

Presidensialisme dan Otonomi Daerah

Ganjar Pranowo
Politisi

Salah satu agenda reformasi 1998 adalah otonomi daerah seluas-luasnya. Ini bukan perkara mudah sebab presidensialisme dalam negara kesatuan cenderung menyeragamkan sehingga mematikan inovasi daerah.

Sistem pemerintahan presidensial atau presidensialisme dianut oleh banyak negara dengan pertimbangan: kekuasaan presiden yang kuat efektif untuk menjaga keutuhan negara. Namun, presidensialisme di negara kesatuan berpotensi besar melahirkan otoritarianisme karena bersatunya kekuasaan presiden yang kuat dengan sistem pemerintahan yang terpusat.

Dalam pandangan hukum tata negara klasik, negara kesatuan adalah negara tunggal sehingga hanya ada satu kekuasaan pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang punya wewenang atas semua urusan. Di negara kesatuan tak ada negara lain yang berdaulat; adanya daerah-daerah yang tidak punya kekuasaan asli sebagaimana negara bagian di negara federal. Jika pemerintah daerah memiliki kekuasaan, sesungguhnya kekuasaan itu diberikan oleh pemerintah pusat, sewaktu-waktu bisa dicabut kembali.

Dalam pandangan hukum tata negara modern, presidensialisme di negara kesatuan harus menjunjung tinggi prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi yang diwujudkan dalam lembaga perwakilan politik. Bagi negara kesatuan kecil, seperti Taiwan, presidensialisme masuk ke semua urusan sehingga terjadi sentralisasi pemerintahan. Kontrol terhadap pemerintah dilakukan oleh parlemen dan kelanjutan rezim pemerintahan ditentukan oleh persetujuan rakyat melalui pemilu.

Sementara bagi negara kesatuan besar, seperti Perancis, desentralisasi menjadi keniscayaan. Desentralisasi merupakan kebijakan berbagi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, dan kompleksitas urusan pemerintahan, konsep desentralisasi mengukur seberapa besar kewenangan pemerintah pusat didistribusikan kepada pemerintah daerah.

Konstitusionalitas desentralisasi

Desentralisasi punya dua tujuan. Pertama, tujuan administrasi, yaitu memastikan bahwa usaha-usaha menyejahterakan rakyat di daerah telah dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Kedua, tujuan politik, yaitu menyalurkan aspirasi politik rakyat daerah dalam menjaga stabilitas politik dan meningkatkan efektivitas pemerintahan. Demi mencapai dua tujuan itu, pemerintah daerah tidak hanya memerlukan kepala eksekutif, tetapi juga lembaga legislatif.

Di situlah presidensialisme dalam negara kesatuan menghadapi masalah krusial. Di satu pihak, demi mempertahankan kesatuan, menegakkan ketertiban, dan meningkatkan kesejahteraan, pemerintah pusat menetapkan kebijakan nasional ke semua daerah. Di lain pihak, karena menyerap aspirasi rakyat daerah, pemerintah daerah bisa memiliki kebijakan berbeda dan bahkan bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat. Jika dua hal ini tidak diatur dengan baik, stabilitas pemerintahan terganggu, bahkan keutuhan negara terancam.

Ketika memilih bentuk negara kesatuan dan sistem pemerintahan presidensial, para pendiri bangsa meniscayakan adanya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Ini tampak pada naskah asli Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) 1945.

Pasal 18 UUD 1945 ini menyatakan, "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dan daerah yang bersifat istimewa."

Amendemen Kedua UUD 1945 telah mengubah Pasal 18 (tunggal) menjadi Pasal 18 (tujuh ayat), Pasal 18A (dua ayat), dan Pasal 18B (dua ayat). Namun, perubahan tersebut tidak mengubah esensi Pasal 18 UUD 1945 (naskah asli), sebaliknya justru memperjelas prinsip desentralisasi dan otonomi daerah.

Dinamika otonomi daerah

Mengapa desentralisasi dan otonomi daerah menjadi agenda reformasi 1998?

Sebab, kebijakan sentralisasi pemerintahan yang dilakukan rezim Orde Baru selama 32 tahun telah menciptakan ketimpangan sosial ekonomi antara pusat (Jakarta) dan daerah. Sentralisasi pemerintahan yang didasari oleh UU No 5/1974 ini telah menyedot semua sumber daya di daerah ke pusat. Daerah, khususnya luar Jawa, hanya menanggung residu pembangunan.

Itulah sebabnya setelah Soeharto tumbang, Presiden Habibie segera me-



SUPRIYANTO

ngeluarkan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah seluas-luasnya melalui UU No 22/1999. Namun, belum genap lima tahun, implementasi UU ini telah menimbulkan kerusakan di daerah.

Lingkungan alam hancur karena izin pertambangan dan perkebunan diperjualbelikan kepala daerah, layanan pendidikan dan kesehatan buruk karena dana dikorupsi para kroni, bahkan kohesi sosial rusak oleh politik identitas, dan lain-lain.

Di satu pihak, berbagai kerusakan itu disebabkan oleh ketidaksiapan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah; di lain pihak juga disebabkan oleh lemahnya kontrol pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah.

Presiden Megawati Soekarnoputri kemudian menahan laju desentralisasi dan otonomi daerah melalui UU No 32/2004. Sepuluh tahun kemudian, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengayun kembali ke arah sentralisasi pemerintahan melalui UU No 23/2014.

UU No 23/2014 lebih rinci dalam membagi kewenangan pemerintahan. Pemerintah pusat mengurus politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Kewenangan urusan pelayanan dasar (pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, sosial) dan pelayanan nondasar lain dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Selanjutnya urusan yang diserahkan pemerintah pusat ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Keberadaan UU No 23/2014 ditopang oleh UU No 1/2022 yang mengatur hubungan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mengurangi ketimpangan fiskal antardaerah, mendorong daerah lebih mandiri dalam pembiayaan pembangunan, dan memastikan anggaran digunakan secara optimal guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. Daerah diharapkan tak lagi terlalu bergantung pada dana transfer dari pusat dan mampu mengelola keuangan secara mandiri dan bertanggung jawab.

Dana transfer daerah dari pemerintah pusat yang sudah teralokasikan penggunaannya dan keterbatasan dalam meningkatkan pendapatan asli daerah sesungguhnya membuat ruang fiskal pemerintah daerah sangat sempit.

Dalam situasi seperti ini, yang diperlukan adalah keberanian kepala daerah untuk melakukan inovasi kebijakan demi meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, terutama kesehatan dan pendidikan, serta infrastruktur untuk menggerakkan ekonomi. Sudah banyak gubernur dan bupati/wali kota yang berhasil mengatasi masalah ini sehingga kepemimpinannya bisa jadi *benchmark*.

Selain itu, pemerintah pusat harus konsisten dengan garis kebijakan otonomi daerah sebagaimana diatur UU No 23/2014 dan UU No 1/2022. Pemerintah pusat perlu melakukan koordinasi dan kontrol agar pemerintah daerah tetap berjalan dalam koridor UU tanpa harus menonjolkan kewenangan pemerintah pusat dalam negara kesatuan. Pemerintah pusat juga tak perlu memaksa pemerintah daerah melaksanakan program atau kegiatan yang memang bukan jadi tanggung jawabnya.

Hubungan pemerintah pusat dan daerah sudah jelas aturan mainnya. Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus konsisten menjalankan UU, bekerja *by law*: pusat punya kewenangan mengkoordinasi dan mengontrol, daerah punya kewenangan menjalankan otonomi.

Singkatnya, harmoni hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah kata kunci untuk memperlancar usaha-usaha menyejahterakan rakyat. Tanpa itu, tidak hanya stabilitas politik yang terganggu, kesatuan negara juga terancam. Sudah semestinya kita bisa belajar dari pengalaman masa lalu kita sendiri, selain juga dapat menimba pengalaman dari negara lain.