

## REALITAS DAN PROSPEK OTONOMI DAERAH DI ERA REFORMASI: Upaya Keluar Dari Ancaman Disintegrasi \*)

Oleh : Agum Gumelar

### Latar Belakang

**P**ertama, bahwa gema reformasi terus berkumandang dari hari kehari, sekaligus menuntut segenap pihak untuk semakin mencermati secara lebih bersungguh-sungguh dan hati-hati. Kecermatan dan kehati-hatian itu dimaksudkan agar kita tidak terjebak ke dalam kegalauan caci maki serta gempita yang penuh intrik dan kebencian. Untuk itulah reformasi hendaknya menemukan jalannya yang lurus, dan didasari oleh pemikiran yang bening.

**Kedua**, bahwa otonomi daerah merupakan suatu tuntutan pengembangan daerah guna mencapai kesejahteraan masyarakat secara mandiri, tanpa harus melepaskan diri dari keutuhan bangsa Indonesia. Pelaksanaan otonomi daerah adalah tugas pekerjaan yang sangat berat, karena akan menyangkut tanggung jawab terhadap nasib rakyat di daerah, dan nasib bangsa secara keseluruhan.

### Kilas Balik Sejarah

Sejarah adalah awal mula, dan sekaligus juga memberi makna

terhadap keberadaan kita saat ini. Sebagai bangsa Indonesia, kita tentu sependapat bahwa keberadaan kita saat ini adalah bagian dari proses sejarah sejak berabad lampau. Bahkan dalam wujud kita sebagai bangsa yang memiliki wilayah negara yang luas seperti ini, tentu tidak akan melupakan ikrar yang telah diangkat oleh pendahulu kita tujuh puluh tahun yang lalu, yaitu penegasan kehendak untuk menjadi **satu** bangsa dalam **satu** wadah tanah air, dan menggunakan **satu** bahasa persatuan, INDONESIA. Ikrar ini pulalah yang membawa bangsa

Indonesia ke dalam perjuangan panjang, untuk senantiasa menolak dan menghancurkan setiap kehendak dan upaya ke arah perpecahan.

Ikrar yang sarat makna itu terangkat oleh satu kesadaran sejak semula terhadap kondisi obyektif yang kita miliki. Adalah satu karunia Allah yang Maha Agung, bahwa kita dilahirkan sebagai bangsa yang sangat beragam dalam suku, agama, ras dan golongan, lengkap dengan variasi budaya maupun adat istiadat dan bahasa daerahnya. Kitapun dikaruniai wilayah tanah air yang luas dan kaya. Ribuan pulau tersebar di seluruh wilayah perairan dengan segala ciri spesifik masing-masing. Keberagaman dan ketersebaran inilah yang pada dasarnya memberikan kesadaran kepada kita, betapa kondisi alamiah maupun sosial yang ada sungguh rentan terhadap kemungkinan perpecahan. Namun demikian, ikrar luhur yang kemudian dipateri dalam seloka "BHINNEKA TUNGGAL IKA" mampu menyadarkan kita sebagai satu kesatuan bangsa Indonesia.

Menyimak proses pembangunan bangsa Indonesia sejak awal kemerdekaan, kita senantiasa dihadapkan kepada masalah yang sangat berat dan mendasar, yaitu mewujudkan keadilan dan pemerataan yang seimbang agar dapat dinikmati seluruh rakyat di segenap pelosok wilayah tanah air.

Dalam era Pembangunan

Karakter Bangsa (Nation and Character Building) hingga Pembangunan Nasional secara terencana dan bertahap pada orde baru, kita senantiasa dihadapkan pada berbagai kendala baik yang bersumber dari faktor alamiah maupun faktor sosial.

Seperti yang telah disinggung sepintas, hendaknya kita mengakui betapa sulitnya menjangkau, dalam arti pembinaan, seluruh wilayah tanah air yang membentang luas dan tersebar dari Sabang hingga Merauke.

Jumlah penduduk yang mencapai dua ratus lima juta jiwa, yang menyebar secara tidak merata di seluruh pelosok wilayah tanah air, serta dengan warna-warni latar belakang budaya yang sangat beragam adalah kendala lain dalam upaya menyatukan kehendak, termasuk menyatukan visi dan persepsi terhadap persatuan dan kesatuan bangsa dan negara.

Disamping itu, sumber daya alam yang sangat besar, namun tersebar tidak merata di seluruh wilayah; serta dengan tingkat kesulitan yang berbeda-beda dalam pengelolannya, merupakan kendala lain bagi upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat secara merata. Bahkan tidak jarang bila kekayaan alam di daerah justru dapat menumbuhkan arogansi sektoral, sehingga lupa akan makna solidaritas nasional.

Atas kesadaran terhadap kendala alamiah dan sosial dalam upaya pembangunan nasional, serta semangat untuk tetap mempertahankan keutuhan bangsa dan negara kesatuan Republik Indonesia, maka pemerintahan negara diarahkan pada perwujudan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab.

### Otonomi Daerah

Orde Baru yang semula dimaksudkan untuk memperbaiki berbagai kekeliruan dan penyimpangan terhadap landasan dan cita-cita kemerdekaan, pada kenyataannya belum mampu mewujudkan tanggung jawabnya secara benar.

Dalam konteks perwujudan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, pembangunan nasional selama kurun waktu lebih tiga puluh tahun terbukti telah menumbuhkan kesenjangan yang kian melebar. Dua hal yang perlu kita amati dalam hal ini ialah :

**Pertama**, pada segi fisik, pembangunan kurang memperhatikan aspek keadilan dan pemerataan. Pembetulan terhadap aspek pertumbuhan telah menciptakan berbagai ketimpangan sosial dan kecemburuan. Orientasi ke pusat dalam pengelolaan sumber daya justru telah melahirkan berbagai bentuk keteringgalan, baik daerah maupun golongan masyarakat. Hasil pembangunan yang nampak

pada hakekatnya belum sungguh-sungguh menyentuh sasaran yaitu kemakmuran yang adil dan merata.

**Kedua**, pada segi mental spiritual, pembangunan belum secara proporsional mampu membangkitkan moral dan etika manusia sesuai dengan ajaran agama, yang sekaligus dapat dijadikan sebagai kekuatan spritual guna merekatkan solidaritas berbangsa dan bernegara. Pembangunan juga menampakkan gejala feodalisme di kalangan penguasa, bahkan juga pada sebagian tokoh masyarakat. Keangkuhan serta lebih menampikan kekuasaan dan pemaksaan kehendak adalah sikap dan perilaku aparaturnegara yang sering nampak dalam keseharian. Sikap kuasa yang berlebihan bahkan dengan mengabaikan pranata hukum maupun pranata sosial yang ada, telah menaburkan bibit-bibit ketidakpuasan, di samping terus melunturkan kepercayaan rakyat terhadap pemerintah. Dilain pihak hal tersebut juga telah menumbuhkan rasa saling curiga, akibat persaingan tidak sehat di kalangan masyarakat.

Pengamatan terhadap dua segi pembangunan di atas menyadarkan kita bahwa konsep otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab masih jauh dari jangkauan. Hubungan pemerintah pusat dan daerah lebih diwarnai oleh kepentingan-kepentingan pribadi atau kelompok demi mempertahankan status kekuasaan.

Kepercayaan rakyat kepada pemerintah, juga antara pemerintah daerah dengan pusat tidak ditumbuhkan oleh jaminan kepastian masa depan melalui tertib dan tegaknya hukum.

Beban sosial yang berakibat pada ketidakberdayaan rakyat akhirnya menyadarkan kita semua untuk melakukan reformasi secara total. Namun sekali lagi perlu kita memahami makna dan arah reformasi secara benar dan pasti. Karena, reformasi yang berjalan tanpa kendali dan bahkan oleh berbagai kelompok masyarakat telah ditafsirkan sebagai pembenaran atas tindakan destruktif dan melawan hukum, jelas semakin menyuburkan sentimen kelompok, disamping hilangnya kepercayaan rakyat terhadap aparat. Lebih jauh hal tersebut merupakan bahaya yang mengancam kerukunan masyarakat, dan keutuhan bangsa.

Reformasi yang dimaksudkan sebagai gerakan moral seharusnya menampakkan kandungan moral dan etika dalam setiap langkah perubahan ataupun perombakan yang dikehendaki. Dan kita sepakat bahwa moral dan etika yang dimaksud tidak lain adalah nilai-nilai luhur Pancasila yang telah kita tetapkan sebagai falsafah dan pedoman hidup bangsa. Gerakan reformasi hendaknya menjadi gerakan untuk mengubah pola pikir, pola sikap dan pola tindak agar menjadi semakin integral dan

komprehensif. Kita harus lebih berani bersikap jujur kepada diri sendiri ataupun kepada masyarakat luas, berani dan konsekuen memperjuangkan atau membela kepentingan rakyat dan bangsa atas kepentingan atau ambisi pribadi dan golongan.

Melihat permasalahan yang ada, maka gerakan reformasi menjadi sangat kompleks sifatnya, karena telah menyangkut hampir seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu diperlukan upaya serentak dalam penanganannya tanpa meninggalkan kecermatan menilai setiap masalah yang ada. Kata kunci yang tepat dalam hal ini adalah, mengembalikan **kepercayaan rakyat**, yang selama ini nampak sebagai kepercayaan **semu dan bersandiwara**.

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, sasaran yang hendak dicapai terutama adalah :

**Pertama**, jaminan kepastian akan masa depan daerah yang sejahtera dan aman, serta tetap dalam bingkai persatuan dan kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**Kedua**, hilangnya sikap saling curiga diantara sesama warga masyarakat, antara rakyat dengan aparaturnegara, serta antara pemerintah daerah dengan pusat

Untuk mencapai sasaran tersebut, langkah strategis yang perlu diambil

dalam semangat reformasi, antara lain menyangkut beberapa aspek sebagai berikut :

**Aspek Politik :**

**Satu,** perlu memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah guna mengatur rumah tangganya sendiri. Kemandirian ini diharapkan dapat memicu tumbuhnya kebanggaan daerah karena spesifikasinya, sekaligus tetap menyuburkan semangat kebangsaan. Artinya kemandirian kebanggaan daerah karena spesifikasinya tidak memunculkan arogansi daerah yang merupakan benih disintegrasi bangsa atau munculnya konflik karena kepentingan kelompok masyarakat didasarkan atas Ras, Etnis atau Agama dalam daerah itu.

**Dua,** keputusan politik pemerintah lebih bersifat menjaga keutuhan bangsa dan kedaulatan wilayah negara. Keputusan politik dimaksud hendaknya juga menciptakan iklim kompetisi antar daerah secara positif, dalam upaya memacu pengembangan tiap daerah, namun tetap mengacu kepada komitmen politik tentang cita-cita, tujuan dan kepentingan bersama bangsa Indonesia.

**Tiga,** lembaga perwakilan rakyat daerah perlu lebih difungsikan agar memiliki kekuatan tawar dalam memperjuangkan aspirasi rakyat.

**Aspek Ekonomi :**

**Satu,** perlu diberikan kekuasaan

kepada daerah untuk mengelola secara optimal sumber daya yang tersedia. Tugas pemerintah hendaknya lebih bersifat melayani, memberi dan menyediakan informasi ataupun bantuan pemikiran dan tenaga bagi kepentingan pengembangan daerah.

**Dua,** perlu diciptakan berbagai kemudahan yang menjamin lalu lintas perekonomian antar wilayah dan daerah, guna mewujudkan prinsip saling mencukupi dan melengkapi kebutuhan hidup rakyat. Untuk itu perlu dibangun sistem perhubungan yang efektif, efisien dan murah. Prinsip saling mencukupi dan melengkapi kebutuhan rakyat harus selalu dijadikan sebagai pemahaman mendasar bahwa kemakmuran yang berhasil dicapai suatu daerah harus dapat mendorong dan membantu daerah lain demi pemerataan, keadilan dan kebersamaan seluruh rakyat, bangsa Indonesia.

**Aspek Sosial Budaya**

Beberapa hal yang perlu dibenahi antara lain :

**Satu,** bidang pemerintahan, perlu dihilangkan sama sekali budaya pangreh (feodal) dikalangan aparatur negara dan kembali pada semangat melayani masyarakat.

Kurangi sejauh mungkin budaya ceremonial, yang nyata-nyata tidak efisien dan ekonomis, serta lebih bersifat membangun kedekatan yang semu.

**Dua,** bidang pendidikan,

hendaknya diarahkan untuk membangun SDM yang handal dalam arti berjiwa nasionalis serta memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang spesifik disesuaikan dengan kebutuhan pengembangan daerah yang bersangkutan.


**Tiga**, bidang agama, diarahkan untuk mengembangkan kehidupan beragama sebagai tonggak moral dan etika masyarakat yang mencintai kerukunan, kejujuran dan keadilan.

**Empat**, bidang hukum, merupakan kunci keberhasilan dari segenap upaya mengatur tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu maka reformasi di bidang hukum ini hendaknya mampu mewujudkan:

**Tegaknya hukum**, sehingga mampu melindungi kepentingan rakyat, serta mampu membangun kesadaran rakyat dalam mentaati segenap pranata yang ada.

**Sistem hukum** yang dapat mengakomodasikan kepentingan masyarakat di daerah secara spesifik, sejauh tidak bertentangan dengan kepentingan persatuan dan kesatuan bangsa.

### Penutup

Dari keseluruhan langkah strategis yang hendak diambil, hal yang perlu diyakini adalah bahwa otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab adalah jawaban yang tepat untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang adil dan merata, tanpa harus khawatir menghadapi ancaman disintegrasi nasional. Oleh karenanya di dalam menyikapi pokok permasalahan otonomi daerah dalam konteks reformasi dewasa ini, hendaknya semua pihak bersikap konsisten, tetap mengobarkan semangat pembaharuan moral dan etika, jujur kepada diri sendiri dan kepada orang lain. 

- \*) Ceramah Gubernur Lemhannas pada seminar sehari tentang Reformasi dan Otonomisasi yang diselenggarakan oleh Lembaga Studi Pengembangan Kawasan Timur Indonesia, pada bulan Agustus 1998 di Jakarta.