

**KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH SUATU
TINJAUAN FILOSOFIS****5***Oleh : Andi Pasinringi***ABSTRAK**

Proses pemantapan integrasi nasional pada prinsipnya melibatkan dua problema pokok. *Pertama*, bagaimana membuat rakyat tunduk, taat dan patuh kepada tuntutan negara. *Kedua*, bagaimana meningkatkan konsensus normatif yang mengatur tingkah laku politik masyarakat atau individu-individu yang ada didalamnya,

Dilihat dari sudut ini, ada dua mainstream yang terbentuk di dalam masyarakat bangsa Indonesia yakni, bahwa pemberian kebijakan otonomi kepada daerah-daerah. Perspektif *pertama* melihat otonomi daerah sebagai suatu ancaman terhadap integrasi nasional, sementara yang lain justru otonomi daerah adalah sebagai perekat integrasi bangsa. Dari kedua perspektif tersebut, maka penulis mencoba melihat secara jernih problema otonomi daerah dari perspektif filosofis, sehingga dapat terungkap makna hakiki dari kebijakan otonomi daerah tersebut sebagai suatu solusi untuk menghilangkan atau meminimalisir diskursus mengenai konsep otonomi daerah yang seakan-akan menjadi pokok perdebatan yang tak pernah berkesudahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam konteks Negara kesatuan.

Kata kunci: Otonomi daerah, ontologi, epistemologi dan aksiologi

PENDAHULUAN

Kebijakan otonomi daerah merupakan salah satu persoalan yang senantiasa mewarnai perjalanan bangsa ini. Setidaknya ada dua mainstream yang terbentuk di dalam masyarakat bangsa Indonesia yakni, pemberian kebijakan otonomi kepada daerah-daerah. Perspektif *pertama* melihat otonomi daerah sebagai ancaman terhadap integrasi nasional, sementara yang lain justru berpendapat sebaliknya. Bagaimana keterkaitan antara problema kebijakan otonomi daerah dengan persoalan integrasi nasional suatu tinjauan filosofis.

Secara fundamental analisis kebijakan publik tidak lepas dari sistem politik yang dianut negara yang bersangkutan. Bahkan kebijakan publik dapat dikatakan sebagai suatu tindakan pemerintah dalam merealisasikan sistem politik yang dianutnya dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Semua keputusan yang diambil pemerintah mulai dari pusat sampai ke daerah-daerah akan diwarnai oleh kepentingan sistem politik tersebut. Dengan kata lain, sistem politik menjadi dasar utama didalam menyusun dan menentukan kebijakan-kebijakan yang dikehendaki. Kalau boleh mengambil contoh kongkrit dari pengalaman di Indonesia dimasa lalu. Karena dalam penyelenggaraan pemerintahan menganut sistem sentralisasi, maka semua kegiatan yang dilakukan lembaga dan aparat pemerintah harus didasarkan pada kewenangan pusat, sampai-sampai penyediaan mesin tik bagi keperluan suatu universitas, harus didasarkan pada persetujuan dan surat keputusan Setneg, bahkan harus dilakukan penyediaanya oleh pusat (**Saefullah.2008,34-35**).

Ada banyak rumusan yang dikemukakan oleh para ahli tentang kebijakan publik, namun tidak ada satupun definisi yang berlaku umum dan dapat memuaskan semua orang. Hal ini disebabkan karena liputan kebijakan publik mencakup setiap bidang kehidupan manusia, serta mencakup skala regional ataupun nasional, sebagaimana dikatakan **Soewargono(dalam Sumaryadi, 2005:15-16)** , bahwa “Kebijakan publik merupakan arahan-arahan yang bersifat otoritatif untuk melaksanakan tindakan-tindakan pemerintahan di dalam yuridiksi nasional, regional, dan lokal”. Tetapi hal yang pasti bahwa apapun isi rumusan kebijakan publik semuanya bermuara pada satu tujuan yaitu demi memenuhi kepentingan publik, atau dengan kata lain, kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi pemerintah dalam memenuhi kepentingan publik, sehubungan dengan fungsi-fungsi “*regeren*” pemerintah yaitu “menetapkan kebijakan-kebijakan dalam rangka memimpin kekuatan-kekuatan masyarakat menuju masyarakat yang dicita-citakan,”**Soewargono,(dalam Sumaryadi, 2005:16)**. Hal tersebut adalah berkenaan keberadaan pemerintah sebagai personifikasi dari negara yang melekat sebagai “*legitimasi coercieve power*”. Atau kekuasaan yang absah, yang bertugas menyiapkan, menentukan dan menjalankan kebijakan atas nama kesejahteraan seluruh rakyat di daerah kekuasaannya.

Kajian ontologis.

Kajian ontologis otonomi daerah sebagai kebijakan publik, dalam tulisan ini adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang berorientasi pada sikap yang menjurus kearah sentrifugal ataukah sentripetal disatu pihak dan tetap menjaga integrasi nasional dilain pihak, dalam rangka mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa dengan tetap berada dalam konteks negara kesatuan.Republik Indonesia.

Terminologi kebijakan publik (*public policy*) itu, adalah banyak sekali tergantung dari sudut mana kita memberi makna. Berdasarkan sejarah, istilah dalam bahasa inggris *policie*, yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Fakta sejarah menunjukkan bahwa telah diketemukannya dokumen kuno dari upaya sadar untuk menganalisis kebijakan publik di Mesopotamia (Irak Selatan abad 21 Sm sekitar 2000 tahun sebelum **Aristoteles**) yaitu **KondeHammurabi** (menghasilkan fakta-fakta tentang pemerintahan dan politik), **Konde** tersebut mencakup prosedur kriminal, hak milik, perdagangan, hubungan keluarga dan perkawinan, dana kesehatan dan apa yang dikenal sekarang akuntabilitas publik, misalnya , prosedur dirancang untuk mengatur gubernur, hakim, para pegawai dan lain-lain(**Dunn,1994:55**).

Perkembangan lebih lanjut, Kebijakan publik pada hakekatnya merupakan suatu keputusan yang sudah mantap atau “*a standing decision*” menyangkut kepentingan umum, oleh pejabat-pejabat pemerintah dan instansi-instansi pemerintah dalam proses penyelenggaraan negara. .Keputusan mana di dasarkan pada pilihan-pilihan atau pertimbangan dalam rangka mewujudkan suatu tujuan tertentu dengan menggunakan sarana-sarana yang sesuai **Klejin (dalam Hoogrwerf,1983::7)**.

Easton (dalam Islamy, 2001: 19) misalnya memberikan definisi kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat (*The authority allocatation of values for the whole society*).

Laswell dan Kaplan (1970: 71) memberikan definisi tentang kebijakan publik sebagai sesuatu program pencapaian tujuan nilai-

nilai dalam praktek-praktek yang terarah (*a projectif program of goal, value and practise*)

Lebih lanjut **Anderson (1979)** menyebutkan implikasi-implikasi dari pengertian kebijakan negara sebagai berikut:

1. Bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada tujuan.
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah , jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
4. Bahwa kebijakan publik itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Bahwa kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang penting didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundangan yang bersifat memaksa.

Sedangkan menurut pemahaman **Jones (1996: 45)**. Kebijakan sering digunakan atau dipertukarkan dengan tujuan (*goal*), Program (*program*), keputusan (*decision*), hukum (*law*), proposal (*proposal*) dan maksud besar tertentu (*the large certain goal*). **Heinz, Eulau dan Kenneth prewitt**(dalam **Jones,1999: 47**) mendefinisikan kebijakan sebagai keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repettiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Terminologi Otonomi Daerah

Dalam kajian teoretik memang beraneka ragam. Terlebih kalau konsep otonomi daerah itu dilihat dari disiplin ilmu politik, seperti otonomi yang diperjuangkan orang palestina di Tepi Barat Jalur Gaza. Kelompok Muslim Moro di Philipina Selatan, Suku Kurdi di Irak Utara dan sebagainya. Namun dalam uraian ini definisi otonomi yang dipakai adalah yang bersifat, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.. Berkenaan dengan itu pengertian otonomi daerah menurut Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; Bab 1. Ketentuan Umum Pasal 1.ayat 5 menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang,

dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Atau dengan kata lain dapat disebut sebagai penyelenggaraan *self government*.

Dasar hukum penyelenggaraan otonomi daerah adalah Undang-Undang Dasar 1945 seperti tercantum dalam Bab VI. Pasal 18 serta penjelasannya. Pasal 18 menyatakan bahwa “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa “. Sedangkan penjelasannya antara lain menyatakan bahwa “Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah-daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah bersifat otonom (*St.reek en locale Rechtsgemen*)

Jelaslah bahwa otonomi daerah *inherent* dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan telah lama dilaksanakan meskipun jalannya tidak begitu lancar. Hal ini dapat dilihat adanya berbagai pengaturan tentang otonomi yang telah dikeluarkan pemerintah sejak proklamasi kemerdekaan sampai kini. Secara kronologis (**Djohan, 1997: 21-26**) mengemukakan sebagai berikut :

Pertama : Ketetapan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 19 agustus 1945, yang mengatur tentang :

1. Pembagian wilayah Indonesia menjadi 8 provinsi, yaitu : jawa barat , jawa tengah, jawa timur, Sumatra, Borneo, Sulawesi, Maluku, dan Sunda kecil.
2. Pembagian provinsi atas wilayah-wilayah keresidenan .
3. Pemerintah kota (*StaatGementee*) yang akan diteruskan.

Kedua .: Undang-Undang No.1 Tahun 1945 pada tanggal 23 November 1945 yang mengatur antara lain :

1. Komite Nasional Daerah (KND) menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipimpin oleh kepala daerah.
2. BPRD berwenang untuk memilih badan eksekutif .
3. Kepala daerah adalah aparat pusat dan daerah
4. Kepala daerah memimpin BPRD dan badan eksekutif .
5. Adanya tiga tingkatan daerah otonom yaitu keresidenan , kabupaten, dan kota.

Ketiga Undang-Undang No. 22 tahun 1945 yang antara lain mengatur tentang:

1. Pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pertimbangan Daerah:

- 1 Ketua DPD adalah kepala daerah.
- 2 Kekuasaan pemerintah daerah terletak di tangan DPRD.
- 3 DPD bertanggung-jawab kepada DPRD.
- 4 Kepala daerah adalah aparat pusat yang menjadi ketua DPD.
- 5 Daerah otonom biasa dan istimewa adalah tiga tingkatan, yaitu : provinsi, kabupaten / kota besar , desa /kota kecil.

Keempat: Undang-Undang N0. 1 Tahun 1957 yang antara lain mengatur tentang :

1. Pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Perimbangan Daerah (DPD)
2. . Kepala daerah adalah ketua DPD.
3. Daerah otonom ada tiga tingkatan, yaitu Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II, dan Daerah Tingkat III.

Kelima ; Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959 tanggal 7 September yang antara lain mengatur tentang :

- 1 Kepala daerah adalah alat daerah dan pusat.
- 2 Kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD.
- 3 Kepala daerah dibantu oleh Badan Pemerintah Harian (BPH).

Keenam; Undang-Undang No. 18 tahun 1965 yang antara lain mengatur tentang:

1. Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD.
2. Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.
3. Terdapat tiga tingkatan daerah otonom yaitu Provinsi sebagai Daerah Tingkat I. Kabupaten / kotamadya sebagai Daerah Tingkat II. Kecamatan / kotapraja sebagai Daerah Tingkat III.

Ketuju : Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang antara lain mengatur tentang :

1. Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD.

2. Kepala daerah dipilih oleh DPRD . yang dalam segenap proses pemilihannya DPRD harus bermusyawarah dan berkonsultasi dengan pemerintah pusat .
3. Kepala daerah bertanggungjawab kepada Presiden dan menyampaikan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD.
4. Terdapat dua tiingkatan daerah otonom yang berhimpit dengan wilayah administratif, yaitu: Provinsi Daerah Tingkat.I dan Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.
5. Titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II.
6. Otonomi yang dianut adalah otonomi yang nyata dan bertanggungjawab (di dalam GBHN 1993) lebih diperjelas lagi menjadi otonomi yang nyata dinamis, searasi dan bertanggungjawab.
7. Pemberian otonomi daerah berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

Pemberian otonomi daerah harus memperkokoh negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.

- a. Pemberian otonomi mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan disamping pendemokrasian
- b. Pemberian otonomi adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.
- c. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsestrasi dengan memberikan kemungkinan bagi pelaksanaan tugas pembantuan.

Kedelapan: Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. antara lain mengatur: Pemerintah daerah adalah Kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah.

1. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daera otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi.
2. DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.

3. Kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD.
4. Wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada Kepala daerah.
5. Tidak mengenal adanya Tingkatan daerah otonom
6. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan, bertanggungjawab
7. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah Kota sedangkan daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
8. Tidak mengenal wilayah administrasi pada daerah Kabupaten dan daerah Kota.
9. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon oleh DPRD baik di Provinsi, kabupaten dan kota.,
10. Pemberian kedudukan Provinsi sebagai daerah otonom dan sekaligus sebagai wilayah administrasi, menurut Bratakusumah (2001; 3) dilakukan dengan pertimbangan sebagai berikut:
 - a. Untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan RI.
 - b. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah kabupaten dan kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota.
 - c. Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Kedelapan; Undang-Undang No 32 tahun 2004 antara lain mengatur tentang:

1. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah
2. DPRD, adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah

3. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
5. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.
6. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.
7. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD.

C. Kajian epistemologi

Kajian epistemologi dalam tulisan ini adalah melakukan studi kepustakaan yakni penelusuran dan pengkajian berbagai literatur baik berupa buku, jurnal yang mempunyai kaitan dalam implementasi otonomi daerah di Indonesia yang dalam pengembangannya menggunakan strategi yakni; Strategi “*Assimilation* (assimilasi) dan strategi *unity in diversity*” atau strategi kebhinnekaan tunggal ika dalam mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka sejak awal kemerdekaan, Indonesia menganut sistem pemerintahan yang sentralistis. Sistem pemerintahan ini tidak mendorong integrasi karena sentralisasi birokrasi yang dijalankan oleh kabinet-kabinet sejak era orde lama sampai orde baru telah menumbuhkan kekusaran di banyak daerah diluar jawa. Kebijakan otonomi daerah nyaris tak pernah dilaksanakan secara konsisten. Apa yang dilakukan oleh pemerintah sejauh menyangkut sistem pemerintahan adalah “memusatkan perhatian pada normalisasi, pemulihan situasi yang aman, dan penumbuhan suatu pemerintahan yang kuat, bersatu dan *efisien*” (Feith.1960:303). Dengan prioritas tersebut, pemerintah

pusat berusaha membirokrasikan pemerintahan dan mempersiapkan pembangunan nasional dengan berpegang teguh pada kebijakan yang menampik aspek-aspek etnis dan lebih menyukai pendekatan nasional dalam menyelesaikan masalah-masalah yang timbul. Untuk tujuan itulah pemerintah pusat selalu mengendalikan daerah-daerah dengan jalan menempatkan orang-orangnya sendiri di provinsi-provinsi. Dapat diperkirakan bagaimana tindakan pemerintah dalam mengancam kepentingan lokal, dan ini sering diperlihatkan secara terbuka dari waktu-kewaktu. Ironisnya lagi banyak pemimpin daerah yang tercampak dari struktur kekuasaan setempat, sehingga kepentingan daerah terabaikan pula

Disatu pihak dapatlah dipahami ketika kebijakan tersebut diatas diterapkan dalam kurun waktu dua puluh tahun pertama kemerdekaan meskipun banyak suara sumbang dari rakyat di daerah, hal tersebut memang harus diakui bahwa unsur-unsur daerah kurang memahami masalah yang dihadapi oleh pemerintah pusat sebagai hasil kebijakan pemerintah kolonial Belanda pada masa lalu, dan dalam rangka untuk mempersatukan seluruh negeri secara administratif. Diakui bahwa pemerintah pada saat itu mengalami krisis mengenai kekurangan birokrasi yang terampil sedang di Jawa memiliki cukup banyak. Fakta ini membenarkan kalau pemerintah pusat menerapkan kebijakan dengan mengirim tenaga-tenaga administratif dari Jawa keluar Jawa.

Namun kebijakan tersebut terus berlangsung sampai masa orde baru setelah pemerintah telah berhasil menyebarkan pendidikan secara merata diseluruh tanah air, telah terjadi pertumbuhan tenaga-tenaga terampil di daerah –daerah luar Jawa. sehingga penerusan kebijakan tersebut tentu mengundang pertanyaan bahwa apakah tenaga terampil tersebut diperuntukkan untuk mengisi kekurangan tenaga di daerah ataukah kebijakan tersebut untuk menguasai wilayah. Oleh karena itu wajar saja bilamana kebijakan pemerintah pusat mendapat suara sumbang dari daerah. Kurangnya perhatian dan penghargaan pemerintah pusat terhadap daerah membuat pemerintah daerah melakukan upaya-upaya yang menghendaki kebijakan otonomi luas di daerah . Akibatnya hubungan antara pemerintah pusat dan daerah sampai era orde baru selalu diwarnai oleh konflik antara penganjur otonomi dan sentralisasi. Para pemimpin daerah sangat mengejar kebijakan otonomi daerah, karena mereka percaya bahwa tanpa otonomi daerah, mereka tak

mempunyai bagian yang wajar dalam program pembangunan nasional. Disisi lain pemerintah pusat memandang otonomi daerah sebagai ancaman terhadap pembangunan nasional.

Secara teoretis, upaya untuk mengatasi masalah tersebut, Pemerintah pusat di negara-negara yang memiliki masyarakat majemuk menempuh dua strategi yang oleh **Weiner (dalam Legge, 1961:14)** disebut sebagai “*assimilation dan*” “*unity in diversity*”, Yang dimaksud dengan strategi asimilasi adalah pencapaian persatuan dan kesatuan bangsa dengan jalan menjadikan kebudayaan suku yang dominan sebagai kebudayaa nasional, hal ini dapat dicapai dengan cara menundukkan identitas suku atau golongan minoritas kepada kebudayaan suku domonan itu. Adapun strategi : “*unity in diversity*” atau “*bhinneka tunggal ika*” dimaksudkan dalam membentuk kesetiaan nasional yang dilakukan dengan tidak menghilangkan kebudayaan dari kelompok-kelompok atau suku minoritas. Dalam hal ini yang terakhir tetap diakui identitas suku atau golongan minoritas sebagai identitas nasional, sebagaimana halnya dengan suku atau identitas golongan mayoritas.

Sudah menjadi konsensus nasioanal bahwa Indonesia menganut strategi *Bhinneka Tunggal Ika* dan juga tersurat dalam Undang-Undang Dasar 1945, dan tersymbol di dalam semboyan nasional. Namun demikian, tak dapat dibantah, bahwa banyak kebijakan pemerintah pusat terhadap daerah tidak mencerminkan strategi kebhinnekaan tunggal ika . Artinya dengan berbagai alasan pemerintah pusat sering tidak dapat menghindar dari kebijakan asimilasi. Karena itulah, sebagaimana dikatakan **Legge** , otonomi daerah diatur dengan strategi “selera kolonial” Adalah suatu cara yang dilakukan oleh pemerintah pusat dalam mengatur dan mempertahankan kekuasaannya. di daerah-daerah mengesankan suatu bentuk pemerintahan asing. Kebijakan demikian itu tentu tidak menimbulkan kepuasan rakyat di daerah-daerah terutama di luar pulau jawa. Dan seakan menjauhkan mereka dari pemerintah pusat. Ironisnya protes yang bermunculan di daerah-daerah dikendalikan pemerintah pusat dengan menjanjikan mereka aneka bentuk otonomi . Janji-janji tersebut bukan saja tidak pernah ditepati, namun bentuk dan isinya berubah terus dari waktu–kewaktu dan tidak pernah dilaksanakan . Misalnya tahun 1966 MPRS menetapkan perlunya “otonomi yang seluas-luasnya” untuk menghapus konsep orde lama yang terkandung di dalam Undang-Undang No.18. Tahun 1965,

belum sempat diwujudkan konsep baru ini kemudian ditinggalkan MPR pada tahun 1973, ketika majelis memperkenalkan konsep “otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab”, Dan konsep inilah yang dijabarkan di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, tetapi belum sempat dilaksanakan kemudian mengalami perubahan oleh MPR tahun 1978, menjadi otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggungjawab”. Dari perkembangan proses otonomi daerah pada masa orde baru terbersit nada sumbang mengatakan bahwa ada keengganan pemerintah pusat untuk memberikan otonomi atau dengan kata lain pemberian otonomi setengah hati. Pada masa ini apapun konsep yang ditawarkan oleh pemerintah pusat , dapat dipastikan bahwa konsepnya penuh dengan pengekangan-pengekangan terhadap keleluasaan pemerintah daerah untuk mengembangkan diri . Seakan konsep-konsep yang dilahirkan memperlihatkan adanya kecurigaan pemerintah pusat terhadap daerah-daerah. Bahwa pemerintah pusat dalam pemberian otonomi kepada daerah akan dapat mengancam persatuan dan kesatuan bangsa, wawasan nusantara, atau bentuk negara kesatuan.. Kecurigaan tersebut tidak perlu terjadi apabila pemerintah pusat bersedia memahami latar belakang gugatan tersebut , yakni untuk pengembangan daerah-daerah.. Mengenai pengembangan diri tersebut ,maka daerah akan dapat mengatasi sendiri segala persoalan-persoalan yang dihadapi dan tanpa membebankan pemerintah pusat.

Berdasarkan uraian mengenai penerapan kebijakan otonomi diatas sejak masa orde lama maupun masa orde baru dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah tidak serius untuk diterapkan bahkan pemerintah pusat lebih banyak memberikan arahan dan petunjuk dan cenderung untuk melakukan upaya penyeragaman pemerintah daerah di seluruh Indonesia. Hal tersebut menunjukkan bahwa negara kesatuan di kelolah dengan sistem sentralisasi

Sejarah telah membuktikan, visi orde baru seperti itu justru menimbulkan ancaman serius terhadap keutuhan negara dan bangsa Indonesia. Kekawatiran yang berlebihan terhadap kebebasan daerah adalah menghasilkan sentralisassi kekuasaan di tangan pemerintah pusat yang kemudian dimanfaatkan oleh kroni-kroni dan keluarga penguasa di tingkat pusat untuk mengurus kekayaan alam di daerah. Manajemen hubungan pusat-daerah yang dilakukan oleh orde baru membuka peluang bagi elit poilitik ditingkat nasional untuk

mengambil keuntungan ekonomis dan finansial bagi diri mereka sendiri dengan cara mengeksploitasi sumber- sumber alam secara besar-besaran dan tanpa batas. Justru yang dikhawatirkan oleh elit politik orde baru, yakni ancaman terhadap keutuhan negara-bangsa Indonesia, malah terjadi dalam bentuk lebih besar setelah tumbanganya rezim orde baru dalam mengelola hubungan pusat-daerah telah menghasilkan ancaman yang lebih besar bagi keutuhan RI.

Maka sebagai bangsa yang berupaya maju dan cerdas, harus berani mengubah pola hubungan pusat-daerah yang paternalistik dan sentralistik itu menjadi pola hubungan yang bersifat kemitraan dan desentralistik. Itulah yang kemudian melahirkan regulasi dan selanjutnya tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 dan UU No.25 tahun 1999 dan dalam pengembangan selanjutnya regulasi tersebut mengalami revisi yang tertuang dalam UU No 32 tahun 2004 dan UU No.33 tahun 2004. Keempat UU tersebut telah meninggalkan paradigma sentalistik dan paternalistik tersebut. Selanjutnya pemerintah tidak lagi memiliki komitmen pembangunan, tetapi mendudukkan tugas pembanguna itu diatas landasan nilai pelayanan dan pemberdayaan. Artinya tidak akan ada lagi kebijakan pembangunan yang mengandung nilai ketidakadilan dan yang bersifat mematikan kreativitas masyarakat.

Perubahan paradigma tersebut dapat dianggap sebagai suatu gerakan kembali kepada karakter pemerintahan yang hakiki. Perubahan ini juga bisa menjadi alasan utama mengapa prinsip otonomi penuh diletakkan di daerah kabupaten dan kota, bukan di provinsi, karena faktor kedekatan kepada rakyat sebagai pihak yang harus dilayani dan diberdayakan. Asumsinya semakin dekat jarak antara pelayan dan yang dilayani, semakin efektif dan efisien pelayanan itu.

Kebijakan desentralisasi untuk otonomi daerah pada dasarnya merupakan koreksi terhadap kegagalan sistem sentralisasi dan uniformisasi pemerinthan yang selama ini berlaku. Bagaimana sebetulnya otonomi daerah dapat memelihara persatuan nasional, ini dapat dilihat dari butir-butir substansi dari visi otonomi daerah itu sendiri ;

1. Kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah adalah salah satu bentuk implementasi dari kebijakan demokratisasi, Dalam konteks administrasi pemerintahan

demokratisasi memang bergandeng tangan dengan desentralisasi. Artinya tidak ada demokratisasi pemerintahan tanpa desentralisasi, karena diasumsikan bahwa rakyat sebagai pihak yang berdaulat bukan saja harus dilayani dengan baik, tetapi juga .

2. Otonomi daerah dalam konteks ekonomi bermakna sebagai perluasan kesempatan bagi masyarakat dan pemerintah daerah untuk mengejar kesejahteraan dan memajukan dirinya. Ini akan secara signifikan mengurangi beban pemerintah pusat dan pada saat yang sama menciptakan iklim yang kompetitif diantara daerah-daerah untuk secara kreatif menemukan cara baru dalam mengelolah potensi ekonomi yang dimilikinya. Apabila dipercaya bahwa kesejahteraan rakyat adalah salah satu kunci dari persatuan nasional, maka tidak ada alasan mencurigai otonomi daerah sebagai ancaman dari persatuan nasional.
3. Otonomi daerah dalam konteks sosial bermakna sebagai peluang yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan kualitas masyarakatnya dan berbagi tanggungjawab dengan pemerintah pusat dalam meningkatkan pelayanan di bidang pendidikan, kesehatan, dan pelayanan sosial lainnya. Dalam konteks kebudayaan, otonomi daerah bermakna peluang untuk daerah-daerah dalam menggali dan mengembangkan nilai-nilai dan karakter budaya setempat dan selanjutnya akan membangkitkan harga diri dan kebanggaan masyarakat sebagai bagian dari kebhinnekaan tunggal ika dalam budaya nasional

C. Kajian Aksiologi

Kajian aksiologi dalam tulisan ini adalah manfaat atau kegunaan kebijakan otonomi daerah, baik secara pragmatik maupun secara teoretik terhadap masyarakat, bangsa dan negara Indonesia sebagai berikut:

a. Manfaat pragmatis sebagaimana tersebut diatas adalah :

Di dalam negara kesatuan seperti halnya Indonesia, sangat mudah muncul isu kepentingan nasional yang dipertentangkan dengan kepentingan daerah. Dalam konteks ini, pemerintah pusat menjadi pembela utama dalam mewujudkan kepentingan nasional, Sumber-sumber kekayaan yang ada di daerah-daerah adalah bagian

yang amat penting untuk penghasilan nasional, karena pertambangan, industri, pertanian, kehutanan, dan berbagai bentuk badan usaha berada di daerah-daerah . Dalam kaca mata pemerintah pusat sumber kekayaan yang berasal dari suatu daerah adalah milik nasional yang digunakan untuk kepentingan nasional pula . Artinya kekayaan yang dihasilkan oleh suatu daerah adalah tidak hanya diperuntukkan untuk kepentingan daerah yang bersangkutan. Azas pemerataan merupakan salah satu pedoman kerja pemerintah pusat sehingga sumber kekayaan yang berada di daerah dibagikan ke daerah-daerah lain (subsidi silang) sebagai konsekuensi dari suatu negara kesatuan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa negara kesatuan yang tidak mampu untuk menyeimbangkan kepentingan nasional dengan kepentingan daerah akan mengalami gangguan dalam bentuk gugatan terhadap keberadaannya, yang kemungkinan dapat mengganggu integrasi nasional. Pengalaman Indonesia membuktikan bahwa munculnya pergolakan daerah adalah kebijakan pengelolaan kekayaan daerah lebih menguntungkan pemerintah pusat. Oleh karena itu pemberian otonomi yang cukup besar kepada daerah harus disertai dengan pengawasan oleh pemerintah pusat untuk kepentingan nasional, merupakan suatu syarat terciptanya kestabilan politik di Indonesia.

b. Manfaat teoretik sebagaimana tersebut diatas adalah :

Otonomi daerah adalah sangat berkaitan dengan demokrasi. Kalau demokrasi mengatur hubungan antara pemerintah dengan rakyat, maka otonomi daerah mengatur hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah-daerah. Meskipun berbeda dengan obyeknya akan tetapi terdapat kesamaan antara nilai-nilai demokrasi dengan nilai yang mendasari otonomi daerah. Dengan kata lain bahwa pembentukan otonomi didasarkan pada nilai-nilai demokrasi. Bila demokrasi ditegakkan, otonomi daerah tidak boleh tidak harus menjadi ciri dari pemerintah daerah. Negara Indonesia adalah suatu negara yang menganut paham demokrasi yang pada dasarnya memberi penekanan pada pengembangan individu, kebebasan dan persamaan kesempatan yang diberikan kepada individu, membuka peluang bagi yang bersangkutan melakukan kegiatan-kegiatan yang sesuai keinginannya sendiri. Negara memberi jaminan kepada individu untuk bekerja dan berkreasi tanpa paksaan orang lain yang akhirnya banyak karya besar dan bermanfaat yang dihasilkan oleh

individu, tidak saja berguna bagi dirinya sendiri tetapi juga berguna bagi masyarakat banyak.

Fungsi negara adalah melindungi setiap individu dalam melakukan kegiatan didalam masyarakat . Jadi negara tidak mempersulit individu dalam kegiatan-kegiatannya selama tidak menimbulkan gangguan terhadap orang lain. **Easton** (1967 : 45) mengatakan bahwa aparat bersenjata sebagai alat kekuasaan negara memiliki kewenangan yang disebut *the legitimate physical coercion* (hak memaksa fisik yang sah)

Hubungan negara/pemerintah dan rakyat dalam demokrasi adalah mirip dengan hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah. Nilai-nilai yang mendasari hubungan negara dan rakyat dalam demokrasi juga mendasari hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Oleh karena itu sejalan dengan uraian diatas, tujuan dari otonomi daerah adalah untuk memajukan daerah yang pada saat bersamaan juga memajukan negara, bangsa,dan masyarakat secara keseluruhan .Otonomi memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengembangkan dirinya sesuai dengan kondisi dan kepentingan rakyat setempat.

. Pelaksanaan otonomi daerah akan dapat melancarkan roda pembanguna daerah dan pembangunan nasional, Karena otonomi daerah memberi kesempatan daerah-daerah untuk melaksanakan apa yang baik bagi daerahnya, yang tentu juga baik secara nasional.yang pada akhirnya terwujud apa yang menjadi cita-cita luhur bangsa sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD. 1945.

Daftar Pustaka

- Ake, Claude, 1967; *A Theory of Political Integration*; Homewood, Illinois TheDorsey Press,
- Anderson, J.E; 1979; *Public Policy Making*, New York: Holt; Rinehart and Wiston
- Dunn, William N.,1994, *Public Policy Analysis; An Introduction*, 2nd, New Jersey: Prencite-Hall.
- Dye, Thomas,R. 1978; *Understanding Public Policy*, New Jersey: Pretince.Inc.
- Easton,David, 1953; *The Political System*, New York: Alfred A.Knof inc.
- Feith Herbert, 1960; *The decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, New York: Cornell University Press.
- Haris Syamsuddin (ed), 2005; *Desentralisasi dan otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI Press.
- Hoogerwerf,A. 1985; *Politikologi*, Jakarta: Erlangga.
- Islamy, Irfan; 2001. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Cetakan X, Jakarta: Bumi Aksara.
- Djohan, Djohermansyah, 1997, *Fenomena Pemerintahan*, Jakarta: Yasrif Watampone.
- Jones, Charles O.;1996; *An Introduction to the Study of Public Policy*, Alibahasa Ricky Istanto Jakarta: Raja Grafika Persada.
- Lasswell H.D dan Kaplan A., 1970; *Power and Society*, New Heaven: Yale University Press.
- Ledge,JD, 1961; *Central Authorority and regional in Indonesia*, New York: Cornell University Press.
- Saefullah,Djadja,2007; *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik, Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi*, Bandung: Laboratorium Pengkajian Penelitian dan Pengembangan Administrasi Negara LP3AN Fisip Unpad.
- Sumaryadi, I.Nyoman, 2005. *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Jakarta: Citra Utama.