

SENTRALISASI ATAU DESENTRALISASI: PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Putri Amalia Zubaedah¹, Royyan Hafizi²

Sekolah Tinggi Agama Islam Kuningan

Email: putri.amaliazubaedah@gmail.com, royyanhafizi18@gmail.com

Kata kunci:

*Otonomi
Daerah,
Sentralisasi,
Desentralisasi*

Keywords :

*regional autonomy,
centralization,
decentralization*

ABSTRAK

Tujuan Studi ini adalah guna menganalisis trajektori kebijakan otonomi daerah di Indonesia. Ada dua hal penting dalam mendiskusikan otonomi daerah di Indonesia. Pertama, pilihan pelaksanaannya antara desentralisasi atau sentralisasi sebagai pola yang mendasar dalam kebijakan otonomi daerah. Kedua, otonomi daerah malah mendirikan rezim oligarki, primordialisme, maupun politik klientelisme. Penerapan otonomi daerah sudah menjadi permasalahan baru bagi Indonesia yang mengadopsi sistem negara kesatuan. Otonomi daerah setelah era Orde Baru bertujuan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan demokrasi lokal justru dibajak oleh kepentingan kaum elite. Dengan kata lain, otonomi daerah lebih berpihak kepada elite daripada berpihak pada masyarakat.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the trajectory of regional autonomy policies in Indonesia. There are two important points in discussing regional autonomy in Indonesia. First, the choice of implementation between decentralization or centralization as a fundamental pattern in regional autonomy policies. Second, regional autonomy actually establishes an oligarchic regime, primordialism, and political clientelism. The implementation of regional autonomy has become a new problem for Indonesia which has adopted a unitary state system. Regional autonomy after the New Order era aimed at increasing community participation in development and local democracy was actually hijacked by the interests of the elite. In other words, regional autonomy is more in favor of the elite than the community.

PENDAHULUAN

Pelaksanaan otonomi daerah yang dibangun selalu berubah- ubah sebagai sebuah pola ‘zigzag’ antara desentralisasi dan sentralisasi. Hal tersebut dapat kita simak dari penjabaran dasar filosofis yang terdapat dalam UU Pemerintahan Daerah sejak era kolonialisme hingga republik. Tercatat sejak era kolonialisme, terdapat tiga UU dominan yakni Decentralisatiewet 1930, Wet op de Bestuurshervorming (Stb 1922 / 216), dan Osamuseirei No. 27 Tahun 1942.(Jati, 2016) Sedangkan dalam masa republik, terdapat 6 buah UU Pemerintahan Daerah: UU No 1/1945, UU No.22/1948, UU No. 1/1 957, UU No. 18/1965, UU No. 5/1974, UU No. 22/1999, dan terakhir UU No. 32/2004.

Dari sekian UU Pemerintahan Daerah, terdapat tiga model penerapan otonomi daerah yang dominan yakni sentralistik, federalistik, maupun campuran. Ketiga model penerapan tersebut disesuaikan dengan kondisi sosial-politik yang berkembang saat itu dimana karakteristik rezim pemerintah pusat turut mempengaruhi cara pandang pusat terhadap daerah. Pada masa kolonialisme, model penerapan. Disisi lain, formulasi dalam implementasi otonomi daerah dalam masa republik sendiri sangat eksperimental sehingga kini belum dapat dicapai konsensus bersama dalam merumuskan desain otonomi daerah yang ideal bagi pemerintahan daerah di Indonesia. Perbedaan antara daerah otonom memberikan multiintepretasi tentang makna hakiki dari implementasi otonomi daerah. Apakah otonomi daerah itu bermaksud semakin merekatkan integrasi kebangsaan sekaligus juga memperkuat proses nation-building ataukah justru memecah belah negara kesatuan karena daerah memiliki kewenangan tersendiri yang berbeda dengan pusat.

Tujuan Studi ini adalah guna menganalisis trajektori kebijakan otonomi daerah di Indonesia. Ada dua hal penting dalam mendiskusikan otonomi daerah di Indonesia. Pertama, pilihan pelaksanaannya antara desentralisasi atau sentralisasi sebagai pola yang mendasar dalam kebijakan otonomi daerah. Kedua, otonomi daerah malah mendirikan rezim oligarki, primordialisme, maupun politik klientelisme. Penerapan otonomi daerah sudah menjadi permasalahan baru bagi Indonesia yang mengadopsi sistem negara kesatuan. Otonomi daerah setelah era Orde Baru bertujuan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan demokrasi lokal justru dibajak oleh kepentingan kaum elite. Dengan kata lain, otonomi daerah lebih berpihak kepada elite daripada berpihak pada masyarakat.

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif, yang dibagi menjadi data primer dan data sekunder. Sumber data diperoleh melalui teknik penelitian kepustakaan yang mengacu pada sumber daya yang tersedia secara daring dan luring, seperti: jurnal ilmiah, buku, dan berita dari sumber terpercaya. Sumber-sumber ini dikumpulkan dari diskusi dan tautan dari satu pesan ke pesan lainnya. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi, wawancara dan penelitian. Analisis data dan tarik kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Makna Hakiki “Otonomi” Dalam Otonomi Daerah

Otonomi diartikan sebagai hak mengatur sendiri kepentingan intern daerah atau organisasinya menurut hukum sendiri Otonomi sendiri berkaitan sebagai bentuk keleluasaan untuk mengatur masalah intern tanpa diintervensi oleh pihak lain dengan kata lain apabila dikaitkan dengan kata daerah maka otonomi daerah sendiri berarti pemerintahansendiri (Akbar, 2019).

Konteks pemerintahan sendiri dalam pembahasan otonomi daerah mesti ditempatkan pada tempat yang baik dan tepat. Makna hakiki dari pengertian otonomi daerah ialah otonomi daerah untuk menuju pemerintahan sendiri tidak dapat diartikan kemerdekaan atau kebebasan penuh secara absolut (*absolute onafhankelijkesheid*) dalam menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendak sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, maka akan dapat mengakibatkan disintegrasi bangsa serta kehancuran negara. Oleh karena itulah, membicarakan makna otonomi dalam otonomi daerah tidak berarti kebebasan berekspresi yang seluas-luasnya untuk mengatur daerahnya sendiri, namun kebebasan itu dimaknai sebagai kebebasan yang bertanggung jawab mengingat pusat berperan sebagai pemegang mekanisme kontrol atas implementasi otonomi daerah tersebut supaya norma-norma yang terkandung dalam otonomi tidak berlawanan dengan kebijakan yang telah digariskan oleh pemerintah pusat.

B. Penerapan Otonomi Daerah Di Indonesia

Membicarakan model penerapan baku dalam penerapan otonomi daerah di suatu negara ialah keniscayaan. Hal ini dikarenakan perdebatan tentang pencarian model penerapan yang ideal dalam kebijakan otonomi daerah. Yang terjadi selama ini dalam penyusunan konsep otonomi daerah adalah muncul daerah yang tidak siap menjadi daerah otonom murni. Berbagai macam kompleksitas mewarnai proses untuk mencari formulasi yang ideal dalam otonomi daerah, baik itu faktor internal maupun eksternal. Ide pokok yang terjadi dalam perjalanan otonomi daerah di Indonesia bahwa dengan diberikannya hak otonomi kepada daerah maka akan tercipta iklim demokratisasi yang sehat. Otonomi daerah mendorong daerah untuk bersikap efektif dan efisien dalam hal pelayanan publik dan kepala daerahnya akan lebih peka dengan kondisi masyarakatnya yang sebenarnya. (Wiratmaja & Sudana, 2019) Maka yang terjadi adalah saluran partisipasi publik dalam pembangunan daerah akan lebih termanifestasikan dalam otonomi daerah. Namun yang menjadi pertanyaan berikutnya adalah; apakah sebaik itu otonomi daerah akan membawa demokratisasi di daerah?. Oleh karena itu, kita perlu untuk menganalisis berbagai model penerapan yang pernah muncul dan menjadi dominan dalam penerapan otonomi daerah di Indonesia khususnya dalam UU Pemerintahan Daerah yang menjadi poin krusial untuk dibicarakan dalam tulisan ini.

Dasar filosofis dari kebijakan desentralisasi otonomi daerah di Indonesia paskakemerdekaan 1945 dapat ditelusuri dari konstitusi Pasal 18 dan Pasal 1 yang dapat diartikan sebagai Pemerintahan Indonesia sebagai negara kesatuan yang mengedepankan aspek desentralisasi sebagai bentuk kesepakatan bangsa sejak dari masa awal kemerdekaan. Pilihan menerapkan desentralisasi yang produknya adalah otonomi daerah memiliki penafsiran yang banyak sejak awal. (Ridwansyah, 2018) Lebih lagi ketika membaca pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen pada ayat 2 dimana dibentuknya tiga tingkatan daerah dalam struktur pemerintahan daerah maupun pasal 18 ayat 5 yakni dibentuknya daerah istimewa untuk memungkinkan daerah yang telah memiliki hak asal-usul sebelum Republik Indonesia berdiri untuk memiliki sistem pemerintahan

sendiri. Pada dasarnya, desentralisasi otonomi daerah sendiri tidak mengenal daerah tingkat karena hal ini sama saja mengindikasikan bahwa daerah masih dalam cengkraman kuat pemerintahan pusat. Selain itu, pilihan untuk menjadikan daerah menjadi daerah istimewa karena fakta historis untuk memiliki pemerintahan sendiri bisa dikatakan rancu karena negara kesatuan sendiri adalah sebuah rumah besar yang menampung berbagai daerah untuk menjadi satu atap dan tidak diperkenankan ada “negara” dalam negara kesatuan. (Huda, 2016)

Dalam berbagai kasus pemberian daerah istimewa atau daerah otonom pada relasi pusat-daerah di negara-negara lainnya memang dimungkinkan seperti halnya China dengan prinsip “*one state two system*” dengan Hongkong dan Makau menjadi daerah yang memiliki kewenangan layaknya negara berdaulat, Spanyol melalui daerah otonomi Basque dan Catalan, maupun Kanada dengan Quebec. Namun demikian ditinjau dari segi historisnya, kita dapat mengurai penerapan otonomi khusus / keistimewaan tersebut. Dalam kasus China, Hongkong dan Macau sendiri diberi hak otonomi khusus hanya selama 50 tahun terhitung sejak 1997 dan 1999 yang akan berakhir pada 2057 dan 2059 dan setelahnya Hongkong dan Macau akan diseragamkan kembali sebagai provinsi.

Dalam kasus Indonesia, pasal 18 mengakomodir dua kutub yang berseberangan tersebut dimana ada pengaruh negaranisasi sekaligus juga desentralisasi. Indonesia yang merupakan arena *melting pot* dihadapkan pada faktor krusial, dimana belum semua kultur di Indonesia melebur menjadi satu karena sekat-sekat primordial yang masih kuat. Pasal 18 yang kerap menjadi acuan konstitusional terbentuknya daerah otonomi baru dalam level implementasinya telah menimbulkan persoalan sejak tahun-tahun awal kemerdekaan yang kemudian berlanjut hingga sekarang. (Afandi & Afandi, 2018) Pergulatan untuk memperkuat semangat kebangsaan melalui identitas negara kesatuan, selalu menghadapi persoalan identitas primordialisme berupa kuatnya solidaritas etnik, agama, adat dan bahasa serta tradisi lokal. Hal ini terjadi lantaran sikap dualisme pemerintah pusat dalam melihat daerah, apakah sebagai entitas yang otonom maupun entitas yang sepenuhnya harus dikendalikan. Berbagai hal melingkupi desain paradigma otonomi daerah dalam UU Pemerintahan Daerah awal yakni UU nomor 1 tahun 1945 salah satunya adalah pilihan untuk sentralisasi ataukah pluralisasi.

Ditinjau dari azas pemerintahan daerah, sentralisasi ataukah pluralisasi kuasa sendiri merujuk pada pengertian paradigma pembagian kuasa pusat dan daerah sebagaimana yang terjadi di negara-negara Eropa. (LUTHFY, 2013) Azas sentralisasi sendiri diartikan sebagai sentralisasi daerah oleh pusat atau dalam bahasa sederhananya adalah daerah sebagai daerahnya pusat. Tujuan dari penyeragaman pemerintahan daerah oleh pemerintah pusat ini bertujuan memperkuat soliditas dan stabilitas negara. Sementara azas yang lain yakni pluralisasi kekuasaan ini merujuk pada pola relasi pusat dan daerah pada pemerintahan negara-negara seperti Amerika Serikat, Inggris, dan Kanada. Artinya pusat mendistribusikan secara nyata kewenangan yang sudah menjadi hak otonomi dari daerah. Paradigma Anglo-Saxon ini terlahir karena konteks keanekaragaman demografis maupun teritorial yang tidak dimungkinkan pusat berkuasa penuh atas daerah sehingga perlu sekiranya untuk membentuk sentrum-sentrum politik baru selain halnya pemerintahan pusat. Dua azas paradigma relasi pusat-daerah tersebut setidaknya berkembang menjadi proses tarik-ulur kepentingan pusat dan daerah dalam penyusunan UU Pemerintahan Daerah paska kemerdekaan. Hal ini dikarenakan sikap ambivalensi pemerintah pusat dalam menata daerah dimana di satu sisi, pusat menghendaki semangat Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan resmi negara untuk dijadikan landasan terjadinya penyebaran kekuasaan (*dispersion of power*) sekaligus juga sebagai ajang demokratisasi di ara lokal. Sementara di sisi lainnya, negara menerapkan kebijakan sentralisasi karena kebhinekaan dilihat sebagai ancaman disintegrasi.

Perpaduan antara pemerintah pusat yang ingin melakukan kontrol langsung terhadap daerah dengan pemerintah daerah yang ingin menuntut hak-hak / kewenangan mengatur rumah tangganya sendiri diakui oleh pemerintah pusat mewarnai fluktuasi pasang surut perjalanan otonomi daerah di Indonesia paska kemerdekaan. Tercatat sepanjang kepemimpinan Presiden Soekarno telah berlangsung 4 kali perubahan undang-undang pemerintahan daerah yang kemudian menyebabkan instabilitas relasional antara pusat dan daerah. UU Pemerintahan Daerah pertama yakni UU 1/1945 sendiri masih bernuansa sentralistik. Beberapa hal yang perlu dicatat mengenai sistem pemerintahan dalam UU ini adalah. *Pertama*, pemerintahan disusun atas susunan bertingkat dimana pemerintah pusat dapat mengintervensi pemerintahan yang berada di bawahnya. *Kedua*, semangat penyelenggaraan pemerintahan daerah masih bernuansa kolonialisme dengan masih menempatkan unsur pejabat feodalisme Belanda seperti *wedana*, *residen*, dan pejabat sejenis untuk duduk di pemerintahan. *Ketiga*, terdapat pola rangkap jabatan yakni Kepala Daerah menjabat sebagai pejabat eksekutif sekaligus juga pejabat legislatif dengan menjabat ketua DPRD. Adapun jangkauan undang-undang ini masih sangat terbatas sangat terbatas hanya menjangkau wilayah Jawatan Madura dengan terbentuknya 17 Karesidenan, 18 Daerah Otonom dan 67 Kabupaten Otonom. Selebihnya wilayah non Jawa sendiri masih berwujud satu provinsi. Hal ini mengingat sebagai negara baru masih mencari model ideal dalam penyusunan pemerintahan daerah. (Roihan, 2016)

UU ini secara tidak langsung bisa dikatakan sebagai warisan penjajahan. Belanda yang mana menerapkan dua sistem berbeda dalam mengatur daerah, yaitu *indirect rule* untuk Jawa dan *direct rule* untuk luar Jawa. Dampak kedua sistem ini cukup besar dalam susunan pemerintahan lokal. Jika di Jawa otoritas tradisional warisan feodalisme kerajaan maupun pemerintahan kolonial masih memegang dengan kuat kekuasaan tradisional, sementara di luar Jawa terjadi sekat-sekat primordialisme begitu kuat antar etnis yang saling bkontestasi merebut kursi pimpinan daerah. Munculnya primordialisme tersebut juga merupakan warisan kolonialisme Belanda yang ditujukan untuk memecah-belah integrasi kekuatan lokal guna mengurangi nasionalisme republik.

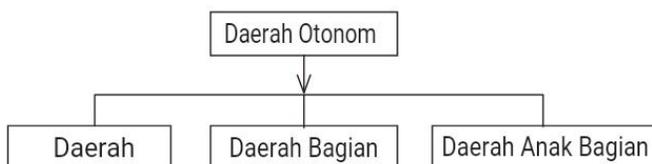
Posisi dilematis dalam penentuan paradigma otonomi daerah dan pemekaran wilayah sendiri juga mewarnai dalam penyusunan UU 22/1948. Persoalan tersebut kembali lagi pada polemik sosial-politik negara yang sedang mengalami transisi dari negara kesatuan menjadi negara federasi. Oleh karena itulah, paradigma otonomi daerah yang berkembang dalam dua tingkatan antara negara kesatuan dengan negara federasi. Republik Indonesia sendiri memiliki UU Pemerintahan Daerah sendiri yakni UU 22/1948 sedangkan Republik Indonesia Serikat memiliki UU Negara Bagian yakni STT (*staatblad*) 44/1950. Dualisme UU Pemerintahan Daerah tersebut berujung pada dualisme hubungan pusat-daerah di Indonesia. Republik Indonesia melalui UU 22/1948 hanya memiliki pengaruh di Jawa, Madura, maupun sebagian kecil Sumatera saja sedangkan RIS melalui STT 44/1950 memiliki pengaruh yang cukup besar di kawasan Indonesia Timur. (Habib, 2008) Dualisme tersebut membuat pemerintahan Republik Indonesia sendiri menjadi melemah yang kemudian dimanfaatkan oleh gerakan separatisme yang berjuang memerdekakan daerah lepas dari wilayah republik. Sebut saja pemberontakan PRRI/Permesta di Sumatera Barat, DI/TII di Jawa Barat, maupun PKI di Madiun yang terlahir karena kondisi pemerintahan negara yang tidak stabil dan ideologi Pancasila yang mulai tergantikan dengan Liberalisme disamping faktor ketidakadilan dalam pembagian sumberdaya ekonomi antara Pusat dan Daerah. UU 22/1948 sendiri dipandang terlalu otoritarian dimana terdapat dua mekanisme intervensi yang dilakukan oleh pemerintah yakni pengawasan preventif dan pengawasan represif yang memungkinkan negara melakukan intervensi.

Sementara itu STT 44/1950 tidak tepat diterapkan di Indonesia yang masih didera konflik vertikal antar etnis sebagai masalah kebangsaan dan belum menemukan formulasi pemecahan masalah pas untuk menanganinya. Maka tidaklah mengherankan apabila otonomidaerah kemudian menghasilkan gerakan separatism yang kuat karena tuntutan daerah yang terlalu besar sementara mekanisme kontrol pusat ke daerah tidaklah stabil. Puncaknya adalah gerakan RMS (Republik Maluku Selatan) yang menuntutIndonesia Timur merdeka dari Indonesia pada dekade 1950-an. Berikut ini deskripsi dualisme paradigma dalam susunan pemerintahan daerah di Indonesia menurut UU 22/1948 maupun STT 44/1950.

Susunan pemerintah daerah otonom mrnrut UU 22/1948



Susunan pemerintah daerah otonom mrnrut STT 44/1950



UU 1/1957 sendiri boleh dibilang sebagai peletak dasar otonomi daerah pada 1999 yakni dengan menerapkan sistem otonomi riil sebagai paradigma otonomi daerah. Adapun yang dimaksudkan dengan sistem otonomi riil adalah pemberianhak otonomi berdasarkan karakteristik asali daerah berikut segala potensi yang ada dikandungnya. Sama seperti halnya UU Pemerintahan Daerah sebelumnya, pembentukan daerah bertingkat dengan dibentuknya daerah tingkat I, II, dan III dengan pemerintah pusat masih memiliki hak intervensi langsung berupa pengawasan preventif dan pengawasan represif. Dualisme juga masih diberlakukan dimana terdapat kepala daerah dan juga kepala wilayah yang merupakan wakil pemerintah pusat di daerah.

Aroma paradigma sentralisasi daerah oleh pemerintah pusat dalam otonomi daerah kian menguat dengan diterbitkannya UU 18/1965 sebagai pengganti UU 1/1957. UU ini terlahir sebagai respon atas kondisi sosial-politik negara paska diterapkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang kemudian melahirkan era Demokrasi Terpimpin. Implikasinya kemudian adalah pusat semakin menguasai pemerintahan daerah termasuk rekrutmen kepala daerah selaku lembaga eksekutif dan DPRD selaku lembaga legislatif. Hal yang perlu diingat dalam paradigma otonomi daerah dalam UU ini adalah pengaruh Nasakomisasi yang begitu kuat dimana masing-masing pimpinan daerah baik itu

legislatif dan eksekutif harus memenuhi syarat keterwakilan Nasakom tersebut. Terkhusus untuk pejabat eksekutif diangkat dan diberhentikan oleh pusat yang mengemban amanah menyebarkan Nasakom sebagai ajaran yang harus diterima dan diresapi oleh masyarakat selain haknya ajaran gotong-royong maupun revolusionerisme Indonesia. Semangat penyeragaman begitu kuat dalam otonomi daerah periode ini dimana semua daerah kemudian diuniformalkan sebagai pemerintah yang struktur pemerintahannya sama baik itu Jawa maupun luar Jawa.

Hal itulah yang kemudian menjadi posisi daerah istimewa yang selama ini eksis sebagai daerah swapraja / *zelfbestuurlandschappen* sendiri kemudian ditiadakan dan dijadikan sebagai provinsi, bukan lagi daerah setingkat provinsi yang selama ini digunakan untuk menjelaskan struktur pemerintahan daerah swapraja. Kesatuansangatlah ditonjolkan dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam UU 18/1965 dengan meniadakan desentralisasi kepada daerah. Pusat menilai bahwa dengan adanya desentralisasi, hal itu justru melemahkan integrasi nasional yang digagas oleh pusat. Oleh karena itulah, sentralisasi kemudian menjadi pilihan utama saat itu yang lebih mengedepankan kepentingan nasional daripada daerah. Apalagi konteks yang berkembang saat itu, Indonesia sedang dilanda konfrontasi dengan Belanda menyangkut kawasan Papua Barat maupun konfrontasi dengan Inggris perihal pembentukan Persekutuan Tanah Melayu, Brunei, Singapura, Sabah, dan Serawak menjadi Malaya yang dianggap melemahkan integrasi Indonesia. Otonomi Daerah justru dianggap sebagai faktor resisten terhadap usaha pusat memperkuat identitas kebangsaan maupun kewilayahan dengan berusaha merebut Papua Barat maupun membebaskan Malaya dari Inggris agar kembali menjadi satu Indonesia.

Akumulasi dari paradigma sentralisme dalam penataan otonomi daerah memuncak manakala Orde Baru berkuasa pada tahun 1967. Penyelenggaraan UU Pemerintahan Daerah sendiri diatur dalam Undang-undang 5/1974 yang mengatur Pokok-pokok Pemerintah Daerah. Adapun prinsip otonomi daerah yang digunakan dalam UU ini adalah "*otonomi nyata dan bertanggung jawab*". Maksudnya nyata dalam arti pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan, dan tindakan yang dapat menjamin daerah bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Dikatakan bertanggung jawab dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negeri dan serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa. Frase "otonomi" menjadi krusial untuk dibincangkan dalam pengaturan otonomi daerah menurut UU ini.

Otonomi sendiri sejatinya mengajak daerah untuk menjadi daerah yang mandiri disertai dengan hak-hak yang mengikatnya. Bagi Orde Baru, otonomi sendiri justru mengurangi kekuasaan pusat yang justru akan menimbulkan ancaman terhadap disintegrasi bangsa. Pemikiran tersebut sejalan dengan sikap politik Soeharto yang sangat Jawa-sentris menilai bahwa kekuasaan itu haruslah penuh, utuh, dan tersentralkan pada satu kekuatan tertentu. Karirnya sebagai perwira militer dinilai juga berpengaruh dalam menata daerah layaknya komando militer yang menuntut adanya loyalitas dari bawah. Oleh karena itulah, Hakekat otonomi itu lebih merupakan kewajiban daripada hak. Pandangan demikian yang menyebabkan posisi pemerintah daerah sama sekali tidak berdaya untuk mengambil inisiatif demi pembangunan daerahnya. Kewajiban yang dimaksudkan adalah mensukseskan pembangunan nasional yang berjalan di daerah. (Antoni, n.d.)

Otonomi sendiri yang berjalan atas kemauan pusat tersebut juga ditunjukkan dengan peran dominan menteri dalam negeri untuk melakukan pembinaan terhadap daerah khususnya menyangkut

produk legislasi daerah maupun rekrutmen kepaladaerah. Kepala daerah tingkat I ditunjuk sebagai pelaksana otonomi daerah yang memastikan rencana pusat sendiri diaati oleh pemerintahan tingkat II yang menjadi titik berat otonomi. Undang-undang 5/1974 ini telah meletakkan dasar-dasar sistem relasi pusat dan daerah dalam otonomi daerah berdasarkan pada tiga prinsip. *Pertama*, desentralisasi yang mengandung arti penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya kepada daerah. *Kedua*, dekonsentrasi yang berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal di atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah. *Ketiga*, tugas perbantuan (*medebewind*) yang berarti pengkoordinasian prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi oleh kepala daerah, yang memiliki fungsi desentralisasi dan dekonsentrasi oleh kepala daerah; fungsi ganda sebagai penguasa tunggal di daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah. Akibat prinsip ini, dikenal adanya daerah otonom dan wilayah Administrasi.

Namun demikian, diantara konteks daerah otonom maupun daerah administrasi, posisi kepala daerah yang mengembang fungsi sebagai kepala wilayah justru lebih tinggi daripada posisinya sebagai pemimpin daerah otonom. Hal itu setidaknya dapat kita simak melalui pasal 80 UU5/1974 yang berbunyi “Kepala Wilayah merupakan Penguasa Tunggal atas pemerintahan yang berfungsi sebagai koordinator atas program pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang. Makna penguasa tunggal tersebut kian menegaskan kepala daerah bukanlah pejabat yang fungsinya mensejahterakan masyarakat di daerahnya, melainkan sebagai bagian dari komando pusat terhadap kontrol pembangunan yang terdapat di daerah. Maka posisi sebagai penguasa tunggal sekaligus menjabat utusan dari pusat untuk mengatur daerah ini pula yang membuat DPRD sebagai lembaga legislatif menjadi impoten. Memang dalam UU 5/1974 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Namun demikian, posisi eksekutif yang mengembang fungsi sebagai kepala wilayah administratif sekaligus pula utusan dari pemerintah pusat membuat posisinya lebih tinggi daripada lembaga legislatif daerah tersebut dikarenakan dengan mudah menempatkan DPRD dalam posisi yang sangat lemah, karena Gubernur/Bupati/Walikota dapat melakukan apa saja atas nama pemerintah pusat tanpa harus mendapatkan persetujuan dari DPRD. Akibatnya baik DPRD di tingkat I dan tingkat II sendiri lebih banyak berperan sebagai “tukang stempel” daripada menjalankan fungsinya sebagai “penyalur lidah rakyat”. Hal inilah yang kemudian membuat masyarakat lokal sendiri tidak diberdayakan melalui otonomi daerah karena sifatnya yang lebih eksklusif hanya melayani kepentingan pusat. Dalam relasi negara-masyarakat (*state-society*) dalam praktik otonomi daerah esensinya yang harus dimaknai adalah terjadinya komunikasi dua arah antar dua aktor tersebut dalam upaya menghadirkan pelayanan publik yang lebih baik.

Orde Baru yang cenderung menggunakan paradigma *structural approach* (daerah betingkat) justru menafikan suara masyarakat tersebut¹³. Aspirasi masyarakat cukup diwakili oleh Daerah Tingkat II maupun ABG (ABRI-Birokrat-Golkar) yang mempunyai basis massa yang cukup kuat di akar rumput. Adanya saluran korporatisme yang kuat dimainkan ABG dan Tingkat II menjadikan suara aspirasi masyarakat hanya terbatas oleh kedua entitas tersebut, seperti yang kita simak dalam gambar berikut ini.

Adanya tarik menarik kepentingan disertai dengan menguatnya kekuatan oligarkis yang dimainkan oleh ABG dan Dati I sendiri menimbulkan adanya gelombang demokratisasi perubahan paradigma sentralisme agar menjadi lebih manusiawi. Puncaknya adalah ketika kemudian terjadi gelombang demokratisasi yang kemudian menggulingkan pemerintahan Orde Baru pada 21 Mei 1998 turut merubah paradigma relasi pusat-daerah di kedepannya.

C. Paradigma Otonomi Daerah Paska Reformasi

Paska jatuhnya Orde Baru pada tahun 1998, Indonesia dibayang-bayangi oleh gelombang perpecahan bangsa yang besar. Berbagai daerah kemudian bergejolak menuntut kemerdekaan dari Jakarta yang ditandai dengan huru-hara massal di berbagai daerah. Beberapa pengamat menilai bahwa Indonesia akan mengalami balkanisasi seperti halnya Yugoslavia maupun Uni Sovyet yang bubar karena pecahnya perang sipil. Apalagi hal tersebut makin menjadi nyata manakala semangat etnonasionalisme meningkat di daerah seperti Riau, Papua, Aceh, Timor-timur dan lain sebagainya yang ingin mendirikan negara sendiri berbasis etnisitas. Negara dianggap gagal dalam menjalankan governabilitas yang dapat menjamin stabilitas ekonomi dan politik sehingga tuntutan dari daerah kemudian ikut bergelora.

Beberapa akademisi kemudian ikut bersuara untuk menghidupkan wacana federalisme di Indonesia yang bisa mengakomodasi semangat etnonasionalisme tersebut. Namun ada pula yang menolak ide federalisme tersebut dengan alasan mengkhianati konstitusi Indonesia yang berwujud negara kesatuan dan menilai federalisme justru akan mempercepat daerah untuk melepaskan diri dari NKRI. Maka ditengah kemelut itulah, lahirlah UU 22/1999 yang dianggap sebagai jalan tengah antara mengakomodasi keinginan daerah untuk menuntut otonomi yang lebih luas dan keinginan pusat untuk tetap mempertahankan NKRI. Paradigma desentralisasi otonomi daerah yang riil dan seluas-luasnya memang menjawab berbagai gejolak yang ditimbulkan oleh pengaturan sentralisasi daerah Orde Baru selama implementasi UU 5/1974. Bisa dikatakan munculnya gerakan separatisme maupun wacana federalisme yang kembali muncul paska 2001 sebenarnya merupakan respon atas ketidakadilan ekonomi yang dialami daerah. Dengan kata lain, munculnya gejolak daerah baik yang menuntut otonomi secara meluas maupun yang berujung pada gerakan separatism lebih identik sebagai cara daerah untuk memaksa Jakarta merubah format hubungan pusat-daerah yang selama ini lebih menguntungkan pusat. Selama ini yang ada dalam praktik otonomi daerah era UU 5/1974 adalah *inter colonialism* yakni “penjajahan yang dilakukan Jawa terhadap pulau lainnya di Indonesia.” Jawa memang menjadi prioritas pembangunan bagi Orde Baru untuk menampilkan etalase Indonesia mini dengan modernitas, namun melupakan sumbangsih pulau-pulau lainnya. Hal ini yang kemudian membangkitkan sentimen primordial-etnisitas yang menempatkan Jawa terutama Jakarta sebagai sentrum politik nasional sebagai musuh bersama bagi sebagian besar masyarakat non Jawa.

UU 22/1999 mengakomodasi berbagai permasalahan tersebut paska otoritarian dengan menitikberatkan pada 4 hal sensitif yakni *sharing of power, sharing of revenue, empowering lokalitas*, dan pengakuan dan penghormatan pusat terhadap identitas kelokalan. Empat hal inilah yang selalu menjadi ganjalan hubungan pusat-daerah di Indonesia sehingga berakibat pada instabilitas makro. Oleh karena itulah dalam UU 22/1999 inilah kemudian dikembangkan tiga model paradigma besar desentralisasi otonomi daerah yakni desentralisasi politik yakni mekanisme pemerintah pusat memberikan kekuasaannya kepada pemerintah daerah, yang sering kali disebut otonomi daerah, desentralisasi administratif yakni penyerahan wewenang administratif dari pusat kepada pemerintah daerah, dan desentralisasi fiskal yakni penambahan tanggung jawab keuangan dan kemampuan pemerintah daerah dengan diundangkannya UU 25/1999.

Pada masa UU 22/1999 dengan fokus pada paradigma demokratisasi (*local democracy model*), Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Konsekuensinya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD, karena prinsipnya “Mereka yang dipilih bertanggung jawab kepada yang memilih”. Model ini memang membuat pemerintahan menjadi sangat demokratis. Makna “kedaulatan di tangan rakyat” seperti model demokrasi substantif. Selain halnya demokratisasi, aspek kesejahteraan sosial (*social welfare*) juga menjadi lokus utama dalam UU ini yakni dengan meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas dan memadai sekaligus juga meningkatkan partisipasi penduduk lokal dalam proses pembangunan yang terjadi di daerahnya. Hal ini sejalan dengan prinsip otonomi daerah yang digunakan dalam UU ini yakni otonomi riil dan seluas-seluasnya dengan memberikan kewenangan yang meluas bagi daerah untuk menata rumah tangganya sendiri sehingga daerah kemudian memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang lebih kuat daripada pusat. UU 22/1999 juga menggunakan dasar filosofi keanekaragaman dalam kesatuan (*diversity in unity*). Dasar filosofi ini sejalan dengan esensi “Bhineka Tunggal Ika”. Konsekuensi logisnya, isi dan bentuk otonomi yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Pola otonomi yang digunakan juga berubah dari simetris menjadi a-simetris¹⁸. Pada masa ini lahir UU 21/2000 tentang Otonomi Khusus Papua dan UU 11/2006 tentang NAD selanjutnya paling mutakhir adalah UU 13/2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, yang isi otonominya jauh berbeda dengan isi otonomi daerah lainnya di Indonesia. Pemberian otonomi khusus ditujukan untuk mereduksi konflik separatisme di daerah sekaligus juga upaya negara untuk mengakui entitas yang terlebih dahulu hadir sebelum NKRI berdiri. Berbagai kondisi itulah yang kemudian mendorong terjadinya pemekaran daerah di berbagai daerah Indonesia PP No. 129/2000.

Pemekaran daerah memang bertujuan normatif yakni Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat sehingga pemerintah pusat tidak terbebani bertumpuknya agenda pada daerah-daerah, mendorong akuntabilitas dan transparansi, mendorong iklim kompetitif antar daerah, maupun meningkatkan kemandirian ekonomi. Dalam kurun waktu 12 tahun terakhir semenjak pemekaran daerah diberlakukan, aspek positif dan aspek negatif timbul dari kebijakan tersebut dimana terdapat daerah yang benar-benar berhasil dan ada pula daerah yang gagal. Namun, di sini kita tidak berbicara mengenai dampak, tetapi lebih dikhususkan bagaimana kita menganalisis demokratisasi sebagai desain makro otonomi daerah apakah sudah benar ataukah belum. Dalam beberapa tahun belakangan ini, muncul berbagai analisis politik dan pemerintahan mulai mempertanyakan kembali esensi diadakannya desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia yang tujuannya untuk mendemokratisasikan dan mensejahterakan masyarakat di aras lokal. Dalam aspek sosial-politik saja, terjadi fenomena pembajakan demokrasi (*democracy hijacking*) yang dilakukan oleh elite politik daerah yang kemudian berkembang menjadi rezim oligarkis. Padahal paradigma demokratisasi yang menjadi *grand design* dari otonomi daerah paska 1999 adalah meningkatkan partisipasi dan deliberasi saluran politik antara pemerintah dengan publik. Munculnya rezim oligarkis sendiri merupakan eksese dari pola reorganisasi kekuatan lama dalam era pemerintahan baru. Reorganisasi kekuatan lama ditandai dengan munculnya fenomena orang kuat (*local bossism*) di daerah, politik dinasti yang berbasiskan pada klan, maupun politik patronase yang terjadi antara logika bisnis dengan politik. Dalam aspek sosio-kultural, otonomi daerah justru menguatkan fenomena neo-primordialisme di daerah yakni pembentukan daerah otonom berdasarkan etnisitas. Semangat primordialisme tersebut muncul manakala otonomi daerah mendorong terbentuknya sekat-sekat sosial-kultural antar masyarakat. Hal itulah yang kemudian memunculkan isu putra daerah sebagai penegasan bahwa otonomi daerah sendiri bersifat eksklusif berdasarkan ikatan etnisitas. Hal ini tentunya tidak sejalan dengan prinsip otonomi daerah yang awalnya digunakan untuk memperkuat sendi-sendi kebangsaan

NKRI di daerah. Dalam aspek spasial-geografi, otonomi daerah justru mendorong terjadinya konflik perbatasan untuk memperebutkan sumber ekonomi. Gejala ini timbul antara Sorong dan Sorong Selatan dalam perebutan lading minyak bumi dan gas Tangguh, Riau dan Kepulauan Riau dalam berebut Pulau Berhala, Kediri dan Blitar dalam merebutkan Gunung Kelud, dan lain sebagainya.

Adapun dalam praktiknya di ruang administrasi pemerintahan terjadinyasalah pemahaman dalam memahami otonomi daerah yang kemudian menjadikan masing-masing aktor merasa dirinya otonom. Indikasinya bisa terlihat dari keenganan bupati/ walikota dibina dan diawasi oleh gubernur selaku wakil pemerintah pusat, penolakan laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah oleh DPRD, hubungan camat dengan lurah yang masih bersifat hierarkhis, terjadinya disparitas ekonomi yang cukup besar antara daerah kaya dan daerah miskin, dan lain sebagainya. Kesemua hal tersebut merupakan eksekutif sementara disisi yang lain, muncul ego sentralisasi yang ingin kembali diterapkan oleh pusat dalam proses pemerintahan daerah seperti dituangkan pada Pasal 7. Disebutkan: *Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan lainnya.* Selain itu pula ada perbedaan mencolok antara UU 32/2004 dengan UU 22/1999 yakni menyoal kewenangan daerah bilamana UU 22/1999 dikenal dengan istilah *penyerahan kewenangan* sedangkan UU 32/2004 sendiri *penyerahan urusan* yang lebih ke arah resentralisasi. Fenomena ini menguatkan kesan bahwa pengaturan hubungan kekuasaan antara pusat-daerah menurut UU 22/1999 tetap belum terbebas dari sikap ambivalensi antara keinginan untuk mewujudkan prinsip desentralisasi dan sentralisasi.

Tabel 1 Perkembangan jumlah daerah otonom di Indonesia Tahun 2007-2014

| Jumlah daerah otonom | 2007 | 2008 | 2009 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Jumlah provinsi | - | - | - | 1 | - | - |
| Jumlah kabupaten | 21 | 27 | 2 | 4 | 10 | 3 |
| Jumlah kota | 24 | 3 | - | - | - | - |
| Jumlah Total Daerah Otonom(*) | 25 | 30 | 2 | 5 | 10 | 3 |

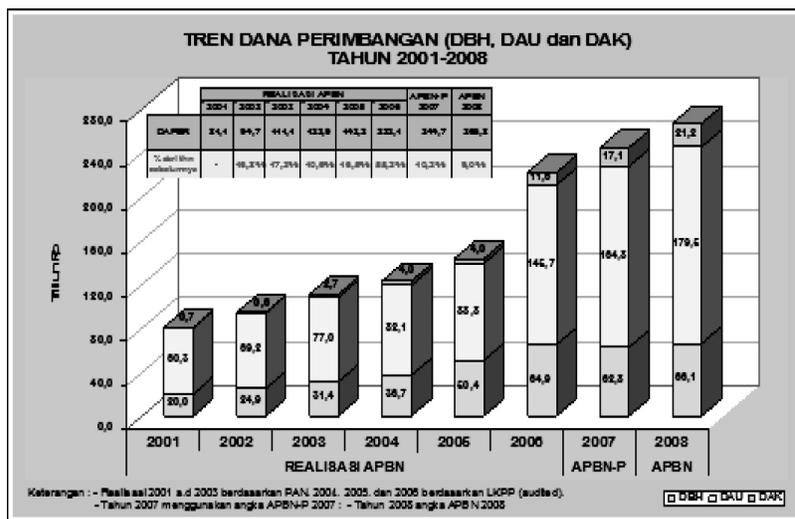
Ambivalensi tersebut dapat terbaca munculnya gejala *bing bang decentralization* yakni semakin banyaknya tuntutan pemekaran daerah yang dilakukan untuk melepaskan diri dari daerah induknya. Tercatat sejak tahun 1999 jumlah daerah otonom telah berkembang pesat dari 319 daerah otonom menjadi 524 daerah otonom (provinsi, kabupaten, kota).

Dalam kurun satu dekade terakhir, terjadi peningkatan hampir 47% untuk penciptaan daerah otonom baru di seluruh Indonesia. Peningkatan tersebut didasarkan atas berbagai kepentingan baik itu yang sifatnya strategis maupun non strategis. Misalnya saja pembentukan daerah otonom baru di kawasan perbatasan untuk memperkuat kekuatan pertahanan dalam negeri sekaligus juga menanggulangi aksi penyelundupan barang ilegal maupun imigran gelap maupun untuk meningkatkan pelayanan publik bagi masyarakat yang berada di daerah pedalaman.

Namun, kita tentunya jangan berbicara normatif saja dalam membicarakan pemekaran daerah ini. Akan tetapi, lebih dari itu apa yang mendasari sebenarnya terbentuknya suatu daerah otonom tersebut lebih dikarenakan mengincar transfer dana perimbangan dari pusat ke daerah.

Dalam RAPBN 2013 saja, pemerintah pusat mengalokasikan transfer daerah dialokasikan untuk belanja pegawai, dalambentuk DAU Rp 306,2 triliun (59%), tunjangan profesi guru Rp 43,1 triliun (8%) dan tambahan penghasilan guru Rp 2,4 triliun (1%)²⁰. Praktis, sulit mengharapkandaerah untuk mengalokasikan lebih besar anggarannya untuk belanja modal atau pelayanan publik. Berarti ada jumlah peningkatan dana transfer di daerah mencapai 20% sejak 2008 dengan rincian sebagai berikut ini.

Tabel Dana Perimbangan Pusat-Daerah 2001-2008



Membesarnya dana DAU, DBH, maupun DAK itu yang kemudian membuat terjadinya kontestasi antar elite baik dari pusat maupun daerah saling berlomba- lomba mengajukan inisiatif pembentukan daerah otonom baru. Misalnya saja, secara politik, adanya pemekaran akan menambah jumlah kursi suara, secara ekonomi, pemekaran memicu proyek baru, secara militer, pemekaran mendorong terbentuknya daerah komando militer baru. Hal inilah yang kemudian banyak kepentingan bermain dalam otonomi daerah, namun masyarakat di aras lokal yang dipinggirkan. Alasan untuk mendemokratikan maupun untuk mensejahterakan masyarakat daerah yang menjadi paradigma mendasar dari UU Pemerintahan Daerah baik UU 22/1999 maupun UU 32/2004 hanyalah retorika semu dan hanya hitam diatas putih yang mana bagus dalam perencanaan tetapi tidak konsekuen dalam pelaksanaan²². Faktanya kini banyak bermunculan daerah otonom, akan tetapi kesejahteraan masyarakat kurang. Banyaknya elite pusat maupun daerah ditengarai menjadi sumber masalah tersebut.

Prinsip “*money follow function*” yang tujuan awalnya untuk membiayai kesejahteraan masyarakat justru banyak disalahgunakan. Banyak dana kemudian digunakan untuk membiayai birokrasi daripada membiayai proyek pembangunan. Berdasarkan data FITRA, pada tahun 2011 terdapat 124 daerah yang 50% lebih anggarannya dialokasikan untuk belanja pegawai, jumlahnya meningkat menjadi 302 daerah pada APBD 2012, bahkan 16 daerah diantaranya menganggarkan belanja pegawainya di atas 70%. Dengan postur anggaran seperti ini, tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah dengan mendekatkan pelayanan publik akan sulit dicapai, meski otonomi daerah telah berjalan lebih dari satu dasawarsa. Hal itu yang kemudian memicu banyak daerah mengeluarkan banyak konsensi pertambahan untuk memicu PAD dengan melakukan

kavlingisasi hutan maupun sumber daya alam lainnya sebagai area pertambangan. Pemerintah daerah otonom juga masih dianggap rakus karena menerapkan pajak tertinggi untuk bagi hasil tambang sehingga memberatkan pengusaha yang ingin berinvestasi di daerah.

Desentralisasi otonomi daerah juga memicu adanya desentralisasi korupsi yang tersebar ke berbagai daerah kemudian menyeret elite pusat. Hal inilah yang kemudian mengakibatkan otonomi daerah sendiri sebenarnya pisau bermata duayakni mendorong terjadinya desentralisasi oligarkis dan mendorong terjadinya praktik klientelisme politik.

Dua hal tersebut adalah suatu kewajaran dalam melihat otonomi daerah di Indonesia kontemporer. Maraknya “raja-raja kecil” tersebut sangatlah mirip dengankelakuan rezim Orde Baru dengan melakukan perselingkuhan dengan pebisnis maupun bermain proyek pembangunan pusat. Klientelisme ini marak terjadi manakala perhelatan pemilu terjadi, dimana dana kampanye pasangan calon kepala daerah disokong oleh pebisnis dan jika menang semua proyek pembangunan akan dikuasai oleh pebisnis tersebut. Adanya monopoli ekonomi yang didukung rezim oligarkis memberikan gambaran bagi kita bahwa desain otonomi daerah kita masih lemah. Meski fenomena tersebut tidak bisa dijadikan suatu generalisasi umum untuk melihat otonomi daerah di Indonesia, karena juga terdapat banyak daerah lainnya yang berprestasi karena otonomi daerah. Namun faktanya, korupsi di Indonesia justru banyak dilakukan daerah daripada pusat. Fakta terdapat 57 kepala daerah yang menjadi tersangka korupsi dalam kurun waktu 2008-2012 ini merupakan gambaran riil bahwa demokrasi yang mensejahterakan sebagai paradigma otonomi daerah telah gagal dilakukan.

KESIMPULAN

Kebijakan desentralisasi otonomi daerah yang berlangsung di Indonesia masih setengah hati. Hal itu ditunjukkan dengan pola zig-zag antara sentralisasi dan desentralisasi dalam menyusun paradigma otonomi daerah. Telah menjadi fakta historis bahwa sentralisasi sendiri melekat dalam sistem pemerintahan maupun bentuk negara Indonesia yang menganut sistem presidensialisme dan negara kesatuan. Kedua hal tersebut mengharuskan sentralisasi diletakkan dalam kekuasaan pusat untuk menjamin stabilitas sosial-politik negara. Namun demikian, pada praktiknya kemudian hal itu memicu daerah bergejolak karena selama ini ketimpangan antara pusat dan daerah utamanya dalam isu ekonomi maupun sosial budaya.

Desentralisasi otonomi daerah yang esensinya adalah federal arrangement Federal arrangement atau pengaturan yang bersifat Federalistis dicetuskan oleh pusat untuk meredam gelombang ketidakpuasan maupun separatisme daerah dengan mengangkat isu pengalihan kekuasaan, dan redistribusi pendapatan, pengakuan identitas sebagai isu strategis. Dengan mengangkat tema demokrasi yang mensejahterakan sebagai paradigma mendasar diharapkan desentralisasi otonomi daerah akan mensejahterakan dan meningkatkan angka partisipasi masyarakat di aras lokal dalam pembangunan daerah. Namun dalam realitanya, paradigma demokrasi yang mensejahterakan tersebut tidak dilaksanakan dengan semestinya. Praktik yang terjadi lapangan otonomi daerah justru melahirkan rezim oligarkis berbasis nepotisme, politik klientelisme, semangat neo-primordialisme, serta kolusi dan korupsi yang kian terdesentralisasi merata di daerah. Hal itu terjadi dikarenakan adanya kontestasi kepentingan antara elite pusat dan daerah sehingga tujuan sebenarnya otonomi daerah untuk mensejahterakan masyarakat kian jauh dari harapan.

Dengan melihat berbagai fakta yang terjadi di lapangan tersebut, prospek otonomi daerah untuk menuju masyarakat lokal yang sejahtera masih jauh sekali untuk dicapai. Para elite pusat dan daerah yang justru disejahterakan oleh otonomi daerah, namun hasilnya tidak merembes ke bawah. Jika sudah demikian adanya, akan sangatlah sulit mengharapkan otonomi daerah menjadi jalan keluar bagi kesejahteraan masyarakat. Beberapa kalipun ada proses revisi UU Pemerintahan Daerah, namun substansinya masih menyenangkan elite daripada masyarakat. Sama saja otonomi daerah hanyalah rekayasa politik untuk menyembunyikan kepentingan politik tertentu. Diperlukan adanya kesadaran bersama baik itu pusat, daerah, maupun masyarakat bahwa otonomi daerah harus kembali pada jalannya semula yakni mensejahterakan masyarakat. Jika semua pihak belum sadar, otonomi daerah sama saja dengan retorika politik yang menghabiskan banyak anggaran negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Afandi, Muslim, & Afandi, Syed Agung. (2018). *Implikasi Tata Kelola Sektor Publik Era Reformasi*. Tunas Gemilang.
- Akbar, Surya. (2019). *Analisa Masalah-Masalah Yang Muncul Dalam Pemekaran Wilayah Baru Pada Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. *JIAGANIS*, 3(1).
- Antoni, Didi. (n.d.). *Otonomi Daerah Di Indonesia Dalam Perspektif Ketatanegaraan Islam*. Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.
- Habib, Muhammad. (2008). *Konsep Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Analisis Konsep Otonomi Berdasarkan Perkembangan Konstitusi di Indonesia)*. Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Huda, Mukhlis Al. (2016). *Penerapan Otonomi Khusus di Daerah Aceh dalam Rangka Penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia*. UII.
- Jati, Wasisto Raharjo. (2016). *Inkonsistensi paradigma otonomi daerah di Indonesia: Dilema sentralisasi atau desentralisasi*. *Jurnal Konstitusi*, 9(4), 743–770.
- LUTHFY, RIZA MULTAZAM. (2013). *KELEMBAGAAN LEGISLATIF DESA BERDASARKAN UU NO. 2211999 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN UU NO. 3212004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH*. Universitas Islam Indonesia.
- Ridwansyah, Muhammad. (2018). *Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. *Jurnal Konstitusi*, 14(4), 838–858.
- Roihan, Muhammad Irham. (2016). *Analisis Peraturan Daerah Bernuansa Syari'ah Dalam Tatanan Hukum di Indonesia*. Universitas Islam Indonesia.
- Wiratmaja, I. Nyoman, & Sudana, I. Wayan. (2019). *Demokrasi Sebagai Dasar Untuk Meningkatkan Kepercayaan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik*. *SINTESA (Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik)*, 10(2), 104–110.