

Dr. Hendri: Otonomi Daerah untuk Pemerataan, Bukan Pembentukan Raja Kecil

Updates. - KORLANTAS.ID

Jan 20, 2026 - 06:49



Dr. Ir. Hendri, ST., MT Wartawan Utama Ketua Umum Jurnalis Nasional Indonesia (JNI)

OPINI - Otonomi daerah dilahirkan agar keputusan publik tidak selalu menunggu pemerintah pusat. Pelayanan seharusnya menjadi lebih dekat, pembangunan lebih sesuai kebutuhan lokal, dan masyarakat lebih mudah mengawasi pejabatnya. Namun, apa jadinya jika kewenangan yang semula didesentralisasikan justru menumpuk pada satu kepala daerah, keluarganya,

kelompok politiknya, atau jaringan kontraktor yang berada di sekeliling kekuasaan?

Di sejumlah daerah, masyarakat masih menghadapi gejala pemerintahan yang sangat bergantung pada kehendak pemimpin. Jabatan birokrasi dapat dipersepsikan sebagai hadiah politik, proyek pembangunan rawan diarahkan kepada kelompok tertentu, kritik dianggap sebagai permusuhan, dan anggaran lebih banyak digunakan untuk program pencitraan daripada menyelesaikan kebutuhan dasar. Dalam keadaan seperti itu, desentralisasi tidak membebaskan masyarakat dari sentralisasi. Ia hanya memindahkan pusat kekuasaan dari ibu kota negara ke kantor gubernur, bupati, atau wali kota.

Istilah “raja kecil” dalam tulisan ini merupakan metafora politik dan tata kelola, bukan tuduhan hukum terhadap seluruh kepala daerah. Tidak semua pemimpin daerah menyalahgunakan kekuasaan. Banyak gubernur, bupati, dan wali kota bekerja dengan integritas, menghadirkan inovasi, memperbaiki pelayanan, dan membuka ruang partisipasi masyarakat. Namun, risiko pemusatan kekuasaan tetap harus dikritik karena sistem pemerintahan yang baik tidak boleh hanya bergantung pada watak seorang pemimpin.

Konstitusi telah memberikan arah yang jelas. Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik [Indonesia](#) Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 ayat (5) menegaskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan yang ditetapkan undang-undang sebagai kewenangan pemerintah pusat.

Akan tetapi, otonomi bukan kekuasaan tanpa batas. Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 memerintahkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan daerah diatur serta dilaksanakan secara adil dan selaras. Artinya, tujuan konstitusional otonomi bukan memperbesar kekuasaan pejabat, melainkan menciptakan keadilan hubungan antardaerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Ketentuan tersebut dapat diperiksa dalam [naskah UUD 1945 pada JDIH DPR RI](#).

Kerangka pelaksanaannya terutama diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini masih berlaku, meskipun telah beberapa kali diubah, antara lain melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, dan penyesuaian ketentuan pidana melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana. Sejumlah ketentuannya juga dicabut sebagian oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Status peraturan tersebut dapat ditelusuri melalui [basis data peraturan BPK](#).

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berpedoman pada asas kepastian hukum, kepentingan umum, keterbukaan, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan keadilan. Karena itu, kebijakan daerah yang hanya menguntungkan elite politik, keluarga penguasa, atau kelompok pendukung jelas

bertentangan dengan semangat otonomi, sekalipun secara administratif dibungkus dengan keputusan resmi.

Pemerataan masih menjadi pekerjaan besar. Badan Pusat Statistik mencatat bahwa pada triwulan II 2026 perekonomian nasional tumbuh 5,29 persen secara tahunan. Namun, kelompok provinsi di Pulau Jawa masih menyumbang 56,47 persen terhadap struktur ekonomi [Indonesia](#). Data dalam [Berita Resmi Statistik 5 Agustus 2026](#) tersebut tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa otonomi daerah telah gagal. Akan tetapi, fakta itu menunjukkan bahwa kegiatan ekonomi masih terkonsentrasi dan pemerataan spasial belum sepenuhnya tercapai.

Pemerintah pusat telah mengalokasikan transfer ke daerah sebagai instrumen pemerataan fiskal. Dalam APBN 2026, anggaran transfer ke daerah ditetapkan sebesar Rp693 triliun. Hingga 30 Juni 2026, realisasinya mencapai Rp357,4 triliun atau sekitar 51,6 persen dari pagu. Angka tersebut tercantum dalam [APBN KiTa edisi Juli 2026](#).

Besarnya transfer fiskal memperlihatkan bahwa negara menyediakan sumber daya yang penting bagi daerah. Persoalannya kemudian bukan hanya berapa banyak uang yang diterima, melainkan apakah anggaran itu mampu memperbaiki jalan, sekolah, puskesmas, air bersih, lapangan kerja, transportasi, dan pelayanan administrasi. Daerah yang memperoleh anggaran besar belum tentu menghasilkan pelayanan yang baik apabila perencanaannya dikuasai kepentingan politik jangka pendek.

Pembentukan “raja kecil” biasanya tidak terjadi dalam satu malam. Gejalanya berkembang ketika kekuasaan kepala daerah tidak diimbangi pengawasan DPRD, birokrasi kehilangan profesionalitas, inspektorat tidak cukup independen, informasi anggaran sulit diakses, dan masyarakat takut menyampaikan kritik. Biaya politik yang tinggi juga dapat menciptakan dorongan untuk mengembalikan modal melalui pengaturan proyek, perizinan, jabatan, atau sumber pendapatan daerah.

Gejala lain adalah personalisasi birokrasi. Aparatur sipil negara seharusnya bekerja berdasarkan kompetensi, kinerja, dan kepentingan masyarakat. Namun, apabila promosi jabatan lebih ditentukan oleh kedekatan, loyalitas politik, atau hubungan keluarga, birokrasi akan berubah menjadi alat kekuasaan. Pejabat kemudian lebih takut kepada kepala daerah daripada kepada hukum dan kepentingan publik.

Risiko tersebut bukan sekadar dugaan abstrak. Komisi Pemberantasan Korupsi pada 13 Agustus 2026 menyatakan bahwa sepanjang 2025–2026 terdapat 17 kegiatan tangkap tangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. KPK juga memetakan kerawanan dalam pengelolaan hibah dan pengadaan barang dan jasa, termasuk data penerima yang tidak jelas, penerima berulang, pertanggungjawaban yang tidak memadai, afiliasi penyedia dengan pejabat, serta indikasi pengondisian tender. Temuan itu dipublikasikan dalam [pemetaan risiko korupsi pemerintahan daerah oleh KPK](#).

Fakta tersebut tidak boleh digunakan untuk menyimpulkan bahwa semua kepala daerah korup. Penetapan kesalahan pidana tetap harus berdasarkan bukti dan putusan pengadilan. Namun, data KPK cukup menjadi peringatan bahwa otonomi

yang tidak disertai sistem pengendalian dapat membuka ruang transaksi kepentingan dalam perencanaan, penganggaran, perizinan, hibah, pengadaan, dan pengelolaan aset.

Sebagian pihak berpendapat bahwa kepala daerah membutuhkan kekuasaan yang kuat agar dapat mengambil keputusan dengan cepat. Argumentasi ini ada benarnya. Pemimpin daerah memang tidak boleh menjadi sekadar administrator yang takut mengambil risiko. Daerah memerlukan kepemimpinan yang tegas, kreatif, dan mampu menerobos kelambanan birokrasi.

Akan tetapi, kepemimpinan kuat berbeda dengan kekuasaan tanpa pengawasan. Pemimpin yang kuat berani membuka data, menerima kritik, memilih pejabat berdasarkan kemampuan, dan mempertanggungjawabkan hasilnya. Sebaliknya, pemimpin yang antikritik, mengendalikan birokrasi untuk kepentingan pribadi, atau mengarahkan anggaran kepada lingkarannya bukan sedang memperkuat pemerintahan. Ia sedang melemahkan institusi.

Ada pula pandangan bahwa berbagai penyimpangan daerah merupakan alasan untuk menarik kembali kewenangan ke pusat. Pendekatan ini juga harus dipertimbangkan secara hati-hati. Sentralisasi berlebihan dapat membuat kebijakan jauh dari kebutuhan masyarakat, memperpanjang birokrasi, dan mengabaikan keragaman wilayah. Jawabannya bukan mematikan otonomi, melainkan membangun desentralisasi yang disertai pengawasan efektif, pembagian kewenangan yang jelas, dan pertanggungjawaban terbuka.

Pertama, transparansi APBD harus dibuat radikal dan mudah dipahami. Pemerintah daerah perlu memublikasikan proses perencanaan, rincian program, nilai kontrak, identitas pemilik manfaat perusahaan pemenang, perkembangan pekerjaan, penerima hibah, realisasi anggaran, dan tindak lanjut temuan audit. Data tersebut harus tersedia dalam format yang dapat diolah, bukan hanya dokumen hasil pemindaian yang sulit dianalisis.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik memberikan hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi dari badan publik, termasuk lembaga yang menggunakan APBD. Keterbukaan karena itu bukan kemurahan hati kepala daerah, melainkan kewajiban hukum. Kritik atas anggaran juga tidak boleh dibalas dengan intimidasi, pembatasan akses, atau stigmatisasi terhadap masyarakat dan pers.

Kedua, pengawasan internal harus diperkuat. Aparat Pengawasan Intern Pemerintah daerah memerlukan sumber daya, kompetensi, akses data, dan perlindungan ketika memeriksa pejabat yang memiliki kedekatan dengan penguasa. Hasil pengawasan tidak boleh berhenti sebagai dokumen rahasia. Temuan yang bersifat administratif harus segera diperbaiki, sedangkan dugaan tindak pidana harus diteruskan kepada lembaga penegak hukum berdasarkan bukti.

Ketiga, digitalisasi keuangan daerah harus dipercepat. Sistem Informasi Pemerintahan Daerah dan SP2D Online dapat menciptakan jejak transaksi, mempercepat pengawasan, dan mempersempit pembayaran yang tidak sah. KPK pernah mencatat bahwa baru 55 pemerintah daerah yang menerapkan SP2D Online sejak 2015, sementara masih banyak daerah yang belum

menggunakannya. Informasi tersebut disampaikan dalam [publikasi KPK mengenai transparansi keuangan daerah](#).

Namun, aplikasi bukan obat untuk semua penyakit tata kelola. Sistem digital tetap dapat dimanipulasi apabila data awalnya salah, proses pengadaan telah dikondisikan, atau pengawas tidak berani bertindak. Digitalisasi harus disertai audit, pemeriksaan lapangan, mekanisme pengaduan, dan sanksi yang benar-benar diterapkan.

Keempat, birokrasi daerah harus dibangun berdasarkan sistem merit. Seleksi jabatan perlu dilakukan secara terbuka, berbasis kompetensi, dan dapat diawasi. Mutasi tidak boleh dijadikan alat menghukum pegawai yang profesional. Hubungan keluarga, kepentingan bisnis, dan konflik kepentingan antara pejabat dengan penyedia barang atau jasa wajib diungkapkan.

Kelima, DPRD harus menjalankan fungsi pengawasan secara nyata. DPRD tidak boleh berubah menjadi mitra pembagian kepentingan anggaran. Pembahasan APBD, pokok-pokok pikiran, hibah, bantuan sosial, dan proyek strategis harus dapat ditelusuri masyarakat. Risalah rapat, dasar perubahan anggaran, serta alasan pemilihan program perlu diumumkan secara terbuka.

Keenam, transfer fiskal harus semakin berorientasi pada kebutuhan dan hasil. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menjadi dasar penting untuk mengurangi ketimpangan vertikal dan horizontal. Kebijakan transfer perlu mempertimbangkan kapasitas fiskal, luas wilayah, jumlah penduduk, tingkat kemiskinan, kesulitan geografis, dan kebutuhan pelayanan dasar, bukan kedekatan politik dengan pemerintah pusat. Status undang-undang tersebut dapat diperiksa melalui [basis data peraturan BPK](#).

Ketujuh, kinerja kepala daerah harus dinilai berdasarkan perubahan yang dirasakan masyarakat. Ukurannya bukan banyaknya baliho, perjalanan dinas, acara seremonial, atau bangunan monumental. Ukurannya harus berupa penurunan kemiskinan dan stunting, peningkatan mutu sekolah, akses layanan kesehatan, ketersediaan air bersih, kondisi jalan, pertumbuhan pekerjaan produktif, kecepatan pelayanan perizinan, serta penyelesaian pengaduan masyarakat.

Evaluasi tersebut perlu diumumkan setiap tahun dalam bentuk kartu kinerja daerah. Pemerintah pusat dapat memberikan penghargaan, insentif, pendampingan, atau koreksi berdasarkan indikator yang transparan. Masyarakat pun dapat membandingkan janji politik dengan hasil pemerintahan secara objektif.

Otonomi daerah pada akhirnya merupakan hak masyarakat daerah, bukan hak milik kepala daerah. Gubernur, bupati, dan wali kota hanyalah pemegang mandat yang dibatasi masa jabatan, hukum, anggaran, serta pengawasan publik. Mereka dipilih untuk melayani, bukan untuk membangun dinasti, menguasai birokrasi, atau membagikan sumber daya kepada kelompoknya.

Desentralisasi harus membuat kekuasaan semakin dekat sekaligus semakin mudah diawasi. Jika otonomi hanya memindahkan sentralisasi dari pusat ke daerah, tujuan reformasi kehilangan makna. Pemerataan akan terwujud apabila

kewenangan digunakan untuk membuka kesempatan, memperbaiki pelayanan, dan memastikan bahwa desa terpencil maupun kota besar memperoleh hak pembangunan yang adil.

Daerah tidak membutuhkan raja-raja kecil. Daerah membutuhkan pemimpin demokratis yang kuat karena integritasnya, dipercaya karena keterbukaannya, dan dikenang karena keberhasilannya menyejahterakan masyarakat.

Jakarta, 20 Agustus 2026

Dr. Ir. Hendri, ST., MT

Wartawan Utama

Ketua Umum Jurnalis Nasional [Indonesia](#) (JNI)