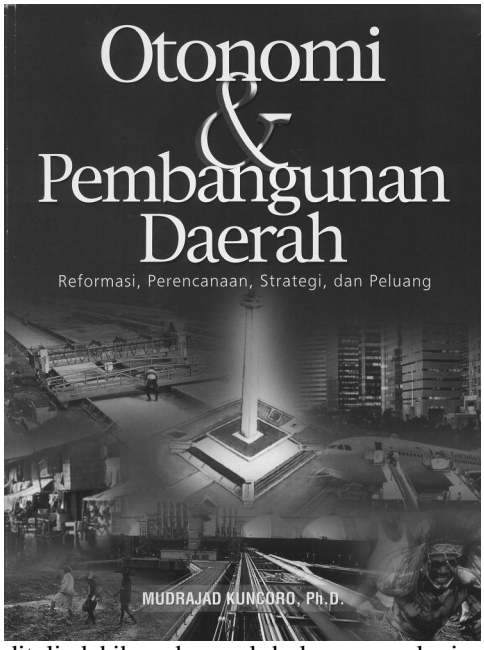
Jurnal
EKONOMI PEMBANGUNAN
Kajian Ekonomi Negara Berkembang
Hal: 105 – 108

Judul Buku : Otonomi dan Pembangunan Daerah
Penulis : Mudrajat Kuncoro, Ph.D.
Penerbit : Erlangga, Surabaya
Tahun : 2004
Tebal : xiii+345

OTONOMI DAERAH: Perspektif Teoritik dan Empirik

Pelaksanaan otonomi daerah di tanah air sudah berjalan lebih dari tiga tahun. Dengan dilaksanakannya otonomi daerah tersebut sekaligus mengubah sistem hubungan pusat-daerah yang tadinya sangat sentralistik menjadi lebih terdesentralisasi. Perubahan sistem ini dimaksudkan agar pembangunan daerah bisa lebih cepat bekembang dan potensi lokal bisa dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk mendukung pembangunan tersebut. Namun demikian setelah berjalan beberapa tahun, banyak problematik yang ditemui di lapangan. Pembangunan daerah masih terkendala oleh berbagai masalah, baik yang sudah diperkirakan sebelumnya maupun yang tidak terduga sama sekali. Masalah-masalah berkaitan dengan kesiapan sumber daya manusia lokal, korupsi yang meluas ke daerah, kesenjangan antardaerah kaya-miskin, kesenjangan pendanaan pembangunan, fanatisme kedaerahan yang tinggi, koordinasi pusat-provinsi-kabupaten/kota yang semakin buruk, dan banyak lagi lainnya, merupakan isu yang sering muncul ke permukaan berkaitan dengan implementasi otonomi daerah tersebut.

Dalam kondisi yang demikian maka pengayaan informasi dan pengetahuan untuk lebih memahami masalah-masalah berkaitan dengan otonomi daerah menjadi sangat diperlukan. Sayangnya sampai sekarang masih sangat tebatas buku-buku berkaitan dengan otonomi daerah yang ditulis dalam bahasa Indonesia dengan mengedapankan kasus-kasus lokal pula. Beberapa buku yang



ditulis lebih pada aspek hukum yang kering data empirik. Memang sudah banyak artikel-artikel, baik dalam koran, majalah, maupun jurnal ilmiah tentang otonomi daerah tersebut. Namun tulisan-tulisan itu menjadi tidak komperhensif karena terserak dalam berbagai media. Oleh karena itu, buku yang ditulis *Dr. Mudrajat Kuncoro* ini menjadi sangat berarti untuk mengisi "kekosongan" informasi yang komprehensif tentang otonomi daerah yang dapat memperkaya pengetahuan pihak-pihak yang tekait dengan penyusun kebijakan dan pelaksana pembangunan di pusat maupun daerah, di samping kalangan akademisi.

Buku Otonomi dan Pembangunan Daerah (OPD) ini terdiri dari 4 bagian yang terurai menjadi 17 Bab. Bagian pertama melihat aspek historis bertajuk "Otonomi Daerah dari Era Orde Baru Hingga Reformasi". Bagian kedua membahas tentang Perencanaan Daerah di Era Otonomi. Sedang Bagian III dan IV masing-masing menguraikan tentang Strategi Membangun Daerah dan dan Peluang Mengembangkan Bisnis Daerah. Kalau ingin diberi kritik dari pembagian ini, adalah tidak munculnya secara khusus bagian yang berkaitan dengan hubungan keuangan pusat-daerah yang merupakan salah satu isu penting terkait dengan desentralisasi. Padahal, aspek desentralisasi fiskal merupakan bagian terpenting untuk dapat berjalannya otda secara baik. Memang isu ini dibahas, namun sangat sedikit pada Bab 2, yang sifatnya hanya informatif dan kurang memberikan kajian dan diskusi tentang bagaimana sebaiknya hubungan keuangan pusat daerah tersebut dilakukan, dan bagaimana daerah perlu lebih mandiri dalam anggarannya, atau bahkan lebih mengkaji juga secara khusus materi UU No. 25/1999. Dalam epilog (337) diskusi mengenai UU ini sama sekali tidak muncul, walaupun judulnya menyuratkan mengenai revisi UU tersebut!

Pada Bab I penulis menyimpulkan adanya ketergantungan fiskal yang tinggi dari daerah terhadap pusat pada masa Orde Baru. Ketergantungan ini disebabkan oleh (i) kurang berperannya usaha daerah sebagai sumber pendapatan daerah; 2) tingginya derajat sentralisasi perpajakan; (3) sedikitnya sumber penerimaan pajak daerah yang bisa diandalkan; (4) adanya kekhawatiran disintegrasi dan separatisme apabila daerah kuat dalam keuangan; dan (5) kelemahan dalam pemberian subsidi (15).

Isu yang disebutkan penulis buku ini sebetulnya belum sepenuhnya terpecahkan dan masih berlanjut sampai sekarang. Dari sisi sumber pendapatan, daerah masih tetap tergantung pada pusat. Hanya saja dari sisi pengeluarannya, daerah memang sudah semakin mempunyai keleluasaan dalam membelanjakan uang yang diterima dari pusat, khususnya dari dana perimbangan. Oleh karena itu, sebenarnya layak untuk didiskusikan lebih lanjut bagaimana ketergantungan daerah terhadap pusat ini bisa semakin diturunkan, misalnya dengan mengalokasikan pajak-pajak tertentu, seperti Pajak Bumi dan Bangunan, kepada daerah.

Bab II membahas antara lain tentang reformasi sistem pemerintahan dan reformasi hubungan fiskal pusat-daerah. Dengan reformasi ini, kewenangan daerah, khususnya kabupaten/kota, menjadi sangat luas. Daerah tidak lagi harus menunggu segala sesuatunya dari Pusat, melainkan bisa melakukan improvisasi sesuai kebutuhan dan aspirasi lokal. Luasnya reformasi ini dilukiskan oleh penulis buku ini sebagai "kekuasaan, otoritas, dan tangung jawab pemerintah kabupaten dan kota menjadi substantif dan ekstensif, dan kebijakan desentralisasi yang sangat radikal, reformasi *big bang* terhadap struktur pemerintahan" (27). Hanya saja kewenangan daerah yang luas ini telah menimbulkan masalah baru seperti munculnya fanatisme kedaerahan. Bupati/walikota seakan berubah menjadi "raja-raja kecil", dan otonomi diartikan sebagai "*automoney*", yakni pemerintahan yang bertendensi pada eksploitasi sumber untuk meningkatkan kontribusi PAD dalam APBD. Sebagai kebijakan yang sifatnya reformatif, seharusnya bisa dilihat bagaimana kebijakan melalui perubahan kelembagaan ini dapat meningkatkan produtivitas faktor total (*total factor productivity*), yang merupakan hakekat reformasi dari perspektif ekonomi!

Pada Bagian II dibahas mengenai masalah perencanaan daerah. Dalam bagian ini bukan saja dikemukakan tentang teori-teori yang relevan yang terkait dengan perencanaan, melainkan juga dimunculkan kasus menarik dari Kabupaten Kutai Timur.

Pengambilan kasus Kutai Timur cukup menarik, karena darah ini merupakan daerah yang sangat diuntungkan dari adanya otonomi daerah. Sebagai daerah yang kaya sumber daya alam, kabupaten yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Kutai ini, dapat dikatakan sangat terbantu secara finansial dengan dilaksanakannya otonomi daerah. Adanya sumber alam berupa minyak dan gas, batubara, serta hutan yang luas, telah memberikan kontribusi penerimaan bagi hasil sumber daya alam yang tinggi bagi daerah ini. Sangat bijak peringatan penulis pada daerah ini untuk lebih berpikir dan merencanakan pembangunannya untuk jangka panjang. Ketergantungan dari penerimaan sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui tersebut tidak bisa terus menerus. Peringatan ini tentu berlaku bagi daerah yang mempunyai karakteristik serupa atau daerah kaya SDA lainnya.

Dalam bagian II ini sayangnya penulis tidak mengangkat contoh lainnya, kasus daerah yang berkarakteristik sebaliknya, atau daerah miskin SDA seperti daerah-daerah di Nusa Tenggara Timur atau Bengkulu untuk kasus ekstrim yang lain. Memang ada juga kasus untuk daerah miskin SDA, seperti pada Bab 9 yang mengangkat kasus DI Yogyakarta. Namun aspek yang dibahas lebih sempit pada aspek pembangunan industri, tidak transformasi ekonomi secara keseluruhan seperti Kasus Kutai Timur.

Tema tentang "Strategi Membangun Daerah" dikupas dalam bagian III yang dielaborasi dalam delapan bab. Bagian ini memang menjadi bagian yang terbanyak dalam buku ini. Aspek yang dibahas dalam bab ini antara lain berkaitan dengan strategi pengembangan fundamental ekonomi daerah, penanggulangan kemiskinan, pengembangan industri dan bisnis, dan pengembangan kawasan. Seperti bagian lainnya, bagian ini menjadi menarik karena disertai gambaran dengan kasus-kasus riil yang diangkat dari beberapa daerah. Misalnya dalam hal keterkaitan pertumbuhan ekonomi dengan ketimpangan dirujuk kasus Kabupaten Banyumas, sedang untuk pengembangan bisnis daerah diambil kasus daerah perdesaan di Kalimantan Timur, serta kasus Kota Batam untuk pengembangan kawasan perdagangan bebas.

Usaha Dr. Mudrajat untuk memasukkan secara khusus indikator Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau H*uman Development Index* (HDI) sebagai indikator fundamental ekonomi daerah kiranya patut digarisbawahi. Walaupun indikator ini sudah digunakan UNDP (*United Nations Development Programm*) sejak awal 1990-an, namun belum banyak negara yang secara serius menjadikan ini sebagai indikator utama pembangunan. Padahal, sumber daya manusia merupakan variabel sangat penting dan sentral dalam pembangunan di bidang apa pun. Dengan memasukkan variabel IPM dalam strategi pengembangan ekonomi daerah mengandung pesan (*message*) agar daerah lebih memberikan perhatian pada variabel yang ada dalam IPM tersebut. Hanya saja sedikit catatan perlu disampaikan untuk bab tentang IPM ini, yakni tidak adanya bahasan kasus khusus tentang daerah yang berkaitan dengan perkembangan pembangunan manusianya. Memang sudah dibuat adanya tipologi daerah, yang menghubungkan antara IPM dengan pendapatan per kapita. Namun demikian ini belum bisa memberikan gambaran bagi perencana pembangunan di daerah tentang strategi apa yang sebaiknya dilakukan dalam upaya meningkatkan IPM tersebut.

Pada bagian terakhir dibahas mengenai peluang-peluang dalam mengembangkan bisnis daerah. Isu awal yang diangkat dalam bab ini adalah berkaitan dengan cara menarik investasi ke daerah (Bab 14). Dalam kondisi persaingan yang sangat tajam, tiap pelaku ekonomi dituntut menerapkan strategi bersaing yang tepat, termasuk bagi pemda. Hal ini menimbulkan beban

tugas pemda yang lebih berat (282). Dengan otonomi daerah, maka daerah pun dituntut bersaing dalam menarik investor untuk mask ke daerahnya. Tren masuk investasi ke daerah ini dibahas dengan disertai data peringkat investasi PMA dan PMDN tingkat provinsi. Hal ini mungkin lebih bermakna bagi pembaca jika diberikan gambaran tentang investasi sampai ke tingkat kabupaten/kota, mengingat titik berat otonomi ada pada daerah tersebut. Akan menjadi lengkap jika bab ini diberi ilustrasi tentang peringkat daya tarik investasi daerah kabupaten/kota sebagaimana disusun KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah) yang laporannya juga dijadikan referensi dalam buku ini.

Sebagai penutup dapat dikemukakan bahwa satu keunggulan buku ini adalah penggunaan gaya bahasa yang sangat mudah dipahami pembacanya. Sebagaimana dirancang penulisnya, gaya penulisan buku ini cukup populer sehingga dapat berkomunikasi dengan siapapun, tanpa harus ahli dalam bidang ekonomi atau pemerintahan. Namun bukan itu saja kelebihan dalam penyajian buku ini. Penulis juga mampu menterjemahkan masalah yang sangat kompleks menjadi sederhana. Dr. Mudrajat secara jitu dapat menyederhakan dan meringkaskan isu yang panjang dan kompleks menjadi pendek dan sederhana dengan penggunaan matriks, tabel, skema, dan gambar-gambar.

Last but no least, tanpa bermaksud mempromosikan buku ini, secara jujur harus diakui bahwa buku ini telah memberikan kontribusi akademik-praktis yang besar di saat kita sedang giat-giatnya melaksanakan otonomi daerah. Oleh karena itu, buku ini layak dimiliki oleh para pelaksana dan penyusunan kebijakan, baik di pusat maupun daerah. Bagi kalangan akademisi, buku ini juga menolong untuk memahami berbagai seluk-beluk berkaitan dengan otda, baik dari sisi teoritik mapun empirik.

Edy Suandi Hamid
Fakultas Ekonomi
Universitas Islam Indonesia