

# Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan

Afan Gaffar  
Staf Pengajar Fisipol, UGM

PEMAHAMAN tentang otonomi daerah di Indonesia sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik dan semangat demokrasi pada satu kurun waktu tertentu. Pada masa pascakemerdekaan, otonomi yang seluas-luasnya tercantum dalam UU No. 1/1945, UU No. 22/1948 sampai UU No. 1/1957. Memasuki masa Demokrasi Terpimpin otonomi yang berlaku berubah menjadi otonomi yang realistik. Menapak Orde Baru, otonomi yang termaktub dalam UU No. 5/1974 dititikberatkan pada otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggungjawab. Pemahamannya memang benar-benar telah bergeser karena konfigurasi politik di mana sekarang ABRI bersama birokrasi menjadi aktor dominan dalam proses politik.

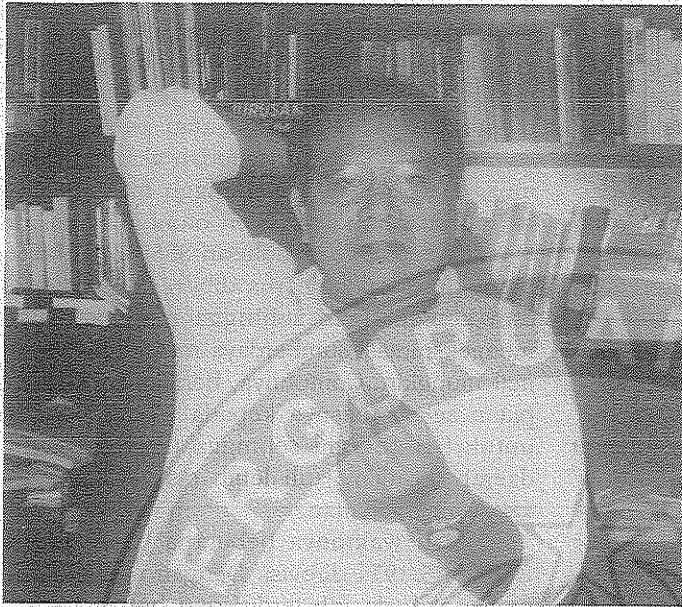
Titik berat otonomi selama ini lebih terletak pada tanggungjawab. Penonjolan tanggungjawab disertai dengan pendekatan keamanan. Mungkin karena pengalaman traumatis masa-masa pascakemerdekaan kemudian melekat dalam filosofi otonomi daerah tersebut. Esensi tanggung jawab itu mestinya sudah mulai dikurangi apalagi pembinaan teritorial yang dilakukan ABRI dan proses komunikasi dari Pusat ke Daerah sekarang sudah sangat baik. Komitmen kepada negara-bangsa jelas merupakan tuntutan mutlak, namun tidak lantas diwujudkan dalam pengadilan tanggungjawab otonomi.

Otonomi itu dapat diibaratkan seperti bermain layang-layang. Kewenangan diberikan kepada Daerah tetapi kendali tetap dipegang pemerintah Pusat. Layang-layang dapat bergerak sesuai dengan derasnya arus angin dengan menggali atau mengeksploitasi potensi daerah, tapi kendali tetap dipegang oleh pemerintah pusat. Karena itu saya tidak percaya otonomi berdampak disintegralistis. Malahan sebaliknya sentralisasi akan dapat berdampak disintegralistis.

Pemahaman otonomi daerah sejak diberlakukannya UU No. 5/1974 sampai sekarang belum berubah secara substantif. Pemahaman tentang otonomi daerah selama 21 tahun terlihat selalu dikaitkan dengan berapa uang daerah yang bisa dieksploitasi atau berapa persentase Pendapatan Asli Daerah terhadap RAPBD. Sehingga, secara kasar, otonomi daerah selalu dikaitkan dengan "auto-money." Kalau filosofinya demikian, maka tidak ada perubahan yang substantif.

Otonomi sebenarnya lebih mengarah pemberian tugas belaka kepada dinas-dinas di 26 kabupaten percontohan, bukan kepada perubahan pemahaman makna otonomi sebenarnya. Seharusnya otonomi dilihat dari beberapa dimensi. Pertama, otonomi harus dikaitkan dengan peningkatan kapasitas atau demokratisasi kehidupan politik. Mengapa demokratisasi? Karena dengan demikian di daerah pun akan terbentuk lembaga-lembaga demokrasi, termasuk dewan perwakilan rakyat daerah, lembaga partai, lembaga nonpartai, atau lembaga-lembaga pemerintahan yang memungkinkan masyarakat di daerah turut berpartisipasi. Kedua, yang selalu menjadi tema, otonomi dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketiga, otonomi dalam rangka mendukung satu negara-bangsa (*nation-state*) Indonesia.

Ternyata yang terjadi bukan seperti ketiga hal tersebut. Seharusnya filosofi otonomi berkaitan dengan potensi dan sumber daerah diubah dengan otonomi yang dikaitkan seberapa besar kewenangan yang bisa dimiliki daerah. Apakah daerah memiliki wewenang, misalnya, merekrut bupati atau walikota. Selama ini perekrutan aparat selalu ditentukan oleh Pusat. Sekwilda di *drop* atau diatur lewat mekanisme SK yang dikeluarkan



■ Dr. Afan Gaffar

Pusat. Sedangkan salah satu kunci otonomi adalah rekrutmen. Bagaimanapun juga daerahlah yang paling tahu masalah dan potensi sumberdaya manusia yang mereka miliki. Kewenangan yang dimiliki akhirnya mempunyai dampak terhadap efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Dengan filosofi yang ada sekarang sebenarnya daerah tidak diberikan kewenangan apapun. Kewenangan yang diberikan sangat terbatas kepada pemberian tugas belaka. Karena itu pula otonomi harus dikaitkan dengan *discretionary powers*, seberapa besar kewenangan yang dimiliki oleh daerah untuk mengeksploitasi potensinya sendiri. Pemerintah pusat bertugas lebih pada pengawasan. Jadi, daerah bisa mengeksploitasi apa saja kecuali yang berkaitan dengan masalah Hankam, politik luar negeri, peradilan dan moneter.

Daerah-daerah yang potensi ekonominya lemah tidak diberi otonomi, hal ini juga menjadi kurang bijaksana. Tidak ada satu negara pun di dunia yang bisa sepenuhnya memenuhi kebutuhannya sendiri. Beberapa kabupaten di NTT, NTB dan Irian Jaya misalnya, yang kurang menguntungkan secara ekonomis patut pula diberikan otonomi.

Dengan otonomi mereka pun bisa mengeksploitasi potensi mereka lewat jalur swasta. Kalau persoalannya uang, hal itu menjadi tanggung jawab pemerintah pusat untuk memberikan subsidi sebagai imbalan kepada daerah yang menjalankan tugas-tugas yang seharusnya menjadi tugas pemerintah pusat.

Karena itu sudah waktunya ditata kembali otonomi yang dikaitkan juga dengan kapasitas budget di tingkat lokal. Daerah tidak harus mengajukan DIP setiap tahun tetapi otomatis mereka menerima subsidi dari pemerintah pusat. Di luar itu mereka dapat mengajukan ke Pusat, misalnya, bila ada proyek tertentu yang hendak mereka bangun. Sehingga dana yang dikucurkan tidak harus dikaitkan dengan berapa potensi Pendapatan Asli Daerah.

Pemberian otonomi juga harus diimbangi dengan mekanisme legislatif. Perwakilan-perwakilan rakyat di daerah harus secara maksimal mengeksploitasi kepentingan daerahnya di Jakarta. Anggota DPR pusat yang berasal dari daerah harus mencari uang untuk daerahnya. Dia mencari atau mendukung proyek mana dan melobi untuk mencari uang dengan memasukkannya ke dalam APBN.

Persoalannya sekarang bagaimana mau melaksanakan otonomi sesuai dengan amanah PP 45/92, di mana titik berat otonomi adalah daerah tingkat II. Yang kemudian muncul memang "tarik tambang bagi rezeki" antara Daerah tingkat I dan Daerah tingkat II. Mekanisme apa yang bisa mengatur supaya persoalan itu dapat diselesaikan dengan baik? Bagaimana nasib daerah tingkat I terutama dari dimensi PAD? Beberapa pajak yang secara potensial sangat menguntungkan Dati I, misalnya, Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), kalau diserahkan pada kabupaten tentunya akan sangat positif. Tetapi Dati I akan mengalami kerugian yang besar. Bagaimana sikap pemerintah pusat dengan persoalan ini, sementara pemerintah Dati II hanya diberi pajak "kering" seperti pajak radio, pajak ken-

daraan tidak bermotor, pajak anjing, pajak kuburan mewah, dan lain-lain? Biaya pemungutannya saja malah jauh lebih tinggi daripada hasil yang diperoleh. Otonomi yang diikuti dengan pemberian kewenangan menjadikan daerah dapat lebih leluasa mengelola semua potensi yang dimilikinya. Daerah dapat menemukan sekaligus menentukan mata pajak atau retribusi baru, tidak harus ditentukan atau disahkan oleh Mendagri, tetapi cukup dengan Peraturan Daerah saja.

Tidak ada pengaruh globalisasi sehingga Indonesia melakukan otonomi daerah. Artinya, apakah proyek investasi bisa langsung diadakan di daerah mungkin tidak semudah itu karena bagaimanapun juga Menteri Koordinator Penanaman Modal akan tetap berperan. Daerah tentu tidak akan diberi kewenangan melaksanakan kredit luar negeri atau kebijaksanaan perdagangan luar negeri. Prosedur birokratisasi mulai dari investor asing, BKPM, BKPM, tidak bisa dilewati begitu saja. Artinya, investor dari Taiwan tidak bisa langsung menanam modalnya membangun pabrik semen di Kupang. Dia tetap harus mendapat *clearance* dari Jakarta.

Bergemanya otonomi merupakan akibat dari munculnya kesadaran baru, terutama di kalangan birokrasi yang didukung oleh angkatan bersenjata. Kesadaran tersebut melihat jauh ke depan bahwa kecenderungan sentralistis lebih berbahaya ketimbang otonomi. Apalagi dengan negara kepulauan seperti Indonesia yang memiliki berbagai karakteristik yang sangat menarik dari Aceh sampai Irian. Dengan pemberian otonomi terkendali, dengan adanya pembinaan teritorial ABRI, maka lebih menguntungkan kepentingan integrasi nasional dalam jangka panjang ketimbang kecenderungan sentralistis.

Kemampuan organisasi dan personil di daerah yang relatif lemah akan semakin diberi tambahan beban oleh otonomi, hal ini juga merupakan filosofi yang keliru. Beban yang diberikan mestinya disesuaikan dengan kapasitas mereka. Kalau beban mereka hanya lima lantas diberi sepuluh tentunya hal itu adalah tidak pada tempatnya. Berikanlah otonomi dalam pengelolaan bidang pariwisata untuk sebuah kabupaten, misalnya, di NTB yang mempunyai potensi dalam bidang pari-

wisata. Berikan pula kabupaten ini kerajinan rakyat, jangan industri atau pertambangan.

Otonomi tidak akan terwujud jika me-makai filosofi yang dikaitkan dengan menunggu potensi aparat atau peningkatan sumberdaya manusianya sudah akan baik semua. Apakah harus menunggu makmur dahulu baru kemudian diberi otonomi? Apakah SDM di daerah harus lulusan SESPA? Itu tidak mungkin. Mereka harus diberi kepercayaan dan kewenangan sehingga mereka dapat mengeksplotasi sumberdaya mereka semaksimal mungkin. Contohnya, berikanlah kesempatan seluas-luasnya kepada Gunung Kidul untuk berotonomi sehingga tidak mustahil daerah ini akan jauh lebih maju dibandingkan dengan Sleman.

Sudah waktunya beberapa pasal dalam UU No. 5/1974 direvisi. Dengan mengatakan pemerintah daerah terdiri dari bupati kepala daerah bersama DPRD sebenarnya secara tidak langsung menempatkan lembaga legislatif pada posisi yang subordinat terhadap eksekutif. Pemerintah daerah harus terdiri dari dua bagian yang sudah umum yakni legislatif dan eksekutif; dua kekuasaan yang terpisah tetapi ternyata kemudian dijadikan satu. Bupati atau gubernur akhirnya menjadi jauh lebih menonjol daripada DPRD tingkat II dan DPRD tingkat I.

Dengan pemberlakuan otonomi daerah, hal ini tidak akan terjadi hubungan "langsung" dari bupati ke presiden, asalkan masalah lain turut pula dibenahi. Gubernur adalah penguasa tunggal di daerah tingkat I, maka pembenahan lainnya seperti wewenang lembaga legislatif Tingkat I dan Tingkat II harus dilakukan. Posisi Gubernur sampai sekarang masih tetap sangat kuat. Daerah dipersilakan melakukan tugas-tugas tertentu kemudian diangkat kepala-kepala dinas. Saya khawatir kewenangan DPRD nanti harus menunggu persetujuan gubernur bahkan peraturan daerah harus disahkan oleh pemerintahan atasannya. Sepanjang mekanisme itu belum berubah jangan diharapkan ada perubahan.

Kemungkinan muncul "raja-raja" kecil memang menjadi kekhawatiran beberapa pihak. Kalau otonomi tidak terkendali, bupati bisa saja menjadi "raja-raja" kecil di daerah bahkan betul-betul menjadi penguasa. Mereka bisa

mempergunakan uang dari Pusat. Lembaga legislatif sudah harus berfungsi atau diperkuat. Begitu pula dengan pers dan organisasi massa di daerah. Dengan sendirinya otonomi bisa berjalan dan kekhawatiran munculnya "raja-raja" kecil tidak beralasan. Sepanjang fungsi media massa dan kontrol masyarakat sudah muncul dan berjalan, kekhawatiran munculnya "raja-raja" kecil seperti di Filipina -- tuan tanah yang terlibat dalam politik, wali-kota dan bupati menjadi raja kecil -- tidak akan ada. Dengan adanya pembinaan teritorial dari angkatan bersenjata, kita tidak perlu mengkhawatirkan munculnya "raja-raja" kecil di daerah.

### ***Undang-undang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah***

Mengapa Undang-undang perimbangan keuangan sulit diwujudkan? Selama ini Undang-undang Perimbangan Keuangan merupakan sebuah konsep yang berkembang sejak masa pascakemerdekaan, sehingga dianggap akan mengembalikan pemahaman yang liberalistis. Ini adalah persoalan psikologis. Karena undang-undang perimbangan keuangan merupakan warisan periode demokrasi liberal, pemerintah tentu berpikir panjang untuk membawa kembali persoalan tersebut pada periode sekarang. Selain itu, pemberlakuan perimbangan keuangan akhirnya akan mengganti mekanisme dana Inpres yang telah mapan. Mekanisme dana Inpres yang dianggap sudah berjalan selama 20 tahun sangat disenangi daerah. Untuk apa lagi mempercayakan masalah perimbangan keuangan, kalau dengan dana Inpres sudah terselesaikan.

Penerapan model percontohan otonomi daerah merupakan langkah yang bijaksana. Apakah otonomi yang diberlakukan betul-betul membawa manfaat positif ketimbang mekanisme yang telah berlangsung sekarang hal ini memang butuh waktu untuk mengevaluasi, minimal 3 tahun atau bahkan satu Pelita. Mekanisme evaluasi juga harus jelas dan transparan. Siapa evaluatornya? Apakah pemerintah sendiri ataukah institusi lain, misalnya, perguruan tinggi -- karena ini sama-

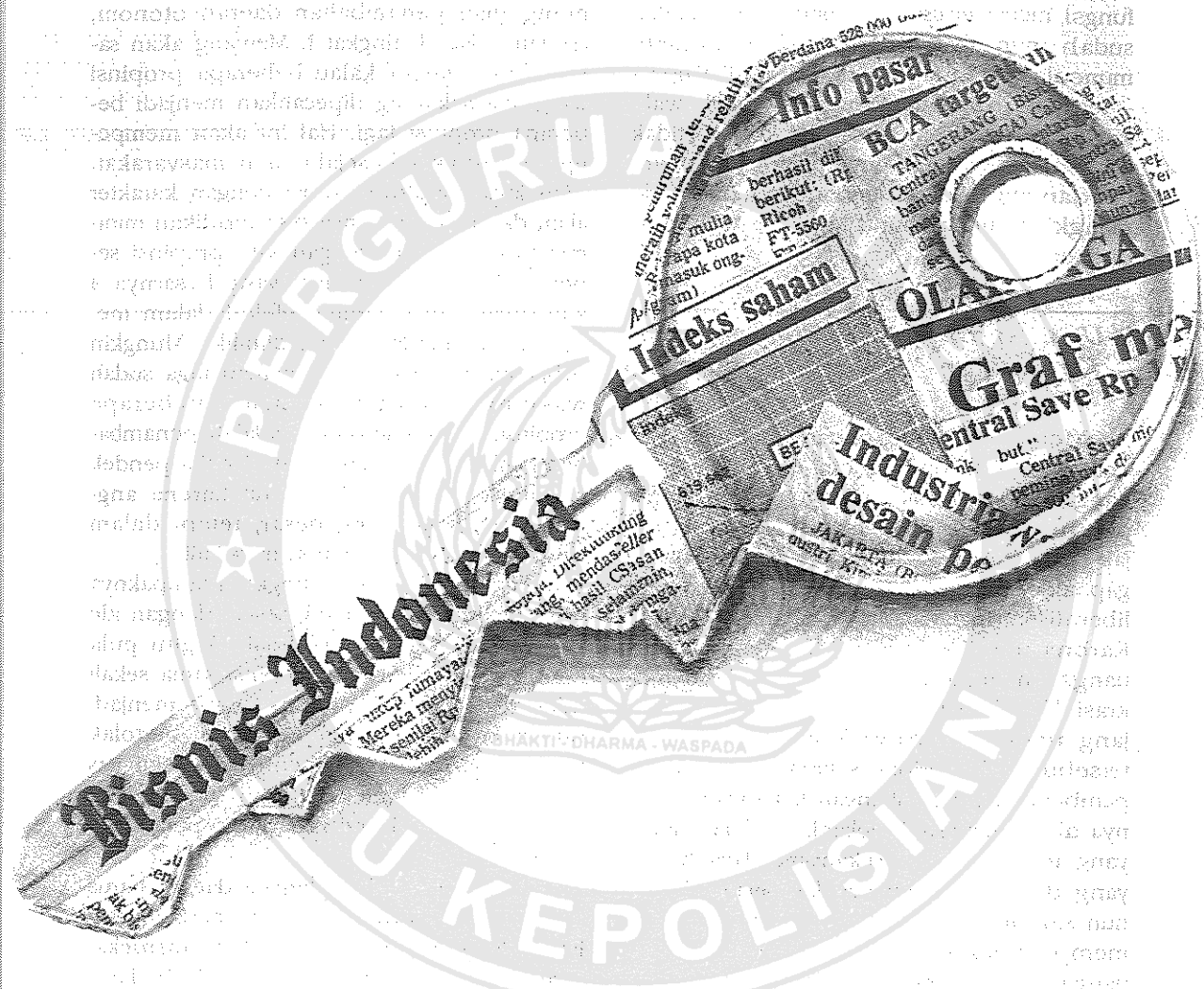
cam studi eksperimentasi.

Sifat otonomi, sebaiknya terkendali. Pengendalinya adalah komitmen pada negara kesatuan dan pembinaan teritorial ABRI. Dua pengendalian inilah kunci sangat utama. Justeru sudah lama berkembang pemikiran kemungkinan penambahan daerah otonom, terutama daerah tingkat I. Memang akan sangat lebih efektif kalau beberapa propinsi yang ada sekarang dipecahkan menjadi beberapa propinsi lagi. Hal ini akan mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat. Irian Jaya, misalnya, sesuai dengan karakter alam dan masyarakatnya bisa dijadikan minimal tiga propinsi. Dengan satu propinsi seperti sekarang, Irian Jaya, yang besarnya 4 kali pulau Jawa, kurang efektif dalam mengelola sumberdaya yang dimiliki. Mungkin beberapa propinsi di Kalimantan juga sudah waktunya dipecah menjadi beberapa propinsi. Konsekuensinya adalah penambahan jumlah kabupaten. Untuk jangka pendek keputusan itu mungkin berat karena anggaran finansial yang besar, tetapi dalam jangka panjang akan lain sama sekali.

Penghapusan daerah tingkat I tampaknya tidak realistis karena tidak sesuai dengan ide otonomi dari segi organisasi. Begitu pula dengan satu pulau satu propinsi sama sekali tidak realistis. Satu propinsi harus menjadi satu wilayah pembangunan. Akan bertolak belakang dengan ide efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan sebagai citra desentralisasi di daerah kalau satu pulau satu propinsi.

Pemahaman bahwa kepala daerah harus putera daerah yang selama ini berkembang layak dikurangi. Sudah 50 tahun merdeka, tetapi kalau pemahaman kita masih berkisar putera daerah harus menjadi pejabat di daerah tentu tidak relevan lagi. Pembinaan teritorial yang dilakukan angkatan bersenjata sudah sangat berhasil. Apakah saya sebagai putera daerah harus menjadi yang paling tahu dengan masalah NTB daripada seorang perwira ABRI yang sudah lama menetap dan *full-time* di situ? Saya menolak konsep yang mengatakan, bahwa pejabat daerah harus putera daerah. Sekali lagi, tidak ada artinya 50 tahun kemerdekaan kalau pemahaman tersebut tidak berubah. ●

# Kunci Informasi Pengambil Keputusan



**Bisnis Indonesia** memberikan pada  
Anda informasi bisnis, keuangan, pasar modal  
dan lainnya, dengan lengkap dan akurat.

Wisma Bisnis Indonesia Lantai 5 & 6  
Jl. S. Parman Kav. 12  
Jakarta 11410  
Telp (021) 5304016, 5304017, 5304019  
5305864, 5305888 ext. 201 - 208  
Fax (021) 5305868