah sangat tepat untuk diterapkan di tanah air. Namun demikian jika pada awalnya masih banyak kekurangan, ini karena kedua UU tersebut masih baru dan kurangnya pemahaman pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan UU tersebut, termasuk Pemerintah Pusat. Para penulis juga terkesan optimis akan keberlangsungan otonomi daerah ini, sehingga hasilnya akan lebih baik bagi masa depan Indonesia.

Salah satu kelemahan menonjol dalam buku ini adalah sangat terasanya pikiran-pikiran individual dari pengarangnya dalam setiap tulisan, walaupun tidak disuratkan siapa penulis dari setiap bagian yang ada. Akibatnya, ada bab-bab yang seolah ditulis secara individual oleh tim penyusun buku ini. Namun demikian secara umum buku ini memang mampu memberikan gambaran cukup menyeluruh mengenai otonomi daerah. Oleh karena itu, buku ini bukan saja layak dibaca oleh para mahasiswa, namun juga penting untuk unsur birokrasi, legislatif, dan masyarakat yang tertarik untuk mempelajari mengenai Otonomi Daerah. ●

Edy S. Hamid