

OTONOMI DAERAH DALAM MEMPERKOKOH INTEGRITAS BANGSA

Sukarman Kamuli

Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Gorontalo

Abstrak: Otonomi daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat secara singkat, murah dan memuaskan. Kenyataan menunjukkan masih banyak hal yang tidak dapat diwujudkan bahkan berbagai ketimpangan yang terjadi, sering terjadi konflik antar daerah, masalah perbatasan, konflik etnis, dan lain-lain. Substansi otonomi daerah adalah daerah harus mampu mandiri dalam pembiayaan pembangunan, regulasi untuk mengatur tata kehidupan masyarakatnya tanpa mengharapakan intervensi pemerintah pusat secara berlebihan. Pemerintah daerah memiliki kreasi sendiri bagaimana memaksimalkan segala potensi daerahnya dengan tetap menyeimbangkan kelestarian alam sekitarnya. Dengan cara seperti itu, maka kemandirian lokal dapat dibangun secara bersinergi antar manusia dan antar lingkungan sebagai makhluk ciptannya. Interkoneksi antar manusia dan antara manusia dan lingkungannya disebut sebagai tatanan, jika tatanan itu terbangun dengan baik maka tidak akan terjadi desintegrasi dan konflik yang sering terjadi pasca otonomi daerah sejak awal reformasi. Tanggungjawab penyelenggara negara dan pemerintah daerah menjadi hal utama, dan tidak ternoda karena persoalan membangun demokrasi yang cenderung menyimpang dari substansi demokrasi itu sendiri.

Kata-kata kunci: Otonomi daerah, kemandirian lokal, rasa tanggungjawab

Pemekaran daerah sejak konstitusi diamandemen tahun 2002, 2004 hingga kinipun diwacanakan untuk diamandemen lagi. Orientasi amandemen konstitusi tersebut diterjemahkan kalangan legislative sebagai upaya mencermati aspirasi yang berkembang dengan alasan “*untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat*”.

Pada tahun 2004, pemerintahan provinsi telah bertambah dari 26 menjadi 33 (26,9%), sedangkan pemerintah kabupaten/kota meningkat 45,2%, dari 303 menjadi 440 kabupaten/kota. Tahun 2007 jumlah kabupaten/kota yang telah berhasil dimekarkan mencapai 456 (BAPPENAS kerjasama dengan UNDP, Juli 2008). Prinsip dasar pemekaran daerah adalah mendekatkan antara pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan rakyat sebagai pihak yang dilayani dari berbagai kepentingan, atau dalam

pengertian memperpendek jarak baik dari aspek geografis, aspek alur birokrasi yang dianggap bertele-tele, aspek kompleksitas jumlah urusan ke arah yang lebih sederhana dan simpel. Substansi pemekaran kenyataannya semakin jauh dari harapan, dan cenderung banyak menimbulkan konflik, baik konflik secara vertikal maupun horizontal yang banyak memakan korban khususnya rakyat kecil, sementara para elite politik seolah merasa tidak berdosa dan saling menuding, serta mengklaim pihaknya yang paling benar.

Beberapa pertanyaan yang patut diangkat dalam kaitan ini adalah: 1) apakah pemekaran yang marak terjadi hingga kini mampu melahirkan kemandirian lokal dari daerah-daerah itu?; 2) bagaimana kemampuan dan kesiapan daerah (aspek ekonomi) dalam membiayai pembangunan yang meliputi berbagai sektor?; 3) apakah Sumber Daya Manusia (SDM) dalam hal ini aparatur pemerintah mulai dari Top Leader – hingga staffnya mampu mendongkrak kemajuan daerahnya, dan; 4) bagaimana dukungan politik lembaga legislatif terhadap lembaga eksekutif sebagai mitranya dalam penyelenggaraan pemerintahan?. Berbagai pertanyaan tersebut perlu perenungan secara arif bila orientasi pemekaran daerah/ wilayah “semata-mata untuk kesejahteraan rakyat”.

Akumulasi berbagai pertanyaan tersebut tertuju pada satu hal yang sangat substansial, yaitu: “pemekaran daerah tersebut mampukah menjadikan daerah itu memiliki kemandirian lokal di tengah krisis baik pengaruh globalisasi, kerusakan lingkungan, dan ketidakmampuan daerah mencari dana sendiri dalam memajukan daerahnya”. Empat aspek utama yang menjadi kendala sebagai dampak dari pemekaran daerah adalah (a) perekonomian daerah, (b) keuangan daerah, (c) pelayanan publik, serta (d) aparatur pemerintah daerah (http://www.undp.or.id/pubs/docs/pemekaran_ID.pdf).

Daerah Otonom Baru (DOB) hasil pemekaran berdasarkan penelitian tahun 2007 menunjukkan kecenderungan lebih jelek dari daerah induknya, yaitu aspek geliat perekonomian daerahnya, keuangan daerah, pelayanan publik, dan kendala aparatur pemerintah daerah. Andalan daerah-daerah tersebut masih sangat bersandar pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN), ketimbang ketersediaan Pendapatan Asli Daerah, sehingga APBD dalam pembelanjaan daerah terpaut sangat sedikit dengan APBN. Akibatnya pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota berusaha melakukan loby dengan pemerintah pusat dengan *full strategy* untuk memperoleh anggaran diberbagai departemen (kini disebut kementerian), dan kecendrungan ini memberi peluang terjadi suap dan kolusi yang melibatkan banyak pihak. Contoh kasus masalah hutan lindung di pulau Bintan (Moh. Amin anggota DPR dari Fraksi PPP), kasus DAMKAR yang melibatkan mantan Gubernur

Jawa Barat Dany Setiawan, kasus Departemen Perhubungan tentang kapal patroli yang melibatkan anggota DPR B. Royan dari Fraksi PBB) (Kompas, Edisi 16 September, 2008), dan berbagai kasus lainnya.

Kemandirian Lokal

Tiga hal utama yang menjadi fokus dalam konsep kemandirian lokal, yaitu: (i) pergeseran paradigma keilmuan, (ii) pergeseran konsepsi pembangunan, sebagai akibat pengalaman pelaksanaan pembangunan baik di Indonesia maupun di dunia, dan (iii) pergeseran aspirasi dan tuntutan masyarakat.

Pergeseran Paradigma Ilmu Pengetahuan

Bahasan tentang perkembangan ilmu pengetahuan tidak dapat dilepaskan dari pergeseran paradigma. Istilah paradigma dipopulerkan oleh *Thomas S.Kuhn* dalam bukunya *The Structure of Scientific Revolution* pada tahun 1962. Menurut Kuhn paradigma ilmiah adalah konstalasi hasil-hasil kajian yang terdiri atas konsep-konsep, nilai-nilai, teknik-teknik dan lainnya, yang digunakan secara bersama-sama oleh suatu komunitas ilmiah dan mereka gunakan untuk menentukan keabsahan problem-problem dan solusi-solusinya. Dengan kata lain, dibelakang teori ilmiah ada suatu struktur tertentu yang berfungsi sebagai koridor bagi pencarian atau kajian ilmu pengetahuan. Perlu digaris bawahi, bahwa struktur itu bukan hanya meliputi konsep-konsep, tetapi juga nilai-nilai dan teknik-teknik.

Mengacu pada definisi Kuhn di atas, *Capra* (1982) memperluasnya menjadi paradigma sosial, yaitu berupa kumpulan konsep, nilai, persepsi dan praktek yang dimiliki bersama oleh suatu komunitas yang membentuk suatu visi realitas yang menjadi landasan bagaimana komunitas itu mengatur dirinya sendiri. Seorang pribadi dapat mempunyai sebuah cara pandang yang spesifik, tetapi sebuah paradigma dianut bersama oleh suatu komunitas. Singkatnya paradigma dapat didefinisikan sebagai cara berfikir atau cara memahami sesuatu yang dianut oleh sekelompok masyarakat (*world view*). Paradigma memiliki zamannya sendiri, dan secara pelan tetapi pasti akan digantikan oleh paradigma yang baru. Hal ini umumnya disebabkan karena paradigma lama tidak memadai lagi digunakan untuk memahami berbagai fenomena alam dan atau sosial yang sebelumnya tidak dikenal.

Paradigma ilmu pengetahuan yang sering *dinamakan paradigma Cartesian atau paradigma Newtonian*, karena ciri khasnya yang utama merupakan hasil rumusan dari *Descartes*, *Newton* dan *Bacon*. Paradigma ini memandang dunia sebagai kumpulan obyek-obyek yang saling berinteraksi dengan tetap mengacu kepada hukum-hukum yang bersifat deterministik.

Sifat atau karakteristik suatu benda dapat diketahui dengan pasti dengan menganalisis sifat bagian penyusunnya, dan setiap benda senantiasa terdiri atas bagian-bagian. Paradigma ini juga beranggapan bahwa alam semesta terdiri dari bagian-bagian kecil (partikel elementer) yang bersifat masif. Hubungan antara suatu benda dengan benda lainnya dapat dihitung dengan pasti, itulah sebabnya, paradigma ini sering pula disebutkan sebagai paradigma deterministik.

Konsepsi Pembangunan

Konsep pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) merupakan salah satu buah dari pergeseran paradigma ini. Pembangunan tidak dapat hanya mencakup masalah kesejahteraan fisik/material saja, tetapi memiliki dimensi yang lebih luas. Pembangunan yang berkelanjutan hanya dapat dilaksanakan jika kualitas manusia dijadikan arah sekaligus titik tumpu pembangunan di samping mengupayakan agar proses pembangunan dimaksud senantiasa berwawasan lingkungan, dalam arti tetap mempertahankan kualitas dan fungsi lingkungan hidup (kesadaran ekologis).

Pengalaman pembangunan baik yang dilaksanakan di Indonesia maupun di dunia dikombinasikan dengan perkembangan pemahaman baru di bidang Iptek yang telah dijelaskan sebelumnya bermuara pada *kesadaran kosmologis* bahwa upaya pembangunan seyogyanya tidak bemuansa *antroposentris*, yaitu semata-mata terpusat pada kepentingan manusia secara sempit tanpa memperhatikan eksistensi makhluk lain di alam semesta. Kesadaran ini kemudian memicu berkembangnya etika hidup berkelanjutan yang berintikan prinsip rasa hormat terhadap komunitas kehidupan, termasuk kepada bentuk budaya lain, serta kekaguman dan kecintaan kepada sang Pencipta (Amien, 2000).

Keberadaan manusia dalam proses pembangunan menjadi semakin penting, manusia tidak boleh dikorbankan hanya untuk kepentingan pembangunan. Pemikiran ini bermuara pada berkembangnya konsep Hak Asasi Manusia, serta pendekatan pembangunan yang berwawasan gender. Hal yang disebutkan terakhir terutama disebabkan karena kaum perempuan di banyak wilayah masih merupakan kelompok terkebelakang dan kurang tersentuh atau berperan dalam kegiatan pembangunan. Kualitas manusia sebagai tujuan pembangunan memiliki konsekuensi logis, manusia bukan lagi merupakan obyek pembangunan, tetapi lebih berperan sebagai subyek pembangunan. Implementasi praktisnya adalah upaya pembangunan harus melibatkan peran serta masyarakat. Pengambilan keputusan tidak dapat lagi dilakukan secara

terpusat, karena model seperti ini tidak akan mampu merefleksikan aspirasi masyarakat yang justru menjadi tujuan pembangunan itu sendiri.

Kecenderungan Masyarakat

Kecenderungan semakin bergesernya aspirasi dan tuntutan masyarakat, khususnya di era reformasi pada umumnya merupakan buah dari pergeseran paradigma ilmu pengetahuan dan pergeseran terhadap pemahaman tentang hakekat pembangunan yang telah dijelaskan sebelumnya. Pergeseran aspirasi pada umumnya terletak pada keinginan untuk menentukan nasib sendiri berupa demokratisasi dalam semua aspek hidup dan kehidupannya, hak asasi manusia, dan keadilan.

Hak asasi manusia menjadi salah satu isu yang paling menarik saat ini. Pada satu sisi, Hak asasi manusia memang dirasakan perlu untuk diangkat dan diperhatikan karena selama ini posisinya sangat marginal, tetapi pada sisi lain, isu HAM banyak pula digunakan sebagai alat politik untuk mendiskreditkan pihak lawan. Tuntutan demokratisasi mencakup semua aspek kehidupan bangsa, mulai dari ideologi sampai kepada aspek pertahanan dan keamanan. Di bidang ideologi antara lain berupa tuntutan kebebasan untuk menggunakan asas lembaga politik dan kemasyarakatan yang tidak harus sejalan dengan Pancasila.

Di bidang politik berupa tuntutan desentralisasi yang semakin marak. Di bidang ekonomi diwarnai dengan pertanyaan terhadap fungsi konglomerat dan tuntutan terhadap pengembangan sistem ekonomi yang lebih berpihak kepada rakyat. Di bidang sosial budaya, pergeseran aspirasi tersebut diwarnai dengan tuntutan untuk menggali kembali budaya-budaya lokal yang selama ini dirasakan semakin terpuruk posisinya. Dan di bidang pertahanan dan keamanan, isu reposisi TNI dan Polri masih merupakan topik yang semarak diperdebatkan. Masalah keadilan bagi semua komponen bangsa merupakan isu yang juga memiliki intensitas yang relatif tinggi. Isu ini melandasi berbagai tuntutan dan bahkan dijadikan alasan utama oleh beberapa wilayah di Indonesia untuk melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain itu, telah diperoleh pula kesadaran dan pemahaman bahwa peningkatan kesejahteraan tidak akan otomatis diikuti dengan tegaknya keadilan. Malah pengalaman empiris, baik di luar negeri maupun di Indonesia sendiri menunjukkan tidak adanya hubungan linier antara keadilan dan kesejahteraan, sebagaimana dipercaya dahulu. Oleh karena itu, tuntutan mendahulukan keadilan dalam setiap proses pengambilan keputusan menunjukkan intensitas yang semakin meningkat dari waktu ke waktu.

Implementasi Konsepsi Kemandirian Lokal

Konperensi Nasional *Membangun Indonesia Baru*, yang diselenggarakan secara bersama oleh LEMHANNAS, IKATAN ALUMNI LEMHANNAS (IKAL), BKS PTNINTIM dan ICPP (*International Center for Public Policies*) pada awal tahun 2000, setelah menelaah konsepsi kemandirian lokal sebagaimana yang telah dijabarkan sebelumnya. Gani (1999) memerinci beberapa konsepsi kemandirian lokal yang diposisikan sebagai *visi* dan sekaligus pendekatan pembangunan Indonesia Baru, sebagai berikut:

Visi Pembangunan

Visi pembangunan Indonesia Baru menurut konsepsi kemandirian lokal adalah Indonesia yang terwujud dan didukung oleh tatanan wilayah (daerah dan propinsi) dan tatanan fungsional lainnya yang maju dan memiliki kemandirian untuk berkembang dan meningkatkan kualitasnya secara berkesinambungan. Dalam konsepsi kemandirian lokal, negara dipandang sebagai perwujudan interkoneksi dari berbagai tatanan administratif (*geopolitik*) maupun fungsional yang memiliki kemandirian dalam mengembangkan dirinya masing-masing. Visi ini melihat Indonesia sebagai perwujudan interkoneksi asosiatif yang bersifat sinergis dari berbagai tatanan berkualitas berupa wilayah (daerah dan propinsi) yang didukung oleh dan terdiri atas berbagai tatanan lain yang terwujud akibat adanya interkoneksi yang bersifat fungsional. Kekuatan dan kualitas Indonesia sebagai suatu tatanan selain ditentukan oleh kualitas tatanan yang mendukungnya, juga ditentukan oleh kualitas asosiasi antar tatanan-tatanan tersebut.

Pendekatan Pembangunan

Tatanan menurut konsepsi kemandirian lokal adalah suatu "entitas organis" yang memiliki potensi dan kemampuan untuk berkembang secara mandiri. Berdasarkan konsep ini, maka upaya-upaya *pemberdayaan* seyogyanya diarahkan untuk memperbaiki dan menyempurnakan kualitas elemen-elemen tatanan dan interkoneksi antar elemen dimaksud agar tercipta suatu wujud interkoneksi yang memungkinkan tatanan untuk membangun dirinya sendiri dan berkembang secara lebih baik. Dalam hal ini upaya pemberdayaan, yang dilakukan oleh unsur-unsur yang bukan merupakan elemen tatanan, bukan merupakan rangkaian proyek yang berkesinambungan, tetapi bersifat sebagai "impuls" saja yang berfungsi untuk memberikan "energi" awal kepada tatanan untuk berkembang secara mandiri.

Pembangunan bukanlah merupakan upaya sistematis yang berbasis pada perencanaan yang lengkap dan solid, yang disusun dan dilaksanakan

oleh sekelompok orang secara terpusat, tetapi lebih menyerupai proses alamiah yang melibatkan semua pihak. Proses pembangunan dimaksud dapat dianalogikan sebagai pertumbuhan berbagai jenis rumput-rumputan dan tumbuhan kecil lainnya dengan memanfaatkan unsur hara yang tersedia secara lokal. Dalam pertumbuhannya, setiap tumbuhan saling menghubungkan diri dan tumbuh bersama membentuk belukar dan akhirnya akan berwujud hutan yang memiliki ekosistemnya sendiri. Kemampuan ekosistem ini mempertahankan keberadaannya sangat ditentukan oleh keberagaman tumbuhan dan makhluk hidup lainnya yang membentuknya.

Bahasan mengenai format penyelenggaraan negara meliputi dua aspek. *Pertama*, berkaitan dengan analisis dan penemukenalan faktor-faktor yang mampu berfungsi sebagai perekat persatuan bangsa; *kedua*, berkaitan dengan bentuk negara yang didukung oleh faktor perekat tadi dan sesuai dengan konsepsi kemandirian lokal.

Perekat Persatuan Bangsa

Terdapat berbagai faktor yang dapat mendorong terbentuknya hasrat persatuan menjadi satu bangsa, yakni mulai dari kesamaan bahasa, agama dan budaya, kesamaan sejarah atau pengalaman di masa lampau, sampai kepada keinginan untuk mencapai cita-cita bersama di masa yang akan datang. Faktor-faktor kesamaan hasrat itu hampir semuanya dimiliki Indonesia: bahasa yang sama, pengalaman sejarah yang sama serta adanya cita-cita bersama yang dicantumkan pada Pembukaan UUD 1945. Tetapi realitas yang kita hadapi saat ini seakan-akan menunjukkan bahwa hasrat itu semakin memudar, seiring dengan meningkatnya semangat disintegrasi dari beberapa daerah/ komunitas masyarakat.

Kuat dugaan yang diawali oleh faktor-faktor sudah tidak atau kurang mampu lagi menciptakan atau memelihara hasrat untuk bersatu. Hal ini mudah dimengerti karena faktor persamaan atau pengalaman sejarah di masa lampau tidak memberikan pengaruh yang besar kepada generasi Indonesia masa kini, pasalnya mereka tidak terlibat langsung sehingga tidak memiliki pengalaman emosional yang justru menjadi perekat utama di kalangan generasi pejuang kemerdekaan. Visi atau cita-cita bersama memang lebih manjur digunakan sebagai perekat persatuan ketimbang romantisme masa lalu, kalau memang demikian apakah cita-cita bangsa dianggap tidak relevan lagi dengan kondisi sekarang?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka pertama kali dicoba ditemukenali penyebab timbulnya berbagai fenomena disintegrasi serta upaya yang diperlukan untuk memperbaiki atau bahkan meningkatkan hasrat untuk

bersatu yang merupakan syarat harus dalam menjaga keutuhan bangsa dan negara.

Keseimbangan baru yang diidamkan

Pengertian bangsa dari perspektif kemandirian lokal, adalah sebuah tatanan, sehingga dengan demikian bangsa Indonesia dapat dipandang sebagai tatanan kebangsaan yang dibentuk oleh berbagai ragam tatanan yang lebih kecil (tatanan pembentuk). Tatanan pembentuk ini dapat berupa suku bangsa, kelompok masyarakat yang mendiami suatu wilayah, ataukah kelompok profesional/fungsional lainnya, seperti pengusaha, petani, nelayan, dan sebagainya. Setiap individu dapat menjadi anggota dari tatanan yang berbasis etnik, profesi, ideologi politik, dan atau basis lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa tatanan kebangsaan adalah suatu perwujudan interkoneksi yang kompleks yang bersifat sangat dinamis. Dinamika dimaksud dapat dipacu oleh interkoneksi internal, tetapi dapat pula dipengaruhi oleh interkoneksi dengan tatanan lain. Jadi dapat dipahami bahwa tatanan merupakan bagian dan sekaligus keseluruhan).

Secara jujur jika dicermati, kecenderungan penonjolan diri dari beberapa tatanan pembentuk bangsa yang diwujudkan dalam berbagai aspirasi yang bernuansa separatif, seperti tuntutan Aceh Merdeka, Riau Merdeka, sampai pemben-tukan negara Papua Barat, adalah merupakan reaksi alamiah terhadap kebijakan pemerintah (Orde Baru). Pendekatan pembangunan yang berciri sentralistis menyebabkan beberapa tatanan pembentuk bangsa, baik berupa wilayah maupun komunitas masyarakat/etnik, tidak mampu berartikulasi secara optimal dalam arti mereka tidak atau kurang memiliki peluang untuk melibatkan diri dalam proses pembangunan yang akhirnya bermuara pada melebarnya kesenjangan kesejahteraan dan terutama keadilan. Selain itu, adanya kebijakan pemerintahan yang secara sistematis memaksakan keseragaman pada hampir semua sisi kehidupan berbangsa dan bermasyarakat diterjemahkan secara sempit sebagai upaya untuk menghapus keberadaan mereka. Wajar jika timbul reaksi untuk mempertahankan jati diri yang pada saat ini relatif mudah diekspresikan seiring dengan kondisi keterbukaan yang semakin berkembang.

Dengan tidak “menyalahkan” pemerintah Orde Baru dimaksud, kecenderungan penonjolan diri yang semakin intens itu seyogyanya dipandang sebagai kehendak sejarah. Artinya, upaya untuk membendung apalagi mencegahnya demi untuk mempertahankan "status quo" dalam arti mempertahankan format keseimbangan yang lama akan sia-sia, malah mungkin dapat memacu terjadinya proses perubahan yang lebih dinamis sehingga tidak

dapat lagi diadaptasi oleh tatanan. Kondisi yang tercipta seperti itu perlu dihindari karena berpotensi bermuara pada rusaknya tatanan kebangsaan kita.

Oleh sebab itu, kesadaran dari para elit negara dan elit politik bahwa spirit zaman (*zeitgeist*) telah berubah perlu digugah. Kecenderungan penonjolan diri seyogyanya dipandang sebagai kehendak zaman yang mesti diakomodasikan secara arif dengan dilandasi keyakinan bahwa pada saatnya kelak kecenderungan tersebut akan menjadi normal kembali jika telah tercapai keseimbangan baru ataukah minimal adanya jaminan bahwa keseimbangan dimaksud akan tercipta dalam waktu dekat. Keseimbangan baru dimaksud misalnya diwujudkan dalam bentuk modifikasi kebijakan atau bahkan format penyelenggaraan negara yang lebih menjamin dan memberikan keleluasaan setiap tatanan pembentuk untuk mempertahankan jati dirinya, dan diperkuat dengan adanya perangkat hukum yang mengakui dan menjamin eksistensi kebhinekaan dari setiap tatanan pembentuk bangsa Indonesia.

Faktor Perekat

Faktor perekat baru yang diperlukan untuk meningkatkan *le desire d'etre ensemble* adalah adanya jaminan terhadap keberlangsungan keberadaan tatanan pembentuk bangsa dan negara Indonesia. Jaminan dimaksud diwujudkan dengan menafsirkan kembali misi pembentukan negara yang dilakukan dengan memperhatikan kebhinekaan Indonesia yang memungkinkan terciptanya keadilan untuk kesejahteraan dan penyaluran aspirasi, serta ruang gerak yang memadai bagi setiap tatanan pembentuk bangsa untuk mempertahankan, mengembangkan dan mengekspresikan jati diri dan keberadaannya. Selain itu diperlukan pula upaya-upaya untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman di kalangan masyarakat, khususnya pada elite lokal, bahwa mempertahankan keutuhan bangsa dan negara Indonesia merupakan satu-satunya kiat untuk mempertahankan jati diri dan keberlangsungan keberadaan tatanan lokal yang mereka perjuangkan selama ini. Upaya peningkatan kesadaran ini seyogyanya tidak dilakukan dengan model indoktrinasi/penataran, tetapi menempuh cara-cara yang lebih persuasif, misalnya dengan membangun kelembagaan dialog.

Bentuk Negara

Misi pembentukan negara yang tercantum pada Pembukaan UUD1945 masih relevan untuk dipertahankan. Pertanyaan yang menjadi fokus diskursus pada saat ini adalah bagaimana format penyelenggaraan negara yang mampu

mencapai misi tersebut dengan mempertimbangkan kondisi global dan internal. Kajian terhadap pertanyaan tersebut akan dibahas pada bagian ini.

a. Sentralisasi Vs Desentralisasi

Mengacu kepada berbagai pendapat yang dikemukakan dalam serangkaian diskusi dan seminar, dapat disimpulkan bahwa *relocation of authority* dari negara ke unit-unit pemerintahan yang lebih kecil sudah merupakan kehendak zaman. Oleh karena itu, model sentralisasi kekuasaan yang dipraktekkan selama ini di Indonesia tidak dapat lagi dipertahankan keberadaannya.

Hal ini disebabkan oleh berbagai alasan, diantaranya: *pertama*, kelemahan mendasar dari model sentralisasi adalah umumnya sangat rigid dan memiliki kelembaman (*inertia*) yang relatif besar sehingga sulit berartikulasi secara optimal terhadap dinamika lingkungannya. Kelemahan tersebut menjadi semakin signifikan jika diperhadapkan dengan kondisi global yang saat ini senantiasa berubah dengan laju yang semakin cepat; *kedua*, Model sentralisasi sulit mengelola sumberdaya lokal yang umumnya sangat beragam dan bervariasi, karena model ini memang tidak memiliki instrumen yang peka terhadap kebhinekaan. Pendekatan pemerintahan (dan pembangunan) dilakukan dengan mengacu pada asumsi homogenitas wilayah, akan bermuara pada semakin melebarnya kesenjangan antar wilayah, antar golongan dan bahkan antar lapisan masyarakat; *ketiga*, Kebijakan sentralisasi secara langsung maupun tidak langsung telah memasung kreatifitas sumberdaya manusia. Hal ini memiliki dampak yang sangat besar di era globalisasi karena kreatifitas merupakan akar dari inovasi yang merupakan salah satu kata kunci peningkatan kualitas daya saing bangsa di era globalisasi. Agar dapat memiliki posisi terhormat di millenium ketiga, setiap negara harus mampu beralih ke tahapan ketiga pembangunan (Porter, 1990), yaitu *Innovation Driven Economy*; *keempat*, untuk kondisi Indonesia sekarang, model sentralisasi tidak dapat lagi dipertahankan, karena seperti telah dijabarkan pada bagian lain makalah ini, praktek sentralisasi tersebut telah memancing peningkatan kecenderungan penonjolan diri dari berbagai daerah dan komunitas yang dapat memicu terjadinya disintegrasi bangsa.

Pergeseran model sentralistis ke desentralitis memang telah merupakan kehendak zaman. Syah (1998) merangkum pergeseran pola pemerintahan dunia seperti berikut.

Struktur Pemerintahan Abad 20 dan 21

| Abad 20 | Abad 21 |
|----------------------|----------------------------|
| Unitary | Federal / Confederal |
| Centralized | Globalized and Localized |
| Centre Manages | Centre Leads |
| Bureaucratic | Participatory |
| Command and Control | Responsice and Accountable |
| Internally Dependent | Competitive |
| Close and Slow | Open and Quick |
| Intolerance of Risk | Freedom to Fail / Succeed |

Sumber: Anwar Syah, 1998

Masalah yang dihadapi saat ini adalah bagaimana menemukan dan merumuskan format yang tepat atau optimal dari relokasi kewenangan dimaksud. Pada satu sisi, sentralisasi mampu menawarkan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan, di samping dapat pula memanfaatkan keunggulan skala yang merupakan salah satu komponen dari daya saing bangsa. Tetapi pada sisi yang lain, relokasi kewenangan yang dijabarkan dalam bentuk kewenangan politik dan administrasi di samping akan menjawab berbagai kelemahan model sentralisasi, juga memiliki kelemahan yang intensitasnya sangat tergantung kepada kemampuan pengelolaan kebhinekaan yang ada. Konsep atau model pengelolaan yang keliru jelas tidak akan mampu menghasilkan sinergi dari berbagai komponen wilayah dan bangsa, tetapi justru menggiring bangsa ke tepi jurang disintegrasi.

b. Negara Kesatuan Vs Federal

Jika desentralisasi telah merupakan kesepakatan, maka pertanyaan berikutnya adalah bagaimana bentuk perwujudannya. Pertanyaan yang lebih tepat adalah bentuk mana yang lebih sesuai untuk kondisi Indonesia saat ini dilihat dari perspektif kemandirian lokal: negara kesatuan yang terdesentralisasi atautkah negara federal?

Pada pembahasan wacana kemandirian kokal telah dijelaskan bahwa tatanan terbentuk akibat proses asosiasi dan atau fusi dari beberapa tatanan lain. Sejalan dengan konsep ini, maka negara dapat dipandang sebagai tatanan geo-politik yang dibentuk oleh beberapa tatanan yang lebih kecil (propinsi), sedangkan propinsi sendiri terbentuk sebagai perwujudan asosiasi atau fusi dari beberapa tatanan yang lebih kecil lagi (daerah kabupaten/kota).

Pertanyaan mendasar yang perlu dijawab adalah apakah Indonesia merupakan perwujudan interkoneksi yang bersifat asosiatif atau fusi? Menilik sejarah terbentuknya Indonesia, jelas terlihat bahwa format Indonesia menurut visi *para founding fathers* adalah negara kesatuan yang berbasis pada realitas kebhinekaan (Bhineka Tunggal Ika). Dengan kata lain, visi para pendiri negara, dengan menggunakan jargon Kemandirian lokal, adalah melihat Indonesia sebagai perwujudan *interkoneksi asosiatif* dari berbagai wilayah yang memiliki dan berhak untuk mempertahankan dan mengembangkan karakteristik sosial, ekonomi dan budayanya masing-masing dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Aspirasi masyarakat dari berbagai daerah saat ini yang berkaitan dengan reformulasi format penyelenggaraan negara atau bahkan menuntut untuk lepas sama sekali dari Negara Kesatuan RI lebih memperkuat fakta bahwa Indonesia sampai sekarang memang masih merupakan perwujudan interkoneksi asosiatif dari berbagai propinsi.

Sebaliknya, tatanan propinsi merupakan perwujudan fusi dari berbagai tatanan yang lebih kecil, baik dilihat dari sisi jangkauan atau dimensi spasial, maupun dari tatanan yang terwujud akibat interaksi yang bersifat fungsional. Hal ini mudah dimengerti, karena pada umumnya tatanan propinsi merupakan metamorfosa dari wilayah-wilayah berdaulat/kerajaan yang telah terbentuk jauh sebelum Indonesia merdeka. Walaupun harus diakui bahwa terdapat beberapa tatanan propinsi yang belum merupakan perwujudan fusi yang sempurna, yang diakibatkan oleh perbedaan budaya dan atau sejarah masa lampau dari beberapa bagian wilayahnya, dan dapat pula disebabkan oleh perkembangan / pergeseran aspirasi masyarakatnya.

Mengacu kepada realitas ini, maka propinsi merupakan wilayah homogen oleh karena itu mesti dikelola secara spesifik sesuai dengan karakteristiknya. Dengan kata lain, pemerintah propinsi seyogyanya merupakan pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan membangun tatanannya secara mandiri tanpa campur tangan pihak lainnya. Hal ini merupakan syarat-harus agar propinsi sebagai suatu tatanan sosial-ekonomi-politik-budaya dapat berkembang secara optimal karena memiliki kemandirian dalam pengelolaan potensi sumberdayanya dengan cara yang sesuai dengan karakteristik tatanannya masing-masing.

Dengan demikian, maka hubungan antara Pemerintah "pusat" atau "nasional" dengan Pemerintah Propinsi bukan merupakan hubungan yang bersifat hirarkis, di mana Pemerintah Propinsi merupakan sub-ordinasi dari Pemerintah Nasional. Kedua bentuk pemerintahan ini seyogyanya dipandang sebagai dua badan hukum yang berbeda dan memiliki kedudukan yang setara,

tetapi dengan fungsi yang berlainan. Penetapan fungsi-fungsi yang diemban oleh masing-masing pemerintah, ditentukan dengan mengacu pada kaidah efisiensi dan efektifitas, di samping pertimbangan peningkatan sinergis. Urusan yang berkaitan dengan masalah pertahanan dan moneter misalnya akan lebih efisien dan efektif jika dilaksanakan dan merupakan tanggung-jawab pemerintah nasional.

Tanggungjawab Pemerintah Daerah terhadap Kemandirian Lokal

Semangat pemekaran wilayah/ daerah provinsi, kabupaten/kota secara objektif sesungguhnya disemangati oleh kepentingan politik dan obsesi memperoleh jabatan-jabatan strategis di lembaga legislatif maupun di eksekutif. Hal ini terlihat antara lain dari perilaku politisi daerah atau mungkin ditingkat nasional berpindah atau meloncat ke partai politik lain bila melihat peluang memperoleh dukungan cenderung berkurang pada moment pemilu lokal, dan seterusnya. Demikian pula dikalangan pelaku birokrasi cenderung melakukan lobi-lobi dengan pihak legislatif yang memiliki mayoritas di DPRD untuk mensupport kepala daerah provinsi, kabupaten/ kota untuk berusaha bertahan atau paling tidak dimutasi pada posisi eselon yang sama, sehingga orientasi tidak terpusat pada hasil yang dicapai dalam suatu organisasi yang dicapainya, tetapi justru sebaliknya menimbulkan ABS (Asal Bapak Senang).

Perilaku penyelenggara pemerintah daerah seperti yang digambarkan di atas masih sering terjadi, dengan demikian peran BAPERJAKAT sebagai badan pertimbangan dalam memposisikan pejabat yang menjadi referensi Gubernur, Bupati/Walikota dalam mengangkat seseorang dapat dikesampingkan. Hal ini dapat saja terjadi karena sebagian besar pejabat Gubernur, Bupati/Walikota memegang jabatan sebagai ketua partai tertentu, sehingga *pressure* lewat lembaga legislatif terhadap eksekutif bisa saja terjadi dan hal ini bukan merupakan sesuatu yang baru, dengan alasan penyegaran di kalangan pejabat.

Oleh karena itu 4 (empat) hal yang telah dikemukakan pada bagian pendahuluan (hal 2), yaitu (a) perekonomian daerah, (b) keuangan daerah, (c) pelayanan publik, serta (d) aparaturnya pemerintah daerah; luput dari perhatian penyelenggara pemerintah daerah, baik pemerintah provinsi, dan kabupaten/kota. Trend untuk menggenjot pendapat daerah, maka sumber daya alam semakin terkuras atau eksploitasi secara besar-besaran dan dampak yang ditimbulkan adalah terjadi ketidakseimbangan alam tempat penyangga kehidupan, seperti banjir yang melanda hampir seluruh daerah di Indonesia (Kompas Edisi 5 Desember 2008).

Kemandirian lokal sebagai harapan semua sesuai amanah konstitusi kenyataannya belum mampu mengangkat secara *significant* perekonomian daerah. Orientasi pemerintah daerah dalam pembiayaan pembangunan termasuk biaya rutin pegawai masih mengandalkan APBN sementara APBD belum mampu digenjut secara maksimal dengan alasan keterbatasan SDM. Disamping itu pelayanan publik yang diberikan pemerintah daerah provinsi, Kabupaten/kota masih banyak menuai kritik, karena masih bernuansa kaku dan berbelit-belit tanpa keterukuran yang pasti. Konsep berfikir aparat pemerintah masih menganut paradigma prinsip-prinsip administrasi publik klasik (Caiden, 1991; Lenvin, Peters & Thompson, 1990) atau *The Old Public Administration*, artinya masih berorientasi pada proses bukan pada hasil. Lain halnya dengan *New Public Management* (NPM) atau *Reinventing Government* yang didasarkan atas pengalaman Eropa, Amerika Serikat, Australia, dan Selandia Baru pada beberapa dekade terakhir (Hood, 1991; Pollit, 1993; Osborne & Gaebler, 1993; Ferlie, 1996) yang berorientasi pada hasil.

The Old Public Administration cenderung mengutamakan sistem dan prosedur sehingga pelayanan yang diberikan sangat tidak memuaskan dan ini dianggap oleh penyelenggara pemerintah di daerah sesuatu yang biasa di birokrasi pemerintahan. Model *New Public Management* (NPM) atau *Reinventing Government* diarahkan pada penyelenggara pemerintahan khususnya pemerintahan daerah lebih fleksibel apalagi para staffnya, sehingga ke depan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat mengantarkan pada konsep kemandirian lokal dari segala aspek.

Simpulan

Pemerintah daerah memiliki tanggungjawab menanamkan tatanan kehidupan masyarakat dengan meneguhkan konsep budaya lokal yang mampu menopang pembangunan daerah dengan semangat enterpreneur (*New Public Management*) yang berorientasi pada hasil, dan bukan pada *The Old Government* yang berorientasi pada sistem dan prosedur yang kaku. Kemandirian lokal menjadi prioritas utama pemerintah daerah, sebab masa kini dan masa depan penyelenggaraan pemerintahan daerah menuntut kemampuan dan kreativitas daerah dalam hal ini pilar penyelenggaraan pemerintahan yaitu: pemerintah, pelaku usaha swasta, dan masyarakat).

Kemandirian lokal lebih menjadi perekat antar daerah dan bangsa yang memiliki aneka suku, agama, ras, dan budaya/tradisi menuju Indonesia yang lebih bermartabat berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila. Dalam skop yang lebih luas bentuk Negara Kesatuan masih relevan dan masih merupakan

pilihan terbaik yang ada pada saat ini, sepanjang hak dan kewenangan daerah dan tatanan fungsional lainnya dapat diakui dan dijaga. Negara seyogyanya berfungsi sebagai wadah bagi setiap tatanan pembentuk bangsa untuk membangun dan mempertahankan keberadaannya. Untuk maksud tersebut diperlukan beberapa upaya mendasar, termasuk melakukan perubahan beberapa perangkat perundangan.

Daftar Pustaka

- Amien, Mappadjantji dan Wahid, Syarifuddin (Eds). 2000. *Pokok-pokok Pikiran Peserta KSA VIII Lemhannas: Peningkatan Kualitas Integritas Bangsa dari Perspektif Kemandirian Lokal*, Lemhannas, Jakarta.
- BAPPENAS dan UNDP, 2008. *Building and Reinventing Decentralised Governance*. Jakarta.
- Capra, Fritjof, 1982. *The Turning Point, Science, Society and The Rising Culture*, Bantam Book, New York.
- Gany, Radi A., 1999. *Otonomi Daerah dari Perspektif Kemandirian Lokal*, dalam Pokok-Pokok Pikiran Amandemen UUD 1945 dari Perspektif Kemandirian Lokal. Amien (Ed), Universitas Hasanuddin.
- Kuhn, Thomas S., 1962. *The Structure of Scientific Revolution*. The University of Chicago Press.
- Syah, Anwar, 1998. *Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization*, Policy Research Working Paper 2021, The World Bank, Operations Evaluation Department, Country and Regional Evaluation Division, Washington.
- Tim BKS PTN INTTM, 2000. *Membangun Indonesia Baru dari Perspektif Kemandirian Lokal*, Makalah dipresentasikan pada *Pra Konferensi Nasional II Membangun Indonesia Baru*, yang diselenggarakan oleh Ikatan Alumni Lemhannas (IKAL), Badan Kerjasama Perguruan Tinggi Negeri se Indonesia Timur (BKS PTN IN-TIM), LEMHANNAS, dan International Center for Public Policy (ICPP), pada tanggal 31 Januari 2000 di Bukittinggi. Merupakan hasil penulisan kembali makalah dengan judul yang sama yang dipresentasikan pada Pra Konferensi Nasional I, tanggal 18 Januari 2000 di Kupang.

Sumber lain:

Kompas Edisi 5 Desember 2008

http://www.undp.or.id/pubs/docs/pemekaran_ID.pdf