

GRAND STRATEGI IMPLEMENTASI OTONOMI DAERAH

Oleh KAUSARAS

Sebagaimana kita ketahui bersama pada tanggal 15 Oktober 2004 telah diundangkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan asas *Lex Posteriore* *Derogaat Lex Priori*, terbitnya UU No. 32 Tahun 2004 secara otomatis menghapus UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Implementasi otonomi daerah yang beberapa waktu lalu mengacu pada UU No. 22 Tahun 1999 akan mengalami perubahan yang cukup signifikan berdasarkan undang-undang yang baru.

Dari kondisi tersebut di atas, tentunya kebutuhan untuk melakukan penataan otonomi daerah di Indonesia berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 menjadi sangat relevan. Secara filosofis semangat dari penataan otonomi daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tidak berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1999, yakni untuk mencapai dua tujuan utama dari penerapan kebijakan desentralisasi yaitu tujuan demokrasi dan tujuan kesejahteraan. Tujuan demokrasi akan memposisikan Pemda sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara agregat akan menyumbang terhadap pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan bangsa dan negara serta mempercepat terwujudnya masyarakat madani atau *civil society*. Tujuan kesejahteraan mengisyaratkan Pemda untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien, dan ekonomis.

Yang membedakan antara UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 22 Tahun 1999 adalah aspek operasionalisasi. Terbitnya UU No. 32 Tahun 2004 dimaksudkan untuk memperbaiki berbagai penyimpangan dalam pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan undang-undang sebelumnya yang dalam tataran empirik selama ini belum menunjukkan tercapainya tujuan filosofis di atas. Dari aspek demokrasi misalnya, yang terjadi lebih banyak pengedepanan ritual demokrasi dibandingkan substansi demokrasi itu sendiri. Meningkatnya peran DPRD sebagai legislatif daerah selama ini belum mampu menjabarkan substansi otonomi daerah guna menciptakan kesejahteraan rakyat yang seharusnya dituang dalam berbagai kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah (Perda).

Dari sisi lain kepentingan pemberdayaan masyarakat, juga belum tampak terjadinya transformasi peran masyarakat untuk menjadi kelompok yang mampu membangun dukungan dan tuntutan (*supports and demands*) kepada pihak eksekutif maupun legislatif daerah untuk membangun mekanisme *checks and balances* yang sehat. Dalam kondisi belum terwujudnya *civil society* di tingkat lokal, maka bukannya mekanisme *checks and balances* yang akan muncul, namun dikhawatirkan menciptakan mekanisme kolaborasi Kepala Daerah dan DPRD untuk kepentingan sempit. Masyarakat masih diperankan sebagai instrumen untuk mobilisasi dukungan terhadap elite lokal dibandingkan menjadi subyek yang kepentingannya harus diperjuangkan oleh elite lokal bersangkutan. Ini ditandai dengan maraknya aksi-aksi demonstrasi baik yang pro ataupun kontra terhadap sesuatu

yang menjadi isu sentral daerah yang terkait dengan kepentingan elite lokal. Hal ini tampak pada penolakan hasil pilkada, upaya *impeachment* atas Kepala Daerah, penolakan atas suatu kebijakan tertentu baik dari Pusat maupun dari Daerah, tanpa pemahaman yang mendalam atas isu tersebut.

Dari sudut menciptakan kesejahteraan, selama lima tahun terakhir pelaksanaan otonomi daerah, belum menampakkan perubahan signifikan atas kuantitas ataupun kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah daerah. Ada berbagai penyebab yang melatar-belakangi kondisi tersebut. *Pertama*; belum jelasnya pembagian kewenangan atas urusan-urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan yang ada yaitu Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota. *Kedua*; melonjaknya biaya rutin atau *overhead cost* sejak diberikannya diskresi yang luas kepada daerah dengan dialokasikannya sebagian besar subsidi dari Pusat dalam bentuk "*block grant*" (Dana Alokasi Umum/DAU).

Kondisi tersebut ditambah lagi dengan lemahnya supervisi dan fasilitasi dari Pusat. Sejak reformasi telah muncul sejenis "kegamangan" Pusat dalam menyikapi otonomi. Ada semacam anggapan, otonomi daerah telah memposisikan Pusat "terpaksa" berbagi kewenangan dengan Daerah. Dari posisi "terpaksa" tersebut muncul persepsi untuk melakukan "pembiaran" (*negligance*) terhadap daerah untuk melaksanakan otonomi daerah tersebut berdasarkan kemampuan dan persepsi daerah sendiri-sendiri. Kurang sekali tampak kegiatan supervisi dan fasilitasi terhadap daerah untuk melaksanakan hal-hal yang bersifat "teknis" dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Apabila kondisi yang kurang kondusif tersebut dibiarkan, tentunya akan membahayakan penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia yang pada akhirnya dikhawatirkan akan membahayakan keutuhan NKRI dan otonomi daerah akan menjadi obyek yang dipersalahkan sebagai pemecah keutuhan NKRI. Sebenarnya letak kesalahan lebih disebabkan karena tidak adanya suatu "*Grand Design*" atau "*Grand Strategy*" dalam penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistik. Oleh karena itulah perlu dilaksanakan penataan penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, dengan merumuskan target apa yang ingin dicapai melalui otonomi daerah, kemudian mempertimbangkan bagaimana kondisi riil yang ada sekarang (*existing condition*) dan bagaimana langkah-langkah (*action plans*) untuk mencapai target dengan mempertimbangkan kondisi riil tersebut.

Menyadari hal tersebut, dalam rangka mengawal implementasi kebijakan otonomi daerah berdasar UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintah sedang mengkampanyekan strategi implementasinya. Secara garis besar strategi dimaksud dapat diklasifikasikan dalam dua hal, yaitu yang bersifat generik dan yang bersifat khusus. Strategi yang bersifat generik mencakup beberapa aspek dengan fokus kebijakan, antara lain: penataan urusan pemerintahan; penataan kelembagaan pemerintahan daerah; penataan pengelolaan kepegawaian; revitalisasi peran lembaga perwakilan di daerah; penataan pengelolaan keuangan daerah; penguatan pelayanan umum; dan penataan supervisi serta pembinaan dan pengawasan. Sedangkan strategi yang bersifat khusus difokuskan pada kebijakan, antara lain: penataan daerah otonom dan wilayah perbatasan; penataan otonomi khusus di Provinsi Papua dan Pro-

vinsi NAD; serta penataan pemberdayaan masyarakat dan Desa.

Penataan urusan pemerintahan dimaksud untuk memperjelas sekaligus memproporsionalkan kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan sehingga nantinya prinsip "*money follows functions*" dan "*structures follows functions*" akan betul-betul dapat direalisasikan. Apabila penataan urusan pemerintahan dapat diselesaikan dengan benar maka kelembagaan yang dibentuk akan benar pula, sehingga pendanaannya juga mengikuti hal yang benar. Sementara itu apabila hal-hal pokok tersebut dapat ditata dengan baik, manajemen kepegawaian yang merupakan "pelaksana" dari lembaga-lembaga yang ada perlu diarahkan kepada kompetensi dan profesionalitas, sehingga terhindar dari politisasi birokrasi. Sedangkan revitalisasi lembaga perwakilan akan diarahkan agar "*policy maker*" di provinsi, kabupaten dan kota dapat menghasilkan kebijakan-kebijakan yang berorientasi kepada peningkatan pelayanan umum guna mewujudkan kesejahteraan rakyat. Semuanya itu tidak akan berjalan optimal bila tidak diikuti penataan pembinaan dan supervisi Pemerintah. Di samping hal-hal yang bersifat generik, ada hal-hal khusus misalnya problematik wilayah perbatasan, daerah yang melaksanakan otonomi khusus (Papua dan NAD), serta pemberdayaan masyarakat desa perlu pula diatur strategi implementasinya.

Kedua strategi pokok dimaksud dijabarkan dalam serangkaian kebijakan dan program kegiatan selama 4 (empat) tahun ke depan, sehingga diharapkan implementasi otonomi daerah berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bukan menjadi kebijakan yang menakutkan, akan tetapi justru lebih mendekatkan pada upaya meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat dengan cara-cara yang demokratis. Strategi tersebut juga diharapkan akan menjadi panduan bagi segenap *stakeholders* yang terlibat dalam pelaksanaan otonomi daerah sehingga diharapkan terdapat kesamaan persepsi yang tentunya akan mengoptimalkan pencapaian tujuan otonomi daerah.

Konsep *grand strategy* ini telah dipaparkan dalam berbagai forum antara lain: rapat kabinet dan forum rapat kerja gubernur, rapat kerja pemantapan pemerintahan dan sebagainya, namun untuk lebih memantapkan konsep dimaksud dipandang perlu mendapat masukan dan tambahan dari forum yang lebih luas. Dengan demikian *grand strategy* ini nantinya betul-betul dapat menjadi panduan seluruh *stakeholders* dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Dari uraian di atas sangat jelas kiranya, bahwa kebijakan Pemerintah dalam mengawal implementasi otonomi daerah telah diupayakan melalui kebijakan yang terprogram dan sistematis. Apakah hal-hal tersebut akan sepenuhnya dapat terlaksana secara optimal, tentunya akan sangat tergantung pada upaya kita semua untuk selalu menjaga pelaksanaan otonomi daerah tetap berada dalam koridor yang telah ditentukan.

Dengan demikian problematik implementasi otonomi daerah akan semakin berkurang, sehingga ke depan tinggal peningkatan kualitas pelayanan dan kesejahteraan rakyat yang segera akan menjelma, semoga !!!

Penulis adalah Direktur Jenderal Otonomi Daerah
Departemen Dalam Negeri