

Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Konteks Hukum dan Politik Nasional

Djuniarti ¹, Abdul Azis ², Harlina Hamid ³; Hambali ⁴

Universitas Islam Makassar ^{1,4},

Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Yappi Makassar ²,

Universitas Indonesia Timur ³

Email: andikaabdulazis@gmail.com

Abstract. Regional autonomy is an important concept in the system of government in Indonesia, which aims to give freedom and authority to the regions in managing government and development affairs. This study aims to analyze the implementation of regional autonomy from the perspective of national legal politics by focusing on several regions in Indonesia. This research uses a qualitative method with a case study approach. Data were obtained through in-depth interviews with local government officials, legislators, academics and other stakeholders involved in the implementation of regional autonomy. Apart from that, data was also collected through analysis of documents and policies related to regional autonomy. The results of the research show that the implementation of regional autonomy in Indonesia still faces several political and legal challenges. There are tensions between the central and regional governments regarding the division of powers and the allocation of resources. Some regions have succeeded in implementing autonomy properly, while there are also regions that have experienced problems in optimizing the authority they have. Political factors, such as local political dynamics, the influence of political parties and certain political interests, influence the implementation of regional autonomy. In addition, legal aspects, including complex laws and regulations and differences in legal interpretation between the central and regional governments, are also obstacles in the implementation of autonomy. This research produces policy recommendations to improve the implementation of regional autonomy in Indonesia. A more comprehensive approach is needed to improve coordination between the central and regional governments in making strategic decisions. Strengthening capacity and fostering human resources at the regional level is also the key to increasing the implementation of regional autonomy that is more effective and efficient from the perspective of national legal politics.

Keywords: Regional Autonomy, National Law, National Politics

Abstrak. Otonomi daerah merupakan sebuah konsep yang penting dalam sistem pemerintahan di Indonesia, yang bertujuan untuk memberikan kebebasan dan kewenangan kepada daerah dalam mengatur urusan pemerintahan dan pembangunan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan otonomi daerah dari perspektif politik hukum nasional dengan memfokuskan pada beberapa daerah di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara mendalam dengan pejabat pemerintahan daerah, anggota legislatif, akademisi, dan pemangku kepentingan lainnya yang terlibat dalam pelaksanaan otonomi daerah. Selain itu, data juga dikumpulkan melalui analisis dokumen dan kebijakan terkait otonomi daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia masih menghadapi beberapa tantangan politik dan hukum. Terdapat ketegangan antara pemerintah pusat dan daerah terkait pembagian kewenangan dan alokasi sumber daya. Beberapa daerah berhasil mengimplementasikan otonomi dengan baik, sementara ada juga daerah yang mengalami kendala dalam mengoptimalkan kewenangan yang dimilikinya. Faktor politik, seperti dinamika politik lokal, pengaruh partai politik, dan kepentingan politik tertentu, mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah. Selain itu, aspek hukum, termasuk peraturan perundang-undangan yang kompleks dan perbedaan interpretasi hukum antara pemerintah pusat dan daerah, juga menjadi kendala dalam implementasi otonomi. Penelitian ini menghasilkan rekomendasi kebijakan untuk memperbaiki pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Diperlukan pendekatan yang lebih komprehensif untuk meningkatkan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam mengambil keputusan strategis. Penguatan kapasitas dan pembinaan sumber daya manusia di tingkat daerah juga menjadi kunci untuk meningkatkan pelaksanaan otonomi daerah yang lebih efektif dan efisien dari perspektif politik hukum nasional.

Keyword: Otonomi Daerah, Hukum Nasional, Politik Nasional

PENDAHULUAN

Gerakan Reformasi yang gencar dan luas merupakan akumulasi dari carut-marut pemerintahan yang sudah Tiga tahun sebelum menginjak abad XXI, terjadi peristiwa besar di Indonesia mengawali abad yang dinantikan oleh seluruh masyarakat dunia. Gerakan Reformasi yang terjadi pada pertengahan tahun 1997 demikian dasyat sehingga mampu menggulingkan pemerintahan Orde Baru, yang dianggap sudah tidak populer untuk menjalankan pemerintahan Indonesia. Sejalan dengan terjadinya gerakan Reformasi marak pula isu-isu heroik yang berkaitan dengan penegakan demokrasi, upaya menghindari disintegrasi, upaya pembentukan pemerintahan yang baik dan bersih, kredibilitas pemimpin, pemberantasan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme), pemberdayaan masyarakat, pembangunan berkelanjutan, pembentukan otonomi daerah, dan masih banyak isu-isu lainnya.

Tidak sesuai dengan harapan masyarakat, ditambah dengan krisis ekonomi yang parah. Akar kekacauan tersebut di atas adalah pemerintah Orde Baru yang dianggap melaksanakan pemerintahan sentralistik, otoriter dan korup. Dengan jatuhnya pemerintahan Orde Baru semakin gencar pula tuntutan masyarakat, baik di tingkat elite pusat maupun daerah untuk memberlakukan otonomi daerah secara lebih luas.

Otonomi daerah sebagai suatu sistem pemerintahan di Indonesia yang desentralistis bukan merupakan hal yang baru. Penyelenggaraan otonomi daerah sebenarnya sudah diatur dalam UUD 1945. Walaupun demikian dalam perkembangannya selama ini pelaksanaan otonomi daerah belum menampakkan hasil yang optimal. Setelah gerakan Reformasi berlangsung dan pemerintahan Suharto jatuh, wacana untuk mengoptimalkan pelaksanaan otonomi daerah terdengar kembali gaungnya, bahkan lebih keras dan mendesak untuk segera dilaksanakan. Tuntutan masyarakat untuk mengoptimalkan pelaksanaan otonomi daerah disambut oleh presiden Habibie sehingga kemudian ditetapkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan disahkannya kedua undang-undang tersebut, maka terjadi perubahan paradigma, yaitu dari pemerintahan sentralistis ke pemerintahan desentralistis. Berdasarkan undang-undang otonomi daerah tersebut, pemberlakuan undang-undang tersebut efektif dilaksanakan setelah dua tahun sejak ditetapkannya. Pada masa pemerintahan presiden Abdurachman Wachid Undang-undang Otonomi Daerah mulai diterapkan pada tanggal 1 Januari

2001.

Dari berbagai persoalan yang di jelaskan di latar belakang masalah diatas penulis merumuskan kedalam beberapa rumusan masalah diantaranya yaitu :

1. Bagaimana penerapan undang-undang otonomi daerah di Indonesia ?
2. Apakah dampak dari otonomi daerah bagi perkembang daerah di Indonesia ?
3. Bagaimana perubahan budaya masyarakat dalam penerapan otonomi daerah di Indonesia.

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi Daerah adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. dengan adanya desentralisasi maka muncullan otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, desentralisasi akhir-akhir ini seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintahan karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan pemerintahan di Indonesia. Desentralisasi juga dapat diartikan sebagai pengalihan tanggung jawab, kewenangan, dan sumber-sumber daya (dana, manusia dll) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dasar pemikiran yang melatarbelakanginya adalah keinginan untuk memindahkan pengambilan keputusan untuk lebih dekat dengan mereka yang merasakan langsung pengaruh program dan pelayanan yang dirancang dan dilaksanakan oleh pemerintah.

Ada pula yang dilakukan pemerintah yaitu desentralisasi yang merupakan transfer (perpindahan) kewenangan dan tanggungjawab fungsi-fungsi publik. Transfer ini dilakukan dari pemerintah pusat ke pihak lain, baik kepada daerah bawahan, organisasi pemerintah yang semi bebas ataupun kepada sektor swasta. Selanjutnya desentralisasi dibagi menjadi empat tipe, yaitu :

1. Desentralisasi politik, yang bertujuan menyalurkan semangat demokrasi secara positif di masyarakat
2. Desentralisasi administrasi, yang memiliki tiga bentuk utama, yaitu : dekonsentrasi, delegasi dan devolusi, bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan secara efektif dan efisien

3. Desentralisasi fiskal, bertujuan memberikan kesempatan kepada daerah untuk menggali berbagai sumber dana
4. Desentralisasi ekonomi atau pasar, bertujuan untuk lebih memberikan tanggungjawab yang berkaitan sektor publik ke sektor privat.

Pelaksanaan otonomi daerah, juga sebagai penerapan (implementasi) tuntutan globalisasi yang sudah seharusnya lebih memberdayakan daerah dengan cara diberikan kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab. Terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerahnya masing-masing.

B. Tujuan Otonomi Daerah

Otonomi daerah tidak semerta-merta di terapkan di Indonesia, melainkan sudah tentu terdapat alasan dan tujuan yang jelas. Tujuan dari otonomi daerah di Indonesia adalah sebagai berikut ini:

1. Meningkatkan Pelayanan Umum

Dengan otonomi daerah diharapkan pelayanan umum lembaga pemerintah di masing-masing daerah dapat ditekankan kemaksimalan pelayanannya. Dengan pelayanan yang maksimal diharapkan masyarakat merasakan secara langsung manfaat otonomi daerah.

2. Meningkatkan kesejahteraan Masyarakat

Dengan pelayanan yang memadai diharapkan kesejahteraan masyarakat pada daerah otonom bisa dipercepat. Tingkat kesejahteraan masyarakat menunjukkan bagaimana daerah otonom bisa menggunakan hak dan wewenangnya secara bijak dan tepat sasaran.

3. Meningkatkan daya saing daerah

Dengan tujuan untuk meningkatkan daya saing daerah diharapkan dapat dilaksanakan dengan maksimal. Meningkatkan daya saing daerah harus memperhatikan bentuk keanekaragaman dan kekhususan daerah tertentu dan tetap mengacu pada kebinekaan “Bineka Tunggal Ika” walaupun berbeda-beda tetapi tetap satu jua.

Dalam undang-undang dasar 1945 terdapat 2 nilai dasar mengenai pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, dua nilai dasar tersebut yaitu:

1. Nilai dasar Desentralisasi teritorial

Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik dekonsentrasi dan desentralisasi dalam bidang ketata negaraan.

2. Nilai dasar Unitaris

Indonesia tidak memiliki kesatuan pemerintah lain yang memiliki sifat negara, maksudnya kedaulatan berada di tangan rakyat, negara Kesatuan republik Indonesia tidak akan terbagidengan kesatuan-kesatuan pemerintahan.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus.

Lokasi Penelitian: Penelitian akan dilakukan di beberapa daerah di Indonesia yang menerapkan sistem otonomi daerah. Sumber Data pada penelitian ini adalah; a. Wawancara Mendalam: Peneliti akan melakukan wawancara mendalam dengan berbagai pihak yang terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah, seperti pejabat pemerintahan daerah, anggota legislatif, akademisi, dan pemangku kepentingan lainnya. Wawancara ini akan membantu dalam memahami pandangan, persepsi, dan pengalaman para responden terkait isu-isu politik dan hukum yang terkait dengan otonomi daerah.

b. Analisis Dokumen: Data akan dikumpulkan melalui analisis berbagai dokumen terkait otonomi daerah, seperti undang-undang, peraturan daerah, keputusan-keputusan pemerintah, laporan keuangan, dan dokumen-dokumen lain yang relevan. Analisis dokumen ini akan memberikan gambaran tentang kerangka hukum dan kebijakan yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

Proses pengumpulan data akan dilakukan secara bertahap. Pertama, peneliti akan mengumpulkan data sekunder dari berbagai sumber, seperti literatur, jurnal, dan data statistik terkait otonomi daerah. Selanjutnya, peneliti akan melakukan wawancara mendalam dengan responden yang telah ditentukan. Setelah itu, analisis dokumen akan dilakukan untuk melengkapi data yang telah diperoleh.

Data yang diperoleh dari wawancara dan analisis dokumen akan dianalisis secara kualitatif. Data kualitatif ini akan diolah dengan menggunakan pendekatan analisis tematik. Hasil wawancara dan analisis dokumen akan digunakan untuk mengidentifikasi pola, tema, dan masalah utama terkait pelaksanaan otonomi daerah dari perspektif politik hukum nasional. Untuk memastikan validitas data, teknik triangulasi akan digunakan. Hal ini berarti bahwa data dari berbagai sumber dan responden yang berbeda akan dijadikan acuan untuk memastikan kesesuaian dan keakuratan temuan penelitian. Berdasarkan hasil analisis data, penelitian akan menyimpulkan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan otonomi daerah dari perspektif politik hukum nasional. Selain itu, kesimpulan penelitian akan mengemukakan temuan-temuan penting dan rekomendasi kebijakan

yang relevan untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

PEMBAHASAN

A. Penerapan Otonomi Daerah Di Indonesia

Otonomi yang berasal dari kata *autonomos* (bahasa Yunani) mempunyai pengertian mengatur diri sendiri. Pada hakekatnya otonomi daerah adalah upaya untuk mensejahterakan masyarakat melalui pemberdayaan potensi daerah secara optimal. Makna otonomi daerah adalah daerah mempunyai hak, wewenang dan kewajiban untuk mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pusat Bahasa, 2001 : 805). Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 pasal 14 menyebutkan bahwa kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Aspek “prakarsa sendiri” dalam otonomi daerah memberikan “roh” pada penyelenggaraan pembangunan daerah yang lebih *participatory*. Tanpa upaya untuk menumbuh-kembangkan prakarsa setempat, otonomi daerah yang diharapkan dapat memberikan nuansa demokratisasi pembangunan daerah, akan kehilangan makna terpentingnya.

Otonomi yang luas sebenarnya merupakan penjabaran dari desentralisasi secara utuh. Idealnya pelaksanaan otonomi yang luas harus disertai pula dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, pemberdayaan dan partisipasi masyarakat, penggalan potensi dan keanekaragaman daerah yang difokuskan pada peningkatan ekonomi di tingkat kabupaten dan kotamadia.

Implementasi otonomi daerah dapat dilihat dari berbagai segi yaitu pertama, dilihat dari segi wilayah (*teritorial*) harus berorientasi pada pemberdayaan dan penggalan potensi daerah. Kedua, dari segi struktur tata pemerintahan berorientasi pada pemberdayaan pemerintah daerah dalam mengelola sumber-sumber daya yang dimilikinya secara bertanggung jawab dan memegang prinsip-prinsip kesatuan negara dan bangsa. Ketiga, dari segi kemasyarakatan berorientasi pada pemberdayaan dan melibatkan masyarakat dalam pembangunan di berbagai daerah sesuai dengan kemampuan masing-masing.

Undang-undang dan peraturan tentang otonomi daerah sudah disusun sejak Indonesia merdeka. Hal ini menunjukkan bahwa para pemimpin negara dari jaman Orde Lama, Orde Baru sampai pemimpin negara saat ini sudah memikirkan betapa penting otonomi daerah mengingat wilayah Indonesia yang demikian luas yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Pemberian otonomi kepada daerah pada dasarnya merupakan upaya pemberdayaan dalam rangka mengelola pembangunan di daerahnya. Daerah diharapkan sedikit demi sedikit mampu melepaskan ketergantungannya terhadap bantuan pemerintah pusat dengan cara meningkatkan kreativitas, meningkatkan inovasi dan meningkatkan kemandiriannya. Bila pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang telah disusun, maka harapan indah untuk mewujudkan “daerah membangun“ (bukan “membangun daerah”), dapat segera tercapai. Otonomi daerah memberikan harapan cerah kepada daerah untuk lebih meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka memberikan efektifitas pelayanan kepada masyarakat. Hal lain yang tidak kalah penting adalah daerah dapat melaksanakan fungsi-fungsi pembangunan serta mengembangkan prakarsa masyarakat secara demokratis, sehingga sasaran pembangunan diarahkan dan disesuaikan dengan kondisi dan permasalahan yang ada di daerah.

Pada kenyataannya sangat ironis bila pelaksanaan dan penerapan otonomi daerah sejak Orde Lama, Orde Baru dan sampai saat ini tidak pernah tuntas. Berbagai faktor penyebab pelaksanaan otonomi daerah yang tidak mulus adalah karena distorsi kepentingan-kepentingan politik penguasa yang menyertai penerapan otonomi daerah sehingga penguasa cenderung tetap melaksanakan pemerintahan secara sentralistik dan otoriter. Selain itu kepentingan-kepentingan politik para pemimpin negara untuk memerintah dan berkuasa secara absolut dengan mempolitisir otonomi daerah mengakibatkan otonomi daerah semakin tidak jelas tujuannya. Suatu contoh yaitu pada masa pemerintahan presiden Suharto telah ditetapkan proyek percontohan untuk menerapkan otonomi daerah di 26 daerah tingkat II berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, tetapi tidak ada hasilnya.

Penerapan otonomi daerah melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 saat ini masih mencari bentuk, karena sikap pemerintah yang masih “mendua“. Di satu pihak pemerintah sadar bahwa otonomi daerah sudah sangat mendesak untuk segera dilaksanakan secara tuntas, tetapi di lain pihak pemerintah juga berusaha tetap mengendalikan daerah secara kuat pula. Hal ini terlihat pada kewenangan-kewenangan yang cukup luas yang masih ditangani pemerintah terutama yang

sangat potensial sebagai sumber keuangan. Selain itu kewenangan pemerintah yang lain , yang juga dapat mengancam pelaksanaan otonomi daerah adalah otoritas pemerintah untuk mencabut otonomi yang telah diberikan kepada daerah. Selama kurang lebih empat tahun sejak dicanangkannya otonomi daerah di Indonesia, pemberdayaan daerah yang gencar diperjuangkan pada kenyataannya belum dilaksanakan secara optimal. Pembangunan di daerah kurang memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Keputusan-keputusan pemerintah serta program-program pembangunan tidak menyertakan masyarakat, sehingga program-program pembangunan di daerah cenderung masih bersifat *top down* daripada *bottom up planning* .

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan agar otonomi daerah dapat terwujud. Pertama, harus disadari bahwa otonomi daerah harus selalu diletakkan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah merupakan suatu subsistem dalam satu sistem pemerintahan yang utuh. Kedua, perlu kemauan politik (*political will*) dari semua pihak seperti pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat. Kemauan politik dari semua pihak dapat memperkuat tujuan untuk membangun masyarakat Indonesia secara keseluruhan melalui pembangunan-pembangunan daerah. Kemauan politik ini diharapkan dapat membendung pemikiran primordial, parsial, etnosentris dan sebagainya. Ketiga, komitmen yang tinggi dari berbagai pihak yang berkepentingan sangat dibutuhkan agar pelaksanaan otonomi daerah dapat tercapai tujuannya

B. Dampak Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia

Selama kurang lebih 60 tahun Indonesia merdeka, otonomi daerah turut mengiringi pula perjalanan bangsa Indonesia. Pada masa Orde Lama otonomi daerah belum sepenuhnya dilaksanakan, karena pimpinan negara yang menerapkan demokrasi terpimpin cenderung bersikap otoriter dan sentralistis dalam melaksanakan pemerintahannya. Demikian pula pada masa pemerintahan Orde Baru dengan demokrasi Pancasilanya, pelaksanaan pemerintahan masih cenderung bersifat sentralistis dan otoriter . Selain itu pada kedua masa tersebut banyak terjadi distorsi kebijakan yang terkait dengan otonomi daerah. Tentu saja kita belum dapat melihat dampak dan pengaruh dari pelaksanaan otonomi daerah pada kedua masa itu, karena pada kenyataannya otonomi daerah belum dilaksanakan sepenuhnya, walaupun sudah banyak Undang-undang dan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan otonomi daerah tersebut.

Pada masa Reformasi tuntutan untuk melaksanakan otonomi daerah sangat gencar sehingga pemerintah secara serius pula menyusun kembali Undang-undang yang mengaturotonom daerah yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Setelah 2 tahun

memalui masa transisi dan sosialisasi untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah tersebut, maka otonomi daerah secara resmi berlaku sejak tanggal 1 Januari 2001, pada masa pemerintahan presiden Abdurachaman Wachid. Setelah kurang lebih 4 tahun otonomi daerah diberlakukan, dampak yang terlihat adalah muncul dua kelompok masyarakat yang berbeda pandangan tentang otonomi daerah. Di satu sisi ada masyarakat yang pasif dan pesimis terhadap keberhasilan kebijakan otonomi daerah, mengingat pengalaman-pengalaman pelaksanaan otonomi daerah pada masa lalu. Kelompok masyarakat ini tidak terlalu antusias memberikan dukungan ataupun menuntut program-program yang telah ditetapkan dalam otonomi daerah. Di sisi yang lain ada kelompok masyarakat yang sangat optimis terhadap keberhasilan kebijakan otonomi daerah karena kebijakan ini cukup aspiratif dan didukung oleh hampir seluruh daerah dan seluruh komponen.

Antusiasme dan tuntutan untuk segera melaksanakan otonomi daerah juga berdatangan dari kelompok-kelompok yang secara ekonomis dan politis mempunyai kepentingan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Selain itu masyarakat yang masih dipengaruhi oleh euforia reformasi menganggap otonomi daerah adalah kebebasan tanpa batas untuk melaksanakan pemerintahan sesuai dengan harapan dan dambaan mereka. Masyarakat dari daerah yang kaya sumberdaya alamnya, tetapi tidak menikmati hasil-hasil pembangunan selama ini, menganggap otonomi daerah memberikan harapan cerah untuk meningkatkan kehidupan mereka. Harapan yang besar dalam melaksanakan otonomi daerah telah mengakibatkan daerah-daerah saling berlomba untuk menaikkan pendapatan asli daerah (PAD). Berbagai contoh upaya gencar daerah-daerah untuk meningkatkan PAD dengan cara yang paling mudah yaitu dengan penarikan pajak dan retribusi secara intensif. Contoh lain, tidak jarang terjadi sengketa antar daerah yang memperebutkan batas wilayah yang mempunyai potensi ekonomi yang tinggi. Perebutan sumber pendapatan daerah sering juga terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemikiran yang bersifat regional, parsial, etnosentris, primordial, seringkali mewarnai pelaksanaan otonomi daerah sehingga dikhawatirkan dapat menjadi benih disintegrasi bangsa.

Selain dampak negatif dari pelaksanaan otonomi daerah seperti tersebut di atas, juga ada dampak positif yang memberikan harapan keberhasilan otonomi daerah. Suasana di daerah-daerah dewasa ini cenderung saling berpacu untuk meningkatkan potensi daerah dengan berbagai macam cara. Seluruh komponen masyarakat mulai dari pemerintah daerah dan anggota masyarakat umumnya diharapkan dapat mengembangkan kreativitasnya dan dapat melakukan inovasi diberbagai bidang. Pengembangan dan inovasi bidang-bidang dan sumberdaya yang

dahulu kurang menarik perhatian untuk dikembangkan, sekarang dapat menjadi potensi andalan dari daerah. Selain itu otonomi daerah memacu menumbuhkan demokratisasi dalam kehidupan masyarakat, memacu kompetisi yang sehat, pendistribusian kekuasaan sesuai dengan kompetensi.

C. Perubahan Budaya Sebagai Akibat Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia

Pelaksanaan otonomi daerah di berbagai daerah di Indonesia telah menimbulkan dampak, baik dampak positif maupun dampak negatif seperti beberapa contoh yang telah penulis sebutkan di atas. Selain itu otonomi daerah juga telah membawa perubahan-perubahan budaya dalam masyarakat Indonesia.

Pengertian budaya atau kebudayaan dalam arti luas menurut E.B.Tylor adalah kompleks yang mencakup pengetahuan, kepercayaan, moral, hukum, adat-istiadat dan kemampuan-kemampuan lain serta kebiasaan-kebiasaan yang didapatkan manusia sebagai anggota masyarakat melalui proses belajar (Tylor dalam Soekanto, 1969 : 55). Dalam pengertian sempit, kebudayaan diartikan sebagai hasil cipta, karya dan karsa manusia untuk mengungkapkan hasratnya akan keindahan. Jadi pengertian kebudayaan dalam arti sempit adalah berupa hasil-hasil kesenian.

Sejalan dengan tekad pemerintah untuk melaksanakan otonomi daerah, maka telah terjadi perubahan-perubahan paradigma (Warseno dalam Ambardi dan Prihawantoro, 2002 : 181), yaitu antara lain :

- Paradigma dari sentralisasi ke desentralisasi
- Paradigma kebijakan tertutup ke kebijakan terbuka (transparan)
- Paradigma yang menjadikan masyarakat sebagai obyek pembangunan ke masyarakat yang menjadi subyek pembangunan.
- Paradigma dari otonomi yang nyata dan bertanggungjawab ke otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.
- Paradikma dari organisasi yang tidak efisien ke organisasi yang efisien .
- Paradigma dari perencanaan dan pelaksanaan program yang bersifat *top down* ke paradigma sistem perencanaan campuran *top down* dan *bottom-up*

Perubahan paradigma ini juga merubah budaya masyarakat dalam melaksanakan kegiatannya dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Perubahan paradigma pemerintahan sentralisasi ke pemerintahan desentralisasi telah menyebabkan kebingungan pada aparat pemerintah daerah yang sudah terbiasa menerima program-program yang telah dirancang oleh

pemerintah pusat. Sekarang mereka dituntut untuk melaksanakan pemerintahan yang efisien dan berorientasi pada kualitas pelayanan serta melibatkan partisipasi masyarakat.

Pemerintah Daerah dituntut untuk secara mandiri melaksanakan aktivitas perencanaan, pelaksanaan sampai pada pengawasan program pembangunan yang dilaksanakan didaerahnya. Selain itu daerah dituntut kemampuannya untuk membiayai sebagian besar kegiatan pembangunannya sehingga diperlukan sumberdaya manusia yang berkualitas, kreatif, inovatif, yang diharapkan dapat menghasilkan pemikiran, konsep dan kebijakan dalam rangka mencari sumber pembiayaan pembangunan tersebut. Perubahan paradigma dalam waktu yang relatif singkat, tentu saja belum membuat para aparat pemerintah daerah dan masyarakat memahami sepenuhnya hakekat dan aturan-aturan pelaksanaan otonomi daerah. Walaupun demikian sedikit demi sedikit aparat pemerintah daerah dan masyarakat mulai belajar menyesuaikan diri dengan iklim otonomi daerah. Aktivitas yang mengarah pada efisiensi dan upaya peningkatan kualitas pelayanan, inovasi dan kreativitas dalam penggalian potensi daerah mulai digiatkan. Beberapa contoh dapat disebutkan yaitu bahwa instansi-instansi pemerintah di daerah giat mendorong para pegawainya untuk meningkatkan dan mengembangkan ketrampilan dan keahliannya melalui peningkatan pendidikan, baik formal maupun non formal. Contoh yang lain adalah pemangkasan prosedur birokrasi yang bertele-tele, dengan tujuan untuk efisiensi.

Iklim keterbukaan yang mewarnai otonomi daerah telah membawa perubahan pada perilaku masyarakat yang semula tidak diberi kesempatan untuk mengetahui dan berperan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan kemudian diberi kesempatan untuk terlibat dalam program-program pembangunan. Keadaan ini kemudian melahirkan sikap-sikap yang kadang-kadang sangat berlebihan. Masyarakat yang masih awam dengan penerapan sistem demokrasi menganggap bahwa semua masalah pemerintahan juga harus dipertanggungjawabkan secara langsung kepada mereka. Pada awal masa reformasi kita dapat melihat maraknya demonstrasi masyarakat yang kadang-kadang sangat brutal dan kasar menuntut agar pejabat-pejabat pemerintahan yang dianggap telah menyimpang dalam melaksanakan tugas-tugas yang diamanatkan kepadanya diadili atau mengundurkan diri. Masyarakat seolah-olah sudah tidak mempunyai kepercayaan kepada lembaga yang dapat menyalurkan aspirasi mereka, sehingga tindakan main hakim sendiri menjadi pemandangan yang sangat umum. Sebagai contoh kita dapat melihat pada peristiwa yang menimpa Bupati Temanggung yang baru-baru ini diminta oleh

hampir seluruh masyarakat Temanggung untuk mengundurkan diri, karena dianggap telah melakukan korupsi.

Bahkan para pegawai negeri di Temanggung melakukan demonstrasi dan mogok kerja sebagai protes terhadap Bupati. Tentu saja kalau kita melihat secara proporsional pada tindakan masyarakat terutama para pegawai negeri, tindakan mogok kerja tersebut merupakan tindakan yang menyalahi aturan dan dapat dikenakan sanksi karena para pegawai negeri tersebut mengemban tugas pelayanan kepada masyarakat.

Daerah lain yang juga mulai menerapkan aturan berdasarkan syariat Islam adalah Cianjur. Di sana telah disusun aturan yang menghimbau wanita muslim mengenakan jilbab serta himbauan kepada seluruh muslim meninggalkan pekerjaannya untuk segera menunaikan sholat ketika adhan berkumandang. Pelanggaran pada peraturan ini sementara berupa sanksi moral dan sanksi sosial. Perilaku masyarakat yang terkait dengan penggalan dan pengembangan potensi ekonomi juga melahirkan sikap dan kultur berkreasi dan berinovasi untuk menciptakan hal-hal baru. Dalam upaya meningkatkan daya saing ini beberapa daerah harus memperhatikan potensi sumberdaya alam, sumberdaya manusia, kultur dan pimpinan/pemegang kebijakan. Kalau tidak, maka akan terjadi persaingan yang tidak sehat antara kelompok masyarakat di daerah tersebut, persaingan antar daerah dan lain sebagainya. Bahkan tidak jarang antar daerah saling berebut lahan atau sumber daya alam yang menjadi sumber ekonomi. Kadang-kadang ambisi untuk meningkatkan PAD melahirkan sikap “ rakus “ pada daerah-daerah. Daerah-daerah yang sangat minim sumberdaya alamnya dipacu untuk melihat lebih jeli peluang-peluang di sektor ekonomi berskala kecil atau yang sering disebut sebagai ekonomi kerakyatan (usaha kecil dan menengah). Dari pengalaman krisis ekonomi yang dialami Indonesia pada tahun 1997, ekonomi rakyat dan sektor informal mampu bertahan dan bahkan mampu menjadi penyangga (*buffer*) perekonomian daerah, sehingga mampu menyelamatkan kehidupan rakyat (Mubyarto, 2001 : 196). Beberapa contoh daerah yang dapat menyesuaikan diri dengan keadaan setelah krisis ekonomi dan tetap dapat bertahan dan dapat meningkatkan pertumbuhannya adalah Kabupaten Sukoharjo dan Desa Banyuraden, Kecamatan Gamping, Kabupaten Sleman. Kabupaten Sukoharjo selama krisis ekonomi tidak terkena dampak yang berarti karena industri kecil dan sektor informal yang dikembangkan di daerah tersebut tidak tergantung pada bahan baku import dan melayani pasar

lokal yang cukup luas. Berbeda dengan Kabupaten Sukoharjo, Desa Banyuraden Kabupaten Sleman berhasil memberdayakan ekonomi masyarakat melalui pengelolaan dan pengolahan sampah, yang semula menjadi sumber masalah lingkungan di desa tersebut. Desa Banyuraden berhasil memanfaatkan sampah menjadi sumber ekonomi masyarakat dengan cara mengolah sampah menjadi kompos atau pupuk organik dan dan barang kerajinan. Kita tidak dapat memungkiri bahwa tidak semua daerah berhasil mengatasi krisis ekonomi melalui pemberdayaan ekonomi rakyat. Banyak daerah terutama di luar Jawa yang tidak memiliki sumberdaya ekonomi dan sumberdaya manusia yang memadai patut mendapatkan perhatian yang lebih besar dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan mereka.

PENUTUP

Menginjak abad XXI ada kebutuhan yang sangat mendesak untuk melaksanakan otonomi daerah. Pengalaman masa lalu yang kurang menggembirakan dalam pelaksanaan otonomi daerah diharapkan menjadi pegangan kuat untuk mewujudkan otonomi daerah sesuai dengan hakekat dan tujuannya yang mulia. Pelaksanaan otonomi daerah bukan hal yang menakutkan bila difahami dengan benar dan proporsional. Banyak daerah yang telah menunjukkan prospek yang menggembirakan.

Modal utama untuk mewujudkan terlaksananya otonomi daerah secara baik dan benar adalah rasa percaya diri yang besar dan komitmen yang tinggi dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan masyarakat untuk tetap konsisten melaksanakan otonomi daerah sebab otonomi daerah diharapkan dapat membawa pemerataan dan keadilan. Sistem desentralisasi dan otonomi daerah menjamin terbukanya partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerahnya.

Melalui otonomi daerah peluang untuk melaksanakan demokrasi ekonomi terbuka lebar, sehingga ekonomi kerakyatan yang selama ini tiak mendapat perhatian, akan mendapat perlindungan. Pertumbuhan dan perkembangan ekonomi kerakyatan harus memotivasi masyarakat untuk berkreasi dan berinovasi agar daerah mempunyai daya tahan dan daya saing di era globalisasi ini. Budaya dan perilaku yang muncul sebagai akibat euforia reformasi yang dapat menimbulkan “kontra produktif” harus diarahkan menjadi kultur dan perilaku yang produktif dan konstruktif untuk mewujudkan otonomi daerah yang sehat dan seimbang.

DAFTAR PUSTAKA

- Kartasasmita, Ginanjar, 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat : Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta : CIDES
- Mokodompit, Agussalim, Eddy, 1994, “ Dimensi Kemasyarakatan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah “, *Majalah Manajemen Pembangunan* , Nomor 6/II, Januari
- Mubyarto, 1988, *Sistim dan Moral Ekonomi Indonesia*, Jakarta : LP3ES
- Mubyarto, 2000, *Pemulihan Ekonomi Rakyat Menuju Kemandirian Masyarakat Desa*, Yogyakarta : Aditya Media.
- Mubyarto, 2001, *Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis*, Yogyakarta : BPFE.
- Nugroho D., Riant, 2000, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi : Kajian dan Kritikatas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*. Jakarta : PT Elex Media Kompetindo
- Soekanto, Soerjono, 1970, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta : yayasan Penerbit UniversitasIndonesia.
- Soemardjan, Selo (Ed.),2000, *Menuju Tata Indonesia Baru*, Jakarta : PT Gramedia
- Riyadi dan Bratakusumah, *pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia* : pustaka setia jakarta 2003 hal 343.
- <http://makalahdaze.blogspot.com/> diunduh 25 Desember 2014
- <http://www.miung.com/2013/11/pengertian-otonomi-daerah-di-indonesia.html> diunduh 25 Desember 2014
- Mubyarto, 1988, *Sistim dan Moral Ekonomi Indonesia*, Jakarta : LP3ES hlm 20
- Ginanjar Kartasasmita, , 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat : Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta : CIDES hal 201
- Soekanto, Soerjono, 1970, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta : yayasan Penerbit UniversitasIndonesia. Hlm 35
- Soemardjan, Selo (Ed.),2000, *Menuju Tata Indonesia Baru*,