

MAKALAH EMINEN

OTONOMIDAERAH

FransSeda

Mantan Menteri Keuangan dan Menteri Perhubungan RI, Ekonom Senior Nasional
dan Sesepeuh Masyarakat NTT

Tuntutan Reformasi akan OTONOMI DAERAH telah dipenuhi Pemerintah dan DPR dengan dikeluarkannya UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Kedua UU ini mulai berlaku dalam 2 tahun yakni di tahun 2001. Persiapan-persiapan mengenai desentralisasi - dekonsentrasi serta pengaturan masalah keuangan sudah harus selesai di tahun 2000 ini. Dikatakan bahwa untuk maksud persiapan tersebut diperlukan perubahan pencabutan, penyesuaian dari ratusan UU, PP, Kepres operasional dan pengaturan-pengaturan Departemen. Proses ini menimbulkan keengganan dari sementara Departemen dan pejabat-pejabat di Pusat. Hal ini mudah dimengerti. Sebab tidak ada seorang pun yang secara sukarela mau melepaskan hak dan wewenangnya. Terlebih jika hak dan wewenang-wewenang itu membawa rejeki dan prestise. Terjadi saling tarik tambang dan terdapat suatu medan ketegangan antara sentralisme/sentralisasi dan desentralisme/desentralisasi.

Kalaupun proses persiapan-persiapan itu dapat selesai sesuai jadwal, namun yang selesai adalah baru pengaturan administratifnya saja dan saling tarik tambang/medan ketegangan antara kedua kubu sentralisme/sentralisasi dan desentralisme/desentralisasi akan terus berlangsung dalam penyelenggaraan otonomi oleh dan di daerah-daerah. Ditambah lagi dengan permasalahan sosial politik yang timbul akhir-akhir ini, yang

dikaitkan dengan masalah Otonomi Daerah, yang perlu diwaspadai, yaitu:

1. Bahwa otonomi daerah dapat menjurus/memperkuat gerakan separatisme dan pembentukan Negara Federal.
2. Bahwa otonomi daerah dapat memperbesar "gap" ekonomi antar-daerah dan dengan demikian dapat membahayakan keutuhan bangsa dan kesatuan dan persatuan Negara.
3. Bahwa otonomi daerah dapat memperbesar daerah-isme dan egoisme daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan, pelayanan publik dan penempatan pejabat-pejabat serta pelaku-pelaku ekonomi dan sosial.
4. Dapat memperbesar KKN lokal ditambah dengan kondisi SDM lokal yang belum siap.
5. Dapat menimbulkan fragmentarisasi dari Negara Kesatuan sebagai satu pasar yang luas dan kaya, dan yang selama ini kuat terintegrasi, sehingga diiming-iming para investor.
6. Dapat melemahkan Negara dan bangsa dalam proses globalisasi dan dalam menghadapi persaingan internasional.
7. Dapat mengganggu kestabilan ekonomi dan moneter nasional antara lain dalam hal pembayaran kembali dan memperoleh hutang-hutang Negara.

Memang berhadapan dengan *pointers* yang perlu diwaspadai itu ada faktor-faktor yang positif dari Otonomi Daerah antara lain, bahwa Otonomi Daerah justru akan memperkuat dan dimaksudkan

untuk tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan dimaksudkan untuk menciptakan Demokrasi dan efisiensi ekonomi pada tingkat basis dari struktur masyarakat bangsa dengan pemberdayaan secara aktif dan langsung masyarakat dan Pemerintah setempat. Berhubung dengan kesulitan-kesulitan praktis yang timbul baik selama persiapan, maupun selama pelaksanaan nanti, dari kedua UU itu, ditambah dengan daftar kewaspadaan seperti yang telah dikemukakan itu, timbul pertanyaan:

1. Apakah tidak perlu diadakan perubahan dalam hal pendekatan dan paradigma dalam soal otonomi daerah.
2. Apakah tidak perlu diadakan perubahan dalam proses pelaksanaan.
3. Apakah semua perubahan-perubahan ini mungkin terlaksana dalam jangka waktu tersisa (setahun lagi) untuk menjaga momentum dari tuntutan akan penyelenggaraan dari Otonomi Daerah.

Perubahan-perubahan yang diperlukan

1. Dalam hal pendekatan dan paradigma perlu ditegaskan bahwa Otonomi adalah hak Daerah dan bukan pemberian "hadiah" dari Pusat.
2. Dengan demikian prosesnya adalah pemberdayaan kewenangan dan kekuatan ekonomi/keuangan dari dan di bawah/ "*bottom up*" dan bukan dengan/melalui proses desentralisasi dan dekonsentrasi, yang memakan waktu dan menimbulkan reaksi itu. Masalahnya adalah "*to build up of power*" di dan dari bawah, bukan sekedar "*to transfer or delegation of power*" di dan dari atas.
3. Dalam penyelenggaraan otonomi sebagai hak dari Daerah perlu diperhatikan rambu-rambu berikut ini:
 - a). Bahwa tujuan Otonomi Daerah adalah untuk kesejahteraan rakyat setempat dan demi pemberdayaan dari masyarakat dan Pemerintah Daerah, dan bukan sekedar

soal bagi kewenangan dan rejeki keuangan. Maka untuk itu mutlak perlu adanya perencanaan pembangunan kesejahteraan Daerah untuk 5 tahun ke depan oleh Daerah sendiri dan pengaturan keuangan disesuaikan dengan perencanaan itu. Tidak ada maksud untuk akumulasi kekayaan/keuangan di tangan Pemerintah Daerah.

- b). Rambu yang lain, yang sangat mendasar dalam pelaksanaan hak Otonomi Daerah itu adalah pula, bahwa harus diperhatikan akan dan diserasikan dengan kewajiban Negara untuk menjaga kedaulatan, keutuhan kesatuan dan persatuan bangsa, untuk menjaga keserasian dan keseimbangan pembangunan dan perkembangan ekonomi antar-daerah yang tidak sama potensi SDA dan SDM-nya itu, untuk menjaga kohesi Nasional yang justru demi kepentingan akan keberadaan dan keberlanjutan dari Otonomi Daerah itu. Sebab hanya dalam suatu kesatuan dan persatuan yang serasi, kepentingan dari Otonomi Daerah-Daerah dapat terjamin.

4. Untuk dapat melaksanakan "*bottom up*" dan "*build up*" dari kewenangan dan kekuatan ekonomi/keuangan Daerah dari dan di bawah, maka yang dilakukan adalah bukan dengan merubah, mencabut, menyesuaikan ratusan UU, PP dan Keppres serta pengaturan Departemen, yang menimbulkan iritasi dan tarik tambang yang tidak menentu itu, namun dengan:
 - a. Membentuk Dewan Otonomi Daerah yang menyiapkan suatu "*working paper*" yang memperhitungkan semua paradigma dan rambu-rambu seperti telah diuraikan itu dengan memperhitungkan pula kemampuan nil dan konkrit dari bangsa dan Negara serta "*trend*" perkembangannya,

- b. Dewan ini mengadakan perundingan dengan daerah-daerah yang mau diotonomikan itu. Karena melalui perundingan maka terjadilah partisipasi aktif daerah dan masyarakat setempat dalam pembentukan daerah otonomi serta dalam "*build up*" kemampuan dan kewenangan serta kelangsungan dari otonomi itu.
- c. Untuk itu maka dalam tahap pertama ini Unit Daerah Otonomi adalah Propinsi. Kemudian dalam lingkungan propinsi otonom itu dapat dibentuk kabupaten/ kota/ desa otonom sebagai perkembangan lebih lanjut. Dan Propinsi-propinsi Otonom pun dapat diperbanyak,
- d. Sebagai konsekwensi adalah pula bahwa Otonomi Daerah yang sesuai potensi SDA dan SDM serta sejarah, budaya dan adat istiadat setempat, tidak uniform di seluruh Negara dan terdapat beberapa tingkat Otonomi. Sebagai pola dasar ada. 3 tingkat Otonomi: tingkat Dasar (otonomi yang rendah), tingkat Menengah (madya), dan tingkat Tinggi Otonomi yang seluas-luasnya sebagai contoh terlampir.

Dengan demikian maka Otonomi berjalan dan sambil berjalan kita mencabut, merubah, menyesuaikan UU, PP, Keppres-Keppres, pengaturan-pengaturan Departemen yang ada. Tidak perlu menunggu semua persiapan selesai dulu baru jalan itu Otonomi.

Dengan demikian Negara Kesatuan kita adalah Negara Kesatuan yang berotonomi Daerah dan terbagi habis dalam Daerah-Daerah Otonomi besar dan kecil dengan berbagai-bagai tingkat. Hal ini tidak bertentangan malahan cocok dengan ketentuan, jiwa dan semangat UUD-45 seperti yang disusun oleh para Pendiri Republik.

5. Apakah mungkin bahwa pendekatan yang baru ini baik terhadap substansi maupun proses dari otonomi daerah dapat selesai dalam satu tahun ini, sesuai komitmen semula. Dapat selesai! Dengan adanya Dewan Otonomi Daerah yang melakukan perundingan-perundingan dengan daerah-daerah (dan hanya dengan 26 propinsi) berdasarkan suatu konsep/paradigma yang jelas, dan yang sekaligus setelah selesai perundingan-perundingan dapat langsung mengusulkan UU pembentukan daerah otonom yang bersangkutan. Bersamaan dengan pembentukan kewenangan-kewenangan/ dinas-dinas yang diperlukan serta pengaturan keuangan yang ditentukan bersama-sama. Pengaturan keuangan dapat dirundingkan setiap tahun menjelang tahun budget yang baru dari Pusat dan Daerah dengan mengevaluasi bersama apa yang telah tercapai dan apa yang perlu di"Vevo/ve" dan apa yang perlu ditambah/ dirubah dalam perencanaan dan pelaksanaan selanjutnya.

Untuk mengejar waktu maka UU pembentukan Daerah-Daerah Otonom serta UU dan pengaturan sebagai konsekwensinya bisa dalam bentuk PP pengganti UU (baik untuk merubah/mengganti maupun untuk membuat yang baru), yang disusul dengan pembuatan UU yang pasti, melalui proses seperti ditentukan UUD-45.

Dalam pembicaraan mengenai dampak dari penyelenggaraan Otonomi Daerah, NTT selamanya dijadikan contoh dari daerah yang akan paling menderita, karena tidak ada kekayaan SDA-nya dan karena PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang rendah! Apa benar demikian? Masalah PAD bukan saja tergantung pada perluasan kesempatan dan kewenangan mengenai pajak dan retribusi daerah, namun pada hakekatnya pada perluasan kegiatan ekonomi dan sumber pendapatan rakyat. Dengan adanya Otonomi, maka Otonomi itu sendiri merupakan modal yang efektif bagi peningkatan kegiatan ekonomi dan pendapatan rakyat, dengan

peningkatan kreativitas serta ruang gerak pengaturan dalam rangka Otonomi. Yang penting adalah bahwa kreativitas dan kewenangan otonomi itu diarahkan pada pemberdayaan ekonomi rakyat, dengan memberi nilai tambah pada kegiatan ekonomi mereka sehari-hari dan melalui peningkatan nilai tambah itu meningkatkan pendapatan riil perkapita, yang akan meningkatkan daya konsumsi dan daya simpan/investasi dari masyarakat. Ekonomi Negara-Negara maju seperti Jepang, Korea Selatan, Singapura, telah membuktikan bahwa kekayaan SDA tidak mutlak menjadi sumber kemajuan ekonomi. Malahan adanya SDM yang berkualitas lebih menjamin kemajuan/kesejahteraan ekonomi. Maka NTT yang miskin SDA itu, namun cukup ada SDMnya harus mulai sekarang meningkatkan kualitas dari SDM dan dari pelayanan bagi masyarakat dan dunia usaha oleh birokrasi maupun oleh kegiatan-kegiatan kemasyarakatan lainnya. Mulai sekarang mengikis habis mental menunggu instruksi, main menunjuk kuasa serta KKN dalam aparatatur Pemerintahan dan birokasinya. Mendidik dan memberi kesempatan pada tenaga - tenaga muda

yang kreatif, pro-aktif dan jujur. Mengadakan "*training - training*" keterampilan dalam hal pelayanan publik dan privat. Kalau ini semua dipersiapkan dengan baik, maka NTT dengan kepala tegak dan dengan tancapan mata jernih ke depan dapat menyiapkan diri, menerima dan melaksanakan Otonomi daerahnya yang mungkin akan lebih berhasil dari daerah-daerah "kaya" itu. Apalagi jika pada awal dari Otonomi, pembiayaan dari Pusat akan tetap pada tingkat seperti dewasa ini ditambah dengan biaya-biaya yang diperlukan untuk melengkapi tugas-tugas pelayanan sebagai Daerah Otonomn, ditambah dengan bantuan modal awal sebanyak US\$ 5 - 10 juta pertahun selama 5 tahun pertama ini, maka NTT dengan persiapan SDM-nya secara berencana dan produktif akan dapat menjadi Daerah Otonom contoh di Republik ini.

Jangan takut, jangan minder NTT! Nasib otonomimu berada di tangan kamu sendiri, dengan antara lain kembali menanam dan membudidayakan cendana serta bahan tanaman lain yang telah/sedang diusahakan oleh rakyat di daerah.

TINGKAT - TINGKAT OTONOMI
(Sesuai usul dari Drs. Frans Seda)

Lampiran I

UNSUR/ KEGIATAN	TINGKAT RENDAH	TINGKAT MENENGAH	TINGKAT TINGGI
Dalam Bidang Eksekutif -Gubernur -Pengaturan Hukum	-Nominasi dan pengangkatan oleh Pusat -Dilakukan oleh Pusat/ Perwakilan Pusat	-Diangkat dari daftar/ usul Daerah -Pembagian tanggung-jawab pelaksanaan oleh Daerah di bawah pengawasan dari Pusat	-Dinominasi dan diangkat oleh, serta bertanggung-jawab pada Daerah -Seluruhnya dilaksanakan sendiri oleh Daerah
Dalam Bidang Perundang-Undangan	-Hanya oleh Pusat dengan/ atau -Hak untuk mengadakan usul oleh Pusat	-Hak untuk mengadakan amandemen pada perundang-undangan Pusat -Ada kewenangan perundangan sendiri di sektor-sektor tertentu	-Hak mengadakan perundangan di semua sektor ekonomi -Hak untuk menolak perundangan dari Pusat, jika dianggap melanggar hak otonomi daerah.
Dalam Bidang Ekonomi -Prosedur -Alokasi	-Hanya wewenarig Pusat -Pajak disetor pada Pusat -Ada kewenangan tertentu untuk memprakarsai pajak -Alokasi budget oleh Pusat	-Ada wewenang yang dilimpahkan kepada Daerah (dalam hal infrastruktur, kesehatan dan asuransi misalnya) -Ada kewenangan mengadakan pajak daerah dengan izin Pusat -Kewenangan menagih pajak di Daerah -Kewenangan untuk menyesuaikan prosedur pada kondisi Daerah -Mendapat alokasi sesuai keperluan Daerah -Kewenangan menarik pajak dari sektor-sektor tertentu (pendidikan budaya)	-Hak atas prosentase tertentu dari hasil Pajak Pusat di daerah -Hak dan kewenangan untuk memprakarsai dan mengadakan perpajakan di daerah yang seluruh hasilnya menjadi pendapatan daerah -Semua pajak dibayar/ditahan di Daerah, kecuali prosentase yang menjadi hak Pusat disetor ke Pusat -Yang dipergunakan adalah prosedur yang disesuaikan pada kondisi Daerah -Memperoleh lump-sum sebagai alokasi untuk APBN-Daerah -Menjadikan Pajak daerah sebagai pendapatan Daerah

TINGKAT - TINGKAT OTONOMI
(Sesuai usul dari Drs. Frans Seda)

Lampiran II

UNSUR/ KEGIATAN	TINGKAT RENDAH	TINGKAT MENENGAH	TINGKAT TINGGI
Dalam Unsur Ekonomi (lanjutan) -Pembangunan	-Prakarsa Pusat dengan mendengar Daerah	-Bantuan Pusat bagi prakarsa Daerah untuk pembangunan ekonomi	-Prakarsa dan pembiayaan sendiri. Tidak ada bantuan Pusat
Dalam Unsur Pengadilan	-Para Hakim dinominasi dan diangkat oleh Pusat -Daerah memiliki Hak usul dalam hal nominasi para anggota pengadilan	-Para hakim diangkat oleh Pusat, tetapi dapat ditolak oleh Daerah -Para Hakim dinominasi Pusat, diangkat oleh Daerah	-Para Hakim dinominasi dan diangkat oleh Daerah -Dalam hal keputusan-keputusan tentang otonomi, Daerah memiliki hak untuk mengatur sendiri
Dalam Unsur Keamanan	-Hanya Angkatan Polisi dari Pusat	-Angkatan Polisi direkrut di Daerah, menjadi anggota dari Kepolisian Pusat -Ada Angkatan Polisi bantuan di dan dari Daerah	-Angkatan Kepolisian yang diatur seluruhnya (termasuk "recruitment") oleh Daerah dan bertanggung-jawab pada Daerah
Dalam Unsur Sumber Daya Alam	-Di bawah pengawasan Pusat	-Pengaturan bersama (antara Pusat dan Daerah) dengan bantuan ekonomi dari Pusat	-Penguasaan sepenuhnya oleh Daerah. Tidak ada bantuan dari Pusat
Dalam Unsur: -Sistem Pendidikan Nasional -Bahasa/ Budaya	-Tunduk pada sistem pendidikan nasional dengan Pendidikan Dasar dikuasai Daerah -Bahasa Daerah terbatas pada pendidikan dasar, budaya dan agama -Bebas mengembangkan budaya daerah dengan subsidi dari Pusat	-Tunduk pada sistem pendidikan nasional dengan semua jenjang pendidikan dikuasai daerah dengan subsidi dari Pusat -Bahasa Daerah dapat dipergunakan di jenjang pendidikan, pengadilan dan dalam administrasi/pemerintahan, tetapi bahasa Indonesia merupakan bahasa resmi -Bebas mengembangkan budaya daerah dengan bantuan keuangan dari Pusat	-Meiaksanakan sistem pendidikan Nasional dengan modifikasi sesuai kondisi masyarakat daerah dengan semua jenjang pendidikan dikuasai daerah. Prinsipnya tidak dapat dari Pusat -Bahasa Daerah adalah bahasa resmi di samping Bahasa Indonesia -Bebas mengembangkan dan mengutamakan budaya daerah tanpa bantuan/subsidi dari Pusat