

Undang-Undang No.22 Tahun 1999
Dilihat dari pendekatan Neofungsionalisme

oleh :

Dra. Parwitaningsih

Jurusan Sosiologi

Nip : 132 052 360

Universitas Terbuka

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Terbuka

1999

Mengetahui,
Ketua Jurusan Sosiologi

[Handwritten Signature]

(Ba Zubaidah

Pendahuluan

Setidaknya ada tiga peristiwa besar yang mewarnai kehidupan bangsa Indonesia di peralihan abad ini. Pertama adalah krisis moneter yang berlanjut dengan krisis multiaspek yang hingga saat ini masih berlangsung. Kedua, peristiwa yang pertama mengakibatkan jatuhnya kekuasaan Soeharto sebagai tanda berakhirnya pemerintahan "militer" di Indonesia. Dan yang ketiga, bangkitnya kekuatan rakyat (yang hampir tak terkendalikan) dan mengakibatkan terjadinya tuntutan dari beberapa daerah.

Tuntutan berbagai daerah (baca: Daerah Tingkat I/Provinsi) kepada Pemerintah Pusat atas terwujudnya pemerataan dan keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta penikmatan hasil-hasilnya, kini telah berkembang begitu jauh dan sangat cepat.

Sebuah kenyataan yang sulit dipungkiri adalah, bahwa dalam merespons tuntutan-tuntutan daerah yang sesungguhnya amat wajar itu, pemerintah pusat sejak zaman orde Lama di bawah Presiden Soekarno sampai dengan zaman Orde baru di bawah Presiden Soeharto terasa kurang sekali memberikan perhatian.

Selama masa dua pemerintahan itu, menurut Hartonno Mordjono – anggota MPR/DPR – pemerintah pusat terlalu bersikap egoistis, dalam arti: (a) menganggap hanya dirinya yang akan sanggup dan mampu mengurus seluruh urusan negara ini; (b) menganggap Jawa sebagai "sentral politik" yang dapat menentukan seluruh warna kehidupan politik nasional; (c) menganggap mampu menjaga keutuhan bangsa dan negara hanya dengan mengendalikan kekuatan militer dan kekuasaan; (d) senantiasa menggunakan "standar tunggal" dalam menghadapi tuntutan daerah, yaitu pendekatan keamanan dengan menggunakan kekuatan militer atau kebijakan-kebijakan yang bersifat militeristik; (e) pengamatan atau penyakralan terhadap doktrin-doktrin politik yang mereka ciptakan sendiri, seperti Manipol/Usdek serta Dwi Fungsi ABRI/TNI.¹

Jadi dapat dikatakan bahwa birokrasi di Indonesia semasa orde baru menganut pendekatan sistem/fungsionalisme, dimana differensiasi struktural melalui kebijakan desentralisasi dan dekonsentrasi dipandang merupakan satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan. Konsekuensinya terjadi penyeragaman birokratisasi di semua sektor kehidupan masyarakat yang menempatkan peran

¹ Hartono Mardjono, "Solusi Pergolakan Daerah Perspektif Keutuhan Negara Republik Indonesia", *Kompas* 12 Januari

negara menjadi lebih besar dan menimbulkan kompleksitas. Implikasi yang lebih luas tidak memberi ruang pada pelaksanaan otonomi di daerah.

Dalam kenyataannya kekuasaan pemerintah pusat pada era orde baru, terhadap daerah sangat kuat. Hubungan yang tidak seimbang itu melahirkan kebijakan sangat sentralistik, yaitu adanya sistem dan prosedur yang tidak seimbang, tidak berimbangannya anggaran keuangan pusat dan daerah, penentuan kepala daerah Tingkat I dan II harus dengan persetujuan Pusat, serta perluasan struktur birokrasi dari pusat sampai ke tingkat desa lebih berwujud sebagai proses dekonsentrasi, bukan sebagai proses desentralisasi. Dengan keadaan yang demikian maka beban pemerintahan pusat semakin berat sehingga tujuan yang diharapkan tidak tercapai semakin karena terjadi inepektitas dan inefisiensi dalam birokrasi.

Pembengkakan peran birokrasi pada akhirnya menjadi semakin tidak efektif dan efisien dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional. Birokrasi semakin sedemikian kompleks dan semakin ruwet, dengan demikian diperlukan mekanisme untuk mengurangi keruwetan tersebut sehingga menjadi efektif dan efisien.

Melalui sistem desentralisasi-otonomisasi ini diharapkan akan dapat mengurangi segala keruwetan yang dikarenakan

pembengkakan birokrasi. Adanya pengurangan sistem kerja pada birokrasi yang kompleks kepada sistem birokrasi yang desentralisasi ini dapat dilihat melalui pendekatan neofungsionalisme.

Adanya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya berupaya memberdayakan dan/atau memerankan komunitas daerah baik unsur negara (pemerintahan dan aparatnya serta anggota legislatif daerah), maupun masyarakat (komunitas bisnis, lembaga-lembaga mediasi, maupun masyarakat langsung) dalam mengurus dan mengembangkan dirinya sendiri, tempat pemerintah pusat tak lebih dari sekadar fasilitator dalam proses-proses itu. Keputusan politik dan kebijakan dalam rangka mengeksplorasi sumber daya ekonomi lokal, tidak lagi tergantung pada pemerintah pusat sebagaimana halnya masa-masa Orde Baru, melainkan pemda yang menentukannya. Tentu saja kebijakan pemda itu harus selalu berorientasi atau bersandar pada masyarakat lokal sendiri, bukan berdasarkan kehendak atau kepentingan aparat pemerintah semata. ²

² Laode Ida, "Tuntutan Otonomi dan Kondisi Objektif Lokal", *Media Indoensia*, 10 Februari

Landasan Teori

Pendekatan neofungsionalisme, yang dipakai dalam menganalisis tentang latar belakang munculnya UU No. 22/1999 ini, menurut Niklas Luhman ditekankan bahwa perilaku manusia dapat terorganisasi dan terstruktur menjadi sebuah sistem, jika perilaku tersebut saling berinteraksi maka sistem sosial dapat terwujud. Semua sistem sosial berada dalam lingkungan yang multidimensional, dimana memiliki kompleksitas yang tidak terbatas yang mana sistem harus berhubungan dengannya.³

Untuk tetap hidup dalam lingkungan yang semakin kompleks maka sistem sosial harus mengembangkan mekanisme untuk mengurangi kompleksitas dari lingkungan, dengan demikian sistem akan dengan mudah bergabung dengan lingkungannya. Mekanisme ini berkaitan dengan pemilihan cara dan alat yang dipakai untuk mengurangi kompleksitas.⁴

Ada tiga dimensi dasar, dimana dalam setiap dimensi harus dipilih mekanisme untuk mengurangi kompleksitas yang ada.

³ Jonathan Turner, *The structure of Sociological Theory*, Wadsworth Inc, California, 1991, hal 94

⁴ *ibid*, hal 95

Dimensi tersebut yaitu: **dimensi waktu**, yang selalu merupakan suatu sistem dengan kompleksitasnya karena mewakili masa lalu, melekatnya konfigurasi tindakan masa sekarang serta memberikan kita gambaran tentang masa depan. **Dimensi material**, berhubungan dengan mekanisme apa yang dapat dikembangkan untuk menata tindakan anggota saling berinteraksi dalam ruang fisiknya. **Dimensi simbolik** adalah bagaimana memilih simbol-simbol yang dapat digunakan oleh sistem sosial dalam mengorganisasikan tindakan. Artinya simbol-simbol apa yang dapat dimengerti orang lain dalam berinteraksi.⁵

Pembahasan

Bila dilihat dari sudut teori neofungsionalisme bangsa Indonesia sebagai suatu sistem yang besar agar tetap dapat eksis dalam lingkungannya yaitu sistem dunia yang semakin kompleks, maka harus mengembangkan mekanisme untuk mengurangi kompleksitas tersebut. Lingkungan yang semakin kompleks itu dapat berasal dua faktor yaitu eksternal -- globalisasi sistem dunia -- dan internal -- tuntutan masyarakat Indonesia yang bersifat multi aspek --.

⁵ *ibid*

Faktor internal merupakan suatu proses yang muncul ketika kekuasaan pemerintah pusat runtuh pada Mei 1998, dan terjadi kekosongan "sistem dan kekuasaan efektif" di tingkat pemerintahan pusat, maka meledaklah gelombang rasa tidak puas, yang semula hanya ada di bawah permukaan menjadi muncul ke atas permukaan. Ledakan muncul secara sporadis di mana-mana, yang tidak lagi hanya diwarnai dengan tuntutan keadilan, tetapi sudah disertai dengan tuntutan kebebasan dari kezaliman kekuasaan yang serba sentralistik.

Tuntutan rakyat daerah pada awalnya adalah, bagaimana mewujudkan keadilan di segala bidang pemerintahan, pembangunan dan penikmatan hasil-hasilnya. Hal itu berlaku antara pemerintah pusat atau daerah-daerah di sekitar pusat pemerintahan pada satu pihak dan daerah-daerah, khususnya daerah-daerah penghasil utama bagi pendapatan negara, di sisi lain yang bertanggung jawab menyediakan dana yang harus dibayarkan.

Salah satu aspek utama ekonominya yaitu dalam rangka menghadapi era globalisasi di mana persaingan secara internasional akan terbuka lebar maka keunggulan komparatif yang ada pada masing-masing daerah dapat dikaji secara seksama dan kemudian dimanfaatkan untuk meningkatkan daya saing di bidang ekonomi.

Pada era yang penuh dengan persaingan ini jaminan kelangsungan hidup hanya ada pada masyarakat yang berhasil dalam mengembangkan perekonomian berlandaskan iptek dan penuh dengan inovasi. Kita sadari iptek unggulan masing-masing daerah merupakan tulang punggung bagi suksesnya pembangunan ekonomi di daerah yang bersangkutan. Pemberlakuan undang-undang tersebut memberikan suatu peluang dan merupakan momentum yang baik bagi daerah untuk mengkonsolidasikan segala kemampuannya guna mengembangkan berbagai usaha yang didasari dengan iptek dalam menghadapi tantangan persaingan global di masa dekat ini.

Dengan lingkungan yang bersifat eksternal dan internal yang berpengaruh pada sistem masyarakat Indonesia maka harus dilakukan mekanisme untuk mengurangi kompleksitasnya dalam tiga dimensi dasar.

Dimensi waktu berkaitan dengan sejarah birokrasi pemerintahan. Konsep otonomi sebenarnya berangkat dari dimensi pelayanan publik yang semakin terdesentralisasi pada tingkat lokal. Asumsi yang mendasarinya adalah bahwa aparat pemerintah sebagai pelayan publik harus semakin mendekatkan dirinya dengan masyarakat yang membutuhkan kesegaran pelayanan, sekaligus

(karena kedekatannya itu) mampu memahami dan selanjutnya mengabsorpsi aspirasi dan kepentingan masyarakat lokal yang menjadi subjek layanan.

Kehendak memberikan pelayanan yang cepat dan tepat ini, pada dasarnya juga berangkat dari kenyataan sejarah pemerintahan negara yang sentralistik. Pertama, terdapat jarak yang sangat signifikan antara aparat pemerintah pusat dan masyarakat sebagai subjek layanan, sehingga oleh karena itu pelayanan tidak efektif dan tidak efisien atau terjadi penelantaran terhadap masyarakat akibat dari rantai birokrasi yang panjang. Kedua, semakin rumitnya urusan pemerintah pusat, sehingga memerlukan pelimpahan kekuasaan kepada aparatnya di tingkat lokal.⁶

Perjalanan panjang pola hubungan kekuasaan pusat-daerah yang sentralistik tersebut tidak saja telah ``merekahkan`` dominasi pusat atas daerah, tetapi juga telah ``merekahkan`` ketergantungan daerah terhadap pusat, yang pada akhirnya telah memperlambat proses pendewasaan pemerintah daerah.⁷

Dengan demikian waktu yang dibutuhkan untuk dapat memuaskan masyarakat pencari pelayanan dari pemerintah akan semakin pendek dan tidak berbelit-belit. Sehingga rantai birokrasi

⁶ Laode Ida, *op cit*

⁷ Syarif Hidayat, "Persoalan Mendasar Implementasi Otonomi Daerah", *Media Indonesia*, 23 Februari

yang panjang dan memakan waktu yang lama akibat beban pemerintahan yang terlalu berat itu akan dapat terhapuskan diganti dengan waktu efektif dan efisien.

Dimensi material dalam hal ini berkaitan dengan produk hukum yang melandasi pelaksanaan otonomi daerah. Melalui produk hukum sebagai landasan berpijak maka akan mengatur perilaku individu yang dapat mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

Untuk dapat diberlakukannya suatu produk hukum pada tingkat UU diperlukan berbagai peraturan pemerintah (PP). Hal yang sama juga diperlukan, agar UU 22/1999 bisa segera dipersiapkan rencana penerapannya secara tuntas oleh daerah-daerah. Selain itu, yang harus sesegera mungkin dilakukan adalah pencabutan atau amandemen produk-produk hukum yang bertentangan atau tidak lagi relevan. Melalui pencabutan produk hukum yang tidak sesuai dengan otonomi daerah sudah merupakan pengurangan dari dimensi material dari lingkungan yang kompleks. Dengan pembuatan PP, selayaknya pemerintah memperhatikan agar perwujudan prinsip otonomi daerah tetap terjamin.

Dengan demikian secara khusus, pada tingkat daerah perlu segera dilakukan identifikasi, inventarisasi, pengkajian dan evaluasi berbagai Perda dari produk-produk hukum lainnya yang terkait.

Juga tidak kalah penting adalah perlunya dibuat (jika belum ada) berbagai Perda yang menunjang berbagai kegiatan pembangunan sosial ekonomi daerah. Peraturan-peraturan itu misalnya rencana tata ruang wilayah, peraturan tentang lingkungan hidup, dan sebagainya. Peraturan-peraturan daerah ini harus jelas, disosialisasikan kepada masyarakat luas dan diimplementasikan secara konsisten.

Dimensi simbolik berkaitan dengan pemakaian simbol yang sama yang dapat dimengerti oleh semua orang. Simbol disini berkaitan dengan norma, nilai, simbol budaya yang dipakai untuk menata sistem. Pada akhirnya simbol ini akan terwujud dalam perilaku individu terutama elit sebagai pelaksana dari UU.

Pada awalnya perilaku elit lokal cenderung didasari oleh suatu loyalitas tunggal yang lebih diberikan kepada atasan atau sesama elite daripada kepada masyarakat, kendati dikatakan bahwa para birokrat adalah `abdi masyarakat dan negara` yang mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongan. Selain itu perilaku eksklusif dikalangan elite lokal mendapat tempat untuk tumbuh dan berkembang karena didukung oleh dominannya sistem nilai patrimonialisme. Dengan kasat mata kita dapat saksikan bahwa para penyelenggara pemerintahan lebih loyal kepada atasan (patron)

daripada kepada masyarakat, karena atasan dilihat sebagai sumber kekuasaan.

Perilaku eksklusif seperti dikemukakan di atas, tentu tidak kondusif untuk mendukung pencapaian tujuan akhir otonomi daerah. Untuk itu, perlu ada semacam upaya transformasi atau dengan kata lain reduksi menuju perilaku inklusif, suatu perilaku yang memiliki karakteristik bertolakbelakang dengan perilaku eksklusif. Terutama pada para birokrat daerah, harus memiliki apa yang disebut dengan loyalitas yang diberikan tidak saja kepada atasan dan sesama elite, tetapi juga kepada masyarakat. Kemudian para elite lokal harus lebih menempatkan diri sebagai pelayan masyarakat, bukan sebagai "penguasa" otonomi di daerah. Dengan demikian maka kebiasaan lama di kalangan elite lokal untuk memonopoli proses pengambilan kebijaksanaan di daerah harus segera ditinggalkan. Elite lokal sebaiknya harus mulai menyiapkan diri untuk berinteraksi dengan masyarakat sebagai masyarakat yang setara.

Perubahan perilaku itu dalam jangka panjang akan berhubungan dengan pewarisan nilai, simbol budaya, norma atau pensosialisasian baik melalui institusi keluarga, institusi keluarga

⁸ *Ibid*

maupun media massa. Melalui sistem pengajaran maupun sosialisasi maka dapat disosialisasikan bagaimana simbol-simbol yang dapat dipakai dalam menunjang perilaku individu dalam pengetrapan UU otonomi daerah.

Berhubungan dengan perubahan perilaku maka berimplikasi pada juga pada SDM. Sudah sewajarnya juga jika pemberlakuan kedua UU itu akan mensyaratkan SDM dengan kemampuan teknis dan manajerial yang tinggi dan profesional. Ini berarti tiap-tiap daerah sudah harus mempunyai rencana pengembangan SDM jangka panjang sesuai kebutuhan daerah. Kebutuhan jangka panjang itulah yang merupakan salah satu tujuan dari reduksi kompleksitas dalam dimensi simbolik melalui sosialisasi.

Kesimpulan

Dalam hal pengurangan kompleksitas dari lingkungan yang berkaitan dengan pelaksanaan UU No.22/1999, ada beberapa hal yang harus diperhatikan yaitu :

1. Pemerintah pusat maupun daerah perlu mempersiapkan berbagai peraturan pelaksanaan, petunjuk teknis, keputusan presiden, keputusan menteri, perda, dan produk-produk hukum lain

yang relevan, agar UU No. 22/1999 dan dapat segera diberlakukan secara tuntas.

2. Tiap-tiap daerah provinsi maupun kabupaten/kota perlu segera membuat profil daerahnya yang mencakup potensi SDM dan SDA, rencana alokasi dan pengembangan SDM dan rencana nyata pemanfaatan dan pengembangan PNS yang ada saat ini. Jika perlu, dilakukan penelitian untuk dapat menggambarkan secara lebih spesifik mengenai beberapa aspek daerah seperti potensi sosial ekonomi dan kondisi sarana dan prasarana yang tersedia.

3. Diperlukan upaya-upaya untuk menumbuhkan perilaku birokrasi yang independen untuk menggantikan perilaku birokrasi yang didominasi pusat (pola menunggu petunjuk dari pusat).

Daftar Pustaka

Turner, Jonathan. *The structure of Sociological Theory*. Wadworth Inc, California, 1991

Hartono Mardjono, "Solusi Pergolakan Daerah Perpektif Keutuhan Negara Republik Indonesia", *Kompas* 12 Januari

Laode Ida, "Tuntutasn Otonomi dan Kondisi Objektif Lokal", *Media Indoensia*, 10 Pebruari

Syarif Hidayat, "Persoalan Mendasar Implementasi Otonomi Daerah", *Media Indonesia*, 23 Pebruari

Universitas Terbuka