

## ASPEK EKONOMI KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

Imamudin Yuliadi

### Abstrak

*Kebijakan otonomi daerah membawa konsekuensi adanya suatu political will untuk melakukan penyebaran kekuasaan (dispersed of power) yang merupakan tuntutan global, di mana peranan publik semakin dominan dalam proses pengambilan keputusan. Konsep otonomi daerah memang masih mengundang banyak perbincangan mendasar terutama yang menyangkut perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pola pembagian keuangan antara daerah yang menyangkut sektor-sektor ekonomi vital dan menghasilkan banyak pemasukan juga masih menjadi perdebatan. Tulisan ini mengkaji tentang aspek ekonomi dalam implementasi otonomi daerah. Dampak ekonomi terhadap kebijakan otonomi daerah bagi kesejahteraan masyarakat dapat dianalisis melalui penentuan kondisi Pareto optimum bagi konsumen dan produsen, yang sebelumnya harus diketahui pula konsep tingkat pertukaran marginal (MRS = Marginal Rate of Substitution). MRS adalah suatu angka yang menunjukkan kesediaan seorang konsumen untuk menukarkan satu unit terakhir dari suatu barang untuk mendapatkan beberapa unit barang lainnya.*

*Kata kunci: otonomi daerah, Pareto optimum, MRS*

### PENDAHULUAN

Angin reformasi merebak ke segenap aspek kehidupan masyarakat Indonesia setelah kurang lebih tiga dekade di bawah tekanan rezim orde baru. Dengan dalih menjaga stabilitas nasional dan menjaga kesinambungan pembangunan penguasa pada saat itu menerapkan pola uniformitas dalam pola pembangunan nasional untuk menjustifikasi kebijakannya yang diterapkan. Selama tiga dekade pemerintahan orde baru berbagai

keragaman budaya dan potensi diabaikan yang berakibat pada hancurnya pranata sosial budaya masyarakat di daerah. Upaya penyeragaman menunjukkan bukti yang nyata dengan berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah dan UU Nomor 4 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa. Dengan kebijakan yang diterapkan tersebut telah melanggar norma-norma historis, sosiologis, ekonomis dan kultural daerah yang seharusnya justru di-kembangkan

sesuai dengan makna substantif pasal 18 UUD 1945.

Dari aspek ekonomi realisasi kebijakan otonomi daerah mensyaratkan adanya distribusi kekayaan secara adil dan proporsional antara pusat dan daerah. Kebijakan otonomi daerah membawa konsekuensi adanya suatu *political will* untuk melakukan penyebaran kekuasaan (*dispersed of power*) yang merupakan tuntutan global, di mana peranan publik semakin dominan dalam proses pengambilan keputusan.

Melalui kebijakan pemencaran kekuasaan akan dihindari praktek-praktek politik tirani, otoriter dan eksploitatif. Dengan kebijakan otonomi daerah peran pemerintah daerah yaitu kabupaten atau kota menjadi semakin signifikan dan mereka juga dituntut secara kreatif untuk dapat menawarkan dan menggali potensi dan kekayaan di daerahnya.

Konsep otonomi daerah memang masih mengundang banyak perbincangan mendasar terutama yang menyangkut perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pola pembagian keuangan antara daerah yang menyangkut sektor-sektor ekonomi vital dan menghasilkan banyak pemasukan juga masih menjadi perdebatan. Dalam UUPKPD No. 25 tahun 1999 ditetapkan bahwa penerimaan sektor pertambangan dan migas pembagiannya adalah 70 persen

untuk pusat dan 30 persen untuk daerah. Sedangkan pada sektor kehutanan perimbangannya adalah 20 persen pusat dan 80 persen daerah.

Tarik menarik kepentingan yang mewarnai perbincangan mengenai bagaimana pola pembagian keuangan antara pusat dan daerah menjadi semakin kompleks dengan berbagai tuntutan dan gelombang aksi masyarakat di daerah untuk melepaskan diri dari negara kesatuan RI. Tapi harapan dari seluruh masyarakat Indonesia adalah apapun bentuk dan keputusan yang diambil dari kebijakan otonomi daerah agar dapat menggerakkan potensi ekonomi daerah dan meningkatkan kesejahteraan seluruh lapisan masyarakat.

## KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

Otonomi daerah mengandung pengertian bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah yang melekat pada negara kesatuan maupun negara federal. Wewenang pemerintah daerah dalam mengatur rumah tangganya pada semua bidang kecuali beberapa hal yaitu:

1. Hubungan luar negeri
2. Pengadilan
3. Moneter dan keuangan
4. Pertahanan dan Keamanan

Otonomi daerah mengandung beberapa pengertian, yaitu otonomi



formal, otonomi material dan otonomi riil.

#### Otonomi formal

Yaitu suatu sistem otonomi dimana yang diatur adalah kewenangan-kewenangan pemerintah pusat yang dipegang oleh pemerintah pusat seperti pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, peradilan, moneter dan fiskal dsb. Sedangkan kewenangan daerah otonom adalah selain kewenangan yang ditangani pemerintah pusat di atas.

#### Otonomi material

Otonomi material merupakan kewenangan-kewenangan daerah otonom yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat yang secara eksplisit disebutkan satu per satu. Sedangkan kewenangan daerah otonom adalah kewenangan yang di luar kewenangan pemerintah pusat tersebut.

#### Otonomi riil

Otonomi riil merupakan kewenangan-kewenangan daerah otonom yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat disesuaikan dengan kemampuan riil daerah otonom yang bersangkutan seperti sumberdaya alam, sumberdaya manusia, pendapatan daerah, pendapatan daerah regional bruto (PDRB), dsb. Sehingga kewenangan antara satu daerah dengan daerah lainnya tidak sama.

Dalam pasal 121 UU No. 22 tahun 1999 disebutkan bahwa selutan Propinsi Dati I, kabupaten

Dati II dan Kotamadya Dati II sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 5 tahun 1974 diubah menjadi masing-masing Propinsi, Kabupaten dan Kota. Kabupaten dan Kota mempunyai kewenangan dan kebebasan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan dan ketetapan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa maupun aspirasi masyarakat setempat. Sedangkan untuk daerah propinsi tetap merupakan daerah otonom dengan kewenangan yang terbatas.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah dalam UU No. 22 tahun 1999 adalah:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip demokratisasi dan dengan memperhatikan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas dalam arti penyaluran kewenangan pemerintah yang secara nyata dilaksanakan di daerah.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan di kabupaten dan kota, sedangkan otonomi daerah propinsi adalah otonomi terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah.

5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih mengutamakan kemandirian daerah otonom sehingga dalam daerah kabupaten dan kota tidak ada lagi wilayah administrasi atau kawasan khusus yang dibuat oleh pemerintah atau pihak lain seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan pelabuhan udara, kawasan perkotaan baru, kawasan pertambangan dan semacamnya.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai penyalur aspirasi rakyat maupun sebagai lembaga pengawas atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dijalankan oleh lembaga eksekutif daerah.
7. Pelaksanaan azas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan yang tidak diserahkan kepada daerah.

Untuk dapat menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab diperlukan dukungan keuangan yang ditopang oleh kemampuan menggali potensi keuangan sendiri serta diikuti oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang merupakan persyaratan dalam sistem pemerintahan dan administrasi negara.

Sumber-sumber pembiayaan otonomi yang digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan daerah meliputi :

1. Pendapatan asli daerah.
2. Dana perimbangan.
3. Pinjaman daerah.
4. Lain-lain penerimaan yang sah.

Sumber-sumber pendapatan asli daerah berasal dari beberapa sumber, yaitu:

- Hasil pajak daerah.
- Hasil retribusi daerah.
- Hasil perusahaan milik daerah.
- Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Sedangkan sumber dana perimbangan meliputi :

- Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea perolehan hak atas tanah dan sumberdaya alam
- Dana alokasi umum.
- Dana alokasi khusus.

Sumber pembiayaan daerah lainnya, yaitu pinjaman daerah di mana daerah dapat melakukan pinjaman dari berbagai sumber untuk membiayai sebagian anggarannya. Daerah dapat pula melakukan pinjamannya dengan pihak luar negeri melalui pemerintah pusat. Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman jangka panjang untuk menghasilkan penerimaan bagi pembiayaan serta meningkatkan manfaat bagi pelayanan umum. Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman



jangka pendek guna pengaturan arus kas dalam upaya pengelolaan kas daerah.

Sedangkan lain-lain sumber penerimaan yang sah yaitu berupa dana darurat untuk keperluan kepala daerah tertentu diberikan dana darurat yang berasal dari APBN. Ketentuan ini untuk mengantisipasi keadaan daerah yang belum siap secara administratif atau menghadapi kondisi daerah yang dilanda kekacauan, bencana alam, krisis pangan dsb.

Mekanisme pemeriksaan keuangan daerah dan pertanggungjawaban dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Daerah wajib menyampaikan laporan dan informasi yang berkaitan dengan keuangan daerah kepada pemerintah pusat termasuk pinjaman daerah.

## PARADIGMA BARU OTONOMI DAERAH

Otonomi daerah atau sering diistilahkan dengan desentralisasi menyangkut berbagai bentuk dan dimensi. Secara umum otonomi daerah atau desentralisasi menurut studi Bank Dunia yang dilakukan oleh Rondinelli (1981, 1989) sebagaimana dikutip oleh Dellinger (1994) meliputi 4 macam, yaitu:

- *Deconcentration* yaitu pelimpahan wewenang kepada pejabat yang berada dalam garis hirarki dengan pemerintah pusat
- *Delegation* yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh pemerintah pusat.
- *Devolution* yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak pemerintah daerah mendapat discretion yang tidak dikontrol oleh pusat.
- *Privatization* yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi non pemerintah atau sektor swasta.

Penguatan otonomi daerah merupakan trend di banyak negara dan penguatan otonomi merupakan sebagian dari pergeseran struktur pemerintahan untuk menciptakan *new strategy* dalam menghadapi era *new game* dan *new rules* pada abad 21 dimana kekuatan dan determinasi global begitu kuat merasuki sendi-sendi kehidupan negara-negara (Shah, 1997).

Tabel di bawah ini menunjukkan pergeseran struktur pemerintahan pada abad ke-21 dibandingkan abad ke-20.

TABEL 1.  
STRUKTUR PEMERINTAHAN ABAD KE-20 DAN KE-21

ABAD 20	ABAD 21
<input type="checkbox"/> Kesatuan	<input type="checkbox"/> Federasi/konfederasi
<input type="checkbox"/> Sentralisasi	<input type="checkbox"/> Mengglobal dan melokal
<input type="checkbox"/> Pusat sebagai manajer	<input type="checkbox"/> Pusat sebagai pemimpin
<input type="checkbox"/> Birokratis	<input type="checkbox"/> Partisipatif
<input type="checkbox"/> Terpimpin dan pengendalian	<input type="checkbox"/> Responsif dan akuntabel
<input type="checkbox"/> Tergantung secara independen	<input type="checkbox"/> Kompetisi
<input type="checkbox"/> Tertutup dan lamban	<input type="checkbox"/> Terbuka dan cepat
<input type="checkbox"/> Tidak toleran pada resiko	<input type="checkbox"/> Keleluasaan untuk berhasil/gagal

Sumber : Anwar Shah, 1997

Dalam studinya tersebut dijelaskan suatu fenomena yang terjadi di 45 negara dunia ketiga yang menerapkan kebijakan otonomi pada dekade 1960 bahwa tingkat otonomi atau desentralisasi berkorelasi secara signifikan dengan 5 faktor, yaitu:

1. Umur negara, yaitu semakin tua dan mapan (*established*) suatu negara semakin tinggi derajat otonominya
2. Besarnya GNP, yaitu negara yang memiliki GNP besar menunjukkan tingkat otonomi yang tinggi
3. Tingkat perkembangan media massa, yaitu negara yang memiliki media massa yang tersebar luas dan memiliki kebebasan pers merupakan negara dengan tingkat otonomi yang yang tinggi

4. Tingkat industrialisasi, yaitu negara dengan tingkat industrialisasi yang relatif tinggi juga menunjukkan tingkat desentralisasi yang tinggi
5. Jumlah dari pemerintah daerah, yaitu negara yang memiliki lebih banyak pemerintah daerah juga memiliki kewenangan untuk memberikan otonomi yang lebih luas kepada daerah.

Kebijakan otonomi daerah merupakan salah satu indikator dari kedewasaan dalam suatu sistem politik serta upaya kearah demokratisasi sosial, ekonomi dan birokrasi.

Nilai positif dari langkah otonomi daerah yaitu :

- Menyebarkan pusat pengambilan keputusan (*decongestion*).
- Kecepatan dalam pengambilan keputusan (*speed*).

- Pengambilan keputusan yang realistis (*economic dan social realism*).
  - Penghematan (*economic efficiency*).
  - Keikutsertaan masyarakat lokal (*local participation*).
  - Solidaritas nasional (*national solidarity*).
- mengelola potensi sumberdaya ekonomi secara optimal dan proporsional. Tuntutan masyarakat berkaitan dengan pembagian sumber keuangan khususnya penerimaan pemerintah pusat yaitu :
- PPh, PPN, Bea dan Cukai yang dibagi menurut daerah asal.
  - PBB diserahkan ke daerah.
  - Sumberdaya alam dibagi secara proporsional.

Namun pada sisi lain kebijakan otonomi daerah juga menyimpan banyak potensi konflik yang kurang menguntungkan. Implikasi dari kebijakan otonomi daerah terhadap keadilan antar daerah akan bervariasi tergantung berbagai variabel seperti kesiapan sumberdaya manusia di daerah, potensi ekonomi dan kesiapan administratif.

Tuntutan tersebut dilandasi oleh teori financial sharing yang mencakup 5 prinsip, yaitu:

1. *Keseragaman*, ciri daerah yang berbeda memerlukan variasi penyelenggaraan fiskal yang disesuaikan dengan hasil daerah tersebut
2. *Equivalent*, dimana perlakuan fiskal didasarkan pada banyak jasa pelayanan publik atau banyaknya sarana publik yang disediakan pemerintah
3. *Location neutrality*, kondisi fiskal daerah mempengaruhi atribut ekonomi daerah tersebut bahwa segala fasilitas harus tetap dibangun oleh pemerintah walaupun tidak ada penghasilan yang diperoleh dari daerah
4. *Centralized redistribution of income*, yang berprinsip bahwa semua sumber pendapatan dikelola oleh pemerintah pusat dan didistribusikan kembali ke daerah
5. *Centralized of stabilization*, yang dengan alasan stabilitas perlu perlakuan yang sama di

identifikasi terhadap beberapa faktor tersebut akan mendukung upaya peningkatan efektivitas kebijakan otonomi daerah bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah pusat harus melakukan langkah redistribusi sumberdaya keuangan kepada wilayah yang minus. Resiko yang mungkin timbul dari kebijakan desentralisasi dibidang fiskal yaitu akan semakin memperlebar jurang ekonomi antar daerah yang dikenal dengan *'The dangers of decentralization'*. (Bird and Chen, 1998).

Tuntutan masyarakat daerah terhadap kebijakan otonomi daerah karena dilandasi suatu keinginan untuk dapat meningkatkan dan



seluruh daerah misalnya harga BBM, listrik, air dsb.

□ Memperbaiki alokas. sumber-daya ekonomi melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang lebih lengkap.

**LANDASAN TEORITIS**

Secara teoritis otonomi daerah atau desentralisasi diharapkan dapat menghasilkan dua manfaat yaitu :

□ Mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumberdaya dan potensi yang ada.

Hasil studi empiris oleh Huther dan Shah (1998) di 30 negara menunjukkan bahwa kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi berkorelasi positif terhadap kualitas pemerintah sebagai terlihat pada Tabel 2. di bawah.

**TABEL 2.**  
**KORELASI ANTARA INDEKS DESENTRALISASI**  
**DENGAN KUALITAS PEMERINTAHAN**

No	KOMPONEN	KOEFISIEN KORELASI
1	<i>CITIZEN PARTICIPATION</i> - Political freedom - Political stability	0,599* 0,604**
2	<i>GOVERNMENT ORIENTATION</i> - Judicial Efficiency - Bureaucratic efficiency - Absence of corruption	0,544** 0,540** 0,532**
3	<i>SOCIAL DEVELOPMENT</i> - Human development index - Egalitarianism in income distribution (inverse of gini coefficient)	0,369* 0,373*
4	<i>ECONOMIC MANAGEMENT</i> - Central bank independence - Debt management discipline (inverse of debt to GDP ratio) - Openness of the economy (outward orientation)	0,327* 0,263 0,523**
Jml	<i>GOVERNMENT QUALITY INDEX</i>	0,617**

Sumber : Huther dan Shah (1998)



Keterangan : \* : Signifikan pada  $\alpha = 5\%$   
 \*\* : Signifikan pada  $\alpha = 1\%$

Dari tabel tersebut terlihat bahwa kualitas pemerintahan yang diindikasikan dengan partisipasi masyarakat, orientasi pemerintah, pembangunan sosial dan manajemen makroekonomi berkorelasi positif dengan derajat desentralisasi. Semakin tinggi derajat desentralisasi semakin baik pula partisipasi masyarakat, orientasi pemerintah, pembangunan sosial dan manajemen makroekonomi.

Dampak ekonomi terhadap kebijakan otonomi daerah bagi kesejahteraan masyarakat dianalisa melalui penentuan kondisi Pareto optimum bagi konsumen dan produsen. Untuk mengetahui kondisi Pareto optimum bagi konsumen maka harus diketahui konsep tingkat pertukaran marginal (MRS = *Marginal Rate of Substitution*) yaitu suatu angka yang menunjukkan kesediaan seorang konsumen untuk menukarkan satu unit terakhir dari suatu barang untuk mendapatkan beberapa unit barang lainnya.

Untuk mencapai kepuasan yang optimal seorang konsumen akan menyamakan tingkat MRS dengan harga relatif barang-barang tersebut. Atau dengan kata lain konsumen akan berusaha mengoptimalkan kepuasannya dimana kurva indifferennya menyinggung garis anggaran (*budget line*) yang diturunkan dalam Kurva Kemungkinan Kepuasan (UPC = *Utility Possibility Curve*).

Kedudukan Pareto optimum bagi produsen tercapai pada titik persinggungan antara kurva anggaran (*isocost*) dengan *isocuant* yang kemudian dapat diturunkan dalam suatu Kurva Kemungkinan Produksi (PPC = *Production Possibility Curve*). Dari analisis konsumen dan produsen dapat disimpulkan bahwa pasar berada pada pasar persaingan sempurna maka mekanisme harga akan dapat memecahkan masalah alokasi sumberdaya ekonomi secara efisien tanpa campur tangan pemerintah.

Konsumen mencapai kepuasan optimal atau berada dalam keseimbangan jika memenuhi kondisi sebagai berikut :

$$MRS_a = MRS_b = \dots = P_x/P_y$$

dimana :

MRS = *Marginal rate of substitution*

X dan Y = barang konsumsi

P = harga barang

A dan B = Konsumen

Produsen akan mencapai kondisi yang efisien manakala memenuhi kondisi sebagai berikut :

$$MRTS_x \text{ for } y = MRTS_x \text{ for } y = \dots = P_b/P_t$$

dimana :

MRTS = *Marginal rate of technical substitution*

T dan B = faktor produksi

P = harga

Jadi, kondisi keseimbangan baik bagi konsumen maupun produsen adalah sebagai berikut:

$$\begin{aligned} MRS_x \text{ for } y &= MRS_x \text{ for } y = P_x/P_y = \\ MRTS_b \text{ dan } t &= MRTS_b \text{ dan } t = P_b/P_t \end{aligned}$$

#### DAFTAR PUSTAKA

- Adelman, Irma dan Sherman Robinson, (1989), "Income Distribution and Development", dalam Hollis Chenery dan TN Srinivasan, *Handbook of Development, Vol. II*.
- Chenery, H, (1974), *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, London.
- Meier, Gerald, (1995), *Leading Issues in Economics Development*, Oxford University Press, London.
- Syrquin, H, (1989), "Patterns of Structural Change", dalam Hollis Chenery dan TN Srinivasan, *Handbook of Development, Vol. II*.
- Todaro, MP, (1997), *Economic Development in the Third World*, Adissen Wesley Longman Limited, Essex.
- Uppal JS dan Boediono SH, (1986), "Regional Income Disparities in Indonesia", *Ekonomi dan Keuangan Indonesia, Vol.35*.