

OTONOMI DAERAH DAN KAPASITAS PENDAPATAN ASLI DAERAH SENDIRI (PADS)

Oleh : Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc.

PADS selama ini telah dianggap sebagai salah satu tolok ukur keberhasilan otonomi di daerah, sehingga memiliki nilai strategis. Namun pada saat yang bersamaan, PADS juga selalu identik dengan kekurangan kemampuan daerah yang bersangkutan. Meskipun demikian, permasalahan otonomi daerah bukan semata-mata masalah kemampuan PADS. Dalam kaitan ini, diperlukan upaya sistematis untuk merevitalisasi – baik sistem maupun sumber – PADS yang ada sekarang. Hal ini memerlukan adanya kapasitas administrasi dan pengelolaan sumber keuangan daerah dengan menerapkan prinsip pemerintahan berorientasi hasil (result oriented government), yang mendorong aparatur untuk menerapkan prinsip enterprising government, yang akan lebih berorientasi kepada upaya kreatif dan inovatif untuk meningkatkan kemampuan penerimaan PADS (earning) dari pada menghabiskan dana anggaran (spending).

Pendahuluan

Dalam rangka pelaksanaan tugas otonomi daerah berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 dan UU Nomor 5 Tahun 1974, salah satu kriteria umum yang ditetapkan sebagai tolok ukur keberhasilan adalah tingkat kemampuan keuangan Pemerintah Daerah Tk. I maupun Tk. II, khususnya dalam penggalan dan pengelolaan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS). Otonomi pada hakekatnya adalah wewenang yang diserahkan kepada suatu daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri akan ditentukan oleh tingkat kemampuan keuangan daerah itu sendiri. Dalam hal itu selain alokasi dana anggaran dari Pemerintah Pusat dalam berbagai bentuk dan tujuannya, Pemerintah Daerah juga memiliki sumber-sumber keuangan sendiri yang merupakan sumber bagi

PADS. Mengingat hal tersebut, maka PADS memiliki nilai strategis bagi Pemerintah Daerah Tk. I maupun Tk. II.

Bagi Pemerintah Daerah Tk. I maupun TK.II di Indonesia dengan segala potensi sumber keuangan yang ada, ternyata PADS masih tetap merupakan salah satu kendala yang belum terpecahkan. Sebagai contoh di Jawa Barat, laporan hasil temuan aparat Pengawasan Fungsional (APF) yang terdiri dari Itwilprop, Itjen Depdagri., BPKP dan BPK terhadap pelaksanaan APBD Tk. I Jawa Barat dalam tahun anggaran 1995/96 antara lain menunjukkan bahwa sumber dan potensi serta target PADS belum digali dan direalisasikan secara optimal (Bandung Pos, Kamis 1 Juni 1995). Meskipun sejak tahun 1984/85 hingga 1993/94 realisasi PADS Jawa Barat meningkat dengan rata-rata 21,87 % per tahun, namun kontribusinya terhadap APBD Tk.I masih sekitar 25 % (Tahun 1995/96). Ini berarti bahwa

alokasi anggaran dari Pemerintah Pusat (APBN) terhadap APBD Tk.I adalah sekitar 75 %. Masalah tersebut pada dasarnya bukan hanya dialami oleh Pemda Tk. I Jawa Barat, tetapi juga oleh daerah-daerah lainnya.

Kondisi PADS seperti tersebut di atas jelas merupakan tantangan bagi Pemerintah Daerah baik Tingkat I maupun Tingkat II di Indonesia untuk dapat meningkatkan kemampuan penggalan sumber dan potensi PADS secara optimal, baik melalui strategi intensifikasi maupun ekstensifikasi. Strategi intensifikasi diarahkan untuk meningkatkan keefektifan sistem dan proses pengelolaan PADS sehingga mampu meningkatkan efisiensi dan optimalisasi penerimaan PAD. Sedangkan strategi ekstensifikasi terutama diarahkan pada upaya perluasan obyek dan subyek PADS.

Berkaitan dengan hal-hal tersebut di atas, makalah ini akan menguraikan pokok-pokok pikiran dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan Pemerintah Daerah. Di samping itu akan dibahas pula beberapa permasalahan yang berkaitan dengan pengelolaan PADS dan beberapa pemikiran konseptual sebagai dasar pertimbangan untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi.

Otonomi dan Hubungan Keuangan Pusat - Daerah

Otonomi daerah yang berlaku di Indonesia berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 adalah Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Ini berarti bahwa pemberian otonomi yang nyata kepada daerah harus didasarkan kepada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-

kebijaksanaan yang benar-benar secara nyata menjamin daerah mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Di samping itu, dengan istilah otonomi yang bertanggung jawab berarti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, secara serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahannya yang telah diberikan, serta serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah Pusat dan Daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah (Penjelasan "Umum" butir 1.g. UU Nomor 5 Tahun 1974).

Penjelasan tersebut di atas mencerminkan bahwa pada hakikatnya otonomi daerah adalah lebih merupakan tanggung jawab dari pada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab (Penjelasan "Umum" butir 1.f. UU Nomor 5 Tahun 1974). Sebagai suatu kewajiban maka mau tidak mau Pemerintah Daerah harus melaksanakan kewenangan otonominya, yaitu menyelenggarakan dan mengelola segala urusan rumah tangga daerah sendiri yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk itu segala sumber daya yang ada dan dimiliki oleh Pemerintah Daerah perlu dimobilisasikan untuk keberhasilan pelaksanaan otonomi tersebut. Kenyataan bahwa dalam rangka pelaksanaan sebagian tugas pokok dan fungsi Pemerintah Pusat yang telah diserahkan kepada daerah tersebut, ternyata Pemerintah Daerah dihadapkan pada kendala keterbatasan sumber pendanaan dan sumber daya lainnya sebagai faktor

input; maka Pemerintah Pusat dapat membantu Pemerintah Daerah. Dalam hal ini timbullah hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah dalam hal keuangan, kepegawaian maupun pembinaan dan pengendalian pelaksanaannya.

Desentralisasi pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974, dengan demikian harus sejalan dengan sistem pengalokasian sumber pembiayaan Pusat - Daerah, agar otonomi dapat dilaksanakan secara optimal. Dalam hal ini pengaturan mengenai hubungan keuangan Pusat dan Daerah yang masih berlaku adalah UU Nomor 32 Tahun 1956 dan berbagai kebijakan lainnya yang ditetapkan kemudian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. secara ringkas kebijakan pembiayaan Daerah yang berlaku saat ini adalah sebagai berikut:

1. Penyerahan sumber pajak kepada Daerah untuk dipungut sebagai pajak Daerah, termasuk Retribusi Daerah dan pendapatan lain. Pendapatan Daerah berdasarkan kebijakan ini lebih dikenal sebagai Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS).
2. Subsidi / Bantuan (Grant) Pusat kepada Daerah dalam bentuk Subsidi Daerah Otonom dan Bantuan Inpres.
3. Bagi hasil pajak dan bukan pajak, seperti Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), *Royalty* dan *License Fee* pertambangan dan kehutanan.

(Kristiadi, 1992: 91-92)

Dari uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa meskipun otonomi daerah berarti pemberian wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah untuk

mengurus rumah tangganya sendiri secara nyata dan bertanggung jawab, tidak berarti bahwa otonomi itu merupakan hak tetapi lebih merupakan kewajiban. Konsekuensi dari prinsip tersebut adalah terjadinya hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah baik dalam hubungan yang bersifat alokatif/distributif maupun dalam hubungannya dengan pembinaan / pengendalian. Dalam pengertian ini berarti bahwa sebagai kewajiban maka otonomi tersebut harus dilaksanakan secara bertanggung jawab oleh Pemerintah Daerah, dan jika kemampuan keuangan Pemerintah Daerah dinilai kurang untuk membiayai pelaksanaannya maka berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku Pemerintah Pusat berkewajiban membantu Daerah, baik berupa bagi hasil (transfer) atau subsidi/bantuan (grant).

Kesimpulan tersebut secara konseptual merupakan prinsip yang harus dipahami oleh aparaturnya Pemerintah Daerah agar tidak terjadi salah pengertian sebagaimana umumnya terjadi. Selama ini berkembang pengertian pada sebagian aparaturnya Pemerintah Daerah bahkan sebagian aparaturnya Pusat bahwa:

1. Otonomi daerah tidak banyak berarti tanpa adanya kemampuan PADS yang tinggi. Dengan perkataan lain bahwa semakin tinggi PADS semakin tinggi pula otonomi daerah.
2. Kadar otonomi daerah menjadi kurang dengan adanya penguasaan sumber penerimaan yang sangat potensial oleh Pemerintah Pusat, seperti Pajak Penghasilan (PPh.), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB); sementara sumber penerimaan daerah justru potensinya rendah. Sehingga dengan anggapan tersebut muncul

harapan agar sumber-sumber penerimaan yang besar tersebut dapat didesentralisasikan kepada Daerah.

3. Pelaksanaan proyek sektoral daerah yang dibiayai Bantuan Inpres oleh sebagian aparatur daerah dianggap sebagai "**Tugas Pembantuan**" dari Pemerintah daerah kepada Pusat. Padahal proyek tersebut pada umumnya diarahkan pada sektor kegiatan yang merupakan urusan otonomi daerah. Lagipula Bantuan Inpres lebih merupakan bantuan dana perangsang bagi Pemerintah Daerah untuk mengakselerasi pembangunan daerah itu sendiri.

Jika konsepsi dan prinsip hubungan keuangan Pusat - Daerah secara jelas dipahami oleh aparatur daerah, bahkan oleh sebagian aparatur Pusat sendiri, maka berbagai kesimpangsiuran seperti tersebut di atas tidak perlu terjadi. Hal ini penting, karena jika aparatur Pemerintah Daerah terus saja memperdebatkan atau mempermasalahkan pelaksanaan otonomi dalam kaitannya dengan hubungan keuangan Pusat - Daerah, maka esensi dari pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri akan semakin kabur dan akhirnya daerah sendiri tidak menjadi semakin mampu melaksanakan tanggung jawab dan kewajibannya berdasarkan kewenangan yang telah diserahkan Pusat kepada Daerah.

Di sisi lain, jika Pemerintah Pusat ternyata masih cenderung untuk melakukan '*interferensi*' yang mendalam terhadap pelaksanaan tugas otonomi daerah, dengan dalih pembinaan dan pengendalian melalui berbagai mekanisme yang bersifat '**Top-down**'; maka kreativitas dan otonomitas aparatur daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah akan tetap tidak berkembang.

Dalam teori organisasi, otonomi dan desentralisasi pada hakekatnya adalah pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam jalur hirarkhi agar unsur-unsur organisasi pada tingkat bawah mampu mengambil keputusan dan bertanggung jawab atas pelaksanaan keputusan tersebut. Pengawasan dan kendali dari atas ke bawah lebih diarahkan pada upaya preventif namun akomodatif terhadap aspirasi dari bawah, juga lebih diarahkan kepada pencapaian sasaran dan tujuan yang harus dicapai oleh unsur-unsur di tingkat bawah. Dengan demikian unsur-unsur organisasi di tingkat bawah tersebut, dalam hal ini termasuk aparatur Pemerintah Daerah, akan semakin mampu mengembangkan diri dalam pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawabnya.

PADS Sebagai Faktor Input Otonomi Daerah

Dalam hubungan dengan hal-hal tersebut di atas, kita dapat melihat kenyataan bahwa salah satu topik utama yang selalu menjadi sorotan adalah kemampuan aparatur daerah otonom dalam mengali potensi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS). Berdasarkan pasal 55 UU Nomor 5 Tahun 1974, PADS tersebut adalah terdiri dari:

1. Hasil Pajak Daerah
2. Hasil Retribusi Daerah
3. Pendapatan Dinas-Dinas
4. Hasil Bagian Laba Perusahaan Daerah
5. Penerimaan lain-lain yang sah

Pajak daerah sebagai salah satu unsur PADS adalah terdiri dari **pajak asli daerah dan pajak negara yang telah diserahkan kepada Daerah** berdasarkan peraturan perundang-undangan yang

berlaku. Dasar hukum yang masih berlaku bagi penetapan pajak-pajak daerah antara lain adalah UU Nomor 32 tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dan Daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, UU Nomor 11 Drt tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah, UU Nomor 10 tahun 1968 tentang Penyerahan Pajak-Pajak Negara Kepada Daerah, dan UU Nomor 5 Tahun 1974.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pajak-pajak daerah untuk Daerah Tingkat I adalah mencakup Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB), Pajak menangkapan di perairan teritorial, Pajak Kendaraan Bermotor Alat Angkutan di atas Air (P-A3), dan Pajak Pembuatan Kapal Kayu. Sedangkan bagi Daerah Tingkat II, terdapat sekitar 37 jenis Pajak Daerah Tingkat II. Namun demikian secara umum yang dapat menjadi andalan Pemerintah DT II hanyalah sekitar 7 jenis pajak, yaitu Pajak Pembangunan I (PP I), Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pertunjukan dan Keramaian Umum (Pajak Tontonan), Pajak reklame, Pajak Pendaftaran Perusahaan, Pajak Potong Hewan, dan Pajak Bangsa Asing.

Adapun Retribusi Daerah, berdasarkan UU Nomor 12 Drt Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah, adalah pungutan sebagai **imbalan atas pemakaian atau manfaat yang diperoleh secara langsung** oleh seseorang atau badan atas jasa yang nyata dari pemerintah daerah. Jasa-jasa tersebut dapat berupa jasa pekerjaan, jasa atas usaha atau milik daerah, dan jasa lainnya, termasuk jasa ijin dalam rangka pengendalian, yang secara langsung memberi manfaat bagi pemakai dan memberikan manfaat secara umum bagi masyarakat. Pungutan retribusi daerah

sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain tarif yang ditetapkan, kualitas dan kuantitas layanan jasa, dan tuntutan kebutuhan masyarakat atas jasa pelayanan tersebut.

Mengenai bagian laba dari badan usaha milik daerah (BUMD), khususnya Perusahaan Daerah (PD), dasar hukumnya adalah Undang-undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Berdasarkan ketentuan tersebut, pembentukan perusahaan daerah adalah ditujukan untuk mengembangkan perekonomian daerah dan menambah penghasilan daerah. Bidang usaha BUMD adalah mencakup aspek pelayanan jasa kepada masyarakat, penyelenggaraan kemanfaatan umum, dan sumbangan bagi ekonomi daerah berdasarkan azas-azas ekonomi perusahaan yang sehat.

Penerimaan Dinas adalah penerimaan yang diterima oleh Dinas-dinas daerah yang secara langsung memberikan jasa pelayanan dan jasa perijinan kepada masyarakat, tidak termasuk Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda). Sedangkan penerimaan lain-lain adalah mencakup antara lain: penerimaan dari sewa rumah dan gedung milik daerah, hasil penjualan barang-barang bekas milik daerah, usaha yang dilakukan oleh aparat pemerintah daerah yang bukan perusahaan daerah untuk menghasilkan jasa yang dapat dipergunakan masyarakat, serta usaha lainnya dari daerah yang tidak bersifat rutin.

Selama ini daerah dinilai kurang mampu mengembangkan potensi PADS mereka, yang tercermin dari perbandingan volume PADS terhadap penerimaan Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (APBD) baik di Tingkat I maupun Tingkat II. Kondisi

kemampuan PADS Tk. I dan Tk. II seluruh Indonesia dalam dua Pelita terakhir, yaitu Pelita IV (1988/89) dan Pelita V (1993/94), berdasarkan data dalam buku Nota Keuangan dan RAPBN 1995/96, menunjukkan bahwa:

1. Proporsi PADS Tk.I se Indonesia pada akhir Repelita IV (1988/1989) secara total hanyalah sebesar 22,30 % dari total penerimaan APBD Tk.I pada periode yang sama, sedangkan pada akhir Repelita V (1993/94) proporsinya adalah sebesar 26,24 %; naik sebesar 3,94 % dari kondisi pada akhir Repelita IV.
2. Proporsi PADS Tk.II se Indonesia pada akhir Repelita IV (1988/89) dibandingkan dengan total penerimaan APBD Tk.II adalah sebesar 15,73%, sedangkan proporsinya pada Repelita V tahun 1992/93 adalah sebesar 12,19 %; terjadi penurunan sebesar 3,54 % dari Repelita sebelumnya.
3. Tingkat pertumbuhan PADS Tingkat I se Indonesia rata-rata per tahun dalam periode 88/89 - 93/94 adalah sebesar 22% relatif lebih tinggi jika dibandingkan dengan tingkat pertumbuhan rata-rata per tahun penerimaan APBD Tingkat I dalam periode yang sama, yaitu 18, 1 %.
4. Tingkat pertumbuhan PADS Tingkat II secara nasional rata-rata per tahun pada periode 1988/89 - 1992/93 adalah sebesar 18,9%.
5. Sumbangan tertinggi penerimaan PADS Tingkat I secara nasional adalah dari penerimaan pajak-pajak Daerah Tingkat I. Kontribusi pajak DT I terhadap PADS pada tahun terakhir Repelita IV (1988/89) adalah sebesar 80,45%, sedangkan pada tahun terakhir Repelita V (1993/94)

adalah sebesar 75,63%; terjadi penurunan sebesar 4,72% dari tahun 1988/89. Penyumbang terkecil adalah penerimaan Dinas-dinas, yaitu sebesar 1,23% pada tahun 1993/94.

6. Sedangkan di Daerah Tingkat II secara nasional, sumbangan tertinggi terhadap PADS adalah penerimaan retribusi, yang pada tahun 1988/89 (Repelita IV) adalah sebesar 55,07%, sedangkan dalam tahun 1992/93 (Repelita V) adalah sebesar 55,31%, naik sebesar 0,24% dari sebelumnya. Adapun peranan Pajak DT II terhadap PADS Tk.II hanyalah sebesar 26,60% (1988/89) dan pada tahun 1992/93 adalah sebesar 27,57%. Penyumbang terkecil terhadap penerimaan PADS adalah penerimaan laba BUMD Tk.II yang pada tahun 1992/93 hanya menyumbang sebesar 2,92%.

Jika dilihat dari tingkat pertumbuhan rata-rata per tahun dalam kurun waktu antara tahun 1988/89 hingga tahun 1993/94, maka gambarannya untuk Daerah Tingkat I dan II adalah sebagai berikut. Untuk Daerah Tingkat I, tingkat pertumbuhan tertinggi rata-rata per tahun penerimaan PADS pada tahun 1993/94 dicapai oleh DT I Riau (35,2%), DT I Kalimantan Timur (32,4%), dan DT I Irian Jaya (26,7%). Sedangkan tingkat pertumbuhan rata-rata per tahun yang terendah dicapai pada tahun 1993/94 adalah di DT I Lampung (10,1%), Sumatera Utara (10,9%), dan Bengkulu (12,4%).

Pada Daerah Tingkat II secara nasional, tingkat pertumbuhan tertinggi rata-rata per tahun dalam kurun waktu 1988/89 - 1992/93 adalah dicapai oleh Daerah Tingkat II yang berada di wilayah Propinsi Irian Jaya (29,6%), Kalimantan Timur (29%), dan di wilayah

Propinsi Timor Timur (26,9%). Sedangkan angka pertumbuhan rata-rata per tahun yang terendah dicapai oleh Daerah Tingkat II yang berada di wilayah-wilayah Propinsi Lampung (7,7%), Bengkulu (9,9%), dan Sulawesi Utara (10,2%).

Kondisi tersebut di atas, memberikan gambaran yang jelas bahwa peranan dan kapasitas pembiayaan Pemerintah Daerah baik Tingkat I maupun Tingkat II dalam pelaksanaan tugas otonomi daerahnya yang berasal dari sumber PADS memang relatif masih rendah. Daerah pada umumnya masih sangat bergantung pada bantuan pembiayaan yang datangnya dari sumber-sumber keuangan Pemerintah Pusat. Barangkali kondisi inilah yang kemudian mendorong munculnya berbagai tanggapan yang cenderung keliru mengenai keberadaan kemampuan Pemerintah Daerah dalam mendukung pelaksanaan otonominya selama ini. Akan tetapi, itulah kenyataan yang harus dihadapi, baik oleh aparatur daerah maupun oleh Pemerintah Pusat.

Sebagaimana dikemukakan oleh Devas (1989: 44-45), kapasitas pemerintah daerah di Indonesia dalam pemenuhan kebutuhan pembiayaan daerah melalui PADS-nya, dapat dikatakan rendah berdasarkan standar internasional. Namun demikian, di banyak negara juga dapat ditemukan adanya pemerintah lokal yang tingkat penerimaan PAD-nya bahkan lebih buruk. Sehingga dalam hubungannya dengan pelaksanaan otonomi dapat disimpulkan bahwa kemampuan yang PADS yang tinggi dalam pemenuhan kebutuhan pembiayaan kegiatan daerah (self sufficiency) bukan merupakan persyaratan yang utama. Yang penting menurut pendapatnya adalah apa yang disebut dengan "**discretion at the margin**", yaitu bahwa setiap daerah

memiliki PADS yang cukup memadai untuk melakukan peningkatan kapasitas pelayanan jasa kepada masyarakat secara marjinal. Sehingga dengan demikian kontribusi PADS sebesar kurang lebih 20% saja terhadap APBD baik Tingkat I maupun Tingkat II sudah dapat dinilai cukup memadai.

Bahkan menurut Shaw (1980: 278), karena yang penting dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya diskresi (kewenangan) dalam pengambilan keputusan pembiayaan penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah, maka sesungguhnya diskresi dan kemampuan daerah untuk menghasilkan PADS bagi keperluan pembiayaan tersebut bahkan dinilai tidak perlu. *Artinya, dalam pelaksanaan otonomi daerah yang diperlukan adalah keluasan kewenangan dan tanggung jawab aparatur daerah yang bebas dari campur tangan Pemerintah Pusat dalam menentukan keputusan bagi kebutuhan dan kelancaran penyelenggaraan urusan rumah tangganya sendiri.* Sedangkan kebutuhan dana menjadi kewajiban Pemerintah Pusat untuk memenuhinya, karena Pemerintah Pusat memang menguasai sumber-sumber penerimaan negara yang besar yang dipungut dari penduduk yang bermukim di daerah.

Jelas dari kedua pandangan tersebut, yang *dipentingkan bukanlah kemampuan daerah otonom dalam membiayai sendiri urusan rumah tangganya, akan tetapi justru kemampuan dan keleluasaan dalam pengambilan keputusan kelancaran pencapaian tujuan otonomi daerah merupakan prasyarat yang harus dipenuhi.* Kondisi inilah yang selama ini tampaknya kurang mendapat perhatian dari banyak pihak dalam membahas permasalahan otonomi daerah.

Sebaliknya malahan permasalahan kemampuan aparatur daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah terlalu sering dilihat dari sudut kemampuan faktor input seperti kemampuan personal, pendanaan, sarana dan prasarana; tetapi bukan berorientasi kepada kemampuan pencapaian hasil dan proses untuk pencapaiannya.

Jika pengkajian terhadap permasalahan otonomi daerah, khususnya permasalahan kemampuan daerah otonom dalam mengembangkan sumber-sumber PADS untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, ditujukan kepada kemampuan proses dan pencapaian hasilnya; maka kita akan sampai pada kesimpulan sejauh mana aparatur daerah memiliki diskresi kewenangan untuk mengembangkannya.

Sehingga dalam hal ini tampaknya kita tidak akan segera sampai pada kesimpulan untuk menghapuskan saja beberapa kewenangan daerah dalam mengelola sumber PADS yang dinilai kurang berpotensi, sebagaimana yang terjadi dewasa ini. Sebaliknya, kita akan menjadi lebih menaruh perhatian kepada tindakan-tindakan apa yang seharusnya dilakukan oleh aparatur daerah untuk memacu kreativitas mereka dalam melakukan revitalisasi sumber PADS yang dinilai kurang berpotensi tersebut.

Gagasan Strategis Revitalisasi PADS

Sebagaimana telah dikemukakan, permasalahan otonomi daerah bukanlah semata-mata masalah kemampuan PADS. Sebaliknya kemampuan PADS daerah otonom tidak pula berarti semata-mata persoalan otonomi daerah. PADS adalah konsekuensi dari kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah

sebagai akibat adanya penyerahan sebagian urusan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Karenanya pula Pemerintah Pusat memiliki tanggung jawab untuk membantu Pemerintah Daerah memenuhi tuntutan kebutuhan sumber yang memadai bagi keberhasilan penyelenggaraan otonomi yang menjadi kewajibannya.

Dengan demikian persoalannya adalah kebijakan dan tindakan apa yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam upaya pemberdayaan (Empowerment) aparatur daerah otonom. Dan selanjutnya, inovasi dan kreativitas apa yang harus dilakukan oleh aparatur daerah otonom sendiri dalam memacu peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah, untuk berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya dalam bidang-bidang yang merupakan substansi dari otonomi daerah itu sendiri.

Mengingat hal itu, maka dalam upaya pengkajian mengenai gagasan strategis revitalisasi kemampuan aparatur daerah otonom dalam menghasilkan PADS, fokus perhatian kita akan tertuju aspek-aspek dibalik permasalahan yang selama ini banyak dibicarakan, baik di lingkungan para pejabat senior di Pusat maupun di Daerah, maupun di kalangan para pakar otonomi daerah dan administrasi keuangan negara. Aspek-aspek tersebut antara lain adalah:

- Kapasitas sistem administrasi daerah otonom dan pengelolaan PADS.
- Kapasitas Aparatur Pemerintah Daerah sebagai "the man behind the gun";
- Kapasitas pelayanan kepada masyarakat sebagai output otonomi daerah;
- Kapasitas peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Dalam konteks ini, pendekatan terhadap permasalahan otonomi daerah dan khususnya kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber PADS, terasa menjadi agak berbeda. Makalah ini tidak akan membahas persoalan teknis meskipun strategis mengenai hal-hal yang langsung berkaitan dengan strategi intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber PADS. Sebaliknya akan dibahas prinsip-prinsip bagaimana yang seharusnya dapat diterapkan, jika revitalisasi PADS dalam rangka mendukung otonomi daerah tetap menjadi prioritas.

Sistem Administrasi Daerah Otonom dan Pengelolaan PADS

Sistem kelembagaan dan administrasi daerah otonom adalah diatur berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan berbagai peraturan pelaksanaannya. Berdasarkan UU tersebut ditetapkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan berdasar azas desentralisasi bersamaan dengan pelaksanaan azas dekonsentrasi. Hakikat dari kedua azas tersebut berdasarkan teori organisasi, paling tidak adalah pelaksanaan prinsip pembagian habis tugas (*Division of labour*) dan prinsip pendelegasian kewenangan (*Delegation of authority*) dengan tetap memperhatikan prinsip rentang kendali (*Span of control*).

Dengan mendasarkan diri pada teori tersebut, maka dapat kita simpulkan bahwa, sebenarnya yang menjadi inti dari otonomi daerah adalah kewenangan dan kekuasaan yang nyata dan bertanggung jawab dalam penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah sendiri yang telah diserahkan oleh Pusat. Kewenangan dan

kekuasaan tersebut adalah untuk mengambil keputusan mengenai berbagai hal yang menjadi tuntutan pelaksanaan otonomi daerah, termasuk didalamnya mengenai pengelolaan sumber-sumber PADS dan sumber-sumber keuangan daerah lainnya sesuai dengan kebutuhan yang dirasakan.

Akan tetapi, karena keberadaan daerah otonom di Indonesia berdasarkan UUD 1945 maupun UU Nomor 5 / 1974 adalah bukan sebagai negara di dalam negara, akan tetapi adalah merupakan satu kesatuan yang utuh dalam tatanan Negara Kesatuan RI; maka fungsi pembinaan dan pengendalian dari Pusat adalah satu keharusan yang mutlak. Dalam hal ini adalah termasuk kewajiban pemerintah Pusat untuk memberikan dukungan dan bantuan keuangan kepada daerah, manakala daerah ternyata belum mampu mandiri (*Self-sufficient*); meskipun kemandirian dalam hal anggaran tersebut bukanlah sesuatu persyaratan yang mutlak.

Dalam konteks ini sebenarnya aneh jika kemudian dipersoalkan bahwa Pemerintah Pusat dinilai telah "merampok" sumber-sumber keuangan daerah yang "gemuk", seperti PBB dan PPh. Demikian pula halnya dengan Pemerintah Propinsi DT I yang dinilai "menguasai" sumber-sumber PADS daerah bawahannya yang sangat potensial, seperti PKB dan BBN-KB. Padahal dengan berbagai kriteria yang dinilai berkeadilan, Pemerintah Pusat maupun Pusatnya daerah dalam sistem anggaran yang berlaku, telah mengembalikan sebagian besar penerimaan yang "dirampok" dari daerah bawahannya melalui mekanisme Sistem Bagi Hasil, Subsidi dan Bantuan yang dewasa ini lebih bersifat "Block Grant".

Perkembangan yang semakin baik dalam pengelolaan sistem hubungan keuangan Pusat dan Daerah dewasa ini pada hakekatnya telah memperkuat kemampuan aparatur Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan kewajiban otonominya. Dalam hubungan itu, maka diperlukan kapasitas administrasi dan pengelolaan sumber-sumber keuangan daerah dengan menerapkan prinsip pemerintahan yang berorientasi kepada hasil (*Result Oriented Government*) yang akan lebih memperhatikan kebutuhan pembiayaan hasil-hasil pembangunan, daripada kebutuhan pembiayaan faktor-faktor input. Untuk itu maka aparatur pemerintah daerah akan terdorong untuk menerapkan prinsip *Enterprising Government*, yang akan lebih berorientasi kepada upaya-upaya kreatif dan inovatif untuk meningkatkan kemampuan penerimaan PADS (*Earning*) dari pada berfokus kepada upaya non kreatif bagaimana menghabiskan dana anggaran (*Spending*).

Selanjutnya, mengacu kepada sebuah literatur yang sudah cukup dikenal mengenai upaya untuk melakukan revitalisasi penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Amerika Serikat, (*"Reinventing Government"*, Osborne dan Gaebler, 1992), makalah ini akan mencoba mengulas gagasan pemberdayaan daerah otonom dalam menghadapi era globalisasi.

Kapasitas Aparatur Pemerintah Daerah

Dalam banyak kesempatan kita selalu mendengar pernyataan yang lebih bersifat *paradoksi*, bahwa perkembangan yang lambat dari pelaksanaan otonomi daerah adalah disebabkan oleh

kurangnya kemampuan aparatur daerah, baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Lucunya pernyataan tersebut datanganya bukan hanya dari Pusat saja, tetapi juga dari pihak aparatur daerah sendiri. Kalau demikian halnya, apakah kemampuan daerah yang selama ini telah terbentuk bukan merupakan prestasi yang menunjukkan adanya peningkatan kapasitas? Ataukah pernyataan tersebut merupakan suatu strategi untuk tetap membuka peluang bagi unsur aparatur Pusat untuk tetap pada posisi kuat sebagai pembina dan pengendali aparatur daerah? Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut hendaknya kita kembalikan fungsi dan kedudukan masing-masing pihak dalam hubungannya dengan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 5 tahun 1974.

Masalahnya dewasa ini, bukanlah mencari-cari siapa yang bertanggung jawab atau yang salah, akan tetapi langkah-langkah dan tindakan apa yang dapat dilakukan sehingga terjadi peningkatan kapasitas aparatur daerah dalam penyelenggaraan otonomi, khususnya dalam menghadapi kondisi masa depan yang penuh dengan peluang dan tantangan ketidakpastian.

Telah sering dikemukakan bahwa dalam kurun waktu tidak lebih dari 20 tahun Indonesia akan memasuki era perdagangan dan investasi bebas, dalam konteks perekonomian global. Sementara saat ini saja kita sudah merasakan berbagai dampak globalisasi dan arus kemajuan teknologi dan informasi, yang cenderung mempengaruhi dan merubah sikap serta wawasan masyarakat, khususnya terhadap penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan, serta pelayanan kepada masyarakat. Menghadapi hal-hal tersebut, tentunya aparatur daerah maupun aparatur pusat dapat lebih mengembangkan kemampuan

dan menerapkan prinsip pemerintahan yang antisipatif (*Anticipatory Government*); yang akan selalu berusaha mendahulukan kepentingan pencegahan daripada tindakan koreksi (*Prevention rather than cure*).

Mengingat hal itu, salah satu strategi yang dapat dilakukan dalam upaya meningkatkan kemampuan aparatur daerah dalam mengelola PADS untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, dan dalam rangka menghadapi era Pasca Deklarasi Bogor; antara lain adalah melalui perubahan sikap dan perilaku organisasional. Perubahan yang memungkinkan adalah dengan menerapkan semangat kewirausahaan (*Entrepreneurship*) di kalangan aparatur daerah.

Salah satu karakter entrepreneur yang mencolok adalah keberanian untuk mengambil resiko dari suatu tindakan dan kebijaksanaan, yang sebelumnya telah diperhitungkan secara matang (antisipatif). Dengan melatih aparatur daerah untuk memiliki kemampuan tersebut, tentunya melalui program pendidikan dan pelatihan yang intensif, akan dapat tercetak kader-kader aparatur daerah yang lebih modern dan mandiri yang lebih mementingkan keberhasilan pencapaian misi daripada sekedar hanya memenuhi tuntutan peraturan perundang-undangan, yang mungkin saja telah tidak sesuai dengan kondisi-kondisi aktual tuntutan pelaksanaan tugas otonomi daerah (*Mission driven government*).

Sebagai aparatur daerah yang memiliki karakter wirausaha, maka dalam menghadapi permasalahan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang relatif beragam dengan corak perilaku masyarakat dan lingkungan yang majemuk pula; maka diharapkan aparatur daerah akan lebih

mampu bertindak sebagai katalis (*Catalytic Government*). Aparatur daerah dalam pelaksanaan tugasnya harus mampu mengakomodasikan berbagai potensi yang muncul dalam masyarakat untuk kepentingan pembangunan kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Aparatur daerah yang berjiwa wirausaha akan mampu menempatkan dirinya, yang penuh kendala keterbatasan sumber-sumber, menjadi aktor pengendali daripada penyedia jasa yang bersifat massal bagi masyarakat. Aparatur daerah dengan kemampuan PADSnya yang terbatas harus mampu memobilisasi dana masyarakat untuk kepentingan peningkatan pelayanan bagi kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Berbagai model kemitraan usaha antara pemerintah dan swasta, koperasi, LSM, maupun individu masyarakat dapat dikembangkan untuk memperluas jangkauan pelayanan umum.

Kapasitas Pelayanan dan Partisipasi Masyarakat

Sebagaimana telah banyak dibahas, kemampuan daerah otonom memang sangat terbatas dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini tercermin dari rendahnya kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kebutuhan anggarannya. Namun demikian, seperti diuraikan di atas, aparatur yang berjiwa wirausaha tidak akan menyerah dengan kondisi yang dihadapinya. Dengan segala sumber daya yang ada aparatur daerah dapat memobilisasi sumber-sumber PADS-nya untuk berbagai upaya pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat akan mampu menyelenggarakan sendiri kebutuhan hajat hidupnya. Prinsip "Snow-balling" yang bisa diterapkan oleh aparatur daerah melalui upaya

pemberdayaan masyarakat, akan mengoptimalkan kapasitas sumber daya yang dimiliki.

Dengan cara yang demikian itu, masyarakat yang merasa memiliki dan merasakan manfaat berbagai layanan bagi peningkatan kesejahteraan mereka, pada gilirannya akan mau dan mampu memelihara dan sekaligus mengembangkan kapasitas yang mereka miliki tersebut. Pada akhirnya, masyarakat akan terbiasa berperan serta dalam kemitraan dengan pemerintah dan akan semakin mandiri. Sementara dari sisi aparatur daerah sendiri, dengan kapasitas PADSnya yang kecil itu akan memiliki kesempatan untuk mengembangkan aspek-aspek lain yang lebih penting dan prioritas dalam upaya terus mengembangkan kemampuan jangkauan pelayanannya. Prinsip inilah yang disebut dengan "pemerintahan milik masyarakat" (*Community-owned government*).

Jika pelaksanaan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II telah semakin merata diterapkan di seluruh Indonesia, maka titik berat pelayanan kepada masyarakat akan terletak pada aparatur Pemerintah Daerah Tk. II. Hal ini berarti pelayanan pemerintah akan semakin dekat dengan masyarakat yang dilayaninya. Untuk itu, hendaknya aparatur daerah sudah siap dengan segala instrumen dan sikap yang menunjang pelaksanaannya. Dalam skala yang kecil, sebenarnya kita sudah bisa melihat bahwa masyarakat di desa telah banyak melakukan inisiatif pembangunan maupun pelayanan yang mendukung berbagai program pemerintah. Demikian pula halnya dengan masyarakat di perkotaan. Berbagai inisiatif partisipasi masyarakat yang muncul, antara lain: berbagai pendidikan umum dan kejuruan yang dikelola masyarakat, sarana

angkutan umum, rumah sakit swasta, layanan kebersihan lingkungan oleh warga setempat, taman rekreasi umum, dan sebagainya. ***Semakin tinggi tingkat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan umum, semakin efisien pemerintah daerah, dan semakin berhasil penyelenggaraan otonomi daerah.***

dengan semakin dekatnya pemerintah daerah dengan masyarakat yang dilayaninya, pada akhirnya akan meningkatkan kemampuan daya tanggap aparatur terhadap berbagai tuntutan dan harapan yang muncul dari masyarakat. Dengan demikian proses pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan juga akan diwarnai dengan hubungan dua arah yang serasi, dinamis dan terpadu. Warga masyarakat tidak akan segan-segan mengungkapkan aspirasi maupun kritiknya yang membangun, sementara aparatur daerah akan semakin bebenah diri untuk mampu meningkatkan kualitas pelayanannya sesuai dengan aspirasi yang muncul dari masyarakat. Dengan adanya hubungan yang lebih dekat dengan masyarakat, kontrol sosialpun akan semakin berjalan. Aparatur pemerintah daerah tidak lagi tampak sebagai "*menara gading*" yang sulit dijangkau oleh masyarakat, dan yang hanya berorientasi kepada kepentingan birokrasinya sendiri. Kondisi pemerintahan yang demikian disebut dengan "*Customer-driven government*" yang selalu mendahulukan kepentingan masyarakat sebagai pemakai jasa pemerintahan, daripada mendahulukan kepentingan aparatur pemerintah sendiri.

Di sisi lain, dengan berkembangnya sikap dan wawasan kerja aparatur Daerah maupun aparatur Pusat dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka akan semakin mudah dan lancar pelaksanaan desentralisasi dengan

berkembangnya daya tanggap terhadap kontrol sosial masyarakat, maka aparatur di daerah akan makin bersih dan berwibawa, pada akhirnya akan meningkatkan kepercayaan Pusat untuk memperluas diskresi kewenangan kepada daerah untuk mengurus rumahtangganya sendiri. Pengendalian terhadap sumber yang berasal dari bantuan Pusat akan semakin longgar, dalam arti orientasi pengawasan dan pembinaan lebih pada pencapaian hasil ketimbang proses atau faktor inputnya. Pemerintah Pusat akan makin memperluas desentralisasi kepada daerah.

Penutup

Dengan berbagai prinsip dan gagasan sebagaimana telah teruraikan, diharapkan makalah yang sederhana ini akan mampu memberikan sedikit sumbang saran yang dapat dipertimbangkan, dalam upaya pemberdayaan kemampuan aparatur daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. □□