



PROSIDING SEMINAR NASIONAL

**OTONOMI DAERAH DALAM PERSPEKTIF
PENDIDIKAN KARAKTER BANGSA**

KERJASAMA APKASI DENGAN UNSIL

Tasikmalaya, 12 Maret 2012



ASOSIASI PEMERINTAH KABUPATEN
SELURUH INDONESIA



UNIVERSITAS SILIWANGI
TASIKMALAYA

PENERBIT
FISIP UNSIL PRESS

KONFLIK EKONOMI POLITIK DAN TANTANGAN OTONOMI DAERAH DALAM MENEKAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DI BANYUMAS <i>Mohammad Ali Andrias</i>	129
MELIRIK KINERJA DPRD DALAM FIGURA OTONOMI DAERAH <i>Taufik Nurohman</i>	151
OTONOMI DAERAH DALAM PERSPEKTIF GENDER <i>Fitriyani Yulawati</i>	175
PELUANG, KENDALA, DAN PROSPEK OTONOMI DAERAH DI INDONESIA <i>Hendra Gunawan</i>	187
PATOLOGI POLITIK DALAM IMPLEMENTASI OTONOMI DAERAH <i>Rino Sundawa Putra</i>	199
DAFTAR RIWAYAT HIDUP PENELITI	211

PELUANG, KENDALA, DAN PROSPEK OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Hendra Gunawan¹

Abstrak

Perubahan politik dari sentralistis kepada demokratis membawa dampak yang sangat besar bagi pola hubungan pusat dan daerah di Indonesia. Kalau pada masa sebelumnya daerah-daerah hanya dijadikan sebagai alat oleh pusat, maka sejak adanya reformasi daerah di letakan dengan sangat terhormat dalam hubungannya dengan pusat. Kewenangan-kewenangan yang selama ini tidak didapatkan daerah kini menjadi sesuatu yang harus bahkan wajib dilaksanakan oleh daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Perubahan yang secara cepat dan mendadak tersebut memerlukan suatu kesiapan mental dan fisik dari para penyelenggara pemerintahan di daerah maupun di pusat sendiri.

Kata Kunci : Peluang, Prospek, Kendala

Pendahuluan

Semenjak bergulirnya gelombang reformasi, otonomi daerah menjadi salah satu topik sentral yang banyak dibicarakan. Otonomi Daerah menjadi wacana dan bahan kajian dari berbagai kalangan, baik pemerintah, lembaga perwakilan rakyat, kalangan akademisi, pelaku ekonomi bahkan masyarakat awam. Semua pihak berbicara dan memberikan komentar tentang otonomi daerah menurut pemahaman dan persepsinya masing-masing. Perbedaan pemahaman dan persepsi dari berbagai kalangan terhadap otonomi daerah sangat disebabkan perbedaan sudut pandang dan pendekatan yang digunakan. Sebenarnya otonomi daerah bukanlah suatu hal yang baru karena semenjak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia ,

¹ Dosen Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Siliwangi Tasikmalaya.

konsep otonomi daerah sudah digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Bahkan pada masa pemerintahan kolonial Belanda, prinsip-prinsip otonomi sebagian sudah diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, otonomi dilaksanakan dengan pelimpahan wewenang yang luas kepada daerah Kabupaten/Kotamadya, dan daerah Propinsi berperan lebih banyak dalam pelaksanaan tugas dekonsentrasi, termasuk urusan lintas kabupaten/kota yang memerlukan penyelesaian secara terkoordinasi. Penguatan kelembagaan sangat diperlukan dalam mewujudkan format otonomi daerah yang baru tersebut, termasuk kemampuan dalam proses pengambilan keputusan. Ini adalah langkah yang tepat, sebab perubahan-perubahan yang cepat di segala bidang pembangunan menuntut pengambilan keputusan yang tidak terpusat, tetapi tersebar sesuai dengan fungsi dan tanggung jawab yang ada di daerah. Karena pembangunan pada hakekatnya dilaksanakan di daerah-daerah, maka berbagai kewenangan yang selama ini ditangani oleh Pemerintah Pusat diserahkan kepada Pemerintah Daerah

Peluang Kewenangan Otonomi Daerah

Setelah mengalami masa yang panjang tak kurang dari 32 tahun, dengan model pemerintahan yang tersentralisasi pada jaman Orde Baru, masyarakat boleh lega dengan dibukanya keran desentralisasi agar daerah memiliki kewenangan yang lebih luas dalam mengelola urusan pemerintahannya sendiri. Tonggak bersejarah ini dimulai pada masa pemerintahan Presiden Habibie ketika pada tahun 1999 mengeluarkan dua paket UU tentang pemerintahan daerah, yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah².

Uraian mengenai pengertian dan visi dari pendelegasian kewenangan dalam otonomi daerah sebagai perwujudan dalam upaya membangun paradigma baru otonomi dapat dijelaskan sebagai berikut: **Pertama**, Pendelegasian kewenangan politik. Mekanisme Pendelegasian kewenangan politik yang berlaku efektif pada saat dan setelah pelaksanaan Pemilu 2004 sampai pemilu 2009, telah mencapai suatu perkembangan yang sangat signifikan dibanding bidang-bidang lainnya. Pelimpahan kekuasaan politik kepada daerah, di samping telah memberdayakan peran DPRDnya, juga secara pasti sedang mengarah pada terwujudnya sistem *check and balance* dalam sistem kekuasaan di daerah. Bahkan dalam hal-hal tertentu, implementasi kewenangan politik sudah berkembang jauh melampaui batas-batas etika dan bahkan terkadang berbenturan dengan fungsi birokrasi. Kondisi ini terjadi dimungkinkan karena :

- a. Terputusnya hierarki kewenangan pusat dan propinsi atas sistem politik di kabupaten/kota. Dengan demikian perlu diimbangi dengan tumbuhnya peran kontrol masyarakat (internal control) kepada DPRDnya, agar dalam menjalankan fungsi kontrolnya yang ketat kepada eksekutif dan perlu diimbangi pula adanya kontrol masyarakat atas perilaku politiknya. Dengan kedudukan yang sejajar bahwa DPRD

² Usaha untuk melakukan pembaharuan politik secara serius dan sadar telah dilakukan di bawah pemerintahan Habibie. Selain perubahan fundamental terhadap UU Pemilu, UU Kepartaian dan UU tentang Susunan dan Kedudukan DPR/MPR, pada masa itu juga dicanangkan upaya untuk melakukan desentralisasi dan otonomi daerah. Perwujudannya ialah, kelahiran UU No. 22 / 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No.15 / 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Dibandingkan dengan UU No. 5/1974 yang juga mengatur mengenai pemerintahan di daerah, beberapa ciri dari UU ini, antara lain, diarahkan bagi terbentuknya proses pemerintahan melalui demokrasi dan demokratisasi,

merupakan mitra bagi pemerintah daerah, maka fungsi kontrol dapat dilaksanakan secara efektif. Pemilu tahun 1999, 2004 dan 2009 yang menghasilkan DPRD yang representatif telah mewakili politik rakyat daerah, sehingga memiliki kewenangan politik yang sangat otonom. Dalam konteks otonomi daerah, kekuasaan politik yang dimiliki DPRD tersebut didukung oleh kedudukan dan fungsi legislatif yang terpisah dari eksekutif. DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Kewenangan dalam politik yang demikian independen di daerah, nampaknya tidak memungkinkan lagi terbukanya peluang intervensi kepentingan pusat atau propinsi dalam proses maupun keputusan politik di daerah, termasuk dalam proses pemilihan kepala daerah (Gubernur/ Walikota/Bupati). Dengan demikian, dengan melalui pendelegasian kewenangan politik ini sebagai upaya membangun paradigma baru otonomi, diharapkan masalah calon titipan atau pendamping dari pusat yang selama ini selalu menyertai dalam pemilihan Kepala daerah hanya tinggal cerita.

- b. Adanya kewajiban bagi Gubernur, Walikota dan Bupati untuk menyampaikan pertanggungjawaban pada setiap akhir tahun anggaran akan memperkuat posisi politik DPRD dalam melaksanakan fungsi kontrolnya. Sehingga, pihak eksekutif akan bekerja keras untuk tidak melakukan kesalahan sekecil apapun dalam melaksanakan tugasnya.
- c. Dalam rangka menuju bangsa yang demokratis seperti yang tersirat dalam UU no. 32 Tahun 2004 ini, kadangkala sering muncul berbagai kasus yang terkesan keluar dari nilai-nilai demokrasi yang universal seperti isu politik uang atau

sejenisnya di daerah. Mudah-mudahan itu hanya merupakan dampak dari keterkejutan sesaat atas terjadinya perubahan yang drastis dan global dalam sistem politik. Pada saatnya akuntabilitas publik dari para aktor politik maupun para birokrat akan menjadi syarat utama yang dituntut masyarakat.

Kedua, Pendelegasian kewenangan pengelolaan keuangan. Pendelegasian kewenangan ini menyangkut khususnya pada pembagian keuangan pusat-daerah berdasarkan UU no. 32 Tahun 2004. Bagi kabupaten/kotamadya yang memiliki sumber minyak bumi, gas, kehutanan, pertambangan umum maupun perikanan yang berdasarkan formula baru, menerima lebih banyak dari pusat, serta harus segera menyiapkan program belanja yang benar-benar berorientasi pada peningkatan kesejahteraan rakyat daerah sesuai tuntutan otonomi. Di lain pihak, pemerintah pusat/propinsi harus mampu menyediakan dana alokasi khusus untuk menghindari ketimpangan penerimaan antar kabupaten/kotamadya di satu propinsi antara lain karena tidak meratanya ketersediaan sumber-sumber alam atau potensi lainnya.

Sebaliknya, bagi daerah yang tidak memiliki sumber alam sebagaimana dimaksud UU No. 33 Tahun 2004, maka untuk menjaga tingkat kesejahteraan yang sudah dicapai sampai saat ini, sebaiknya menerima alokasi bantuan/subsidi yang minimal sama dengan sebelum diberlakukannya sistem alokasi baru nanti. Di sisi lain, kewenangan mengatur yang berkaitan dengan kebijakan atas perencanaan dan pelaksanaan program/proyek/kegiatan yang bersumber dana dari bantuan pusat/propinsi harus didelegasikan sepenuhnya kepada kabupaten/kotamadya. Artinya tidak perlu ada

lagi mekanisme semacam rapat teknis yang hanya menambah tenaga hierarki dan pendanaan.

Ketiga, Pendelegasian kewenangan urusan daerah. Dalam konteks UU No. 32 Tahun 2004 pada prinsipnya bukan merupakan sesuatu yang didelegasikan dari atas seperti pada pemerintahan orde lalu, melainkan lebih sebagai tuntutan dari bawah sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah. Yang menjadi pertanyaan, apakah benar akan demikian kenyataannya pada saat nanti? Hal ini perlu dibuktikan dan sangat tergantung pada substansi peraturan pemerintah yang mengatur kewenangan pemerintah dan propinsi.

Kendala Otonomi Daerah

Salah satu kendala dalam adanya otonomi daerah adalah kesiapan dari daerah itu sendiri dalam merespon kebijakan tersebut. Kesiapan daerah untuk melaksanakan otonomi di samping karena memadainya kewenangan otonom yang dimiliki, juga harus didasarkan pada suatu keyakinan bahwa pelayanan yang dilakukan oleh lembaga yang terdesentralisasi adalah lebih baik daripada yang tersentralisasi. Pada akhirnya, untuk melaksanakan otonomi, perlu ada sikap konsistensi dari substansi peraturan pemerintah yang mengatur pelaksanaan lebih lanjut dari UU No. 32/2004 dan UU No.33/2004.

Di pihak lain, segi materi (keuangan) memang sangat penting, tetapi bukan segalanya dalam mengatur pemerintahan. Karena yang lebih penting lagi adalah diberikannya kebebasan kewenangan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahannya yang sebenarnya sudah menjadi hak atau milik daerah sejak lama. Yang terpenting lagi, masyarakat daerah harus mampu bersikap kritis dan berani menyatakan hal yang benar bila para politikus (DPRD) dan

birokrat menyimpang dari rel yang benar. Karena tanpa dukungan dari masyarakat daerah tersebut, membangun visi otonomi daerah yang diinginkan oleh bangsa ini sulit akan diwujudkan.

Selain itu kendala dalam otonomi daerah saat ini adalah lembaga demokrasi belum menjadi alat demokrasi yang baik. Harus diakui bahwa proses demokratisasi di Indonesia sejak runtuhnya kekuasaan represif Orde Baru 1998 lalu memang berlangsung cukup dramatis hingga ada yang menganggap Indonesia sebagai negara demokrasi ketiga terbesar (*third largest democracy in the world*) setelah India dan Amerika Serikat. Namun, terbukanya ruang demokrasi (*democracy space*) yang sangat luas selama masa transisi ini belum menunjukkan adanya kerangka kuat untuk mewujudkan keamanan budaya demokrasi.

Tumbuh sumburnya sejumlah partai politik baru, kemerdekaan mengeluarkan pendapat/berorganisasi, adanya kebebasan pers, yang disertai pelaksanaan desentralisasi melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 32/2004 serta Undang-Undang Nomor 33/2004, ternyata belum bisa membangkitkan pilar-pilar demokrasi yang kokoh. Artinya, lembaga-lembaga demokrasi yang tumbuh subur di Indonesia sejak runtuhnya Orde Baru lalu belum bisa menjadi alat demokrasi yang baik. Bahkan, sistem kepartaian di Indonesia yang dibangun selama masa transisi ini belum kokoh yang memiliki kapasitas dalam melancarkan partisipasi politik masyarakat melalui jalur partai hingga dapat mengalihkan segala bentuk aktivitas politik anomik dan kekerasan.

Perlu dicatat bahwa yang mendorong pembangunan politik bukanlah banyaknya jumlah partai politik yang muncul, melainkan tergantung kokohnya dan adaptabilitas sistem kepartaian dalam menyerap dan menyatukan semua kekuatan sosial baru yang muncul

sebagai akibat modernisasi. Tapi, jika melihat sepak terjang aktor-aktor keterwakilan dalam lembaga parlemen dan partai politik selama masa transisi ini, masih terkesan masih carut marut atau mengalami ketimpangan dan cenderung menegasikan aspirasi publik.

Ketika pemerintah pusat sudah mulai membagikan kewenangannya kepada pemerintah daerah melalui pelaksanaan Otonomi Daerah, partai politik justru masih bersifat sentralistik hingga para pengurus partai di tingkat lokal tetap terhegemoni oleh kepentingan sempit pengurus partai di tingkat nasional. Akibatnya, kemungkinan terjadinya tarik-menarik kepentingan di tingkatan internal partai politik bisa menciptakan kerwanan akan terjadi konflik yang bisa menimbulkan konflik kekerasan di tingkat massa pendukung partai.

Prospek Otonomi Daerah

Sebagian kalangan menilai bahwa kebijakan Otonomi Daerah di bawah UU 32/2004 merupakan salah satu kebijakan Otonomi Daerah yang terbaik yang pernah ada di Republik ini. Prinsip-prinsip dan dasar pemikiran yang digunakan dianggap sudah cukup memadai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat dan daerah. Kebijakan Otonomi Daerah yang pada hakekatnya adalah upaya pemberdayaan dan pendemokrasian kehidupan masyarakat diharapkan dapat memenuhi aspirasi berbagai pihak dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara serta hubungan Pusat dan Daerah.

Jika kita memperhatikan prinsip-prinsip pemberian dan penyelenggaraan Otonomi Daerah dapat diperkirakan prospek ke depan dari Otonomi Daerah tersebut. Untuk mengetahui prospek tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai pendekatan.

Salah satu pendekatan yang kita gunakan disini adalah aspek ideologi, politik, sosial budaya, dan pertahanan keamanan.

Dari *aspek ideologi* , kita ketahui bahwa Pancasila merupakan pandangan, falsafah hidup dan sekaligus dasar negara. Nilai-nilai Pancasila mengajarkan antara lain pengakuan Ketuhanan, semangat persatuan dan kesatuan nasional, pengakuan hak azasi manusia, demokrasi, dan keadilan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat. Jika kita memahami dan menghayati nilai-nilai tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan Otonomi Daerah dapat diterima dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Melalui Otonomi Daerah nilai-nilai luhur Pancasila tersebut akan dapat diwujudkan dan dilestarikan dalam setiap aspek kehidupan bangsa Indonesia .

Dari *aspek politik* , pemberian otonomi dan kewenangan kepada Daerah merupakan suatu wujud dari pengakuan dan kepercayaan Pusat kepada Daerah. Pengakuan Pusat terhadap eksistensi Daerah serta kepercayaan dengan memberikan kewenangan yang luas kepada Daerah akan menciptakan hubungan yang harmonis antara Pusat dan Daerah. Selanjutnya kondisi akan mendorong tumbuhnya dukungan Daerah terhadap Pusat dimana akhirnya akan dapat memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Kebijakan Otonomi Daerah sebagai upaya pendidikan politik rakyat akan membawa dampak terhadap peningkatan kehidupan politik di Daerah.

Dari *aspek ekonomi* , kebijakan Otonomi Daerah yang bertujuan untuk pemberdayaan kapasitas daerah akan memberikan kesempatan bagi Daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan perekonomiannya. Peningkatan dan pertumbuhan perekonomian daerah akan membawa pengaruh yang signifikan terhadap

peningkatan kesejahteraan rakyat di Daerah. Melalui kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, daerah akan berupaya untuk meningkatkan perekonomian sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan. Kewenangan daerah melalui Otonomi Daerah diharapkan dapat memberikan pelayanan maksimal kepada para pelaku ekonomi di daerah, baik lokal, nasional, regional maupun global.

Dari *aspek sosial budaya* , kebijakan Otonomi Daerah merupakan pengakuan terhadap keanekaragaman Daerah, baik itu suku bangsa, agama, nilai-nilai sosial dan budaya serta potensi lainnya yang terkandung di daerah. Pengakuan Pusat terhadap keberagaman Daerah merupakan suatu nilai penting bagi eksistensi Daerah. Dengan pengakuan tersebut Daerah akan merasa setara dan sejajar dengan suku bangsa lainnya, hal ini akan sangat berpengaruh terhadap upaya mempersatukan bangsa dan negara. Pelestarian dan pengembangan nilai-nilai budaya lokal akan dapat ditingkatkan dimana pada akhirnya kekayaan budaya lokal akan memperkaya khasanah budaya nasional.

Selanjutnya dari *aspek pertahanan dan keamanan* , kebijakan Otonomi Daerah memberikan kewenangan kepada masing-masing daerah untuk memantapkan kondisi Ketahanan daerah dalam kerangka Ketahanan Nasional. Pemberian kewenangan kepada Daerah akan menumbuhkan kepercayaan Daerah terhadap Pusat. Tumbuhnya hubungan dan kepercayaan Daerah terhadap Pusat akan dapat mengeliminir gerakan separatis yang ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Memperhatikan pemikiran dengan menggunakan pendekatan aspek ideologi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan, secara ideal kebijakan Otonomi Daerah merupakan kebijakan yang

sangat tepat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal ini berarti bahwa kebijakan Otonomi Daerah mempunyai prospek yang bagus di masa mendatang dalam menghadapi segala tantangan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun demikian prospek yang bagus tersebut tidak akan dapat terlaksana jika berbagai kendala dan tantangan yang dihadapi tidak dapat diatasi dengan baik. Untuk dapat mewujudkan prospek Otonomi Daerah di masa mendatang tersebut diperlukan suatu kondisi yang kondusif diantaranya yaitu :

- Adanya komitmen politik dari seluruh komponen bangsa terutama pemerintah dan lembaga perwakilan untuk mendukung dan memperjuangkan implementasi kebijakan Otonomi Daerah.
- Adanya konsistensi kebijakan penyelenggara negara terhadap implementasi kebijakan Otonomi Daerah.
- Kepercayaan dan dukungan masyarakat serta pelaku ekonomi dalam pemerintah dalam mewujudkan cita-cita Otonomi Daerah.

Dengan kondisi tersebut bukan merupakan suatu hal yang mustahil Otonomi Daerah mempunyai prospek yang sangat cerah di masa mendatang. Kita berharap melalui dukungan dan kerjasama seluruh komponen bangsa kebijakan Otonomi Daerah dapat diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Referensi

Darmansyah, 2003, *Mendobrak Hegemoni Korupsi dalam Otonomi Daerah*, Cetakan Ke-1, Nuansa Cendekia, Bandung

- Gafur, Abdul. 2003. *Persoalan Otonomi Daerah*. Cetakan Ke-1, Pustaka Pelajar, Jogjakarta
- Mahsin, Aswab. 2000, "Menyemai Kultur Demokrasi", Cetakan Ke-1, LP3ES, Jakarta
- Saripudin, 1999. *Tata Negara*. Cetakan Ke-3, Grafindo, Bandung
- Syaukani, dkk, 2003, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan Ke-3, Pustaka Pelajar, Jogjakarta
- Widodo, 2005, *Pembaharuan Otonomi Daerah*, Cetakan Ke-1, STPM, Yogyakarta

Sumber lain

Undang-Undang No.32 Tahun 2004

Wikipedia. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Tersedia [19 Oktober 2011]. http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia.

Wikipedia. *Peraturan Daerah*. Tersedia [19 Oktober 2011]. http://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_daerah.