

TRANSFORMASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN REGIONAL DARI SENTRALISASI KE DESENTRALISASI

Lilies Setiartiti
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Abstract

Decentralization is a prior issue in reformation era since 1998, and this spirit has been formalized on Decentralization Act, UU No.22/1999 and UU No.25/1999. But, Indonesia has a big problem to implement it because Indonesia's government and people are not usual with decentralization. Indonesian people usual to operate the centralized system. So, this article will discuss about some problem and alternative solutions in the implementation of decentralized system. Could Indonesia's government and people cooperate to realize transformation of regional development policy from centralization to decentralization?

Key words: decentralization, centralization, regional development

PENDAHULUAN

Sejak pertengahan tahun 1997, perekonomian Indonesia dilanda krisis ekonomi yang ternyata masih berkepanjangan sampai saat ini. Walaupun negara pertama—di Asia Tenggara—yang terkena krisis, Thailand, yang kemudian “menularkan” penyakitnya ke Indonesia, telah sembuh dari krisis, namun Indonesia masih tetap berada dalam ketidakpastian. Pertumbuhan eko-

nomi Indonesia tahun 1999 hanya 0,2% (ADB). Namun demikian, negara Asia lainnya, seperti Korea Selatan dan Malaysia yang juga mengalami krisis, kini sudah mulai bangkit kembali. Korea Selatan sudah tak lagi dalam “perawatan” IMF.

Laju pertumbuhan ekonomi Korea Selatan tahun 1999 sudah mencapai 10,7%, padahal tahun sebelumnya masih -5,8%. Cadangan

devisanya pun naik lebih dari 22 kali lipat. Dari hanya US\$3,5 milyar menjadi US\$ 80 milyar. Malaysia yang sejak awal memilih strateginya untuk menolak bantuan IMF, tumbuh 2,4% pada tahun 1999 dan kini perekonomiannya kembali stabil. Thailand pun sudah lebih dulu normal dengan pertumbuhan meningkat dari -9,4% menjadi 4% pada tahun 1999.

Indonesia sampai saat ini masih belum keluar dari perawatan IMF, walau telah hampir empat tahun dalam perawatan IMF. Perekonomian Indonesia masih tetap tidak bisa lepas dari lembaga keuangan internasional yang fungsi utamanya membantu negara-negara yang mengalami kesulitan dalam neraca pembayaran internasionalnya. Konsekuensinya, "petuah" dan "sikap" IMF pun harus diikuti dan hal ini berimplikasi langsung terhadap perekonomian nasional.

Di tengah situasi ekonomi Indonesia yang masih dalam proses pemulihan tersebut, pemerintah akan memulai proses pelaksanaan otonomi daerah dan menerapkan aturan mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah. Apakah kondisi ini akan menjadi suatu hambatan yang cukup berarti bagi pelaksanaan otonomi daerah, atau justru menjadi faktor pendorong dan pemercepat bagi desentralisasi pembangunan dan hasil-hasilnya?

DESENTRALISASI: SUATU KEHARUSAN

Otonomi daerah merupakan sebuah keharusan bagi Indonesia. Hal ini tidak saja dilatarbelakangi oleh faktor historis, di mana pada masa lalu pembangunan yang sentralistik ternyata tidak mampu menciptakan kemakmuran yang adil dan merata, namun juga merupakan tuntutan zaman. Kebijakan ini merupakan kebijakan yang sejalan dengan kecenderungan negara-negara di dunia yang berupaya menerapkan desentralisasi dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah.

Menurut Anwar Shah (1998), pada abad ke-21 akan terjadi beberapa pergeseran dalam sistem pengelolaan negara di dunia. Pada abad ke-21, sistem pemerintahan akan cenderung berbentuk federal atau confederal. Sistem ini akan memberikan muatan lokal/ daerah yang lebih besar, meskipun tanpa mengesampingkan dampak globalisasi. Partisipasi masyarakat juga akan meningkat sejalan dengan semakin tidak birokratisnya pengelolaan negara. Selanjutnya, akan terjadi persaingan yang ketat di antara berbagai daerah, serta proses-proses pembangunan akan berjalan secara cepat dan terbuka. Dalam kondisi ini keberhasilan dan kegagalan merupakan suatu yang

wajar terjadi. Yang terpenting adalah, bagaimana bangkit kembali seandainya mengalami kegagalan.

Namun demikian, masalah waktu (*timing*) pemerintah untuk menerapkan kebijakan ini nampaknya kurang tepat, karena untuk mengatasi berbagai problem ekonomi saat ini, pemerintah membutuhkan banyak dana. Utang luar negeri yang segera jatuh tempo, pembayaran dana untuk rekapitalisasi dan restrukturisasi perbankan, alokasi untuk program jaring pengaman sosial (JPS), bahkan sampai biaya pengelolaan kegiatan politik dan keamanan, semuanya menuntut tersedianya dana yang besar dan bersifat segera. Padahal, dengan berlakunya Undang-undang No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, sebagian dana yang selama ini dipegang dan dikelola oleh pusat, seperti dari sumber daya alam, harus dialokasikan ke daerah penghasil.

Keluarnya UU Nomor 25/1999 tersebut secara konseptual telah menandai suatu perubahan yang mendasar pada pola kebijakan pembangunan regional di tanah air. Jika UU ini benar-benar bisa diimplementasikan, maka pola pembangunan yang selama ini sangat sentralistik (*top down*), akan beralih ke pola desentralisasi (*bottom-up*). Para ekonom mendukung desentralisasi karena didasarkan pada kerang-

ka pikir efisiensi pengalokasian sumber daya (*allocative efficiency*).

Argumentasinya, keputusan berkenaan dengan anggaran belanja pemerintah yang dibuat suatu oleh tingkatan pemerintah yang lebih tanggap terhadap masyarakat lokal lebih mencerminkan permintaan akan pelayanan lokal, ketimbang keputusan yang dibuat oleh pemerintah pusat (Arsyad, 1999).

ORDE BARU DAN SENTRALISASI PEMBANGUNAN

Pada masa lalu, peranan pemerintah pusat dalam setiap urusan daerah sangat dominan. Dari aspek-aspek yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan hingga pelaksanaannya, khususnya untuk lingkup pekerjaan yang dianggap besar oleh pusat, ditangani oleh Jakarta. Daerah dianggap sebagai ruangan hampa, dan menerima apa saja yang sudah ditentukan oleh pusat.

Negara dikelola secara *top down* dengan konsentrasi dan sentralisasi kekuasaan. Birokrasi pusat yang secara terpusat dan *unipolar* mengatur kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat dengan penyelenggaraan kekuasaan secara otokratis, tanpa adanya demokrasi dan pengawasan politik yang efektif. Dengan semangat yang feodalistik mengartikan kesatuan sama dengan seragam, sehingga me-

uniform-kan kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat (Seda, 1999).

Kebijakan yang serba sentralistik ini juga terjadi dalam hal yang berkaitan dengan masalah keuangan/penganggaran. Pemerintah pusat menguasai hampir semua potensi pendapatan yang gemuk yang ada di daerah, baik dari hasil sumber daya alam maupun dari sektor perpajakan. Akibatnya, uang pun banyak mengalir ke pusat, dan hanya sebagian didistribusikan ke daerah. Berbagai aliran dana dari "bantuan" pusat ke daerah ini merupakan sumber penerimaan yang dominan bagi APBD, baik untuk daerah tingkat I maupun daerah tingkat II. Dengan kondisi seperti ini mau tidak mau ketergantungan anggaran pemerintah daerah pada pemerintah pusat sangat tinggi.

Sebenarnya dalam Undang-undang terdahulu (UU No. 5/ 1974) sudah cukup terbuka untuk menerapkan pola pembangunan yang desentralistik. Namun demikian, implementasinya sangat jauh menyimpang dari aturan perundang-undangan tersebut. Dapat dikatakan bahwa, dalam praktek, hubungan pusat dan daerah sepenuhnya dikendalikan oleh pusat. Dokumen yang ada sama sekali tidak menjadi acuan bagi penyelenggaraan pemerintahan di pusat, sementara daerah tidak berdaya untuk mengurangi dominasi pusat tersebut.

Intervensi pusat terhadap daerah tidak hanya berkaitan dengan masalah pembangunan, melainkan juga tentang personalia yang akan memimpin daerah, baik itu di tataran eksekutif maupun legislatif. Nama-nama yang diajukan pusat umumnya akan otomatis menjadi pimpinan daerah, baik tingkat I maupun tingkat II. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (I/II) tidak bisa segera mengambil keputusan strategis jika itu akan bertabrakan dengan kepentingan pusat. Fungsi kontrol DPRD juga tidak bisa berjalan, karena selama masa Orde Baru dominasi eksekutif terhadap legislatif terjadi. Anggota partai yang bersifat oposan, tidak bisa secara signifikan dan riil untuk diperhitungkan, karena di "tenggelam"kan suara partai besar yang dikendalikan eksekutif.

Adanya gerakan reformasi yang terjadi sejak tahun 1997 telah melahirkan pula tuntutan yang berkaitan dengan hubungan pemerintah daerah. Suara-suara daerah yang terpendam dan meminta kekuasaan yang lebih besar dari pemerintah pusat. Bahkan, tuntutan ini bukan saja sekedar otonomi yang luas, melainkan juga melahirkan tuntutan referendum guna melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tuntutan ini terutama datang dari wilayah yang selama ini diperlakukan tidak adil,

yang kaya sumber daya alam, namun dieksploitasi oleh pusat dan hasilnya tidak kembali lagi ke daerah secara proporsional.

Bagi daerah-daerah ini, seperti Irian Jaya, Aceh, Riau dan Kalimantan Timur, UU No. 25/1999 yang sudah cukup signifikan akan menaikkan penerimaan daerah dari hasil sumber daya alam, tetap dianggap masih belum memadai. Mereka tetap menuntut bagian yang lebih besar sebagai kompensasi atas kecilnya kontribusi yang diterimanya selama ini.

Awalnya, perubahan yang terjadi ini ditanggapi dengan optimistik bagi banyak daerah di Indonesia, bahkan terkadang cenderung *overoptimistic*. Otonomi daerah dianggap sebagai obat mujarab (*panacea*) segala permasalahan pembangunan yang muncul selama ini. Namun, belakangan ini muncul sikap skeptis terhadap pelaksanaan UU No. 22 dan No. 25 tahun 1999.

Salah satu faktor penyebabnya adalah karena proses implementasi dari kedua UU yang berkaitan dengan daerah ini terasa sangat lamban. Pemerintah pusat seolah-olah masih tidak rela melepaskan sebagian kekuasaannya kepada daerah. Akibatnya, sampai sekarang belum ada Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah maupun Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) untuk melaksanakan kedua UU

tersebut. Didapat kesan kuat bahwa sebagian instansi di tingkat pusat masih enggan melakukan pengalihan kewenangan kepada daerah.

PERANAN DAERAH DALAM OTONOMI DAERAH

Dengan berprasangka baik dan optimistik bahwa substansi dari kedua Undang-Undang tersebut akan dijalankan, maka dapat dipastikan akan terjadi perubahan fundamental dalam pola pembangunan nasional kita, yang nantinya lebih banyak ditentukan oleh masing-masing daerah. Otonomi yang luas akan dimiliki oleh daerah. Sebagaimana disuratkan dalam UU Nomor 22/1999, *otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Dengan UU tersebut, maka era baru akan dimasuki daerah-daerah di Indonesia. Hak dan kewajiban daerah semakin luas. Pemerintah daerah, khususnya pada tingkat kabupaten, bukan lagi sekedar "operator" pembangunan, tetapi juga inisiator, motivator, *planner, controller, supervisor*, dan juga bertugas sebagai *fund raising* untuk memajukan daerahnya ini. Secara kelembagaan, tugas penyelenggaraan pembangunan daerah itu ada di

tangan daerah, yakni pemerintah daerah dan DPRD. Oleh karena itu, penyelenggara pemerintah daerah otonom tersebut harus siap dan memenuhi kualifikasi untuk melaksanakan tugas pemerintahan daerah yang semakin berat. DPRD akan memegang peranan penting sebagai pengawas pembangunan daerah, oleh karena itu harus memiliki *bargaining position* dan *bargaining power* yang tinggi.

Perubahan yang penting akan terjadi dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kewenangan dan tanggung jawab daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri semakin besar. Pola sentralistik yang selama ini berlaku akan semakin menyusut, dan desentralisasi kekuasaan akan terjadi. Daerah-daerah akan semakin otonom dan independen dalam sebagian besar aktifitas pemerintahan dan kemasyarakatan. Daerah, terutama tingkat kabupaten, yang selama ini lebih banyak berfungsi sebagai pelaksana sebagian kecil kegiatan pembangunan yang lebih luas, melainkan juga sebagai perencana dan juga evaluator kegiatan pembangunan.

Konsekuensi lebih lanjut dari perluasan kewenangan itu adalah berkaitan dengan pembiayaan pembangunan, yang akan lebih banyak tergantung pada kemampuan daerah untuk mengoptimalkan

pendapatannya, sehingga bisa membiayai pengeluaran untuk mendukung berbagai program yang sudah digariskan. Daerah tidak bisa lagi tergantung pada bantuan dan subsidi dari Pemerintah Pusat, seperti yang selama ini terjadi.

Sebagai gambaran, secara nasional, porsi sumbangan dan bantuan Pusat untuk daerah tingkat I adalah 48,8% anggaran daerah pada tahun 1997/1998, dan 65,4% untuk daerah tingkat II pada tahun 1996/1997 (Nota Keuangan dan RAPBN 1999/2000). Sebagian besar dari transfer Pusat ke daerah tersebut adalah untuk belanja pegawai (pusat dan daerah), dan khusus untuk sumbangan, yang paling besar adalah dalam bentuk Subsidi Daerah Otonom yang merupakan dana perimbangan antara pusat dan daerah tersebut.

BEBERAPA PROBLEMATIKA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

Sebagaimana dikemukakan dalam pasal 6 (1) UU Nomor 25 tahun 1999, Dana perimbangan terdiri dari: (a) Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan penerimaan dari sumber daya alam (SDA); (b) Dana Alokasi Umum; dan (c) Dana Alokasi Khusus.

Dengan formula yang ada, maka daerah yang kaya sumber daya alam akan banyak memperoleh tambahan penerimaan, sehingga daerah ini secara otomatis akan lebih bergairah kegiatan ekonominya. Sebab, sesuai dengan UU tersebut, daerah kaya SDA akan mendapat tambahan dana yang signifikan dari dana perimbangannya. Sebaliknya, bagi daerah yang termasuk miskin sumberdaya alam harus mencari alternatif untuk mengkompensasi penurunan tersebut.

Telaah dari Bappenas (1999) menunjukkan bahwa, lima propinsi yang memiliki SDA relatif berlimpah, seperti Daerah Istimewa Aceh, Riau, Irian jaya Jawa Barat, dan Kalimantan Timur, akan bertambah dana dari bagian daerahnya. Sebaliknya daerah yang relatif miskin SDA, seperti Daerah Istimewa Yogyakarta akan mengalami penurunan, bersama daerah-daerah miskin lainnya, seperti Bengkulu, Jambi dan sebagainya.

Jika dirunut sampai ke tingkat kabupaten-kabupaten di propinsi-propinsi ini, maka diperkirakan terdapat pola yang sama, yakni penurunan pos bantuan dan sumbangan untuk level propinsi, diperkirakan juga akan terjadi di kabupaten-kabupaten. Hal ini mengingat struktur pembagian dana perimbangan untuk level kabupaten

relatif tidak berbeda dengan propinsi, terkecuali dalam hal besarnya.

Namun demikian, daerah-daerah yang miskin SDA tidak berarti pasti akan mengendur kegiatan pembangunan dan ekonominya. Menyesuaikan diri untuk mengoptimalkan potensi *non-natural resources*. Sebagai contoh, suatu kabupaten bisa memunculkan orientasi baru pembangunannya, seperti mengembangkan diri sebagai daerah industri, pusat perdagangan, pariwisata, atau mengembangkan industri jasa tertentu yang sesuai dengan potensi lokal.

Untuk mendukung pembangunan daerah dibutuhkan adanya investasi yang lebih banyak, baik berasal dari pemerintah sendiri maupun pihak swasta (*private investor*). Hal demikian akan dapat terjadi jika daerah bersifat pro-aktif menarik investor, baik dengan memberikan insentif tertentu, ataupun melalui penyediaan infrastruktur yang membuat pemilik dana mau menginvestasikan modalnya.

Dengan majunya kegiatan ekonomi daerah bukan saja akan menambah potensi pemasukan pajak, retribusi dan sebagainya, melainkan juga semakin terbuka lapangan kerja. Meluasnya lapangan kerja berarti menambah daya beli masyarakat, atau merefleksikan kemakmuran masyarakat, yang

merupakan salah satu indikator kemajuan daerah.

Untuk membiayai investasi pemerintah daerah ini, pemerintah daerah diberi peluang untuk meminjam dari luar negeri (*overseas funding*), dan bekerja sama dengan swasta untuk melakukan kegiatan yang dapat mendorong pertumbuhan ekonominya. Ini berarti eksekutif di daerah, dan juga legislatifnya, akan sangat menentukan keberhasilan pembangunan di daerahnya. Ini dapat terjadi kalau pihak eksekutif maupun legislatif menyadari perubahan fundamental yang akan terjadi tersebut, sehingga melakukan pula reformasi dalam institusinya masing-masing sehingga dapat memanfaatkan perubahan itu menjadi hal yang pembangunan di daerahnya. Ini dapat terjadi kalau pihak eksekutif maupun legislatif menyadari perubahan fundamental yang akan terjadi tersebut, sehingga melakukan pula reformasi dalam institusinya masing-masing sehingga dapat memanfaatkan perubahan itu menjadi hal yang konstruktif bagi pembangunan ekonomi daerah.

Daerah-daerah di Jawa, misalnya, dapat menggunakan keunggulan yang sudah dimilikinya sebagai pusat industri dan perdagangan. Dengan infrastruktur yang ada, propinsi-propinsi yang relatif maju ini masih tetap akan menjadi pilihan bagi investor, domestik maupun

asing, sehingga perkembangan perekonomiannya tetap terus berjalan. Dalam skala global, bisa dilihat negara-negara yang relatif miskin sumber daya alam, seperti Singapura, Hongkong, ataupun Jepang, bisa menjadi negara industri yang kaya. Ini terjadi karena mereka mengandalkan sumber daya manusia dan posisi strategis untuk aktifitas perdagangan dunia. Dalam skala subregional, potensi seperti ini cukup dimiliki oleh Kabupaten Sleman yang banyak memiliki sumber daya manusia berkualitas, pusat lembaga pendidikan tinggi, dan juga letak geografis yang relatif strategis di tengah-tengah pulau Jawa.

Di samping masalah pembiayaan, hal lain yang akan dihadapi daerah setelah berlakunya otonomi daerah yang lebih riil adalah berkaitan dengan masalah sumber daya manusia (SDM). Harus diakui bahwa selama lebih dari tiga dasawarsa pemerintahan Orde Baru, telah terjadi pengekan inisiatif dan potensi daerah, yang berakibat pada rendahnya kualitas SDM dan daya progresivitas untuk mengeks-presikan potensi yang dimiliki. Sebab, selama ini SDM yang ada di birokrasi, khususnya, selalu serba menunggu dari petunjuk pusat. Oleh karena itu, SDM di birokrasi ini harus melakukan pembaruan, mengubah pola kerjanya, tidak lagi

tergantung pusat dan *berjiwa amtenar*.

Satu pola pikir yang perlu ditanamkan dalam birokrasi adalah bahwa tidak semua aktivitas harus ditangani pemerintah. Dalam aktivitas ekonomi dan bisnis, pemerintah seharusnya lebih bersifat sebagai motivator dan fasilitator, kecuali untuk masalah *public utilities*, di mana pemerintah berke-wajiban untuk menyediakannya.

Masalah SDM ini juga terkait untuk melaksanakan reformasi ekonomi di tingkat daerah untuk mendukung peningkatan produktivitas dan daya saing dalam setiap aktivitas produksi. Peningkatan efisiensi dan daya saing ekonomi daerah ini tidak hanya difokuskan antar-regional atau antardaerah, melainkan dalam konteks global. Adanya globalisasi ekonomi yang terjadi mengharuskan setiap daerah tidak hanya berorientasi pada skala lokal dan nasional, melainkan dalam skala global, karena pada akhirnya produk daerah juga diarahkan ke pasar global. Sebaliknya, produk dunia juga akan masuk ke daerah-daerah yang memang harus membuka diri dan menghapuskan segala hambatan perdagangan yang ada.

PENUTUP

Satu persoalan yang bisa menjadi kendala dalam era transisi

dari era sentralisasi ke desentralisasi ini adalah berkenaan dengan peran serta masyarakat yang selama ini bersikap acuh tak acuh terhadap program pembangunan daerahnya, dan menyerahkan segala pekerjaan pada pemerintah.

Masyarakat menganggap bahwa pembangunan adalah menjadi tugas pemerintah, termasuk anggarnya. Pandangan yang sudah mengakar ini perlu diubah, sehingga harus ditanamkan kesadaran dalam masyarakat bahwa keterlibatan aktif mereka merupakan unsur paling menentukan dalam era otonomi.

Misalnya, untuk mendukung pembiayaan pembangunan, pemerintah akan menarik berbagai pajak dan retribusi daerah karena tidak bisa lagi sepenuhnya mengandalkan pusat. Demikian pula pembangunan dan pemeliharaan fasilitas publik yang ada, sebagian harus ditangani oleh daerah sendiri. Artinya, ketidakacuhan masyarakat untuk memelihara fasilitas publik yang ada akan menjadi bebannya sendiri, karena pemerintah daerah akan mencari dana untuk itu terutama dari daerahnya sendiri.

Lepas dari masalah-masalah yang akan timbul, dapat diduga bahwa pada era otonomi ini akan semakip banyak uang yang beredar di daerah, dan penggunaannya ditentukan oleh daerah sendiri. Kecenderungan yang ada menun-

jukkan gejala adanya peningkatan penerimaan daerah kabupaten/ kota. Bahkan, hal ini sudah terjadi sebelum UU No. 22/ 1999 dan UU No. 25/ 1999 diundangkan.

Jika penerimaan propinsi tahun 1998/1999 dan juga tahun 1999/ 2000 mengalami penurunan dibandingkan tahun 1997/1998, maka

untuk penerimaan kabupaten/ kota mengalami peningkatan dari Rp 15,94 trilyun tahun 1997/1998 menjadi Rp 20,91 triliun pada tahun 1998/1999 dan Rp 24,46 triliun pada tahun 1999/2000. Peningkatan penerimaan daerah kabupaten/ kota ini diperkirakan akan terus meningkat dengan berlakunya UU tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Arsyad, Lincolin, (1999). *Ekonomi Pembangunan*, BPFE, Yogyakarta.
- Seda, Frans, (1999). *Pembangunan yang Sentralistik*, Jakarta.
- UU No.5 Tahun 1974 tentang *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*
- UU No, 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*
- UU No. 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*