

MENCARIBENTUK OTONOMI DAERAH DAN UPAYA MEMACU PEMBANGUNAN REGIONAL DI MASA DEPAN

Johanes Fernandez



Johanes Fernandez adalah staf pengajar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Politik serta Pascasarjana Universitas Indonesia dan merupakan staf peneliti di Pusat Antar Universitas bidang Ilmu-ilmu Sosial Universitas Indonesia. Pada tahun 1986 meraih gelar SOrjana dari Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia, serta pada tahun 1989 meraih gelar MUP dari Department of Urban and-Regional Planning dari Universitas of Illinois. Sejak tahun 1985 sering mengikuti berbagai penelitian, baik di dalam maupun di luar lingkungan Universitas Indonesia.

Pendahuluan

BERDISKUSI tentang otonomi daerah, kita tidak dapat memisahkannya dari pembagian kewenangan dan wilayah di dalam suatu negara. Penyerahan otonomi daerah memiliki perbedaan antara satu negara dengan negara yang lain, Pembagian kewenangan yang dianut oleh negara kesatuan akan jauh berbeda dengan negara federasi atau serikat. Dalam negara kesatuan otonomi tidak dapat diartikan dengan kebebasan dari satu daerah tertentu untuk melaksanakan fungsi pemerintahannya sesuai dengan kehendaknya tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan. Konflik kepentingan antara melaksanakan fungsi otonomi dengan mempertahankan kesatuan bangsa sering terjadi di mana pun terutama di negara-negara sedang berkembang. Namun perkembangan baru di Eropa Timur dan Uni Soviet membuktikan bahwa persoalan otonomi masih saja relevan untuk dibahas saat ini dan tidak lagi terbatas pada negara-

negara baru merdeka. Yang menjadi pertanyaan besar adalah 'sejauh manakah otonomi relatif sebuah daerah/propinsi atau negara bagian dapat diberikan agar daerah/propinsi tersebut masih dapat menjalankan fungsi pemerintahannya namun tetap menjaga keutuhan persatuan negara atau bangsa?

Tentu saja tidak ada satu rumusan yang tegas untuk memecahkan persoalan tersebut. Hampir dapat dipastikan setiap negara memiliki pertimbangan ekonomi, sosial, politik dan keamanannya sendiri-sendiri untuk menjawab pertanyaan tersebut. Pertimbangan geopolitik dan kepentingan ekonomi yang didasarkan pada pengelompokan etnik sering mendominasi keputusan untuk memberikan otonomi kepada propinsi/daerah atau negara bagian. Bahkan tidak jarang desakan untuk mendesentralisasikan kekuasaan semakin kuat setelah terjadinya tekanan-tekanan politik dari kelompok-kelompok tertentu.

Pembangunan ekonomi suatu negara me-

mang tidak dapat dipisahkan dari pembangunan politiknya. Bahkan terdapat perdebatan yang tak pernah terselesaikan mengenai mana yang lebih dahulu diprioritaskan agar suatu bangsa dapat menjadi lebih sejahtera, pembangunan politikkah atau pembangunan ekonomi. Demikian pula dengan konsep otonomi daerah, meskipun tampaknya sederhana tetapi mengandung arti yang demikian kompleks karena di dalamnya terkandung makna pendewasaan politik rakyat lokal (dapat diartikan pula sebagai demokratisasi) dan sekaligus makna proses mensejahterakan rakyat (dalam artian kemakmuran ekonomi). Namun tidak jarang pemberian otonomi terlalu ditekankan pada arti politiknya karena memang otonomi tidak akan berkembang bila tidak disertakan kekuasaan untuk menentukan nasib sendiri. Dengan demikian jelaslah bahwa otonomi daerah merupakan suatu yang dilematis dalam negara kesatuan.

Dalam perkembangan otonomi daerah di Indonesia akan dapat diperoleh gambaran betapa pasang surut otonomi tersebut sering membawa masalah fragmentasi dan fanatisme kedaerahan. Pelajaran yang dapat dipetik dari pemberontakan PRRI dan Permesta atau pun Gerakan Aceh Merdeka atau Organisasi Papua Merdeka adalah bahwa upaya pemisahan diri tersebut tidak dapat dilepaskan dari adanya rasa tidak adil atas pembagian hasil sumber-sumber ekonomi nasional kepada daerah-daerah. Pembangunan ekonomi nasional memang harus tetap memperhatikan masalah pemerataan baik secara sektoral maupun regional. Namun tidak dapat dipungkiri pula ukuran "sudah merata" dan "tidak merata" menjadi sangat relatif tergantung dari perspektif mana hal tersebut ditinjau. Dari satu sisi, misalnya, pemerintah pusat bisa saja menganggap penyebaran hasil-hasil pembangunan ekonomi sudah merata, namun dari sisi lain pemerintah daerah tertentu menganggap bahwa sumber-sumber daerahnya yang tersedot ke pusat jauh lebih besar daripada

hasil-hasil pembangunan yang dikembalikan ke daerah tersebut. Perbedaan perspektif ini memang dirasakan makin lama sudah semakin berkurang setelah hampir dua puluh lima tahun Orde Baru melancarkan program pembangunan ekonominya. Meskipun demikian hal tersebut tidaklah dapat dihapuskan sama sekali selama makna otonomi daerah tidak memberikan kesempatan yang memadai bagi daerah untuk meyakinkannya.

Setelah lebih dari empat puluh lima tahun merdeka, otonomi daerah di Indonesia masih relevan untuk didiskusikan kembali. Namun masih ada beberapa konsepsi tentang otonomi yang perlu dikaji kembali sehubungan dengan upaya mengoptimalkan sumber-sumber nasional untuk pembangunan regional di masa depan. Ada beberapa pertimbangan yang menjadi alasan perihnya mendiskusikan kembali otonomi daerah. *Pertama*, ketahanan ideologi dan stabilitas keamanan di Indonesia saat ini relatif sudah lebih baik daripada masa sebelum dan awal Orde Baru, terutama sekali dalam dua dasawarsa terakhir ini. *Kedua*, kondisi ekonomi nasional Orde Baru sudah melampaui masa "anugerah minyak" yang memberikan sumber devisa negara yang demikian besar sehingga mampu membiayai pembangunan daerah secara merata. *Ketiga*, ketatnya kebijakan keuangan akhir-akhir ini karena semakin mahal mencari sumber pinjaman luar negeri mendorong kita untuk mempertajam prioritas pembangunan, baik pembangunan yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Mencari Ukuran Otonomi

Ada beberapa faktor yang dapat dijadikan tolok ukur otonomi suatu daerah, meskipun hal itu tidak selalu benar karena terdapat perbedaan interpretasi dari satu sistem pemerintahan dengan sistem pemerintahan lainnya. Bahkan lebih jauh lagi, terdapat kesukaran mengukur otonomi dalam kon-

teks polarisasi "sentralisasi" dan "desentralisasi" pemerintahan karena tidak adanya satu "kontinum" yang jelas dan yang dapat dijadikan ukuran pasti kedua dikotomi (Fesler, 1975). Selain itu, kewenangan merupakan fakta sosial yang kompleks dan sekaligus sukar diukur cara membaginya, apalagi hanya mengamati dalam satu periode tertentu terhadap satu negara saja. Lepas dari segala kesulitan tersebut, mengidentifikasi ukuran otonomi melalui proses desentralisasi kewenangan merupakan suatu upaya yang sangat penting dan berharga dalam rangka meninjau kembali seberapa besar perhatian yang diberikan untuk menunjang proses "pendewasaan" pemerintah daerah.

Upaya mencari faktor-faktor pengukur tingkat otonomi suatu pemerintahan di daerah telah lama dilakukan. Salah satunya adalah pengukuran oleh Smith yang menggunakan berbagai variabel sebagai tolok ukur otonomi (Smith, 1979). Smith menyorot tidak kurang dari delapan variabel yang meliputi: (1) fungsi/tugas pemerintahan; (2) kemampuan pemungutan pajak daerah; (3) bidang tugas administratif; (4) Jumlah pelimpahan wewenang; (5) besarnya anggaran belanja; (6) wilayah; (7) ketergantungan keuangan; dan (8) personil. Namun kategori tersebut terlalu kompleks, di bawah ini disajikan oleh penulis penyederhanaan tolok ukur otonomi yang membatasi pembahasan pada tiga segi, yaitu: institusional, keuangan dan aparatur di daerah.

Pertama, otonomi dapat diukur dari tugas atau fungsi managerial yang menjadi tanggung jawab tiap tingkatan pemerintahan. Pembagian tugas atau fungsi managerial dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melibatkan tiga hal pokok yang berkaitan dengan aspek pembangunan daerah (Hilhorst, 1980). (1) Tingkat kewenangan untuk merencanakan produksi barang dan jasa; (2) tingkat kewenangan untuk mengawasi dampak dari produksi barang dan jasa; (3) kemampuan untuk mendorong pembangunan daerah sesuai dengan sumber-sumber

yang tersedia. Setiap tingkatan pemerintahan sesuai dengan ruang lingkup kewenangannya dapat menentukan prioritas kebijakan yang memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat di wilayah yurisdiksi masing-masing. Seandainya pemerintah pusat sudah menetapkan sasaran pembangunan secara garis besar, maka pemerintah daerah dapat merencanakan, melaksanakan dan membiayai kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan sasaran tersebut. Namun seberapa besar keleluasaan daerah memanfaatkan kewenangannya dapat ditelusuri dari seberapa besar pula campur tangan manajerial pemerintah pusat dalam kegiatan-kegiatan tersebut.

Kedua, besar atau kecilnya otonomi dapat ditinjau dari segi pembiayaan atau keuangan dalam rangka pembangunan daerah. Kewenangan mencari dan mendistribusikan sumber-sumber keuangan daerah dapat dijadikan tolok ukur yang sah untuk melihat tingkat keleluasaan pemerintah daerah menjalankan otonominya. Keterbatasan sumber pembiayaan pembangunan di daerah sering menjadi kendala besar bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya masing-masing. Semakin terbatasnya sumber pendapatan asli daerah semakin kecil pula otonomi yang dapat dijalankan oleh pemerintah daerah. Meskipun pemerintah pusat dapat memberikan subsidi atau bantuan kepada pemerintah daerah untuk pembangunan di daerah, namun karena sifat dari bantuan tersebut melekat pada batasan penggunaan dana tersebut yang sudah ditentukan sebelumnya oleh pemerintah pusat. Selain itu, ketergantungan yang semakin besar pada bantuan pemerintah pusat akan mengurangi arti otonomi yang dimiliki daerah

1

Terdapat tiga hal penting dalam mengukur otonomi yang berkaitan dengan upaya meningkatkan swadana dari pemerintah daerah. Hal-hal tersebut mencakup: (1) kewenangan untuk memungut pajak sebagai sumber pendapatan asli daerah; (2) perumusan anggaran belanja daerah yang sesuai

dengari prioritas kebutuhan daerah; (3) tingkat ketergantungan dana pemerintah daerah pada bantuan dari pemerintah pusat. Ketiga hal ini merupakan indikator penting di masa mendatang yang dapat dijadikan pendorong kemandirian daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Meningkatnya kemandirian daerah dalam mengurus rumah tangga sendiri tidak berarti mengurangi pengaruh pemerintah pusat, melainkan justru akan membantu meringankan beban biaya pembangunan yang harus disediakan oleh pemerintah pusat. Penataan kembali penindang-undangan tentang keuangan daerah merupakan hal yang perlu segera diselesaikan karena beban pembiayaan pembangunan daerah di masa yang akan datang tidak dapat lagi terlalu mengandalkan bantuan dari pemerintah pusat.

Ketiga, kemampuan melaksanakan otonomi baik secara manajerial maupun keuangan tidak dapat mengabaikan pentingnya kemampuan aparat pemerintah daerah sendiri. Dalam diskusi mengenai masalah organisasi sering diasumsikan bahwa semakin besar pengendalian atas pemilihan (seleksi) pegawai oleh pusat semakin kecil otonomi yang dimiliki daerah yang bersangkutan. Namun ada pula ukuran yang meninjau seberapa besar peranan dari wakil daerah dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan daerah sendiri. Alternatif lain untuk melihat otonomi dari perspektif personel adalah melihat rasio antara pegawai pemerintah pusat yang bekerja di daerah tertentu dengan pegawai daerah sendiri (Stephens, 1974). Dengan menggunakan teknik *labor intensity ratio*, Stephens mencoba menyusun kategorisasi otonomi dari pemerintah daerah.

Peningkatan kemampuan aparat pemerintahan daerah sudah pula menjadi kebutuhan yang penting dalam memperkuat manajemen di tingkat lokal karena hal itu berkaitan dengan upaya peningkatan otonomi daerah (Cochrane, 1983). Dengan semakin ketatnya kompetisi di segala bidang pada masa yang

akan datang, maka dibutuhkan kemampuan dan keterampilan aparat daerah yang dapat diandalkan untuk mencari peluang dan penajaman prioritas pembangunan.

Otonomi Manajerial

Berdasarkan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah menganut tiga asas, yakni desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dengan demikian tugas-tugas pemerintahan di daerah harus dapat dibagi habis sesuai ketiga asas tersebut. Namun dalam pelaksanaannya terdapat beberapa kendala terutama bagi daerah tingkat II untuk menjalankan tugas-tugas berdasarkan asas desentralisasi. Dalam menjalankan hak otonomi, setiap daerah dapat saja melaksanakan prioritas kegiatannya, namun harus mampu membiayai sendiri kegiatan tersebut. Masalahnya bagian terbesar dari penerimaan pemerintahan daerah justru datang dari subsidi dan bantuan dari pemerintah atasannya. Di samping itu, pembagian fungsi pemerintahan antara pusat dengan daerah masih terdapat kesulitan untuk membagi habis, karena adanya hambatan dalam mendanai kegiatan yang dapat memilah-milah semua kegiatan pemerintahan di daerah secara tegas.

Masalah-masalah ini sering menjadi hambatan yang serius dalam kajian mengenai otonomi daerah di Indonesia. Itulah sebabnya pembenahan semua perangkat institusional pemerintahan di daerah perlu segera dilakukan karena perubahan-perubahan terjadi di dunia dan masyarakat kita sendiri sudah sedemikian cepatnya. Tuntutan akan pelayanan yang lebih baik, pembangunan daerah yang lebih merata, serta tumbuhnya persaingan dari sektor swasta sendiri memaksa institusi pemerintahan untuk ikut mempertanggungjawabkannya secara cermat. Tidak dapat disangkal lagi rantai birokrasi dalam pelaksanaan tugas pembangunan sudah se-

Wajarnya disederhanakan sehingga dapat dioptimalisasikan sumber-sumber yang semaksimalterbatas.

Desentralisasi sering diharapkan dapat menyingkat dan mengurangi hambatan dalam saluran birokrasi dan komunikasi antara pelaksana operasional dengan perencana nasional di tingkat pusat (Rondinelli, 1983). Bahkan desentralisasi sering diakui sebagai cara mengelola pembangunan ekonomi nasional menjadi lebih efisien. Secara teoretis, desentralisasi seyogianya memberikan kewenangan deskrresi yang lebih luas kepada para "manajer" di tingkat lokal sehingga dapat memutuskan rantai hierarkhi yang panjang (Rondinelli, 1981). Sehingga pada dasarnya tujuan pemberian otonomi melalui proses desentralisasi adalah suatu cara menciptakan mobilisasi dukungan bagi kebijakan pembangunan nasional sampai ke pemerintahan tingkat lokal.

Dukungan atau partisipasi dalam perencanaan dan manajemen pembangunan di-nilai akan meningkat apabila kesempatan berpartisipasi dalam perencanaan dan keputusan diberikan pula kepada berbagai daerah yang berbeda karakteristiknya. Tentu saja hal tersebut sekaligus akan meningkatkan sumbangan yang besar dalam mempertahankan stabilitas keamanan dan politik. Sejumlah asumsi menyatakan bahwa alokasi sumber-sumber nasional cenderung merata apabila partisipasi dari berbagai kelompok politik, agama, suku bangsa, dan sosial lainnya diberikan dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan pembangunan nasional (Uphoff and Esman, 1974; Montgomery dan Esman/1982).

Tak dapat dipungkiri bahwa efisiensi akan meningkat apabila tugas-tugas pembangunan yang rutin dan sering berulang-ulang diserahkan kepada aparat pemerintah daerah dan sebaliknya aparat pusat diserahi tugas untuk merencanakan dan memantau kegiatan yang sungguh membutuhkan kebijakan dari pusat. Bahkan kegiatan yang membutuhkan koordinasi partisipasi dari

berbagai instansi pelaksana akan lebih efektif • bila dilaksanakan oleh unit manajemen di tingkat lokal.

Meskipun tak banyak penelitian yang mengungkapkan faktor-faktor pendorong bagi perlunya otonomi manajerial bagi pemerintah daerah, tetapi terdapat indikasi bahwa sejumlah prakondisi dapat memberikan peluang tumbuhnya otonomi manajerial di negara berkembang (Vieira, 1967). Prakondisi yang memungkinkan tumbuhnya otonomi manajerial meliputi:

- (a)Usia dari negara atau bangsa. Bangsa yang sudah memiliki pemerintahan yang mantap cenderung akan memberikan otonomi yang lebih besar kepada pemerintahan lokal dibandingkan dengan pemerintahan yang belum stabil. Hal ini mudah dipaharrii karena pada masa pembentukan negara-bangsa (*nation building*) pemberian otonomi yang lebih besar kepada daerah-daerah justru akan merongrong kewibawaan pemerintahan pusat. Bahkan sebaliknya, pada usia yang muda dari suatu negara cHbutuhkan penetrasi yang kuat dari pemerintah pusat untuk memperoleh keabsahan dari seluruh lapisan masyarakat. Semakin lama suatu negara terbentuk sudah menjadi bukti sudah semakin kokoh pula integrasi nasional sehingga masalah desentralisasi dapat lebih jauh untuk memperoleh dukungan dari pemerintah lokal.
- (b)Ukuran dari Gross National Product (GNP). Meskipun angka GNP bukanlah satu-satunya indikator dari kemakmuran suatu bangsa, namun sudah diterima luas bahwa angka-angka tersebut dapat mewakili tingkat keberhasilan dari pembangunan ekonomi suatu .negara. Itulah sebabnya negara yang memiliki nilai GNP tinggi diindikasikan cenderung lebih desentralistis daripada negara-negara miskin. Memang sukar mencari hubungan yang jelas mengenai tingkat kemakmuran dan penyerahan otonomi. Salah satu dari berbagai alasan yang masih

meningkatnya kemakmuran maka semakin beragam kegiatan masyarakat, sehingga semakin besar pula perhatian pada pentingnya efisiensi dan efektivitas kerja. Dalam mengejar efisiensi, efektivitas, dan meningkatkan produktivitas maka dirasa perlu untuk mendesentralisasi berbagai kegiatan kepada unit-unit kerja yang lebih kecil. Pengendalian mutu dan produktivitas akan lebih baik lagi apabila unit kerja relatif kecil dan mudah dipantau hasilnya.

(c) Kondisi sistem komunikasi. Negara-negara yang memiliki sistem jaringan komunikasi yang luas dan canggih cenderung akan lebih desentralistik daripada negara-negara yang belum baik sistem komunikasinya. Termasuk dalam prakondisi ini adalah keberadaan sistem kontrol sosial melalui media massa yang mampu membebaskan informasi timbal balik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Selain itu, sistem komunikasi tidak dapat dipisahkan dari sistem transportasi yang tersedia. Sistem jaringan komunikasi dengan transportasi akan sangat membantu penyebaran informasi atau distribusi barang dan jasa. Jaringan komunikasi yang terdampak tentu akan mendukung sistem pemantauan pemerintah pusat terhadap unit-unit kerja di tingkat lokal.

(d) Tingkat industrialisasi. Otonomi manajerial akan lebih besar diberikan kepada unit kerja di daerah pada negara-negara yang struktur ekonominya tidak lagi mengandalkan sektor pertanian. Masyarakat industri bercirikan semakin ketatnya persaingan, semakin luasnya jaringan dan kuatnya arus informasi, semakin cepatnya perubahan pasar dan semakin kompleksnya jaringan distribusi. Keadaan semacam ini tentunya mendorong semakin perlunya otonomi manajerial kepada unit kegiatan di daerah sehingga semakin cepat unit-unit tersebut mengan-

tisipasi perubahan yang terjadi semakin besar pula peluang bisnis yang dapat diperoleh. Hal ini tentu tidak hanya berlaku pada sektor swasta melainkan mempengaruhi pula sistem kerja sektor pemerintahan. Sektor pelayanan masyarakat tentunya sangat peka terhadap perubahan sosial akibat dampak dari industrialisasi yang pada gilirannya mendorong terbentuknya lembaga-lembaga pelayanan masyarakat milik pemerintah yang relatif lebih otonom. Pada tahap industrialisasi, otonomi manajerial bagi beberapa bidang pelayanan masyarakat sudah merupakan tuntutan yang mendasak agar kualitas dan kecepatan pelayanan tidak lagi mendapat kendala dari struktur birokrasi yang berbelit-belit.

(e) Jumlah pemerintah daerah. Keadaan geografis suatu negara yang luas dan menyebar serta heterogen cenderung mendorong terbentuknya pemerintahan lokal yang lebih banyak. Indonesia, misalnya, memiliki ribuan pulau yang menyebar dan dihuni oleh beragam kelompok etnik, perlu pembagian pemerintahan daerah yang lebih kompleks dibandingkan dengan negara-negara berkembang lainnya. Dengan 27 provinsi/daerah tingkat I dan lebih dari 270 kabupaten/daerah tingkat II dan kotamadya, Indonesia memiliki keunikan sistem pemerintahan yang tidak dapat dibandingkan dengan negara manapun. Jumlah unit pemerintahan lokal yang demikian banyak akan membutuhkan perhatian dan dana yang sangat besar apabila desentralisasi kewenangan kepada daerah tidak diberikan. Namun sebaliknya, tidak berarti pula bahwa pemberian otonomi kepada daerah serta merta akan mempercepat proses pembangunan di daerah karena pertimbangan integritas nasional dalam masyarakat yang heterogen seperti Indonesia masih menjadi prioritas utama demi menjaga kesatuan dan persatuan bangsa. Suatu kebijakan pemberian otonomi manajerial

harus mempertimbangkan dua hal seka-ligus di satu pihak tetap memperta-hankan integritas nasional, sementara di pihak lain menjamin efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pembangunan.

Otonomi dalam Fembiayaan

Suatu hubungan keuangan antara pemerin-tah pusat dan daerah dikatakan ideal apabila sumber pendapatan asli daerah (PAD) me-nyumbang bagian terbesar dari seluruh pendapatan daerah dibandingkan dengan sub-sidi/bantuan, opsen pajak atau sumber lain-nya. Dengan proporsi semacam ini daerah akan lebih leluasa melaksanakan kegiatan-nya dalam rangka menjalankan hak oto-nominya. Namun dalam kenyataannya jum-lah pendapatan asli daerah terlalu kecil sementara biaya penyelenggaraan pemerin-tahan di daerah demikian besar. Pemerintah pusat dengan segala kewenangannya relatif lebih mudah mehgumpulkan pajak, sementara pemerintah daerah mengalami kesukar-an dalam mengumpulkan sumber-sumber penerimaannya karena keterbatasan politik dan administratif. Dilema yang dialami oleh pemerintah daerah adalah bahwa hanya sedikit kesempatan untuk mencukupi pe-nenerimaannya, sedangkan semakin besar ke-butuhannya atau semakin besar tanggung jawab sosialnya. Tak ada pilihan lain kecuali memberikan kesempatan yang lebih luwes kepada pemerintah lokal untuk meningkat-kan sumber pendapatan asli daerahnya.

Terdapat as urns i bahwa apabila kurang dari 20% dari seluruh penerimaan pemerintah daerah berasal dari pendapatan asli daerahnya maka keputusan-keputusan di tingkat lokal akan didominasi oleh pemerintah pusat yang pada gilirannya mengurangi kredibilitas dan otonomi pemerintah daerah (Cochrane, 1983). Hal ini dapat di pa ha mi karena sumber pendapatan asli daerah me-rupakan tulartg punggung pembiayaan bagi daerah yang hendak melaksanakan hak oto-nominya. Namun dalam kenyataannya, se-

bagian besar dart pemerintah daerah di Indonesia, terutama daerah tingkat II, masih mengandalkan bantuan dan subs id i pemerintah pusat, Bila kita tinjau sektor penerimaan dari sejumlah daerah tingkat II, maka akan tampak bahwa bagian pendapatan asli daerah (PAD) masih relatif kecil diban-dingkan dengan subs id i ataupun bantuan dari pemerintah atasan (pusat dan daerah tingkat I). Untuk mengembalikan proporsi PAD terhadap subs id i pusat masih dibu-tuhkan waktu panjang karena sampai saat ini keberlakuan UU No. 32 tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dengan daerah masih mengambang. Undang-undang tersebut belum pernah dicabut tapi sudah tidak sesuai lag! dengan tuntutan pembangunan, sementara UU pengganti belum ada. Hambatan semacam itu mendorong, perlunya segera diupayakan penggalan sumber pendapatan asli daerah untuk me-ningkatkan penerimaannya.

Pada dasarnya pemerintah daerah di Indonesia memperoleh empat sumber penerimaan yang dimungkinkan oleh perundang-undangan. *Pertama*, sumber pendapatan asli daerah yang diperoleh dari berbagai sumber perpajakan daerah. Sebagai contoh daerah tingkat I dapat menarik pajak kendaraan bermotor, pajak bea balik nama kendaraan bermotor, pajak rumah tangga, pajak jalarg pajak rumah jagal, dan pajak reklame/iklan. Sementara daerah tingkat II, misalnya dapat memungut pajak radio, pajak rumah makan dan penginapan/pajak pembangunan I, dan pajak anjing. Terdapat beberapa syarat untuk menetapkan pajak daerah (Hariri Hady, 1981):

- 1) Pajak daerah tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat.
- 2) Biaya administrasi pemungutannya relatif rendah.
- 3) Pajak daerah Hdak mempengaruhi sist ern perpajakan pusat.
- 4) Pajak daerah bersifat sederhana dan objek pajaknyajelas.

- 5) Beban pajak daerah relatif harus seimbang dengan perbedaan tarif antardaerah * tidak besar.
- 6) Pajak daerah tidak terpengaruh oleh *business cycle*.
- 7) Sama seperti pajak pemerintah pusat, pajak daerah memiliki fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi.

Selain penerimaan dari pajak, pemerintah juga dapat memperoleh pungutan dari retribusi. Retribusi parkir, sampah, dan pasar, misalnya, merupakan sumber pemastikan daerah yang cukup besar. Berbeda dengan pajak, pungutan retribusi harus disertai imbalan pelayanan dari pemerintah daerah. Hal inilah yang membedakan antara pajak dengan retribusi. Dengan semakin beragamnya jenis pelayanan oleh pemerintah daerah maka tidak tertutup kemungkinan semakin/ besar pula penerimaan dari retribusi daerah ini. Untuk menggali potensi pelayanan yang dapat ditarik retribusi Pemerintah daerah perlu meningkatkan kualitas pelayanannya. Bagi daerah-daerah perkotaan, peningkatan pelayanan parkir merupakan potensi yang sangat besar. Namun masih terdapat beberapa hambatan dalam pengelolaan bidang pelayanan ini karena masih lemahnya manajemen untuk mengelola hal ini. Di masa depan retribusi daerah ini bisa jadi akan sangat besar peranannya dalam pembangunan daerah.

Kedua, penerimaan dari opsen pajak atau bagi hasil pajak. Contoh yang khas adalah penerapan bagi hasil Pajak Bumi dan Bangunan. Meskipun kebijakan atas pajak bumi dan bangunan bukan wewenang daerah/ tetapi peningkatan hasil dari pajak ini sangat bergantung pada keuletan aparat daerah, khususnya dinas pendapatan daerah untuk mencari objek pajak secara cermat, Keuntungan sistem opsen atau bagi hasil pajak adalah bahwa daerah tidak perlu membayar biaya pemungutannya, namun kerugiannya akan menimbulkan perbedaan penerimaan

antardaerah kaya dengan daerah miskin. Mungkin kemudian perlu dipertimbangkan diversifikasi opsen antara daerah miskin dengan daerah kaya untuk mengurangi perbedaan semacam ini.

Ketiga, sumber penerimaan daerah yang sangat dominan sampai saat ini adalah subsidi dan bantuan dari pemerintah pusat. Hal inilah yang melemahkan proses otonomi daerah di Indonesia. Bantuan Ipres Dati I dan Dati II yang menganut sistem *unspecified grant* atau *block grant* meskipun memberikan peluang bagi otonomi dalam pengertian *bottom-up planning*, tetapi, masih mengandung beberapa kelemahan karena masih terlalu ketatnya ketentuan-ketentuan pelaksanaannya (Fernandez, 1986). Selain bantuan *block grant* terdapat pula paket-paket bantuan *specified grant* yang semua perencanaan dan pembiayaan ditentukan oleh pemerintah pusat sedangkan pemerintah daerah hanya melaksanakannya saja. Bantuan yang termasuk *specified grant* ini adalah Inpres Kesehatan, Inpres Pasar, Inpres Sekolah Dasar, dan Inpres Jalan. Selain itu jumlah dari bantuan tersebut tidak dapat diantisipasi jumlahnya oleh pemerintah daerah.

Keempat, penerimaan dari perusahaan daerah juga merupakan bidang yang potensial untuk dikembangkan sesuai dengan asas desentralisasi. Pemerintah daerah seyogianya dapat mendirikan perusahaan-perusahaan daerah yang dapat memberikan keuntungan finansial bagi daerah di samping peran pelayanan sosialnya. Jenis perusahaan daerah yang dapat dikembangkan mencakup perusahaan air minum, perusahaan pengelola sampah, perusahaan daerah pengelola pasar, dan perusahaan daerah pengelola parkir. Bahkan bila memungkinkan mendirikan perusahaan daerah pengelola jaringan saluran dalam kota dan juga perusahaan daerah angkutan kota (termasuk kereta api dan bis kota). Kegiatan perusahaan daerah dapat beragam, sesuai dengan kebutuhan daerah, khususnya perkotaan.

Kelima, penerimaan dari pinjaman da-

erah. Penerimaan ini dimungkinkan sejauh menyangkut investasi relatif besar dan me-miliki sifat *cost recovery*. Bahkan praktek pemerintahan daerah di negara industri tidak hanya mengenal pinjaman tetapi me-nerbitkan sertifikat saham yang dijual kepada umum (Sbragia, 1986). Sertifikat semacam ini biasanya akan membantu meringankan beban biaya yang besar. *Municipal bond* dijual melalui pialang dan bank-bank yang tersebar di seluruh negara dan tidak bersifat terpusat di pasar bursa.

Sejauh ini di Indonesia, belum banyak daerah yang melakukan pinjaman untuk proyek pembangunan yang menguntungkan sehingga dapat mengembalikan pinjaman dan bunganya. Apakah hal ini dikarenakan ketidak-tahuan atautkah ketidak-beranian dari pemerintah daerah untuk mengambil risiko? BUA hal ini disebabkan oleh ketidak-beranian pemerintah daerah untuk mengambil risiko berarti pemerintah daerah belum sepenuhnya siap melaksanakan hak otonominya. Otonomi juga dapat diartikan keberanian mengambil keputusan yang me-libatkan tanggung jawab politis dan sosial. Bahkan bila perlu pemerintah daerah men-carikardana dari pinjaman komersial dalam negeri untuk membiayai kegiatan pembangunan yang memiliki *multiplier effect* yang dapat menggerakkan roda perekonomian daerah. Dengan cara pinjaman ini pemerintah daerah dapat menggunakan hak otonominya untuk membiayai prioritas pembangunan di daerahnya masing-masing. Proyek pengelolaan limbah industri ataupun pengolahan daur ulang sampah merupakan salah satu dari berbagai kemungkinan investasi yang dapat dilakukan pemerintah daerah yang hasilnya dapat dinikmati masyarakat sekaligus menambah penerimaan daerah. Di masa depan pembangunan proyek-proyek yang memiliki prospek menguntungkan masyarakat daerah sudah seharusnya diberikan prioritas untuk dikelola oleh pemerintah daerah atau oleh perusahaan daerah yang ditunjuk.

Otonomi di Bidang Personalia

Memperoleh satu ukuran yang pasti mengenai besarnya otonomi melalui aspek personal memang sukar. Namun ada beberapa asumsi yang membandingkan kekuatan (*magnitude*) dari penetrasi pemerintah pusat dalam urusan rumah tangga daerah. Dengan membandingkan proporsi dari pegawai pusat yang diperbantukan di daerah dengan pegawai daerah sendiri maka akan dapat diperkirakan seberapa besar kekuatan penetrasi dari pusat kepada daerah. Di negara-negara industri maju perbandingan persentase pegawai pemerintah lokal dengan pemerintah pusat di satu wilayah yuridiksi tertentu tampak lebih banyak pegawai pemerintah lokal (Cochrane, 1983).

Meskipun belum ada penelitian yang mendalam mengenai perbandingan kualitas personel pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, tetapi tampak ada gejala bahwa lulusan universitas terbaik enggan untuk bekerja sebagai pegawai pemerintah lokal. Gejala ini akan semakin nyata apabila melihat keadaan personel pemerintah daerah di wilayah yang terpencil. Langkanya tenaga profesional di wilayah terpencil menyebabkan semakin sukarnya proses perekrutan yang didasarkan prioritas daerah. Tenaga profesional di daerah akan sangat dibutuhkan di masa depan mengingat semakin ketatnya persaingan. Dengan tenaga profesional yang berwawasan luas maka pemerintah daerah dapat mengembangkan misi pelayanan masyarakat menjadi lebih berkualitas dan berdaya saing. Tak tertutup kemungkinan di masa depan, seorang pejabat di daerah berperanan sebagai seorang "manajer" dalam dunia bisnis. Bila hal ini

^
Keengganan dari aparat pemerintah pusat untuk menyerahkan urusan

kepada aparat daerah tidak lepas dari pandangan bahwa aparat daerah masih kurang memiliki



ngat profesionalisme atau sering dikatakan kurang mampu. Namun sukar didiiga mana yang menjadi sebab dan mana yang menjadi akibat. Apakah karena, ketidakmampuan aparat daerah sehingga banyak urusan yang mestinya dapat direneanakan dan dilak-sanakan oleh aparat daerah menjadi lamban diserahkan. Ataukah karena penyerahan urusan lamban diberikan mengakibatkan aparat daerah menjadi kurang mampu karena tidak pernah melaksanakan tugas-tugas yang strategis. Kunci pemecahan dari dilema ini hanyalah kemauan politik yang melihat bahwa pembangunan daerah juga bagian dari pembangunan nasional sehingga siapa pun pelaksananya akan memUiki tujuan yang sama. Kemauan politik dan pengaturan pembagian fungsi pemerintah pus at dan daerah merupakan dua hal yang menjadi syarat mutlak suksesnya proses pendewa-saan otonomi daerah.

Penutup

Semakin stabilnya keadaan keamanan dan politik Indonesia menuntut pula semakin besarnya perhatian terhadap proses otonomi. Memasuki era tinggal landas yang diwarnai oleh ketatnya persaingan dan menghadapi era globalisasi di segala bidang, perlu sekali lagi kita menyimak pentingnya desentralisasi kewenangan yang berkonsekuensi pembe-rian otonomi kepada daerah secara lebih cermat. Tuntutan efisiensi, efektivitas, serta tingginya produktivitas kerja menyebabkan otonomi menjadi bagian yang penting dalam agenda diskusi tentang hubungan pemerintah pusat dan daerah. Otonomi dalam artian institutional (fungsi dan wilayah kerja), ke-uangan dan personel perlu dikaji lebih jauh lagi demi tercapainya tujuan nasional.

Namun perubahan ke arah yang lebih baik bagi seluruh bangsa berpulang pada kemauan politik kita sfemua. Seandainya tidak ada suatu tindakan perubahan yang kita lakukan sekarang terhadap otonomi daerah, maka akan semakin besar biaya

sosial yang perlu dikorbankan di masa depart setting dengan tuntutan masyarakat yang terus berubah. Mencari format otonomi daerah yang sesuai dengan kondisi geopolitik dan landasan negara kesatuan merupakan suatu upaya yang menuntut kecer-matan dan kerja keras dari generasi sekarang ini dalam rartgka mempertahankan kesatuan dan persatuan bangsa di masa depart.

Daftar Pustaka

- Cochrane, Glynn (1983). "Policies for Strengthening Local Government - in Developing Countries", *World Bank Staff Working Papers*, No. 582.-Washington, D.C.
- Esman dan Montgomery, (1982). "Administration of Human Development", dalam *Implementing Programs of Human Development* (ed.) P. Knight, Washington D.C. World Bank staff working paper No. 403.
- Femandez, Johannes (1986). Tola Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat II se-lama Pembangunan Lima Tahun Ke-tiga", skripsi sarjana FISIP-UIJakarta.
- Fesler, James W. (1985) "Approaches to the Understanding of Decentralization", *Journal of Politics* vol. 27, him. 536-566.
- Hilhorst, J.G.M. (1981). "On Unresolved Issues in Regional Development Thinking", dalam A. Kuklinski (ed.) *Polarized Development and Regional Policies*. Berlin: Mouton Press.
- Hariri Hady (1981). "Pokok-pokok Pemikiran Pola Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah". Kertas kerja Seminar Keuangan dan Ekonomi Daerah.
- Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis, dan GiShabbir Cheema (1983), "Decentralization in Developing Countries: a Review of Recent Experience", *World Bank Staff Working Papers*, No. 581. Washington, D.C.

____, Dennis A.(1981) "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries". *International Review of Administrative Science* No.4, him. 133-145.

Sbragia, Alberta M. (1986). "Finance Capital and the City", dalam *Cities in Stress: a New Look at the Urban Crisis* (ed.) M. Gottdiener Beverly Hills: Sage Publications.

Smith, Brian C(1979). "The Measurement of Decentralization", *International Review*

of Administrative Sciences, Vol. XLV, him. 214-222.

Stephens, G. (1974). "State Centralization and the Erosion of Local Autonomy", *Journal of Politics*, Vol. 36.

Uphoff and Esman, (1974). *Local Organization for Rural Development in Asia*. Ithaca: " Cornell University Center for International Studies.

Vieira (1967) *Toward a Theory of Decentralization: A Comparative View of forty Five Countries*. Dissertation. University of Southern California, Los Angeles.

