

UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 1997 DALAM KONTEKS OTONOMI DAERAH

Oleh : Ir. Harry Heriawan Shaleh, MSc

PENGANTAR

Lahirnya Undang-undang No. 15 Tahun 1997 tentang Ketrasmigrasian merupakan respons atas perkembangan dan perubahan zaman seiring dengan berkembangnya kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Gejala perubahan yang mulai dirasakan pada akhir PJP I (tahun 1993-an) itu dipicu oleh krisis ekonomi yang berpuncak pada krisis multidimensi tahun 1997 bersamaan dengan lahirnya Undang-undang No. 15 Tahun 1997, setahun menjelang reformasi besar-besaran yang merubah system penyelenggaraan pemerintahan negara secara fundamental. Oleh karena suasana kebatinan dalam proses perubahan dan pembahasan Undang-undang bersamaan dengan tekanan perubahan yang demikian besar, maka sebenarnya Undang-undang Nomor 15 Tahun 1997 telah dijiwai oleh semangat reformasi, dilandasi oleh keinginan untuk mewujudkan demokratisasi dan otonomi daerah, sekaligus keinginan untuk membenahi berbagai kelemahan yang terjadi pada masa sebelumnya.

Persoalannya, sampai saat ini tindak lanjut yang diharapkan dari Undang-undang ini berupa Peraturan Pemerintah maupun ketentuan yang lebih rendah seperti

Peraturan dan Keputusan Menteri belum berhasil dirumuskan. Karenanya praktis Undang-undang ini belum sepenuhnya dilaksanakan. Dengan demikian, implementasi penyelenggaraan transmigrasi sejak tahun 1997 sebenarnya belum didasarkan pada Undang-undang Nomor 15 Tahun 1997, tetapi juga sudah meninggalkan UU. No. 3 Tahun 1972 sebelumnya. Walaupun Undang-undang ini belum sepenuhnya dilaksanakan, tetapi sudah ada semangat yang kuat di kalangan pejabat penyelenggara transmigrasi untuk mengikuti arus reformasi dan otonomi daerah. Tetapi karena tanpa ketentuan pelaksanaan penjabaran Undang-undang No. 15 Tahun 1997 sebagai acuan baku di lapangan. Maka ada kecenderungan penyelenggaraan transmigrasi didasarkan atas penafsiran pelaksana yang dipantaskan dengan jiwa OTODA, walaupun belum tentu tepat. Akibatnya, ketiga berbagai kasus muncul di lapangan, tidak ada perangkat baku yang dapat dijadikan dasar penilaian sehingga sulit mengukur dan juga sulit mengambil kesimpulan dimana sebenarnya letak kesalahannya. Tanpa mengetahui kesalahan secara tepat tentu berdampak pada ketidak-tepatan dalam mengambil solusi, dan bahkan sering kali mengatasi persoalan yang justru

menimbulkan persoalan baru. Akibat tidak adanya ukuran itu, seringkali kesalahan yang terjadi ditimpakan pada Undang-undang No. 15 Tahun 1997 yang dianggap sebagai produk baru. Kondisi itulah antara lain yang menyebabkan berkembangnya wacana untuk mengubah atau minimal mengkaji ulang Undang-undang No. 15 Tahun 1997 karena dianggap tidak sesuai dengan Undang-undang OTODA.

OTODA DAN PEMBAGIAN KEWENANGAN PUSAT DAERAH

Memahami makna OTODA secara sederhana adalah menjawab sebuah pertanyaan *"untuk apa birokrasi Pemerintah ada?".* Jawabannya sederhana atas pertanyaan tersebut adalah *"untuk melancarkan urusan rakyat yang diberikan melalui pelayanan publik".* Jadi, pada hakekatnya penyelenggaraan pemerintahan ditujukan pada terciptanya fungsi pelayanan publik (public service). Artinya, birokrasi akan dirasakan manfaatnya oleh rakyat apabila urusan mereka dipermudah oleh keberadaan birokrasi. Jika sebaliknya yang justru direpotkan, maka birokrasi itu tentu dianggap tidak profesional dan juga akhirnya tidak akuntabel.

Realitas sederhana dalam ungkapan tersebut menggambarkan bahwa makna OTODA adalah mendekatkan pemangku kewenangan pelayanan publik (yang dalam hal ini tingkatan pemerintahan) sedekat mungkin dengan rakyat yang dilayani.

Karena itu, ada satu hal penting dalam OTODA, yaitu menyangkut pembagian kewenangan atau urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Ada tiga pendekatan atau pertimbangan dalam pembagian urusan pemerintahan. *Pertama*, pertimbangan **eksternalitas** yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan. Jika dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan Kabupaten/Kota. Jika dampak yang ditimbulkan bersifat regional, maka urusan pemerintahan tersebut merupakan kewenangan Provinsi, dan jika dampaknya nasional menjadi kewenangan Pemerintah. *Kedua*, pertimbangan **akuntabilitas**, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan kedekatan antara tingkat pemerintahan dengan dampak dari suatu urusan pemerintahan. Artinya, sebuah urusan sebaiknya ditangani oleh tingkat pemerintahan yang lebih langsung menghadapi dampak dari urusan tersebut. Dan *ketiga*, pertimbangan **efisiensi**, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dayaguna dan hasilguna. Artinya, kewenangan suatu urusan pemerintahan akan sangat tergantung pada tingkatan pemerintahan, mana yang paling menguntungkan.

Beberapa prinsip dasar OTODA tersebut,

pada hakekatnya mengandung makna bahwa sepanjang urusan pelayanan publik dapat dilakukan oleh tingkatan pemerintahan terendah dan dampaknya tidak berpengaruh pada tingkatan yang lebih luas, maka kewenangan urusan sebaiknya menjadi kewenangannya.

TRANSMIGRASI DAN OTODA

Penjelasan umum Undang-undang No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian menyatakan bahwa *"penyelenggaraan transmigrasi merupakan tugas Pemerintah dengan mempertimbangkan perkembangan nilai-nilai dalam kehidupan masyarakat sehingga peranserta masyarakat maka didorong dalam penyelenggaraan transmigrasi dengan memberikan kesempatan kepada dunia usaha sebagai mitra dan keikutsertaan masyarakat sebagai transmigran swakarsa"*. Pengertian tugas Pemerintah dalam Undang-undang ini akhirnya menimbulkan bias penafsiran. Bisa jadi, pengertian Pemerintah disini adalah Pemerintah Pusat, karena dampak dari urusan transmigrasi tidak saja bersifat lokal, tetapi regional dan bahkan nasional. Tetapi bisa juga pengertian Pemerintah di sini adalah seluruh tingkatan pemerintahan, yaitu Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dengan pembagian yang proporsional.

Jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 7 Undang-undang No. 15 Tahun

1997 yang menyebutkan bahwa Transmigrasi Umum diselenggarakan oleh Pemerintah, dapat diartikan bahwa yang dimaksud Pemerintah adalah Pemerintah Pusat. Demikian pula pada pasal-pasal lain, pada umumnya urusan ketransmigrasian merupakan kewenangan atau tanggung jawab Pemerintah Pusat. Alasannya, karena transmigrasi memerlukan dukungan anggaran yang relatif besar dan dampaknya bersifat nasional, sehingga wajar jika hal itu menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Pasal yang masih memungkinkan dapat diperdebatkan adalah Pasal 34 ayat (1) yang menyatakan bahwa *"setelah mencapai sasaran pembangunan yang ditetapkan atau selambat-lambatnya lima tahun sejak penempatan transmigran, pembinaan permukiman transmigrasi diserahkan kepada Pemerintah Daerah"*. Pengertian *"diserahkan kepada Pemerintah Daerah"* pada pasal ini memberikan alasan bahwa *"bertentangan"* dengan prinsip OTODA, karena Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang diubah dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa apapun yang terjadi di suatu daerah pada hakekatnya merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Kemudian dalam penjelasan pasal ini menyebutkan bahwa *"penanganan penyelenggaraan transmigrasi berakhir bilamana sasaran pembangunan yang ditetapkan telah tercapai"*.

Apabila transmigran telah mencapai tingkat kesejahteraan dan tingkat Pembinaan yang diharapkan atau selambat-lambatnya lima tahun sejak penempatan transmigran, maka pembinaan permukiman transmigrasi diserahkan kepada Pemerintah Daerah dst....". Pengertian ini juga menunjukkan bahwa kewenangan urusan penyelenggaraan transmigrasi sampai tercapainya sasaran yang ditetapkan berada pada Pemerintah Pusat. Jika dikaitkan dengan penjelasan Pasal 34 ayat (2) yang menyatakan bahwa "setelah penyerahan pembinaan dilakukan, maka perlakuan pembinaan khusus yang dilakukan melalui penyelenggaraan transmigrasi, baik terhadap masyarakat dan lingkungan sosial maupun lingkungan fisik disesuaikan dengan pembinaan yang berlaku umum" tampak bahwa sebenarnya yang menjadi urusan Pemerintah Pusat hanyalah **pembinaan khusus**, yaitu pembinaan yang diberikan secara khusus sebelum masyarakat dan permukiman transmigrasi mencapai sasaran yang ditetapkan. Sedangkan urusan pembinaan kemasyarakatan dan urusan pelayanan publik lainnya tetap menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Persoalannya, sasaran yang ditetapkan pada Pasal 4 Undang-undang No. 15 Tahun 1997 yaitu :

1. meningkatnya kemampuan dan produktivitas;
2. terbangunnya kemandirian; dan

3. terwujudnya integrasi di permukiman transmigrasi belum ditetapkan menjadi sasaran kuantitatif yang terukur sehingga di lapangan seringkali terjadi polemik panjang.

Akibatnya, ada ketidakjelasan mengenai tanggung jawab Pemerintah Pusat berhenti untuk memberikan pembinaan khusus, dan kapan Pemerintah Daerah menerima estafet. Kondisi demikian sampai ini masih berlarut-larut sehingga ada kesan seolah-olah setiap terjadi kasus di wilayah bentuk transmigrasi Pemerintah Daerah "melemparkan" kepada Pemerintah Pusat.

Keseluruhan pengertian Pasal 34 ini dapat diartikan bahwa urusan pemerintahan di bidang penyelenggaraan transmigrasi merupakan tanggung jawab Pemerintah Pusat dalam rangka memberdayakan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan OTODA. Dalam konteks ini dapat pula diartikan bahwa sebenarnya yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat adalah tanggung jawab pembiayaan sepanjang Daerah belum mampu menyediakan sendiri. Hal ini sebenarnya dapat dipahami karena pelaksanaan urusan penyelenggaraan transmigrasi tidak mungkin dilaksanakan oleh satu Pemerintah Daerah tertentu, demikian juga dampak dari pelaksanaan urusan tersebut.

Berdasarkan pengertian tersebut, dalam Undang-undang No. 15 Tahun 1997 menunjukkan bahwa transmigrasi merupakan bentuk intervensi Pemerintah

Pusat dalam rangka memberdayakan Pemerintah Daerah melalui pengembangan potensi sumberdaya wilayah dan penataan persebaran penduduk agar pada batasan waktu lima tahun mampu menyelenggarakan OTODA. Disebut sebagai bentuk intervensi, karena menyangkut pemberdayaan atau kemampuan Pemda dan dampak dari pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut berskala nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Polemik yang masih dapat diperdebatkan adalah adanya intervensi yang pelaksanaannya perlu pengaturan agar tidak terjadi duplikasi kewenangan terhadap suatu urusan pemerintahan.

PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN KETRANSMIGRASIAN SEBAGAI SOLUSI

Menyikapi polemik tersebut, ada dua solusi yang dapat ditempuh tanpa harus merevisi Undang-undang No. 15 Tahun 1997.

Pertama, pengaturan pembagian tanggung jawab dan kewenangan urusan secara tegas. Pemerintah Pusat selayaknya bertanggungjawab dalam fasilitas pendanaan karena realitas menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah menghadapi keterbatasan dalam mengembangkan potensi sumberdaya wilayah yang dimiliki. Artinya, fasilitas pendanaan yang diberikan harus dalam kerangka memberdayakan Pemerintah Daerah agar mampu menyelenggarakan OTODA, tetapi bukan berarti mengambil alih kewenangan atas urusan tersebut.

Dan *kedua*, memberikan kewenangan penetapan kebijakan, regulasi, dan mediasi kepada Pemerintah Pusat berdasarkan Undang-undang No 15 Tahun 1997, agar dampak penyelenggaraan urusan transmigrasi memberikan manfaat bagi daerah-daerah asal maupun daerah tujuan dalam kerangka nasional.*****