

## Keadilan Sosial dalam Otonomi Daerah

Oleh  
La Madjid

### Abstrak

Otonomi Daerah memberi Kekuasaan yang tersentralisasi dipusat membawa dampak yang buruk bagi keberlangsungan demokrasi dan terhambatnya kemandirian, inisiatif dan prakarsa daerah dalam mengurus dan membangun daerahnya. Karena kehendak pusat yang begitu dominan dalam menentukan semua kebijakan bahkan sampai kerancah urusan rumah tangga di daerah. Dari pengalaman berjalannya Pemerintahan Daerah serta keberlangsungan demokrasi pada masa orde baru misalnya dapat dilihat bahwa peran serta masyarakat dalam hal ini di daerah begitu di batasi dan semuanya di tentukan oleh pusat. Dengan dalil untuk menjaga stabilitas nasional guna terciptannya pembangunan yang efektif, dengan mengorbankan peran serta masyarakat untuk ikut serta dalam memberikan kontribusi dan sumbangsih pikiran dalam mengentaskan permasalahan di Indonesia.

Kata Kunci: Keadilan Sosial, Otonomi Daerah

### A. PENDAHULUAN

Konsep otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam Negara Federal, dimana pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem Federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (residual power) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem Negara Kesatuan (unitary), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah padahal dalam Negara Kesatuan idealnya semua kebijakan terdapat di tangan Pemerintahan Pusat.

Jika melihat pengalaman masa lalu, bahwa sejak pertama Negara Indonesia berdiri sampai bergulirnya reformasi, sudah ada kebijakan desentralisasi namun pada kenyataannya belum berjalan maksimal ada kemungkinan terjadinya hal tersebut karena corak pemerintahan yang dibangun oleh penguasa saat itu lebih sentralistik selain itu belum ada pemahaman yang jelas mengenai konsep desentralisasi yang sebenarnya. Sehingga menimbulkan berbagai masalah dan ketidakadilan sosial dalam hubungan pusat dan daerah. Ada kesan Otonomi daerah "dikebiri" dari waktu ke waktu, sehingga menimbulkan keyakinan baru bagi masyarakat di daerah bahwa pusat bukan hanya mengeksploitir mereka, tetapi juga mengambil hak mereka untuk mendapat pelayanan yang baik oleh sebuah pemerintahan yang baik. Kondisi ini berlangsung lama sehingga masyarakat daerah merasa kurang dipedulikan oleh pemerintah pusat, sehingga keadilan sosial di berbagai daerah tidak begitu merata di daerah.

### B. PEMBAHASAN

#### 1. Prinsip-prinsip dalam Otonomi Daerah

Berbicara prinsip otonomi daerah perlu diketahui dulu makna secara substansial dari otonomi. Menurut David Held, otonomi secara substansial mengandung pengertian :

" Kemampuan manusia untuk melakukan pertimbangan secara sadar-diri, melakukan perenungan-diri dan melakukan penentuan-diri, yang mana otonomi di dalamnya mencakup kemampuan untuk berunding, mempertimbangkan, memilih dan

melakukan ( atau ) mungkin tidak melakukan ) tindakan yang berbeda baik dalam kehidupan pribadi maupun kehidupan publik, dengan mencamkan kebaikan demokrasi”

Prinsip otonomi mengungkapkan secara esensial dua gagasan pokok, yakni gagasan bahwa rakyat seharusnya memegang peranan penentuan diri dan gagasan bahwa pemerintahan demokratis harus menjadi pemerintahan yang terbatas, dimana kesetaraan dan ada sebuah jaminan akan terwujudnya hasil-hasil tertentu yang mencakup:

- a. Perlindungan dari penggunaan otoritas publik dan kekuasaan memaksa yang sewenang-wenang.
- b. Keterlibatan warga Negeranya dalam penentuan syarat-syarat perhimpunan-perhimpunan mereka melalui penetapan izin mereka dalam memelihara dan pengesahan institusi-institusi yang bersifat mengatur
- c. Penciptaan keadaan yang terbaik bagi para warga Negeranya untuk mengemban nilai dasar mereka dan mengungkapkan sifat mereka yang beraneka ragam (yang melibatkan asumsi mengenai penghormatan terhadap kecakapan individu dan kemampuan mereka untuk belajar meningkatkan potensi mereka)
- d. Perluasan kesempatan ekonomi untuk memaksimalkan tersedianya sumber-sumber (yang mengasumsikan bahwa ketika individu-individu bebas dari keputusan fisik, mereka akan benar-benar mampu merealisasikan tujuan-tujuan mereka ) Prinsip otonomi tersebut memerlukan suatu struktur tindakan politik bersama yang menentukan hak dan kewajiban yang perlu untuk terwujudnya keberdayaan masyarakat sebagai agen-agen yang otonom (Abdul Gaffur Karim mengistilahkan dengan “individu otonom”).

Namun yang perlu di perhatikan kemudian bahwasanya prinsip otonomi tersebut pada dasarnya berlaku dalam hukum publik demokratis yang karena itu prinsip otonomi bukan sebagai prinsip penentuan-diri yang bersifat individualistis tetapi sebaliknya sebagai prinsip struktural penentuan-diri dimana diri adalah bagian dari kolektivitas/mayoritas yang diberdayakan dan “dipaksa” oleh peraturan-peraturan dan prosedur-prosedur kehidupan demokratis (otonomi demokratis yang di dalamnya hak atas otonomi berada dalam tekanan komunitas)

#### Sekilas Otonomi Daerah di Indonesia

##### a. Periodisasi Pemerintahan Daerah di Indonesia

Jika merunut sejarah pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Indonesia tidak terlepas dari pengaruh pelaksanaan Pemerintahan Daerah sebelum kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimana pada waktu itu sistem yang di bangun sangat dipengaruhi oleh politik pendudukan dari Negara penjajah. Politik pemerintahan penjajah Hindia Belanda menerapkan sistem sentralisasi yang menekankan kemudahan kontrol atas daerah jajahan. Sistem sentralisasi diwujudkan dalam ketentuan Reglement Het Beleid Der Regeling Van Nederlandsch Indie yang sering disingkat “RR”. Aturan ini mematikan peran Pemerintahan Daerah jajahan dalam melakukan improvisasi pelaksanaan pemerintahan karena semua kebijakan harus sepengetahuan (melalui pengesahan dari pemerintah pusat yang berada di Nederland (pusat pemerintahan Negara Belanda)

Konsep Pemerintahan Daerah akan sangat bergantung pada kebijakan yang lebih tinggi tingkatannya dalam hal ini kebijakan yang menjadi dasar penentu munculnya konsep Pemerintahan Daerah, mengingat bahwa diatas kebijakan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah (Undang-Undang), terdapat kebijakan yang

lebih tinggi tingkatannya, yakni UUD atau Konstitusi. Sebagaimana kita maklumi, Konstitusi yang berlaku di Indonesia pun dapat dikategorisasikan menjadi beberapa periodisasi, sebagai berikut :

- a. Periode I : UUD 1945, yang berlaku sejak ditetapkan tanggal 18 Agustus 1945 hingga berubahnya Negara RI menjadi RIS tanggal 27 Desember 1949.
- b. Periode II : Konstitusi RIS, yang berlaku mulai tanggal 27 Desember 1949 hingga berubahnya kembali bentuk Negara RIS menjadi Negara Kesatuan RI tanggal 17 Agustus 1950.
- c. Periode III : UUD Sementara 1950, yang berlaku mulai tanggal 17 Agustus 1950 hingga dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959.
- d. Periode IV : UUD 1945, yang berlaku mulai tanggal 5 Juli 1959 hingga sekarang.
- e. Periode V : UUD 1945 yang diamandemen, berlaku mulai Tahun 1999.

## 2. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia

Dalam konteks Negara Kesatuan, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah di Indonesia mendasarkan diri pada tiga pola, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan medebewind (tugaspembantuan). Otonomi daerah sebagai realisasi dari sistem desentralisasi bukan hanya merupakan pemencaran wewenang atau penyerahan urusan pemerintahan, namun juga berarti pembagian kekuasaan (*division of power*) untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan Negara dalam hubungan pusat daerah. Dengan demikian dimungkinkan adanya partisipasi masyarakat daerah dalam menentukan kepentingannya sendiri, dan pemerintah daerah dengan proaktif dapat mengambil prakarsa yang kreatif dalam penyelenggaraan pemerintahannya sendiri. Hanya dengan itu, maka otonomi daerah dapat diciptakan tanpa rekayasa yang menipu dari pemerintah pusat.

Otonomi Daerah memberi Kekuasaan yang tersentralisasi dipusat membawa dampak yang buruk bagi keberlangsungan demokrasi dan terhambatnya kemandirian, inisiatif dan prakarsa daerah dalam mengurus dan membangun daerahnya. Karena kehendak pusat yang begitu dominan dalam menentukan semua kebijakan bahkan sampai keranah urusan rumah tangga di daerah. Dari pengalaman berjalannya Pemerintahan Daerah serta keberlangsungan demokrasi pada masa orde baru misalnya dapat dilihat bahwa peran serta masyarakat dalam hal ini di daerah begitu di batasi dan semuanya di tentukan oleh pusat. Dengan dalil untuk menjaga stabilitas nasional guna terciptanya pembangunan yang efektif, dengan mengorbankan peran serta masyarakat untuk ikut serta dalam memberikan kontribusi dan sumbangsih pikiran dalam mengentaskan permasalahan di Indonesia. Sehingga sangat wajar ketika masyarakat memandang bahwa pemerintah pusat begitu tertutup dan tidak aspiratif. Walaupun terasa saat itu stabilitas nasional terjaga itu karena semua celah untuk masyarakat bahkan hanya untuk menyuarakan pikirannya sangat di batasi dan di tutup-tutupi.

Dimasa Orde Baru terperangkap pada pemikiran bahwa membangun integrasi itu harus mengesampingkan demokrasi. Demokrasi baru akan dibuka jika ekonomi sudah kuat. Itulah yang mendasari tampilnya pemerintahan yang sangat otoriter dibawah Soeharto. Demokrasi yang dibangun adalah demokrasi formalitas semata karena substansinya tidak demokratis. Ada lembaga-lembaga demokrasi seperti MPR, DPR, parpol, ormas dan pers tetapi semuanya di tekan sedemikian rupa untuk tidak berbeda dari pandangan pemerintah. Pemilu diselenggarakan lima Tahun sekali tetapi dengan proses yang penuh rekayasa dan kecurangan. Di MPR dan DPR ditanam tangan-tangan eksekutif sehingga wadah aspirasi politik masyarakat ini menjadi sangat mandul dan tidak mampu melakukan kontrol yang efektif terhadap pemerintah. Ini semua dibangun atas dasar "demi pembangunan ekonomi".namun kenyataannya pemerataan dan keadilan sosial sangat tidak merata pembangunan hanya terpusat di pulau jawa sebagai ibu kota Negara sementara daerah-daerah yang jauh dari pusat pemerintahan sangat tertinggal masih jauh dari kesejahteraan sehingga kemiskinan dan ketertinggalan begitu mencolok dibandingkan dengan daerah pusat. Hal ini yang menjadi persoalan ketika sistem sentralisasi masih diterapkan di era Orde baru.

### 3. Otonomi Daerah Sebagai Perwujudan Pemerintahan Lokal (Local Government)

Munculnya pemerintahan local dan otonomi daerah sebenarnya didasarkan pada harapan untuk tidak terjadinya pemusatan kekuasaan pada satu orang atau satu lembaga. Dimana dengan terjadinya pemusatan kekuasaan tersebut akan cenderung mengakibatkan kekuasaan yang sewenang-wenang. Berbicara Local Government dapat mengandung tiga arti.

Pertama, berarti pemerintahan local (dari segi lembaga/badan/organ di tingkat daerah atau wadah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di daerah.

Kedua, pemerintahan local yang dilakukan oleh pemerintahan local (dari segi fungsi dimana fungsi dalam LocalGovernment begitu terbatas berbeda dengan pusat) . Ketiga berarti, daerah otonom. (dari segi kewenangan untuk mengambil kebijakan, serta mengatur urusan rumah tangganya atas prakarsa sendiri)

Dengan merujuk pada uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah berhubungan dengan Pemerintahan Daerah otonom (Self Local Government). Pemerintahan Daerah otonom adalah Pemerintahan Daerah yang badan pemerintahannya dipilih penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional. Namun perlu dipahami bahwa dari segi organ, fungsi, kewenangan dalam otonomi daerah di Indonesia pun sebenarnya tetap terdapat pembatasan karena adanya status sebagai perwujudan Local Government tersebut. Dari segi organ dan fungsi hanya merujuk kepala daerah dan DPRD sedangkan organ yudikatif seperti lembaga peradilan merupakan lembaga otonom. Peran legislasi disini digantikan hanya dengan kewenangan membentuk

kebijakan dan melaksanakan kebijakan itupun hanya mencakup urusan rumahtangga yang telah di tentukan undang-undang. Sehingga sebenarnya jelas disini bahwa kedudukan dan keberadaan otonomi daerah merupakan subordinat dan dependent terhadap pemerintah pusat.

Implementasi otonomi daerah memberi dampak positif dan negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Dampak positif yang menonjol adalah tumbuh dan berkembangnya prakarsa daerah menuju kemandirian daerah dalam membangun. Dampak negatifnya yang paling mengemuka timbulnya friksi pusat-daerah dan antar daerah, terutama dalam pengelolaan sumberdaya alam, kewenangan dan kelembagaan daerah. Salah satu penyebabnya bersumber dari harmonisasi kebijaksanaan dengan kebijaksanaan otonomi daerah, misalnya peraturan pertanahan, tata ruang, penanaman modal, perdagangan, perikanan dan kelautan, jalan, UMKMK, Perda yang counter productive, dsb.

Kebijakan otonomi daerah diharapkan mampu memelihara integrasi nasional dan keutuhan bangsa Indonesia. Dengan otonomi daerah dapat mewujudkan hubungan kekuasaan menjadi lebih adil, proses demokrasi di daerah berjalan baik dan adanya peningkatan kesejahteraan di daerah. Daerah memiliki kepercayaan kepada pemerintah pusat yang akhirnya dapat memperlancar pembangunan bangsa melalui keutuhan nasional. Implementasi kebijakan otonomi daerah berimplikasi pada pembangunan daerah.

Pembangunan daerah diharapkan "terwujudnya kemandirian daerah dalam pengelolaan pembangunan secara serasi, profesional, dan berkelanjutan". Dalam

konteks tersebut pembangunan daerah yang dilakukan pemerintah pada daerah dalam

rangka reposisi paradigma baru pembangunan daerah yang berbasis kewilayahan, kemitraan pembangunan, lingkungan hidup, serta penerapan good governance, sehingga keadilan dan pemerataan kesjahteraan masyarakat lebih merata dan terjamin di sebabkan akses dari otonomi yang di berikan kepada daerah.

### C. PENUTUP

Tujuan utama Otonomi Daerah adalah tercapainya penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance) dengan landasan demokrasi yang menitikberatkan pada peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan keanekaragaman asset sosial, ekonomi, budaya di aras lokal. Demokrasi partisipatoris menjadi impian Otonomi Daerah karena lebih banyak bertumpu pada kekuatan rakyat, namun di sisi lain masyarakat. Namun, Otonomi Daerah menyisakan banyak masalah karena belum tuntasnya peraturan pemerintah tentang petunjuk pelaksanaan dan implementasi yang cepat dan tepat. Penyelenggaraan kebijakan Otonomi Daerah oleh Pemerintah Pusat cenderung tidak dianggap sebagai amanat konstitusi sehingga proses desentralisasi menjadi tersumbat. Otonomi Daerah memberikan keleluasaan dan kewenangan yang besar kepada daerah untuk memberdayakan daerah sehingga akan menimbulkan disintegrasi akibat terkotak-kotaknya daerah tanpa adanya kontrol dari Pusat.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspekdemokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab yang tetap terjaminnya hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-Daerah. Dengan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah Otonom dan karena itu daerah kabupaten maupun kota tidak lagi menjadi wilayah administrasi. Otonomi Daerah

diarahkan untuk lebih meningkatkan peranan dan fungsi DPRD, baik sebagai sebagai fungsi legislatif, fungsi kontrol maupun anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap daerah kabupaten dan kota berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Selain itu juga agar tetap terjaga hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta secara horisontal antar daerah satu dengan daerah yang lain. Otonomi Daerah menjadi sebuah pengalihan sebagian tugas dan wewenang dari Pusat ke Daerah. Maka daerah, kabupaten dan kota, lahir otoritas atau wewenang dan fungsi-fungsi baru bagi daerah, yang sering dikatakan memunculkan "kerajaankerajaan kecil" di aras lokal. "Kerajaan-kerajaan" ini akan melahirkan "raja-raja" kecil dengan otoritas dan kekuasaan yang luas. Orang cenderung mengkhawatirkan adanya pengalihan tugas dan wewenang ini juga berpindahnya kebiasaan yang menyertai kekuasaan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme ke arah lokal. Kesenjangan antar daerah yang secara sosial-budaya sesungguhnya terintegrasi secara historis bisa jadi tercerai berai karena diberlakukannya sistem pemerintahan otonom yang bertumpu pada daerah kabupaten atau kota. Artinya, di arah lokal akan terkotak-kotak dalam susunan yang sangat kecil (kota dan kabupaten) maka nyata mereka tidak saja secara administratif dan manajemen terpisah, tetapi secara politik dan ekonomi juga membuka tingkat persaingan dan perebutan asset wilayah luar biasa dimasa depan. Pada hal sebelumnya daerah itu terintegrasi secara komprehensif.

Otonomi Daerah diarahkan untuk memperbesar tingkat partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan negara. Di alam modernisasi, partisipasi rakyat memang sering menimbulkan atau memperbesar tingkat intensitas konflik-konflik komunal. Sehingga, perubahan sosial lebih banyak merupakan reinkarnasi dari solidaritas komunal daripada integrasi kelompok-kelompok yang saling berbeda. Perasaan primordial pada arah lokal dalam era Otonomi Daerah juga akan semakin bertambah kuat, apalagi sebagian besar masyarakat belum menghayati pola-pola sosialisasi modem dan perubahan-perubahan yang menyertainya. Otonomi Daerah sering dipahami sebagai bagian politik pusat untuk menguasai daerah. Maka tidak mengherankan sebagian daerah yang lain justru menerjemahkan Otonomi Daerah dengan kemerdekaan.

Otonomi Daerah secara teoritis dipandang sebagai upaya mengintegrasikan kepentingan ekonomi dan politik antara Pusat dan Daerah, untuk mengintegrasikan nilai dalam masyarakat yang sedang berkembang, baik melalui strategi yang menekankan pentingnya konsensus dan memusatkan perhatian pada usaha menciptakan keseragaman semaksimal mungkin maupun menekankan interaksi antara kepentingan-kepentingan kelompok dengan kepentingan daerah.

Otonomi Daerah selain optimis juga harus disikapi dengan hati-hati karena berbagai hambatan baik pada tingkat penyelenggara negara maupun pada tingkat masyarakat bawah masih perlu sarana untuk memperlancar arus informasi dan dialog sehingga tercipta pola komunikasi politik yang mampu membangun sebuah partnership yang mendorong daerah untuk mandiri, dan menciptakan keadilan sosial bagi seluruh elemen daerah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Adiwiastara, Josy, Penataan kembali Birokrasi Pemerintah Daerah dalam Otonomi Daerah, Orasi Ilmiah pengukuhan Guru Besar, 2001.
- H.Syaukani Hr, Affan Gaffar, M.Ryass Rasyid, Otonomi Daerah dalam Negara \_\_\_\_\_ Pustaka Pelajar Kerjasama dengan pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2002
- J.Kaloh, Mencari bentuk Otonomi Daerah, Rineka Cipta Jakarta, 2002
- Kartasmita, Ginanjar, Pembangunan Untuk Rakyat, Jakarta, 1996.
- Manan, Bagir, Hubungan Antara Pemerintah pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan: Jakarta, 1994.
- Pide, Andi Mustari, Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI, Penerbit Gaya Media Pratama: Jakarta, 1999
- S.B.Yudhoyono, dkk. Good Governance dan Otonomi Daerah, kerjasama Presumendengan Forkoma MAP-UGM, 2002
- Syafrudin, Ateng, Pengaturan Koordinasi di Daerah, PT Citra Aditya Bhakti: Bandung, 1993.
- Syahrir, Dr. Dkk; Pemulihan Ekonomi dan Otonomi Daerah, Lembaga Studi Pembangunan Indonesia, Jakarta, 2001
- Yudhoyono, Bambang, Drs, M.Si, Otonomi Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003
- Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.