

KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH TENTANG OTONOMI DAERAH

Oleh : H. Oman Sachroni

Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 5 tahun 1974 sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tantangan global, sehingga perlu ditinjau kembali. Dalam kaitan ini, beberapa pilihan bentuk otonomi sebagai alternatif pengganti bentuk otonomi sebelumnya adalah : otonomi daerah satu tingkat pada Kabupaten / Kota, otonomi daerah satu tingkat pada Propinsi, serta otonomi dua tingkat pada Propinsi dan Kabupaten / Kota. Masing-masing bentuk otonomi daerah tersebut mengandung kekuatan dan kelemahan, sehingga perlu dipertimbangkan secara matang. Beberapa aspek krusial yang harus diperhatikan meliputi aspek kewenangan daerah, kelembagaan, pengelolaan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya, serta masalah-masalah pembangunan lainnya.

Pendahuluan

Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 5 tahun 1974 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dinamika masyarakat maupun tantangan global pada masa yang akan datang. Berbagai tuntutan utamanya yang menyangkut menciptakan kehidupan politik dan pemerintahan yang lebih demokratis dan berkeadilan dalam pemanfaatan sumber daya nasional antara Pusat dan Daerah, telah mendorong untuk segera mencari bentuk penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang lebih tepat. Sehubungan dengan hal tersebut diatas, UU Nomor 5 Tahun 1974 perlu ditinjau kembali, dengan pertimbangan :

- a. Menghilangkan duplikasi bahkan triplikasi dan kerancuan penyelenggaraan pemerintah di Daerah. Karena ketidakjelasan fungsi dan kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah daerah mengakibatkan otonomi daerah tidak dapat berkembang. Selain itu,

Pelaksanaan asas dekonsentrasi dan desentralisasi yang diselenggarakan secara bersama dan berhimpitan dalam satu wilayah / daerah mengakibatkan Pemerintah Pusat lebih dominan dari pada Pemerintah Daerah.

- b. Mewujudkan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, dimana masyarakat lebih berperan dalam turut mengatur dan merencanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan.
- c. Untuk lebih mendekatkan dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat.
- d. Mendorong pembangunan daerah.

Secara umum kebijaksanaan otonomi daerah akan mengarah kepada pengaturan kembali distribusi kewenangan, kelembagaan, aparatur dan pembangunan di Pusat dan Daerah yang dilandasi oleh kebijaksanaan dan langkah-langkah efisiensi untuk mewujudkan aparatur negara yang bersih dan bertanggungjawab.

Prinsip Otonomi Daerah

Penyelenggaraan otonomi daerah dalam rangka NKRI harus memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Pemisahan secara tegas antara kewenangan desentralisasi dengan kewenangan dekonsentrasi sehingga Daerah Otonom diharapkan akan tumbuh dan berkembang dalam mengatur kewenangannya tanpa dicampuri oleh aparat Pusat.
2. Penyerahan wewenang kepada daerah merupakan otonomi yang luas, karena pada dasarnya semua kewenangan pemerintahan dapat diserahkan kecuali di bidang luar negeri, hankam, moneter, dan peradilan serta kewenangan pemerintahan yang bersifat strategis nasional.
3. Pelaksanaan kewenangan yang telah diserahkan kepada Daerah berdasarkan dengan norma, standar dan prosedur dari pemerintah Pusat.

Dalam melaksanakan otonomi daerah harus dimiliki unsur-unsur pokok, yaitu : kelembagaan pemerintah daerah yang demokratis, efektif dan efisien ; tersedianya sumber daya yang memadai ; kekuatan ekonomi daerah yang dapat digerakkan sebagai sumber pendapatan daerah ; pemberian insentif fiskal dan non fiskal guna mendorong perkembangan potensi daerah ; serta pengaturan hubungan keuangan Pusat - Daerah yang lebih proporsional.

Kinerja Pelaksanaan Otonomi Daerah

Hasil evaluasi sementara yang dilakukan oleh Depdagri, Kantor Menpan dan instansi terkait lainnya, menunjukkan kinerja sebagai berikut :

Dampak Positif

1. Mendorong Dati II untuk melaksanakan otonomi secara lebih baik
2. Mendorong Dati II untuk menggerakkan semua potensi ke arah kemandirian.
3. Memudahkan koordinasi, pengawasan dan pengendalian terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan bagi Bupati.
4. Membawa dampak terhadap kecepatan dan kemudahan pelayanan kepada masyarakat.

Masalah

1. Jenis Urusan yang ditetapkan PP No 8 tahun 1995 masih bersifat umum, sehingga menimbulkan perbedaan interpretasi, tumpang tindih fungsi antara Instansi Tingkat Pusat, Dinas TK I dan Dinas TK II.
2. Secara umum urusan yang diserahkan hanya bersifat administratif dan penyuluhan.
3. Masih adanya batasan dalam pelaksanaan terhadap urusan yang telah diserahkan.
4. Kecenderungan esk Kandep menjadi dinas yang akan menjadi beban bagi daerah.
5. Perbedaan persepsi tentang penyerahan pembiayaan pembangunan.
6. Penarikan kembali urusan yang telah diserahkan oleh beberapa instansi.

Faktor yang Mempengaruhi Otonomi Daerah

Otonomi daerah dipengaruhi oleh lingkungan strategis nasional yaitu adanya gerakan reformasi dalam suasana krisis ekonomi, maupun strategis internasional yaitu adanya globalisasi ekonomi. Lingkungan strategis itu akan

menjadi peluang dan kendala. Diantara peluang itu adalah:

- Adanya reformasi
- Perluasan kewenangan otonomi daerah
- Terangkatnya potensi sumber daya daerah dalam era globalisasi
- Pengambilan keputusan dan kebijaksanaan bagi daerah secara lebih cepat.

Adapun sebagai kendala diantaranya:

- Krisis politik yang menjurus ke arah desintegrasi
- Krisis ekonomi yang memperlemah kemampuan dan pembiayaan.
- Waktu yang sangat singkat.
- Kesiapan aparat.

Pilihan Bentuk Otonomi Daerah

Beberapa pilihan otonomi daerah diantaranya:

1. Otonomi Daerah Satu Tingkat pada Kabupaten / Kota.

Pilihan ini mempunyai kekuatan yaitu aspirasi masyarakat lebih terwakili, kemungkinan desintegrasi kecil, komunikasi dengan masyarakat lebih langsung, pemanfaatan sumber daya lebih optimal, pertumbuhan ekonomi terpacu, meningkatnya motivasi dan kreativitas masyarakat untuk membangun daerahnya, mempunyai kekuatan mempercepat proses perijinan, pelayanan langsung kepada masyarakat, kemandirian dan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan, kewenangan dan tanggungjawab lebih jelas, dan pengambilan keputusan lebih cepat.

Disamping kekuatan, pilihan ini juga mempunyai kelemahan yaitu dengan

dihapuskannya DPRD Tk I penyaluran aspirasi politik menjadi terbatas, belum siapnya sebagian Daerah Tingkat II yang mempunyai sumberdaya terbatas, dan meluasnya rentan kendali Pemerintah Pusat.

2. Otonomi Daerah Satu Tingkat pada Propinsi.

Pilihan ini mempunyai kekuatan yaitu: pengambilan keputusan politik lebih cepat, potensi sumber daya lebih besar, pemerataan pemanfaatan sumber daya lebih memungkinkan, koordinasi dan pengendalian oleh pemerintah pusat lebih sederhana, dan pembagian kewenangan yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Daerah otonom.

Kelemahannya adalah aspirasi sebagian daerah tertentu dapat tidak terwakili, kemungkinan desintegrasi lebih besar, potensi sumber daya tertentu terabaikan, jalur pelayanan kepada masyarakat lebih panjang, aparat Daerah Tingkat I lebih besar serta terjadinya keresahan pada birokrasi Daerah Tingkat II.

3. Otonomi Dua Tingkat pada Propinsi dan Kabupaten / Kota.

Pada porsi ini memperlihatkan kekuatan diantaranya aspirasi politik masyarakat lebih besar, pengelolaan sumber daya Daerah lebih menyeluruh dan tidak banyak penyesuaian kelembagaan.

Namun pilihan ini dapat menjadi benturan dalam pemanfaatan sumber daya antara Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, kebutuhan anggaran lebih besar, kesulitan pemisahan kewenangan Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II mengurangi kewenangan Daerah

Tingkat I, dan kewenangan otonomi terkonsentrasi di Daerah Tingkat I serta keputusan lambat.

Kebijaksanaan Pemerintah

Kebijaksanaan pemerintah pada otonomi daerah dititikberatkan pada Kabupaten/ Kota, sedangkan propinsi dijadikan Daerah Administrasi. Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan kekuatan dan manfaat yang besar dalam demokrasi, pemberdayaan masyarakat dan peningkatan pelayanan, serta prospek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kebijaksanaan Pemerintah itu diwujudkan dalam bidang-bidang pemerintahan, pembangunan, dan insentif kepada daerah otonom serta implikasi pilihan otonomi daerah.

Dalam bidang Pemerintahan, Kewenangan pemerintah pusat dirumuskan dalam kebijaksanaan perencanaan nasional, pengendalian dan pengawasan pembangunan nasional, pengalokasian dan pendistribusian sumber daya strategis, serta menetapkan norma, standar dan prosedur teknis yang bersifat nasional. Sedangkan kewenangan Pemerintah Wilayah Propinsi mencakup koordinasi, pengendalian dan pengawasan pelaksanaan tugas umum pemerintahan di wilayah, dan melaksanakan tugas dekonsentrasi. Adapun untuk Daerah Otonomi Kabupaten/Kota meliputi kebijaksanaan urusan rumah tangga daerah, merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerah, pelayanan kepada masyarakat dan melaksanakan kewenangan perijinan serta mengembangkan sumber-sumber daya daerah.

Kebijaksanaan dalam kelembagaan, untuk Pemerintah Pusat terdiri dari Kantor Menteri Koordinator, Menteri Negara, Departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen. Adapun untuk Pemerintah Wilayah Propinsi terdiri dari Gubernur dan Kepala Wilayah dan Wakil Pemerintah Pusat di daerah yang dibantu oleh Sekretariat Wilayah yang berfungsi sebagai penunjang administratif dan unit teknis, dihapuskannya DPRD Tingkat I, Badan Pertimbangan Daerah yang berfungsi menampung aspirasi masyarakat Daerah Otonom untuk memberikan pertimbangan kepada Gubernur/Kepala Wilayah serta dihapuskannya Dinas Tingkat I yang dilimpahkan fungsinya ke Daerah Otonom. Kelembagaan untuk Daerah Otonom terdiri dari Bupati/ Walikota, Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Kecamatan, Desa/Kelurahan, dan DPRD yang merupakan lembaga perwakilan rakyat di Daerah – tidak termasuk dalam Pemerintah Daerah – dalam sektor Pengelolaan Sumber Daya Aparatur, untuk Pemerintah Pusat melalui pemantapan sistem administrasi kepegawaian yang dilaksanakan dengan penetapan standar kompetensi jabatan, penetapan formasi nasional, sistem pembinaan karir, pengendalian karir nasional, perencanaan pendidikan dan pelatihan, pengembangan modul pendidikan dan pelatihan, serta pelaksanaan pendidikan dan pelatihan struktural, teknis dan fungsional tertentu yang bersifat strategis nasional. Untuk Pemerintah Wilayah, pengelolaan sumber daya aparatur adalah dengan melakukan koordinasi administrasi dan pembinaan karir kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengawasan dan pengendalian karir PNS, dan indentifikasi kebutuhan pendidikan dan pelatihan bagi PNS di Wilayah. Pada

tingkat Daerah Otonom mempunyai tugas menyelenggarakan kebijaksanaan, perencanaan, dan pembinaan pegawai, penyusunan program dan pelaksanaan pendidikan untuk memenuhi kebutuhan Daerah Otonom. Sektor pengelolaan keuangan, Pemerintah Pusat menyelenggarakan tugas perencanaan anggaran pendapatan negara, perencanaan anggaran belanja negara menurut sektor, pelaksanaan anggaran, mengalokasikan anggaran bagi setiap Daerah Otonom serta menetapkan norma, standar dan prosedur belanja Daerah Otonom. Adapun Pemerintah Wilayah dalam bidang keuangan bertugas mengkoordinasi, pengendali dan pengawasan alokasi APBN di wilayah dan Daerah, dan kekayaan negara yang ada di Wilayah dan Daerah. Pemerintah Daerah Otonom dalam pengelolaan keuangan bertugas mengelola penerimaan Daerah sesuai APBD yang diperoleh dari PAD, yang disahkan oleh DPRD.

Pengelolaan sektor sarana dan prasarana, Pemerintah Pusat melakukan penetapan pedoman pengadaan, pengelolaan dan penghapusan perlengkapan milik Pemerintah Pusat dan Daerah. Sedangkan Pemerintah Wilayah berkewajiban melakukan inventarisasi, koordinasi, pengawasan pengadaan, pemanfaatan, pengalihan dan penghapusan kekayaan milik negara di wilayahnya. Dan Pemerintah Daerah Otonom melakukan tugas inventarisasi, pemanfaatan dan pemeliharaan kekayaan negara milik Pemerintah Pusat dan milik Pemerintah Daerah sesuai peraturan Perundang-undangan serta pengelolaan dan pencatatan kekayaan Pemerintah Daerah.

Kebijaksanaan di bidang pembangunan pada prinsipnya dibagi habis kepada Daerah Otonom, kecuali

urusan yang penyelenggaraannya bersifat Daerah Otonom, urusan yang kurang menentukan bagi pertumbuhan dan perkembangan Daerah Otonom, Urusan yang penyelenggaraannya lebih bersifat strategis apabila diurus oleh Pemerintah Wilayah Propinsi yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undang.

Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah kewenangan tugas pembangunan meliputi 3 (tiga) hal yaitu politik, ekonomi dan sosial budaya. Dibidang politik Pemerintah Pusat menetapkan tatanan politik berdasarkan Pancasila, Pemerintah Wilayah melakukan pemantapan sistem politik nasional yang disesuaikan dengan dinamika dan kepentingan masyarakat di wilayah, dan Pemerintah Daerah Otonom melakukan upaya peningkatan demokratisasi masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan.

Dibidang ekonomi, Pemerintah Pusat melakukan rumusan kebijaksanaan di bidang ekonomi dan penciptaan hubungan ekonomi luar negeri, Pemerintah Wilayah melakukan koordinasi, pengendalian dan pengawasan pembangunan ekonomi di wilayahnya, dan Pemerintah Daerah Otonom menggerakkan pelaksanaan perekonomian masyarakat dan swasta serta mengembangkan potensi ekonomi daerah.

Dibidang sosial budaya, Pemerintah Pusat melakukan pelestarian nilai budaya dengan tetap mempertahankan keanekaragaman budaya daerah, kebijaksanaan dalam rangka peningkatan kualitas hidup masyarakat. Sedangkan Pemerintah Wilayah melakukan identifikasi potensi nilai-nilai budaya daerah di wilayah yang dapat dijadikan nilai sebagai budaya nasional,

mengembangkan kerukunan antar masyarakat, dan memantau serta mengevaluasi tingkatan masalah kesejahteraan di wilayahnya. Pada Pemerintah Daerah Otonom adalah mendorong masyarakat untuk mengembangkan nilai-nilai budaya daerah, menggali adat istiadat dan budaya setempat serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kebijaksanaan dalam Insentif Kepada Daerah Otonom, dimana kebijaksanaan Pemerintah Pusat oleh Pemerintah Wilayah dilakukan koordinasi, pengendalian, pengawasan dalam pemberian insentif dan memantau perkembangan ekonomi. Insentif tersebut diarahkan untuk mengembangkan kesejahteraan masyarakat dengan melakukan; pemberian insentif pajak, fasilitas penanaman modal, memperkuat APBD dengan meningkatkan PAD, pemberian peluang usaha, pembangunan

infrastruktur, dan pengembangan sumber daya daerah.

Kebijaksanaan Implikasi Pilihan Otonomi Daerah menyangkut bidang politik yaitu timbulnya reaksi dari propinsi apabila hak-hak politiknya ditiadakan, Hak dan kewajiban serta tanggung jawab DPRD semakin meningkat. Dibiidang kelembagaan yaitu adanya penataan kembali terhadap kelembagaan Pemerintah Pusat dan Wilayah ke arah yang lebih efisien dan efektif yang mengakibatkan rasionalisasi terhadap struktur organisasi, jumlah jabatan struktural serta penataan terhadap sumber daya pegawai. Dibiidang strategi yaitu sosialisasi terhadap kebijakan berkaitan dengan penyelenggaraan Otonomi Daerah, Penyusunan peraturan perundang-undangan untuk mendukung Otonomi Daerah