

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DI INDONESIA

## *POLICY IMPLEMENTATION DECENTRALIZATION GOVERNMENT IN INDONESIA*

**Kardin M. Simanjuntak**

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Papua

Jl. Soa Siu Dok II Jayapura

Telepon. (0967) 535334

E-mail: [kardinkardin51@yahoo.com](mailto:kardinkardin51@yahoo.com)

Dikirim: 11 Januari 2015 Direvisi: 20 Februari 2015 Disetujui: 25 Mei 2015

### **Abstrak**

Desentralisasi di Indonesia merupakan reformasi yang tidak selesai dan hingga saat ini pelaksanaannya belum maksimal atau belum sukses. Inti dari desentralisasi adalah *'internalising cost and benefit'* untuk *people* serta bagaimana mendekatkan pemerintahan kepada rakyatnya. Itulah esensi yang terpenting dari sebuah jargon 'desentralisasi.' Akan tetapi, pelaksanaan desentralisasi di Indonesia sampai sekarang masih jauh dari harapan tersebut. Hal ini ditunjukkan dari desentralisasi yang hanya menguntungkan elit dan penguasa lokal, desentralisasi merupakan sebuah gurita neoliberal, desentralisasi pelayanan publik yang kurang berkarakter, desentralisasi tanpa efisiensi kelembagaan, desentralisasi menyuburkan korupsi di daerah. dan desentralisasi fiskal yang semu. Tujuan penulisan ini adalah untuk memberikan gambaran perjalanan penerapan kebijakan desentralisasi di Indonesia, mulai tahun 1999 sampai dengan 2015. Metode yang digunakan kajian literature dan regulasi dengan pembahasan bersifat deskriptif kualitatif.

**Kata Kunci:** desentralisasi, pemerintahan daerah, pelayanan publik.

### **Abstract**

*Decentralization in Indonesia is that reform is not completed and until the current implementation is not maximized or have not been successful. The essence of decentralization is internalising cost and benefit for the people and how the government closer to the people. That's the most important essence of a essence 'decentralization'. However, the implementation of decentralization in Indonesia is still far from the expectations. It is shown that only benefits of decentralization elite and local authorities, decentralization is a neo-liberal octopus, decentralization of public services are lacking in character, decentralization without institutional efficiency, decentralization fosters corruption in the area, and quasi-fiscal decentralization.*

**Keywords:** decentralization, local government, public services.

## **PENDAHULUAN**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia telah mengalami lompatan tajam dari sentralisasi menjadi desentralisasi, seiring diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun sayangnya, kelahiran UU ini tidaklah didasarkan pada kehendak politik (*political will*) yang tulus dari pemerintah, melainkan hanya sebagai respon untuk meredam munculnya tuntutan dari beberapa bagian wilayah Indonesia yang hendak memisahkan diri dari NKRI.

Gelagat pemerintah untuk menarik kembali desentralisasi (resentralisasi) ini terlihat dari tidak seriusnya pemerintah dalam menangani persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan desentralisasi, misalnya menyangkut koordinasi antar pemerintahan daerah, yang mengakibatkan disharmonisasi hubungan antara pemerintah Kabupaten/Kota dengan Propinsi. Pemerintah Kabupaten/Kota berjalan sendiri-sendiri dan tidak lagi "patuh" pada propinsi,

karena ia merasa bukan lagi menjadi bawahan dari Gubernur. Kondisi ini dibiarkan saja oleh pemerintah pusat, bahkan justru dijadikan sebagai alasan untuk menunjukkan bahwa penyelenggaraan desentralisasi berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 telah mengalami kegagalan. Sehingga kehendak untuk merevisi UU tersebut cukup mendapatkan alasan pembedanya.

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 telah direvisi, bahkan bisa dikatakan diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan kemudian UU No. 12 Tahun 2008. Jika dilihat dari semangatnya, UU No. 32 Tahun 2004 seolah-olah diarahkan untuk memperkuat otonomi daerah, yakni dengan merevisi penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dari semula dipilih oleh DPRD kemudian dipilih secara langsung oleh rakyat. Namun jika diteliti lebih mendalam, maka akan ditemukan beberapa semangat untuk menarik kembali desentralisasi dan otonomi daerah, sehingga UU tersebut diganti lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014.

Pertama, dalam UU ini tidak lagi dikenal istilah kewenangan pemerintahan daerah, melainkan diubah menjadi urusan pemerintahan daerah, karena kewenangan memiliki konotasi dengan politis yakni kedaulatan. Sedangkan kata urusan konotasinya hanya pada aspek administratif saja. Kedua, semakin menguatnya pola pengendalian pemerintahan yang hirarkis dari pemerintah desa hingga pemerintah pusat. Meski hal ini dimaksudkan untuk memudahkan koordinasi dan pengawasan, namun hal ini akan semakin mempersempit keleluasaan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ketiga, beberapa peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan dari UU No. 32 Tahun 2004, semakin menunjukkan kepada kita bahwa telah terjadi titik balik desentralisasi. Sebut saja misalnya (1). PP No. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dan (2). PP No. 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dengan diberlakukannya kedua PP tersebut menandai terpasangnya kembali fondasi pemerintahan sentralistis, yang hendak dibongkar melalui UU No. 22 Tahun 1999. Fenomena pasang surut penyelenggaraan desentralisasi inilah perlu adanya pemetaan kembali perjalanan desentralisasi pasca UU No. 32 Tahun 2004 melalui UU yang baru, yaitu UU No. 23 Tahun 2014.

Selanjutnya, pertanyaan pokok dan mendasar yang perlu diajukan adalah, sukseskah implementasi kebijakan desentralisasi di Indonesia? Banyak orang yang meragukan akan keberhasilan desentralisasi yang dicanangkan pemerintah sejak tahun 2000. Awalnya, proses menuju ke arah desentralisasi dilalui dengan sangat tergesa-gesa. Maklum, saat itu Habibie sedang dituntut *performance*-nya untuk menjadi calon presiden yang handal. Walaupun saat itu Habibie sudah menjadi presiden, tapi banyak rakyat menganggap itu hanyalah sebagai '*by coincidende*' belaka. Maka, dengan kondisi yang menuntut adanya reformasi di segala bidang, jadilah kedua undang-undang yang menopang pelaksanaan desentralisasi ditetapkan. Kondisi itu juga diperparah dengan 'arahan' dari lembaga donor internasional yang sangat menggembarkan implementasi desentralisasi di negara berkembang dan Indonesia menjadi salah satu sasarannya.

Sudah puluhan tahun pelaksanaan desentralisasi, namun kedua undang-undang yang disahkan pada masa pemerintahan Habibie telah diamandemen pada tahun 2004. Banyak alasan yang mendorong kenapa pemerintah memutuskan untuk mengamandemen undang-undang tersebut. Salah satu motif utama adalah semakin timbulnya kesenjangan atau *inequality* yang cukup tajam antar daerah. Selain itu, anekdot yang cukup *nge-trend* tentang definisi desentralisasi versi Indonesia adalah *transfer of corruption from central to local government*, atau kalau diterjemahkan secara bebas

berpindahannya korupsi yang semula berada di tingkat pusat menjadi korupsi di tingkat daerah.

Sebenarnya apa yang salah dengan desentralisasi di Indonesia?, sistemnya?, sudah baik, karena seperti tadi yang disebutkan diatas, dorongan desentralisasi di Indonesia salah satunya adalah tuntutan dari negara donor yang memang sedang menggiatkan kampanye 'desentralisasi' ini ke negara-negara berkembang. Oleh karenanya, sistem desentralisasi, baik itu dari segi penyerahan kewenangan, penyerahan keuangan, maupun perangkat yang lainnya yang di *establish* di Indonesia, sudah sesuai dengan *path* yang ada di negara-negara berkembang. Lalu kenapa gaung desentralisasi sepertinya kurang mendapat tempat dihati sebagian orang? Apakah itu berarti implementasi desentralisasi di Indonesia sudah gagal?

Sebenarnya kita tetap harus optimis dengan sistem yang sekarang sedang diusahakan oleh Pemerintah, walau tidak bisa dibilang sebagai sistem yang ideal. Dari beberapa segi, Pemerintah telah berhasil mentrasfer informasi kepada publik, dan ini merupakan sebuah terobosan yang baik dalam sebuah proses pembangunan. Proses komunikasi yang harmonis dan sinergis antara masyarakat dan pemerintah merupakan sebuah tonggak utama keberhasilan sebuah pelaksanaan demokrasi, yang dalam hal ini diwujudkan dalam bentuk desentralisasi tadi.

Namun kalau boleh kita ambil salah satu contoh dari negara di Afrika, Uganda, misalnya, dorongan untuk desentralisasi bukan datang dari negara donor atau faktor eksternal, tapi dari komitmen internal politisi, masyarakat, dan pemerintah yang berkeinginan kuat untuk membangun sebuah rumah demokrasi yang dikokohi dengan desentralisasi. Bayangkan, negara seperti Uganda dapat *hand-in-hand together* dalam mengimplementasikan '*public choice theory*' seperti yang *diproposed* oleh James Buchanan. Lantas, mengapa negara Indonesia tidak bisa seperti itu?, kenapa Indonesia harus dipecut dahulu oleh negara donor?

Mungkin itu salah satu alasan bagi yang pesimis terhadap desentralisasi yang memandang desentralisasi di Indonesia telah gagal. Tetapi, dari sekian banyaknya hasil studi tentang desentralisasi di Indonesia dan umumnya di negara-negara berkembang menunjukkan bahwa pengaruh desentralisasi terhadap pertumbuhan ekonomi, kesenjangan maupun peningkatan partisipasi masyarakat masih belum jelas. Tidak kurang dari ekspatriat dibidang desentralisasi seperti Paul Smoke, Roy Bahl, Anwar Shah, Jorge-Martinez dan kawan-kawannya itu mengungkapkan bahwa ada korelasi positif antara desentralisasi terhadap indikator yang tadi disebutkan diatas. Namun tidak kalah studi yang dilakukan oleh Kwan, Ziang, dan yang lainnya mengatakan bahwa justru yang terjadi

adalah korelasi negatif. Jadi, apakah ide desentralisasi yang digembar-gemborkan oleh lembaga donor itu sebenarnya hanya jargon saja? Tentunya, hal ini membutuhkan banyak studi lagi, terutama tentang bagaimana *impact*nya di Indonesia.

Seberapa sukses desentralisasi di Indonesia? Mungkin jawaban yang terlintas pada saat ini adalah kita bisa mengukurnya terutama dengan melihat *income distribution* antar daerah, bagaimana tingkat pendidikan -apakah sudah menjangkau sampai ke pelosok tanah air atau tidak, apakah daerah terpencil sudah bisa merasakan nikmatnya listrik dan air bersih, atau apakah kesehatan sudah menjangkau rata ke seluruh pelosok tanah air, bagaimana efektivitas desentralisasi fiskal, dan lain-lain dampak dari pelaksanaan desentralisasi. Karena inti dari desentralisasi adalah '*internalising cost and benefit*' untuk *people*, bagaimana mendekatkan pemerintahan kepada rakyatnya, itulah esensi yang terpenting dari sebuah jargon 'desentralisasi.'

Jadi, banyak hal yang perlu dikaji dalam pelaksanaan kebijakan desentralisasi. Namun, ruang lingkup tulisan ini dibatasi hanya pada analisis pelaksanaan kebijakan desentralisasi di Indonesia yang dikaitkan dengan eksistensi elit dan penguasa lokal, kepentingan kekuasaan, pelayanan publik, kelembagaan, korupsi, dan fiskal.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Nilai-Nilai Dasar Desentralisasi

Desentralisasi hanya menjadi arena yang nyaman bagi elit politik dan penguasa lokal. Karena, mereka bisa merestorasi kekuasaan politik dan meneguhkan penguasaan mereka atas sumber daya sosial dan ekonomi. Desentralisasi telah menyediakan arena yang otonom bagi kelompok itu, sehingga menjadi struktur peluang bagi optimalisasi kepentingan dan keuntungan mereka (Mas'udi, 2010). Oleh karena itu, tidak mengherankan jika implementasi desentralisasi dalam 10 tahun terakhir didominasi oleh cerita sukses konsolidasi oligarki lokal, baik di arena politik, sosial maupun ekonomi.

Konsolidasi yang mengandung energi negatif terhadap tujuan substansif desentralisasi, yakni demokratisasi lokal dan pengembangan kesejahteraan. Desentralisasi mampu memuaskan hasrat politik elit lokal, baik yang berada di birokrasi, lembaga adat, lembaga keagamaan maupun kaum politikus, tetapi masih jauh dari harapan untuk memenuhi hasrat kesejahteraan yang menjadi mimpi bersama masyarakat. Kurangnya implikasi desentralisasi terhadap kesejahteraan bisa dilihat dari berbagai indikasi, di antaranya rendahnya belanja langsung dalam struktur APBD, kegagalan formulasi masalah kesejahteraan lokal, kurangnya inovasi untuk pembangunan kesejahteraan, dan adanya penurunan tingkat kesejahteraan lokal.

Stigma negatif atas implementasi desentralisasi dan otonomi tersebut harus dijawab

balik dengan semangat pendalaman desentralisasi melalui penyegaran kembali nilai-nilai dasar desentralisasi, yakni kesejahteraan publik. Pengembangan desentralisasi yang bernilai kesejahteraan tidak gampang, mengingat kuatnya tancapan patologi birokrasi yang menjadi napas dominan implementasinya selama ini.

Desentralisasi yang menyejahterakan hanya mungkin dikembangkan jika diawali dengan adanya transformasi pemikiran bahwa implementasi desentralisasi lebih dari sekadar hak politik, tetapi juga kewajiban politik daerah atas ukuran kesejahteraan masyarakat. Artinya, ukuran untuk mengaudit mutu desentralisasi harus dikembangkan dalam dimensi pemerintahan yang bertanggung jawab, sebagai ukuran bekerjanya rezim desentralisasi yang menyejahterakan.

Secara *common sense*, berbicara mengenai desentralisasi, yang terbayang di kepala kita adalah berbicara mengenai bagaimana sumberdaya-sumberdaya yang ada di pusat dan daerah dapat dialokasikan dengan baik, mewujudkan sebuah *good governance*, dan membuat kebijakan-kebijakan daerah yang lebih tidak terpusat atau dengan kata lain lebih demokratis. Namun, desentralisasi merupakan kajian utama dari neo-institusionalisme.

Seperti yang dijelaskan oleh Hadiz (2005), bahwa neoinstitusionalisme merupakan aliran politik pembangunan yang mendasarkan asumsi-asumsinya pada teori ekonomi neoliberal.

Pertama, kenyataan tersebut tentu membuat kita bertanya dan memeriksa ulang makna dan praktik dari desentralisasi yang selama ini masih juga diartikan sebagai suatu mekanisme penjalanan pemerintahan yang efektif, untuk mewujudkan *good governance*, dan pemerintahan yang demokratis (tidak hanya terpusat di nasional) tersebut, tanpa melihat persoalan kepentingan kekuasaan yang lebih besar yang ada di dalamnya. Penjelasan mengenai desentralisasi seharusnya lebih dilihat pada persoalan kepentingan kekuasaan yang lebih besar yang ada di dalamnya. Dalam hal ini, sangat penting untuk melihat desentralisasi kaitannya dengan struktur kekuasaan yang terbentuk selama ini, pasca Orde Baru. Orde Baru mewariskan sebuah struktur kekuasaan dalam politik Indonesia dimana perpolitikan Indonesia hingga saat ini masih dikuasai oleh elit-elit politik borjuasi (yang berasal dari Kelas borjuis dan tentunya berjuang untuk kepentingan *borjuis*). Hal itu tentunya sangat terkait dengan warisan buruk peninggalan Orde Baru lainnya, yaitu minimnya kekuasaan rakyat tertindas akibat minimnya jumlah (baik secara kuantitas maupun kualitas) organisasi massa maupun politik berbasis rakyat tertindas (buruh, tani, nelayan, miskin kota), yang memang sengaja dibungkam selama Orde Baru, dalam politik Indonesia saat ini.

Kedua, dapat kita lihat bahwa desentralisasi tidak lain hanyalah sebuah bentuk perluasan kekuasaan dari struktur politik borjuasi yang selama

ini memang menjadi struktur kekuasaan yang masih bertahan sebagai warisan dari Orde Baru. Persoalan-persoalan yang sering dimunculkan dalam desentralisasi seperti serangkaian pajak daerah akan melemahkan investasi, pilihan kebijakan yang belum didasarkan pada pilihan rasional, *good governance* yang belum terwujud, dan lain-lain, tidak lain hanyalah merupakan bentuk pengaburan dari desentralisasi itu sendiri. Pengaburan bahwa desentralisasi adalah sebuah bentuk perluasan kekuasaan borjuasi yang predatoris, yang dibesarkan di bawah sistem patronase Soeharto yang begitu luas dan terpusat - yang menjalar dari Istana sampai ke desa-desa- dimana sebagian besar masih terus hidup dan berpengaruh.

Ketiga, di samping pengaburan yang lain, bahwa sebagai bagian dari kebijakan utama dalam meoinstitusionalisasi, desentralisasi ditujukan untuk melancarkan kepentingan-kepentingan neoliberal hingga ke tingkat daerah. Dengan kata lain, dapat saya simpulkan dari bacaan ini adalah bahwa desentralisasi merupakan sebuah gurita neoliberal dengan kaki-kaki kekuasaan yang menjalar hingga ke daerah sampai saat ini.

Ada dua tema yang menjadi perhatian jika membahas tentang pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah, yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi. Dekonsentrasi (sebagai penghalusan dari sentralisasi) diselenggarakan untuk mewakili kepentingan nasional. Desentralisasi diselenggarakan untuk mewakili kepentingan nasional. Desentralisasi diselenggarakan untuk mewakili kepentingan masyarakat setempat (lokal) di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengingat masyarakat tiap masyarakat lokal memiliki keunikan masing-masing, dengan demikian hanya cocok jika instrumen desentralisasi diterapkan (Sulisih, 2002).

Dekonsentrasi diberikan pengertian sebagai pelimpahan wewenang (*delegation of authority*), desentralisasi sebagai penyerahan wewenang (*transfer of authority*). Dalam dekonsentrasi *delegation of authority* hanya menyangkut *policy executing* yakni melaksanakan kebijakan yang sudah ditentukan dari pemerintah pusat. Sedangkan dalam desentralisasi *transfer of authority* termasuk didalamnya *policy making* dan *policy executing*, yakni berwenang membuat kebijakan sendiri dan sekaligus melaksanakannya.

Jika dikaitkan dengan pembagian wilayah negara Republik Indonesia, maka dekonsentrasi akan melahirkan wilayah administrasi atau B.C. Smith disebut *Field Administration*. Yaitu propinsi kabupaten/kota, kota administratif (sudah tidak dikenal berdasarkan UU No 22/1999), kecamatan. Pejabat-pejabat pusat di daerah yang menerima pelimpahan wewenang dalam yurisdiksi wilayah administrasi disebut *Field Administrator*. Ada dua tipe pejabat, yaitu pejabat-pejabat yang disebut

Kepala Wilayah: Gubernur, Bupati, Walikota (Walikota Administratif), Camat.

Pejabat-pejabat ini menjalankan pemerintahan umum (*administrator generalist*) seperti ketertiban umum, koordinasi. Disamping itu ada pejabat Kepala Instansi Vertikal yang berasal dari departemen teknis. Pejabat-pejabat ini menjalankan pemerintahan umum (*administrator specialist*) yakni memberikan *public service* kepada masyarakat sesuai dengan bidang yang menjadi tanggung jawab departemen masing-masing. Apabila diacu pendapat A.F. Leemans tentang penentuan batas-batas wilayah administrasi, maka dalam penyelenggaraan dekonsentrasi di Indonesia menganut sistem *integrated field administration* (Hossien, 2000) atau apabila dikaitkan dengan tipologi pemerintahan daerah menurut Robert C. Fried, maka Indonesia menganut *integrated prefectoral system* (Hossein, 1978)

Pada sisi lain, jika dikaitkan dengan pembagian wilayah negara Republik Indonesia berdasarkan asas desentralisasi, maka akan melahirkan Daerah Otonom yaitu kesatuan masyarakat yang mempunyai wewenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No 22/1999). Di Indonesia berdasarkan UU No 5/1974 dikenal dua tingkatan daerah otonom, yaitu Daerah Tingkat I (Dati I) dan daerah Tingkat II (Dati II).

Namun menurut UU No 22/1999 tidak dikenal sebutan/nomenklatur daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II lagi mengingat Indonesia menganut *integrated prefectoral system*, maka batas-batas wilayah administrasi berhimpit dengan wilayah dari daerah otonomi (Fused Model menurut A.F. Leemans). Demikian juga elemen jabatan diintegrasikan di tangan pejabat dari orang yang sama. Seorang Kepala Wilayah juga merangkap sebagai Kepala Daerah, dalam hal ini seorang kepala Wilayah lebih mengutamakan kepentingan pemerintahan pusat dari pada kepentingan masyarakat daerah.

Dari uraian tersebut, jika dekonsentrasi dan desentralisasi diperbandingkan maka terlihat masih kuatnya dominasi dekonsentrasi dari pada desentralisasi. Struktur hirarkhi wilayah administrasi yang lebih banyak dibandingkan dengan susunan daerah otonom. Akan menimbulkan birokratisasi yang melemahkan sendi-sendi demokrasi (Hoessein, 2000) yang hendak dikembangkan dalam penyelenggaraan desentralisasi.

Pemberian otonomi daerah sebagai perwujudan dari desentralisasi pada hakikatnya memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (UU No 22/1999). Dengan otonomi sesungguhnya daerah diberikan kebebasan

untuk membuat dan melaksanakan keputusan yang terbaik bagi masyarakatnya. Dengan otonomi diharapkan akan tercipta masyarakat yang tumbuh atas dasar inisiatif/prakarsa sendiri, sehingga akan melahirkan masyarakat yang kreatif – inovatif tanpa ada kekangan dari pemerintah pusat.

Desentralisasi merupakan keharusan dan kebutuhan setiap masyarakat apapun bentuk dan ideologi negaranya. Praktek penyelenggaraan sentralisasi yang berlebihan terbukti menimbulkan kekecewaan dan ketidakpuasan warga masyarakat terhadap pemerintahannya. Desentralisasi sangat didambakan/disukai, dan karenanya memiliki nilai (*value*) baik sedangkan sentralisasi bernilai buruk sehingga cenderung ditolak. Desentralisasi menurut berbagai pakar memiliki segi positif, diantaranya : secara ekonomi, meningkatkan efisiensi dalam penyediaan jasa dan barang publik yang dibutuhkan masyarakat setempat, mengurangi biaya, meningkatkan output dan lebih efektif dalam penggunaan sumber daya manusia. Secara politis, desentralisasi dianggap memperkuat akuntabilitas, political skills dan integrasi nasional. Desentralisasi lebih mendekatkan pemerintah dengan masyarakatnya, memberikan/menyediakan layanan lebih baik, mengembangkan kebebasan, persamaan dan kesejahteraan (Smith, 1985).

### **Desentralisasi dan Pelayanan Publik**

Desentralisasi/otonomi adalah persoalan yang menyangkut hak asasi manusia, oleh karena dalam desentralisasi/otonomi individu diberikan kebebasan untuk berpikir dan bertindak atas dasar aspirasi masing-masing, tiap individu dipenuhi kebutuhan hidupnya dengan cara dan kualitas yang terbaik, berpartisipasi dalam kehidupan sosial, ekonomi dan politik, dengan tidak ada kontrol langsung dari pemerintah pusat.

Dalam era otonomi daerah, dituntut peranan pemerintah daerah untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat daerahnya dengan penyediaan public services yang sangat dibutuhkan. Pergeseran paradigma dari *good government* menuju *good governance (local governance)*, akan melibatkan hubungan antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya dalam kegiatan/urusan urusan pemerintahan. Dalam *good governance* harus ada keseimbangan antara publik, privat dan sosial/masyarakat. Dengan demikian desentralisasi/otonomi tidak hanya berupa penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi juga penyerahan wewenang kepada masyarakat (Kristiadi, 1994).

Berkaitan dengan ini, bagaimana posisi pemerintah daerah dalam penyediaan *public services* yang melibatkan partisipasi privat dan masyarakat. Desentralisasi melahirkan *local government*. Konsep *local government* dapat mengandung tiga arti: (1) Penggunaan istilah *local government* sering kali saling dipertukarkan dengan istilah *local authority*.

Namun kedua istilah tersebut mengacu pada *council* (DPRD) dan *major* (KDH) yang rekrutment pejabatnya atas dasar pemilihan; (2) *Local government* berarti pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintahan lokal (mengacu pada fungsi); dan (3) *Local government* berarti daerah otonom.

*Local government* memiliki otonomi (lokal), dalam arti *self government*. Di Indonesia istilah *local government* berarti pemerintah daerah yang memiliki otonomi daerah. Pemerintah daerah diselenggarakan oleh Kepala Daerah (KDH) selaku penyelenggara pemerintahan tertinggi. Bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) KDH melaksanakan fungsi *policy making* dan sekaligus melakukan fungsi *policy executing* dengan menggunakan instrumen perangkat birokrasi lokal (*local bureaucracy*).

Desentralisasi pelayanan publik di Indonesia masih belum sepenuhnya berkarakter. Pelayanan dalam hal yang menyangkut public services dilaksanakan oleh dinas-dinas daerah, BUMD (Badan Usaha Milik Daerah). *Public services* (pelayanan publik) harus memiliki karakteristik sebagaimana dikemukakan oleh Olive Holtham adalah: *Generally cannot choose customer; Roles limited by legislation; Politics institutionalizes conflict; Complex accountability; Very open to security; Action must be justified; and Objectives-outputs difficult to state /measure* (Willcocks dan Harraw, 1992)

Dengan karakteristik tersebut, pelayanan publik memerlukan organisasi yang berbeda dengan organisasi yang dapat memilih konsumennya secara selektif. Setiap terjadi kenaikan harga atas suatu public services harus dibicarakan atau harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari pihak legislatif (Nurmadi, 1999). Terdapat jenis public service seperti penyediaan air bersih, listrik, infrastruktur dan sebagainya tidak sepenuhnya dapat diserahkan berdasarkan mekanisme pasar pasar.

Ada kelompok masyarakat yang tidak dapat menikmati *public service* tertentu (ini berkaitan dengan aspek pemerataan), jika ditangani oleh sistem pasar/privat. Gejala ini disebut kegagalan pasar (market failure). Salah satu bentuk intervensi pemerintah adalah dengan penyediaan barang-barang publik (*public goods*). *Public goods* dicirikan oleh dua karakteristik yaitu (1) "*non-excludability*" dan (2) "*non-rivalry consumption*".

Karakteristik non-excludability barang publik diartikan bahwa orang-orang yang membayar agar dapat mengkonsumsi barang itu tidak dapat dipisahkan dari orang-orang yang tidak membayar tetapi dapat mengkonsumsinya juga. Sedangkan karakteristik non *rivalry consumption* diartikan bahwa bila seseorang mengkonsumsi barang itu, orang lainpun mempunyai kesempatan mengkonsumsinya pula.

Oleh karena pihak swasta tidak bersedia menghasilkan barang publik (murni), maka pemerintahanlah yang harus menyediakannya agar kesejahteraan seluruh masyarakat dapat ditingkatkan (Arsjad, dkk, 1992). Intervensi pemerintah akan lebih menonjol dilakukan oleh pemerintah daerah yang bercirikan pedesaan (rural). Ini disebabkan tuntutan masyarakat di perkotaan lebih mendesak daripada di pedesaan. Kenyataan yang tidak dihindari adalah terjadinya pergeseran barang/jasa privat berubah menjadi barang/jasa publik (dan sebaliknya), misal pemadam kebakaran.

Di pedesaan pemadam kebakaran bersifat barang/jasa privat sehingga tidak diperlukan Dinas Pemadam Kebakaran, tetapi di Perkotaan berubah menjadi barang/jasa publik. Konsekuensinya adalah bila semakin banyak barang/jasa privat yang tidak dapat dihindari berubah sifat menjadi barang /jasa publik, maka beban pemerintah akan semakin tinggi. Hal ini sering dikatakan sebagai fenomena *government growth* (Sudarsono H, 1997).

Pertumbuhan beban pemerintah ini akan semakin berkelebihan bukan hanya karena berubahnya barang privat menjadi barang publik saja, tetapi terutama juga jika pemerintah tidak secara selektif menentukan batas-batas pekerjaannya. Adakalanya barang/jasa yang sebenarnya bercirikan barang/jasa privat masih di produksi atau subsidi oleh pemerintah kecenderungan munculnya beban tambahan pemerintah yang tidak dapat dihindari, maka efisiensi, efektifitas dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan dengan sendirinya semakin menjadi kebutuhan. Itulah sebabnya di banyak negara dikembangkan paradigma *reinventing government* (Sudarsoono H, 1997) .

Dalam penyediaan public services oleh pemerintah, tidak tertutup kemungkinan terjadinya *government failure*. Dalam hal ini intervensi sektor privat dapat dimungkinkan. Beberapa alasan keterlibatan sektor privat/swasta dalam pelayanan publik: (1) meningkatkannya penduduk di perkotaan sementara sumber keuangan pemerintah terbatas, (2) pelayanan yang diberikan sektor privat/swasta dianggap lebih efisien, (3) banyak bidang pelayanan (antara lain penyehatan lingkungan dan persampahan) idak ditangani pemerintah sehingga sektor privat/swasta dapat memenuhi kebutuhan yang belum tertangani tanpa mengambil alih tanggung jawab pemerintah, dan (4) akan terjadi persaingan dan mendorong pendekatan yang bersifat kewiraswastaan dalam pembangunan nasional. (Susilo dan Taylor , 1995).

Prinsip-prinsip yang tertuang dalam *reinventing government*, terutama prinsip *catalytic government: steering rather than rowing* (Osborne dan Gaebler, 1992), mengisyaratkan perlunya dikembangkan privatisasi (debirokrasasi) atau *public-private partnership*.

Istilah privatisasi pertama kali muncul dalam kamus 1983 dan didefinisikan secara sempit sebagai

“menjadikan privat”, mengalihkan kontrol dan kepemilikan dari publik ke privat. Namun istilah ini telah mendapatkan pengertian yang lebih laus ; istilah privatisasi melambangkan suatu cara baru dalam memperhatikan kebutuhan masyarakat dan pemikiran kembali mengenai peranan pemerintah dalam : memenuhi kebutuhan tersebut. Hal ini berarti memberikan kewenangan yang lebih besar pada institusi masyarakat dan mengurangi kewenangan pemerintah dalam merumuskan kebutuhan masyarakat.

Dengan demikian privatisasi merupakan tindakan mengurangi peran pemerintah atau meningkatkan peran sektor privat dalam aktivitas atau kepemilikan asset publik. (Savas, 1986). E.S. Savas mengajukan beberapa bentuk/model penyediaan barang dan jasa yang menghubungkan antara konsumen, produsen dengan pengatur. Dengan demikian dalam penyediaan/pelayanan barang dan jasa terdapat 3 partisipasi/pihak/aktor utama yang terlibat yaitu: konsumen (*service consumer*), produsen (*service producer*), dan pengatur (*service arranger or service provider*).

Wujud ketidaksuksesan desentralisasi dan otonomi daerah telah menunjuk pada ketidakpastian aturan main (*rules of the game*). Hal ini akhirnya berdampak pada biaya ekonomi tinggi (*high cost economy*) untuk penyediaan layanan publik dan pembangunan ekonomi daerah. Sejumlah studi di negara maju dan berkembang menunjukkan berlakunya undang-undang desentralisasi dan otonomi daerah telah mendorong pelaksanaan akuntabilitas secara horizontal.

Meski begitu, kondisi ini juga membuka peluang terjadinya saluran (*channels*) baru bagi praktik penyalahgunaan kekuasaan, seperti korupsi, kolusi, nepotisme, politik uang (*money politic*), lobi-lobi (*lobbying*), suap (*bribery*) atau gratifikasi. Selain itu, salah satu risiko pemberlakuan dari sistem ini memungkinkan terjadinya kontrol penuh oleh elit daerah (Wihana, 2010).

### **Ekses-Ekses Desentralisasi**

Beberapa peneliti berpendapat bahwa ketidaksuksesan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah disebabkan desain kelembagaan (*institutions design*) yang dibangun tidak efisien. Inefisiensi kelembagaan ini disinyalir menjadi penyebab mendasar terjadinya stagnasi ekonomi di beberapa negara berkembang dan negara industri masa lalu. Runtuhnya ekonomi Uni Sovyet, Asia Tengah, dan Eropa, Timur Tengah, Amerika Latin serta Kepulauan Karibia menjadi bukti hal ini.

Lantas bagaimana dengan Indonesia? Menurut Wihana (2010), kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang dimulai tahun 1974 hingga 2010 menjadi fenomena laboratorium penelitian ekonomi kelembagaan yang sangat dinamis, menarik, dan menantang untuk diteliti. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tidak hanya telah

mengubah aturan main yang sangat drastis (*big bang changes*), tetapi juga mengubah organisasi, perilaku pelaku, dan sumberdaya manusia. Perubahan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah berupa perubahan pemerintahan yang dahulunya pemerintahan sangat otoriter menjadi sangat demokratis. Bentuk pemerintah yang dahulu sangat sentralistik berubah menuju desentralistik. Namun sayang, aturan-aturan ini belum diikuti perubahan tata kelola (*governance*) yang baik.

Sebelas tahun terakhir, penyelenggaraan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia telah menghasilkan sisi positif dan negatif. Di samping meningkatkan transparansi informasi, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah memunculkan peluang dominasi kontrol oleh elit lokal, yang pada akhirnya menghasilkan informasi yang tidak utuh (*asymmetric information*). Pada gilirannya, ini pun berdampak pada inefisiensi kelembagaan (*institution inefficiency*).

Lemahnya pengawasan dan penegakan kelembagaan (*lack of enforcement*) menjadi hal yang krusial dalam hubungan pelaku desentralisasi dan otonomi daerah. Perubahan kelembagaan desentralisasi dan otonomi daerah telah mengakibatkan ketidakjelasan siapa yang menjadi pemberi kewenangan (*principal*) dan siapa yang diberi kewenangan atau yang mewakili (*agent*). Karena sering kali terjadi ketidakharmonisan kelembagaan, serta menciptakan kemacetan (*bottleneck*) bagi terselenggaranya tata kelola yang baik.

Kajian lain dapat pula dikaitkan dengan dampak desentralisasi dalam sektor kehutanan. Desentralisasi pada dasarnya merupakan konsekuensi dari semakin tingginya tuntutan perubahan (reformasi) di birokrasi dan keadilan yang merata di masyarakat. Di sektor kehutanan, desentralisasi menjadi ajang rebutan hak dan wewenang terhadap hasil hutan kayu dari hutan alam, belum terlihat dalam bentuk rebutan tanggung jawab menjaga kelestarian hutan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah. Dalam perkembangannya, desentralisasi sudah menjadi salah kaprah bagi masing-masing pihak yang menonjolkan arogansi kekuasaan (Wibowo, 2011).

Hasil kajian oleh *Centre For International Forestry Research (CIFOR)* tahun 2003 menunjukkan bahwa desentralisasi sektor kehutanan di wilayah potensial seperti Propinsi Riau dan Kalimantan Timur seperti : Kutai Barat, Malinau, Kotawaringin Timur, Kapuas dan Barito telah semakin meningkatkan kegiatan *illegal logging* (pencurian kayu), munculnya aktor-aktor baru yang saling membekingi satu sama lain dan meningkatnya nafsu Pemda untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Bahkan di Kota Waringin terjadi penetapan pungutan atas pengangkutan kayu ilegal, dengan istilah lain disebut pelegalan kayu-kayu ilegal. Melihat kecenderungan diatas, perlu

dilakukan reorientasi terhadap penerapan sistem desentralisasi sektor kehutanan baik pusat maupun daerah, termasuk efisiensi kelembagaannya. Dalam hal ini dalam menerapkan desentralisasi secara benar perlu kembali ke khittah (landasan berpijak)-nya yaitu mewujudkan hutan lestari dan rakyat sejahtera yang didasarkan pada kelembagaan yang efisien.

Bisa dikatakan bahwa desentralisasi korupsi melalui otonomi daerah Conroh kasus, setelah Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam, resmi menjadi tersangka korupsi pembelian genset senilai Rp 30 miliar, lalu giliran Gubernur Sumatera Barat Zainal Bakar resmi sebagai tersangka kasus korupsi anggaran dewan dalam APBD 2002 sebesar Rp 6,4 miliar, oleh Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat. Dua kasus korupsi menyangkut gubernur ini, masih ditambah hujan kasus korupsi yang menyangkut puluhan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di berbagai wilayah di Indonesia, dengan modus mirip: menyelewengkan APBD.

Kasus-kasus tersebut dinilai peneliti *The Habibie Center* (Chaniago, 2009) merupakan salah satu akibat meningkatnya kekuasaan legislatif maupun eksekutif di daerah. Hal itu dimungkinkan karena dalam UU No.32/2004 tentang pemerintah daerah, dewan memiliki hak besar untuk mengatur anggaran. Tapi, undang-undang tersebut tidak mengatur mekanisme pertanggungjawaban yang transparan kepada publik. Tidak heran jika wewenang yang besar itu justru melahirkan penyimpangan, yaitu mengalirkan dana negara ke kantong pribadi. Dan lebih parahnya, upaya memperkaya diri itu dilakukan secara massal. Jadi, berat di hak, lemah di kewajiban.

Tidak ada ketidak jelasan akuntabilitas kepala daerah terhadap masyarakat setempat, yang membuat bentuk-bentuk tanggung jawab kepala daerah ke publik pun menjadi belum jelas. Karena posisi masyarakat dalam proses penegakan prinsip akuntabilitas dan transparansi pemerintah daerah, belum jelas, publik tidak pernah tahu bagaimana kinerja birokrasi di daerah. Semua itu terungkap dalam penelitian Chaniago.

Meminjam istilah Masduki (2008), Koordinator *Indonesia Corruption Watch*, korupsi di tingkat daerah merupakan bentuk kerjasama yang manis antara kekuasaan politik di daerah, dengan kelompok kepentingan tertentu, sehingga menghasilkan koruptor-koruptor daerah yang diktaktor. Ini merupakan *corruption by design*, karena 75 persen Perda yang lahir untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, malah sarat korupsi. Untuk itu Chaniago mengusulkan, selain dicantumkan prosedur administrasi dalam pertanggung jawaban anggota Dewan, juga perlu ada prosedur politik yang melibatkan masyarakat dalam mengawasi proyeksi dan pelaksanaan APBD. Misalnya, dengan adanya rapat terbuka atau laporan rutin ke masyarakat melalui media massa.

Berikut ini beberapa modus korupsi di daerah:

1. Korupsi Pengadaan Barang dengan modus: (a) Penggelembungan (*mark up*) nilai barang dan jasa dari harga pasar, dan (b) Kolusi dengan kontraktor dalam proses tender.
2. Penghapusan barang inventaris dan aset negara (tanah) dengan modus: (a) Memboyong inventaris kantor untuk kepentingan pribadi, dan (b) Menjual inventaris kantor untuk kepentingan pribadi.
3. Pungli penerimaan pegawai, pembayaran gaji, kenaikan pangkat, pengurusan pensiun dan sebagainya dengan modus memungut biaya tambahan di luar ketentuan resmi.
4. Pemotongan uang bantuan sosial dan subsidi (sekolah, rumah ibadah, panti asuhan dan jompo) dengan modus: (a) Pemotongan dana bantuan sosial, dan (b) Biasanya dilakukan secara bertingkat (setiap meja).
5. Bantuan fiktif dengan modus: membuat surat permohonan fiktif seolah-olah ada bantuan dari pemerintah ke pihak luar.
6. Penyelewengan dana proyek dengan modus: (a) Mengambil dana proyek pemerintah di luar ketentuan resmi, dan (b) Memotong dana proyek tanpa sepengetahuan orang lain.
7. Proyek fiktif fisik dengan modus dana dialokasikan dalam laporan resmi, tetapi secara fisik proyek itu nihil.
8. Manipulasi hasil penerimaan penjualan, penerimaan pajak, retribusi dan iuran dengan modus” (a) Jumlah riil penerimaan penjualan, pajak tidak dilaporkan, dan (b) Penetapan target penerimaan pajak lebih rendah dari penerimaan riil.
9. Manipulasi proyek-proyek fisik (jalan, jembatan, bangunan, kantor, sekolah, asrama) dengan modus: (a) *Mark up* nilai proyek, dan (b) Pungutan komisi tidak resmi terhadap kontraktor.
10. Daftar Gaji atau honor fiktif dengan modus pembuatan pekerjaan fiktif.
11. Manipulasi dana pemeliharaan dan renovasi fisik dengan modus (a) Pemotongan dana pemeliharaan, dan (b) *Mark up* dana pemeliharaan dan renovasi fisik
12. Pemotongan dana bantuan (inpres, banpres) dengan modus pemotongan langsung atau tidak langsung oleh pegawai atau pejabat berwenang.
13. Proyek pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) secara fiktif (tidak ada proyek atau intensitas) dengan modus tidak ada proyek atau intensitas yang tidak sesuai laporan. Misalnya kegiatan dua hari dilaporkan empat hari.
14. Manipulasi ganti rugi tanah dan bangunan dengan modus pegawai atau pejabat pemerintah yang berwenang tidak memberikan harga ganti rugi secara wajar atau yang disediakan.
15. Manipulasi biaya sewa fasilitas dan transportasi dengan modus panipulasi biaya penyewaan fasilitas pemerintah kepada pihak luar
16. Pembayaran fiktif uang lauk pauk Pegawai Negeri sipil, prajurit, tahanan dan lain-lain dengan modus: (a) Alokasi fiktif uang lauk pauk Pegawai Negeri Sipil, prajurit tahanan dalam catatan resmi seperti APBD, dan (b) Menggunakan kuitansi fiktif.
17. Pungli Perizinan; IMB, sertifikat SIUPP, besuk tahanan, ijin tinggal, ijin TKI, ijin frekuensi, impor ekspor, pendirian apotik, RS, klinik, *Delivery Order* pembelian sembilan bahan pokok agen dan distributor dengan modus: (a) Memungut biaya tak resmi kepada anggota masyarakat yang mengurus perijinan, (b) *Mark up* biaya pengurusan ijin, dan (c) Kolusi dengan pengusaha yang mengurus ijin.
18. Pungli kependudukan dan Imigrasi dengan modus: (a) Memungut biaya tidak resmi kepada anggota masyarakat yang mengurus perijinan, (b) *Mark up* biaya pengurusan ijin, dan (c) Kolusi dengan pengusaha yang mengurus ijin.
19. Manipulasi Proyek Pengembangan Ekonomi Rakyat dengan modus penyerahan dalam bentuk uang.
20. Korupsi waktu kerja dengan modus: (a) Meninggalkan pekerjaan, (b) Melayani calo yang memberi uang tambahan, dan (c) Menunda pelayanan umum.

Desentralisasi yang diberlakukan sejak 1 Januari 2001, idealnya membuat manajemen daerah bisa berkembang baik; partisipasi masyarakat bisa lebih tinggi karena dekat dengan kekuasaan. Desentralisasi menghasilkan pemerintah lokal (local government) sebagai "*a 'superior' government assigns responsibility a authority or function to 'lower' government unit that is assumed to have some degree of authority*" (Harry Friedman 1988). Di pemerintahan lokal atau daerah, ada dua komponen yang penting yakni Bupati (atau walikota) dan DPRD. Kedua otoritas ini mempunyai mandat untuk menentukan hitam putihnya daerah tersebut. Tindakan mereka pula yang menentukan apakah publik (baca: masyarakat) memandang keputusan-keputusan yang diambil pemerintah daerah itu mencerminkan aspirasi masyarakat atau tidak.

Perlu digarisbawahi dan tekankan bahwa fungsi penyerapan aspirasi publik dengan desentralisasi tidak selalu ekuivalen (sama) dengan demokrasi. Sebuah pemerintahan bisa demokratis dan sentralistis; bisa juga desentralistis tapi tidak demokratis. Sistem Uni Sovyet adalah desentralistis tetapi ia sama sekali bukan negara demokrasi. Sebaliknya di Inggris, pada masa Margareth Thatcher adalah pemerintahan yang sentralistis tetapi demokrasi. Secara umum desentralisasi memang sering berjalan seiring dengan demokratisasi. Mengapa? Logikanya masuk akal: ketika ada transfer otoritas dari pusat ke daerah, maka arena politik daerah jadi punya gigi; muncul keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan. Otoritas yang saya sebutkan disini biasanya mencakup tiga hal

yakni otoritas politik, otoritas fiskal, dan otoritas administratif. Tersedianya hal-hal penting ini, layak jika proses ini disebut proses demokratisasi.

Kemudian, meskipun desentralisasi berarti transfer otoritas kepada pemerintah lokal, kita harus dengan cermat menganalisis hal-hal yang tidak baik dan menyimpang (ekses) dari praktek-praktek desentralisasi itu sendiri. Tujuannya agar publik tidak disugui dengan pemahaman yang keliru tentang desentralisasi, yang pada akhirnya hanya menjadi sebuah retorika politik, sebagai mimpi indah penghias tidur.

Ekses-ekses (penyimpangan) desentralisasi yang saya maksudkan disini ada dua hal, pertama, otonomi daerah diberlakukan di tengah krisis ekonomi yang amat parah. Daerah otonom memerlukan sumber dana yang besar untuk membiayai berbagai keperluan sendiri, padahal pertumbuhan ekonomi sangat kecil, investasi amat sulit diperoleh, dan sumber-sumber yang menghasilkan uang sangat terbatas. Oleh karena itu, tidak heran jika banyak Kabupaten dan Kota yang menggunakan berbagai cara untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Kedua, otonomi daerah diberlakukan di tengah-tengah euphoria masyarakat, yakni semangat dan rasa percaya diri yang tinggi bahwa masyarakat yang seringkali bersifat kekerasan dan melewati batas-batas kewajaran, seperti pembakaran kantor polisi setempat, pengrusakan dan pembakaran kantor DPRD dan Pemerintah Daerah, dll. Suasana kejiwaan seperti ini diwarnai oleh rasa kebebasan yang besar sehingga otonomi daerah diberlakukan di tengah-tengah kekacauan dan ketidakpastian hukum.

Pengaruh lain yang dicurigai akan timbul di tengah pasang surut polemik pelaksanaan otonomi daerah ialah separatisme (gerakan memisahkan diri dari pemerintah pusat atau NKRI). Biasanya separatisme terjadi kalau ada agama atau etnik yang sangat kuat. Kita di Sumba, patut bersyukur, sekalipun boleh dikatakan Kristen Protestan sebagai agama mayoritas, kita tidak memiliki tendensi ke arah disintegrasi. Tapi jangan bangga dulu untuk itu, kemungkinan saja kita tidak bersikap separatis karena beberapa faktor, pertama: SDA dan SDM kita masih tergolong rendah; kedua, tidak ada tekanan politis dan militer dari pusat; dan ketiga, dalam batas-batas tertentu kita masih menghargai pluralitas umat beragama. Kalau saja, kita memiliki SDA dan SDM yang potensial, ada tekanan militer dan politis yang kuat, serta konflik agama yang pelik bahkan berujung pada pertumpahan darah, saya tidak terlalu menjamin bahwa tendensi untuk melakukan distegrasi melalui gerakan-gerakan separatis itu tidak ada. Kalau kita cermati, Ambon melalui RMS, Aceh melalui GAM dan Papua melalui OPM merupakan fakta dari apa yang saya jelaskan di atas.

Masih banyak praktik-praktik lain yang perlu juga disebutkan disini, seperti; isu konflik horisontal, pengangguran yang terus meningkat, etnosentrisme

(sikap memandang etnis sendiri sebagai superior), isu putra daerah dan lain sebagainya. Saya tidak akan mengkaji masalah-masalah ini satu-persatu, karena fokus tulisan ini bukan pada masalah ini. Biarkan isu-isu ini terbuka untuk dibicarakan antara publik dan pemerintah. Itulah gunanya transfer otoritas oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Selanjutnya, desentralisasi membuat manajemen daerah bisa berkembang lebih baik. Artinya, ruang gerak pemerintah daerah untuk melihat, memahami dan mengakomodir kepentingan-kepentingan publik semakin besar. Namun, desentralisasi juga memunculkan korupsi yang konon makin masif. Benarkah demikian? Terlalu prematur untuk menyimpulkan kebenaran hipotesa (dugaan) ini. Kita perlu mengkaji secara objektif hipotesa ini agar tidak terjebak pada sikap negativisme (sikap negatif melulu).

Wacana ini telah, sedang dan terus menjadi polemik (perdebatan) di kalangan publik. Polemik ini sekaligus menjadi mimpi buruk penambah lapar disaat perut publik semakin lapar. Tidak heran jika publikpun "terbius" dengan wacana ini. Mereka hanya mendengar dan menyaksikan tanpa bisa berbuat apa-apa. Kondisi ini menurut Nugroho (2005) menjadi penghancur kemampuan ekonomi suatu masyarakat. Korupsi, lanjut beliau membuat setiap pengusaha untuk menjadi pengusaha yang "kaya dengan cepat", dengan cara menjadi pengusaha "fasilitas" atau berbisnis dengan fasilitas.

Untuk menjernihkan polemik dan silang pendapat serta tuduh-menuduh ini, saya akan coba mengkaji secara objektif, bagaimana korupsi itu begitu membudaya dalam lingkup pemerintah dan Sumba Timur secara keseluruhan, yang katanya Sumba Timur menjadi daerah atau kota terkorup di NTT. Saya akan menyajikan 4 indikator penting, yang menjadi motor penggerak sekaligus peluang untuk mengurangi praktek korupsi itu sendiri.

Pertama, korupsi terkait dengan masyarakat, terutama di tingkat dua (DATI II). Peran masyarakat yang mentolerir praktek korupsi, akan berbanding lurus dengan potensi tingginya pejabat yang korup. Sederhananya begini, jika tingkat toleransi masyarakat terhadap korupsi itu tinggi, potensi bagi munculnya pejabat dan atau petugas yang koruppun tinggi. Survey yang pernah dilakukan oleh Anies Baswedan (tahun 2004), dkk di 177 kabupaten dengan total responden 6700 orang, menunjukkan bahwa 13% atau sekitar 871 responden melihat bahwa praktek korupsi, uang sogok, permintaan uang ekstra, dll tidak bisa diterima dan harus ditolak. Selebihnya 87% atau sekitar 5829 responden, toleran dengan praktek itu, dengan berpikiran "daripada repot-repot". Sehingga bisa disimpulkan bahwa toleransi masyarakat terhadap praktek semacam itu tergolong sangat tinggi. Perlu saya tandaskan bahwa toleran bukan berarti mendukung. Toleransi sama sekali berbeda dan harus dipisahkan dari kata mendukung.

Kedua, Pilkada langsung merupakan titik balik (*turning point*) yang harus diperhatikan dalam memberantas korupsi. Logikanya begini. Di masyarakat, muncul keresahan karena banyaknya ekstra, mulai pengurusan KTP sampai izin kerja. Dan hal itu, di banyak tempat, menjadi agenda-agenda bupati-bupati baru. Jadi, pengalihan mandat (otoritas) dari DPR ke rakyat, mengubah perilaku eksekutif di tingkat daerah. Dengan adanya agenda *direct services*, pelayanan langsung kepada publik, yang biayanya aneh-aneh akan dipangkas karena hal itu langsung meresahkan publik. Soal tender-tender proyek mungkin belum masuk agenda sekarang, karena hal itu merupakan bagian dari balas jasa atas investasi para pendukung kandidat. Ketika saya menulis inipun, saya agak pesimis mengenai point kedua ini. Yang saya pikirkan begini, "biasanya pemberantasan korupsi itu dilakukan oleh orang-orang yang bermulut dan jangan sampai, orang-orang yang bermulut itu juga yang melakukan korupsi". Saya harus menyakinkan dirinya saya sendiri agar tidak terlalu pesimis dan pada akhirnya pragmatis dengan keadaan, tetapi saya melihat ada sedikit pencerahan dari desentralisasi ini. Mungkin pada fase administratif, kurang mengubah situasi, desentralisasi pada fase politik melahirkan devolusi, artinya orang yang berkuasa di tingkat lokal dipilih dan pertanggungjawabannya dilakukan ditingkat lokal pula. Dengan demikian, keresahan-keresahan publik ditanggapi secara lebih cepat.

Ketiga, jarak antara publik dan koruptor juga merupakan faktor yang penting. Jika korupsi dilakukan di Jakarta, serusak-rusaknya nama pelakunya, pasti lingkungan tetangganya masuk ke dalam 87% yang toleran, karena tetangganya belum tentu kenal pelakunya. Tapi di daerah, begitu terjadi korupsi lingkungan sekitar akan memberikan tekanan yang sangat besar. Ini nyata, bukan ilusi atau sekedar ilustrasi. Di India, hal seperti itu pernah terjadi, misalnya dalam kasus Karnataka, pejabat yang korup ini tertekan—bukan hanya dirinya sendiri tetapi juga keluarganya. Jadi, ada kasus-kasus yang membuktikan bahwa dalam jangka menengah pun tekanan terhadap koruptor ditingkat daerah pasti lebih tinggi. Terakhir, desentralisasi juga memunculkan aktor-aktor nonpemerintah seperti LSM, pengusaha atau profesi lain. Terjunnya mereka ke ranah kepemimpinan daerah dengan beban yang lebih ringan dibandingkan kalangan birokrasi atau partai-partai politik. Disini saya melihat suatu perubahan bukan saja institusi tetapi juga komponen pengisi institusi itu. Saya optimis bahwa terjunnya aktor-aktor nonpemerintah sebagai hal yang sangat positif berkaitan dengan problem penanganan korupsi.

Analogi sekaligus pencerahan yang bisa kita pahami dengan terjunnya aktor-aktor nonpemerintah itu, seperti ini: pertanyaan dasar orang-orang dalam birokrat ialah, kalau saya melakukan langkah A, saya berhadapan dengan siapa? Jadi dalam mengukur

suatu rencana, mereka bukan bertolak dari pertanyaan apakah kebijakan itu baik atau buruk untuk publik. Mereka mengatakan baik-buruk itu hanya secara resmi, hanya di depan publik. Para pemimpin, memang tidak mau mengakuinya jika saya mengungkapkan seperti ini. Nah, bayangkan orang yang tumbuh dalam birokrasi, yang tahu proses lika-liku korupsi, yang tahu persis kekuatan dan kelemahan tiap-tiap komponen, maka setelah sampai di puncak kepemimpinan, keberanian untuk melakukan A,B,C, dan D lebih minim dibandingkan orang tahunya sedikit-sedikit. jadi disini ada semacam "berkat ketidaktahuan" bagi aktor-aktor nonpemerintah.

Jadi, berita tentang maraknya kasus penyimpangan anggaran penerimaan dan belanja daerah (APBD) yang banyak menjerat kepala daerah telah menyentak kesadaran kita semua dan mengusik rasa keadilan masyarakat. Bagaimana tidak, hampir semua provinsi di negeri ini tersandera kasus korupsi karena ada saja kepala daerah yang saat ini berstatus tersangka atau terdakwa. Fakta ini tentu sangat mengkhawatirkan dalam tata kelola pemerintahan kita. *Indonesia Corruption Watch (ICW)* bahkan mencatat bahwa pada 2010 kasus korupsi atas keuangan daerah menempati urutan pertama dari tren korupsi di Indonesia.

Tak tanggung-tanggung, aktor utamanya adalah para kepala daerah dan mantan kepala daerah. Sementara tahun sebelumnya, 2009, tren korupsi didominasi anggota DPRD. Modus korupsi lewat penyalahgunaan anggaran daerah (APBD) yang menempati posisi teratas tersebut membenarkan pernyataan Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi. Dalam rapat kerja dengan Dewan Perwakilan Daerah beberapa waktu lalu, Mendagri menuturkan bahwa saat ini ada 155 kepala daerah yang tersangkut masalah hukum, dan 17 orang di antaranya gubernur.

Pertanyaannya kemudian: mengapa otonomi daerah justru menyuburkan korupsi-korupsi di daerah di tengah upaya mewujudkan desentralisasi yang berkualitas dan tata kelola pemerintahan yang baik? Pertanyaan gugatan ini layak kita ajukan bersama karena dalam otonomi daerah, anggaran daerah menjadi pintu yang paling mungkin bagi setiap wilayah untuk mendinamisasi kegiatan pembangunan daerah melalui alokasi anggaran yang tepat.

Tentu kita sepenuhnya menyadari bahwa desentralisasi memang tidak lantas seperti "agunan" yang otomatis mampu menggaransi keberhasilan karena di dalamnya juga mensyaratkan banyak hal agar kesuksesan pembangunan daerah bisa diraih dalam sistem yang telah didesentralisasi.

Tetapi, maraknya kasus korupsi dan penyalahgunaan APBD yang justru dilakukan aparaturnegara, mulai dari gubernur, bupati, wali kota, hingga kalangan DPRD, jelas telah merusak dan merobohkan sendi-sendi bangunan desentralisasi yang susah payah sedang kita bangun. Kasus-kasus

korupsi tersebut tak pelak juga telah menciderai makna desentralisasi di tengah ekspektasi masyarakat yang begitu besar bahwa otonomi daerah diharapkan mampu melahirkan pencapaian pelayanan publik (*public services*) yang baik terhadap masyarakat.

Penting untuk dicatat, substansi APBD pada dasarnya merupakan wujud komitmen politik dari para penyelenggara negara di daerah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Selain itu, APBD juga merupakan bentuk nyata kontrak sosial antara kekuasaan untuk membuat keputusan politik dan kebijakan politik dengan rakyat. Maka pencideraan atas komitmen tersebut melalui praktik korupsi tak urung justru telah mencoreng wajah desentralisasi dan pembusukan atas jalannya otonomi daerah itu sendiri.

Maka, maraknya kasus-kasus korupsi atas anggaran daerah dengan demikian secara telanjang menunjukkan bahwa anggaran daerah hanya dijadikan instrumen untuk menggempuk para penyelenggaranya dan jauh dari komitmen untuk meningkatkan taraf hidup masyarakatnya. Ia juga potret tata kelola yang buruk dari penyelenggara pemerintah daerah.

Komitmen atas tata kelola pemerintah daerah yang baik perlu kita teguhkan karena hingga saat ini parameter paling sederhana untuk mengukur keberhasilan desentralisasi adalah melihat sejauh mana kualitas pelayanan sektor publik dari pemerintah lokal mengalami perbaikan. Kinerja dari keberhasilan pelayanan sektor publik tersebut bisa dilihat dari dua indikator yakni efisiensi dan efektivitas.

Para penyelenggara pemerintahan seharusnya sadar bahwa anggaran daerah merupakan satu-satunya alasan yang membenarkan bagi pemerintah untuk memungut uang dari rakyat, baik dalam bentuk pajak, retribusi, maupun lainnya. Jika anggaran daerah tersebut tidak dikembalikan kepada rakyat melalui alokasi yang benar, apalagi justru dikorupsi oleh aparatnya, kewajiban rakyat untuk membayar “upeti” (baca: pajak/retribusi) menjadi batal.

Karena itu, genderang perang terhadap maraknya kasus korupsi yang lokus penyebarannya di era otonomi daerah kian mengkhawatirkan tampaknya harus terus kita tabuh. Mengapa? Karena pilihan terhadap otonomi daerah telah kita pancangkan. Kita masih optimistis bahwa strategi desentralisasi akan membuat daerah lebih memiliki ruang untuk menciptakan kebijakan yang lebih sesuai situasi wilayahnya masing-masing.

Di samping itu, ketika dikawal dengan baik otonomi daerah juga lebih memungkinkan bagi terciptanya persemaian demokrasi di tingkat lokal. Karena itu, dalam proses desentralisasi (ekonomi), hal penting yang mutlak harus dikembangkan pemerintah daerah adalah menciptakan tata kelola (*governance*) dan pengembangan kapasitas (*capacity*)

*building*) untuk menjamin implementasi setiap kebijakan publik yang diciptakan.

Di sini setidaknya ada lima hal yang harus ada dalam prinsip tata kelola dan pengembangan kapasitas yaitu kredibilitas, akuntabilitas, partisipasi, prediktabilitas, dan transparansi. Konsep tata kelola dan pengembangan kapasitas seperti di atas sesungguhnya diarahkan untuk penguatan ekonomi daerah. Ada empat sasaran yang ingin dicapai, yaitu: (1) Produktivitas di mana rakyat mampu meningkatkan produktivitasnya dan berpartisipasi dalam proses pembangunan, (2) Pemerataan (*equality*) di mana rakyat harus mendapatkan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam pembangunan, (3) Kestinambungan (*sustainability*) di mana pembangunan buka cuma memenuhi kebutuhan saat ini tetapi juga generasi mendatang, dan (4) Pemberdayaan (*empowerment*) di mana pembangunan harus dilakukan oleh rakyat.

Dari paparan diatas setidaknya dapat dipahami bahwa desentralisasi sebagai suatu strategi ekonomi akan berjalan bila faktor kelembagaannya diurus dengan baik.

Dalam sebuah negara yang sedang melakukan proses reformasi, desentralisasi ekonomi bisa dianggap sebagai kelembagaan itu sendiri. Artinya, desentralisasi dimaknai sebagai “*rules of the game*” pemerintah lokal untuk menangani perekonomian daerah. Dalam perspektif ini, berhasil atau tidaknya desentralisasi amat bergantung desain kelembagaan makro dan mikro yang dibuat.

Misalnya, jika tujuan makro ekonomi dari desentralisasi diarahkan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi di daerah, pemerintah lokal harus menyusun kelembagaan ekonomi yang efisien agar investasi terjadi misalnya dengan menciptakan regulasi perizinan yang sederhana dan murah. Dengan pemahaman tersebut di atas, keberhasilan pembangunan daerah dalam konteks otonomi sangat dipengaruhi tiga hal, yaitu: (1) Ketersediaan sistem informasi yang memuat data tentang kinerja pembangunan daerah, (2) Kesiapan daerah untuk mendesain sistem pengawasan yang memungkinkan setiap program pembangunan dijalankan sesuai perencanaan, dan (3) Menciptakan aturan main (regulasi) yang memberi ruang bagi seluruh partisipan pembangunan daerah untuk melaksanakan program pembangunan berdasarkan prinsip kesetaraan dan kesamaan akses.

Guna mencegah penyalahgunaan wewenang dan mencegah korupsi oleh penyelenggara pemerintahan daerah, mekanisme kontrol yang ketat serta pemberian sanksi yang tegas harus menjadi agenda utama agar otonomi daerah tidak menjadi ruang bagi petualang-petualang politik lokal untuk mengail keuntungan besar di tengah himpitan masyarakat menghadapi berbagai persoalan hidup yang kian mencekik.

Partai politik dalam hal ini harus menjadi garda depan dalam menyiapkan kader-kader yang

berkualitas dan bersih. Di sini partai politik dituntut untuk mampu menciptakan mekanisme rekrutmen politik yang mampu melahirkan aktor yang memiliki kemampuan memadai untuk mengelola kekuasaan secara baik dan bertanggung jawab. Meminjam argumentasi yang dikatakan Larry Diamond (1999), partai politik harus menerapkan nilai-nilai keterampilan berdemokrasi dalam pengelolaan anggaran negara.

Salah satunya dengan meningkatkan akuntabilitas dan pertanggungjawaban publik dalam penyelenggaraan negara serta mendorong terwujudnya *checks and balances* dalam kekuasaan. Muara dari seluruh proses di atas adalah terjadinya pencapaian pelayanan publik yang memang menjadi ikon dari desentralisasi. Jika desentralisasi tidak mengarahkan pada terjadinya perbaikan pelayanan masyarakat, sesungguhnya desentralisasi tersebut telah gagal dijalankan.

Karena itu, satu hal perlu kita tegaskan bahwa kita perlu terus mengawal pelaksanaan otonomi daerah demi tumbuhnya persemaian demokrasi lokal yang kita cita-citakan. Ke depan, guna membangun demokrasi lokal yang lebih berkualitas yang harus dilakukan adalah menempatkan masyarakat sebagai arus utama dalam seluruh pelaksanaan otonomi daerah. Dengan cara inilah wajah otonomi daerah yang selama ini telah kusam karena berbagai penyimpangan dalam gerak perjalanannya seperti korupsi, konflik, dan lain-lain bisa dipoles kembali sehingga tampak lebih bermartabat.

Pantas saja jika muncul pertanyaan, desentralisasi kekuasaan atau desentralisasi korupsi? Batu ujian bagi kesungguhan pemerintah untuk memberantas korupsi di dalam birokrasi, tidak hanya pada perumusan tindakan antikorupsi. Lebih dari itu, kredibilitasnya terletak pada pelaksanaan nyata tindakan tersebut serta dampaknya terhadap pegawai negeri dan masyarakat.

Korupsi merupakan salah satu masalah akut yang dihadapi Indonesia. Selain didefinisikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan untuk memperoleh keuntungan pribadi, korupsi dapat dilukiskan sebagai tidak memenuhi prinsip 'menjaga jarak'. Di mana, hubungan pribadi atau keluarga tidak boleh mempengaruhi pembuatan keputusan ekonomi, baik yang dilakukan agen perusahaan swasta maupun pejabat pemerintah.

Prinsip 'menjaga jarak' dipandang sebagai sesuatu yang fundamental supaya setiap organisasi dapat berfungsi efisien. Sejumlah survei tahunan mengenai korupsi di Asia maupun dunia, selalu menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara yang menduduki peringkat teratas negara terkorup.

Ketika korupsi dipandang *sebagai the abuse of public power for private benefit*, terselip di dalamnya adalah adanya penyalagunaan jabatan publik (kekuasaan) untuk kepentingan pribadi. Biasanya, ini terjadi karena jabatan publik itu memiliki kekuasaan dan otoritas yang signifikan dan

tidak adanya atau relatif kecilnya kontrol terhadap jabatan publik itu.

Penganut pendekatan neoliberal berpendapat, pemberantasan korupsi bisa dilakukan dengan mengurangi kekuasaan otoritas publik dan memberikan otoritas yang lebih besar kepada masyarakat untuk mengontrol otoritas publik itu. Logika berpikir seperti ini menelurkan rekomendasi tentang pentingnya kebijakan desentralisasi. Melalui kebijakan demikian, rentang antara jabatan publik dengan masyarakat menjadi lebih dekat. Implikasinya, sistem pengawasan dari masyarakat kepada pejabat publik secara teoritis akan lebih mudah dilakukan. Konsekuensi lanjutannya adalah *the abuse of public power for private benefit* bisa diminimalisasi.

Di samping itu, sebagai bagian dari argumen besarnya otoritas jabatan publik merupakan salah satu pemicu pokok terjadinya korupsi, penganut pendekatan itu mengusulkan pentingnya rasionalisasi di dalam birokrasi. Melalui rasionalisasi birokrasi, fungsi dan tugas mereka akan lebih jelas juga dapat mereduksi relasi personal di dalam organisasi birokrasi.

Apa konsep itu dapat terwujud dalam realitas empiris sekarang? Lebih dari setengah dekade, Indonesia telah berupaya mengimplikasikan kebijakan desentralisasi. Tetapi yang terjadi bukannya penurunan kualitas dan kuantitas korupsi, justru peningkatan praktik korupsi dengan segala operandinya. Desentralisasi tidak memberi makna sebagai transformasi kekuasaan dari pusat kepada daerah, melainkan transformasi korupsi dari pusat kepada daerah.

Dalam kasus Indonesia ini, tidak lantas menggugurkan begitu saja argumentasi tentang pentingnya rasionalisasi birokrasi dan menguatkan politik di daerah sebagai instrumen untuk memberantas korupsi di daerah. Fakta menunjukkan, kebijakan desentralisasi masih belum sepenuhnya diiringi rasionalisasi birokrasi. Konsekuensinya, munculnya praktik korupsi terus menganga. Di samping itu, upaya membangun demokrasi di daerah belum berjalan baik. Perbaikan kehidupan politik di daerah, belakangan ini diiringi praktik *clientelism* baru.

Implikasinya, jabatan politik yang ada di daerah tidak serta merta dimaksudkan untuk memperbaiki daerah. Melainkan untuk private benefit baik untuk individu pejabat politik itu maupun kelompok yang mendukungnya secara politik.

Menurut konsep, rasionalisasi birokrasi lebih mudah dilakukan. Hal ini terlihat dari semakin seriusnya daerah melakukan perampangan organisasi pemerintahan berikut jabatan yang melekat di dalamnya. Tetapi, upaya rasionalisasi kehidupan politik justru tidak mudah dilakukan. Beralihnya sistem pemilihan kepala daerah dari tidak langsung menjadi langsung, dapat memberi ilustrasi betapa

kesulitan itu terjadi. Ketika DPRD diberi kekuasaan lebih besar, terdapat harapan kehidupan politik di daerah akan lebih baik, korupsi juga bisa ditekan. Faktanya, pada periode 1999-2004 ditemui banyak kasus korupsi yang melibatkan anggota DPRD.

Apakah dengan adanya pemilihan langsung, lantas penyalahgunaan kekuasaan bisa dikendalikan? Kalau kita lihat proses Pilkada langsung sejak Juni 2005 lalu, bisa dikatakan hal itu tidak otomatis terjadi. Yang berkepentingan di dalam proses pemilihan itu ternyata cukup besar, dari kekuatan politik sampai ekonomi. Di dalam situasi seperti ini, praktik korupsi tidak secara otomatis bisa diatasi. Keterlibatan yang cukup besar dalam kekuatan itu, tetap saja menyuburkan praktik clientelism. Ketika hal ini terjadi, praktik *abuse of public power for private benefit* menjadi tidak mudah bisa ditekan.

### **Desentralisasi dan Fiskal**

Desentralisasi pemerintahan yang telah berjalan sejak tahun 2001 di Indonesia telah memberikan banyak perubahan dan kemajuan di setiap daerah. Dalam 10 tahun terakhir ini daerah telah banyak belajar dalam mengelola dan menjalankan urusan pemerintahannya sendiri. Harus diakui menjalankan desentralisasi bukanlah pekerjaan yang mudah, sehingga desentralisasi di Indonesia seringkali mengalami pasang surut karena berbagai kendala yang harus dihadapi oleh pemerintah daerah terutama dalam hal keterbatasan SDM, finansial dan minimnya potensi daerah. Sehingga membuat tujuan desentralisasi seringkali tidak sejalan (bahkan di satu sisi distorsif) dengan tujuannya.

Penelitian Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) di 42 kabupaten/kota menunjukkan kendala terbesar yang saat ini dihadapi oleh pemerintah daerah adalah dalam hal desentralisasi fiskal. Karena dalam praktiknya hampir semua daerah sering kesulitan dalam mencari dan meningkatkan pendapatannya sendiri, sehingga walaupun 10 tahun desentralisasi dijalankan sebagian besar daerah masih menggantungkan penerimaannya dari bantuan pusat baik dalam bentuk *block grant* (DAU) maupun *specific grant* (DAK).

Daerah-daerah yang bisa menjalankan desentralisasi fiskalnya hanyalah daerah yang memiliki potensi sumber daya alam melimpah atau daerah yang berkarakteristik perkotaan besar. Karena paling tidak dengan potensi sumber daya alam tersebut penerimaan daerah masih bisa tercover dari dana bagi hasil sumber daya alam dari pusat, seperti Kabupaten Aceh Utara yang kaya dengan Minyak dan Gas. Atau bagi wilayah perkotaan besar seperti Kota Surabaya dan Kota Semarang sebagai ibukota propinsi telah membuat wilayah tersebut menjadi kota tujuan bisnis dan investasi sehingga pendapatannya dapat tercover dari PAD terutama di sektor pajak dan retribusi daerah. Sebagai catatan,

dari + 480 kabupaten/kota di Indonesia hanya 64 kab/kota saja yang memiliki potensi SDA (Sucipto, 2010).

Bagi 92% kabupaten/kota di Indonesia yang tidak memiliki kekayaan sumber daya alam, menjadi tidak mudah untuk melepaskan ketergantungan dari bantuan pemerintah pusat. Walaupun sebenarnya sampai saat ini di daerah-daerah penelitian tersebut semua pemerintah daerah terus berupaya untuk menumbuhkan potensi ekonominya dengan membuka kesempatan seluas-luasnya kepada semua investor untuk menginvestasikan modalnya di daerah masing-masing.

Hanya saja, upaya tersebut bukanlah sesuatu hal yang mudah karena selain minimnya potensi yang membuat tidak tertariknya investor, juga keterbatasan dana dari pemerintah daerah untuk meningkatkan fasilitas-fasilitas infrastruktur dan suprastruktur ekonomi di daerahnya. Karena itulah, satu-satunya upaya yang saat ini dilakukan pemerintah daerah untuk mengurangi tingkat ketergantungan keuangannya terhadap pemerintah pusat (walaupun tidak signifikan) dilakukan dengan cara menggenjot PAD semaksimal mungkin terutama di sektor retribusi daerah. Dampaknya cukup negatif karena retribusi yang dinaikkan tersebut rata-rata adalah retribusi yang sifatnya memberikan beban bagi rakyat miskin (retribusi kesehatan) dengan rata-rata di atas 60% dari total PAD.

Lemahnya derajat desentralisasi fiskal tersebut pada akhirnya juga berdampak pada belanja daerah, dimana biaya program pembangunan sebagian besar harus ikut bergantung dari bantuan pusat sehingga celah fiskal daerah menjadi tinggi. Masalahnya APBN juga memiliki keterbatasan yang tidak mungkin dapat menutupi tingginya celah fiskal daerah, sehingga prosentase DAU sebagian besar hanya diberikan untuk memenuhi alokasi dasar (gaji PNS) saja. Wajar jika kemudian, wajah belanja semua daerah menjadi tidak pro poor karena sebagian besar belanja telah habis dulu untuk menutupi kebutuhan birokrasi (gaji, tunjangan, perjalanan dinas, gedung, perkantoran, dll). Itu pula, kenapa walaupun di sektor pendidikan alokasi belanja di 42 kab/kota rata-rata telah berada di atas 20% namun sebagian besar penggunaannya hanya bisa digunakan untuk memenuhi gaji guru dan dinas, tidak sampai pada program pelayanan publik seperti pengadaan dan rehabilitasi gedung sekolah, bea siswa, pengadaan buku dan lain-lain.

Melihat kondisi daerah yang masih kesulitan dalam menjalankan desentralisasi fiskalnya, sangat urgen untuk memikirkan ulang (terutama bagi pemerintah pusat) perlunya membuat grand strategy yang dalam penguatan desentralisasi fiskal, agar otonomi daerah dapat berjalan lebih efektif. *Grand strategy* tersebut paling dengan memperbaiki beberapa aturan sistem yang telah ada, yang pertama menyangkut penggunaan DAU dan perampingan birokrasi.

Berdasarkan hasil penelitian *World Bank* (2007) terhadap Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) Departemen Keuangan RI, celah fiskal dan alokasi dasar dalam DAU yang digelontorkan ke daerah (miskin) perbandingannya adalah 50:50. Namun dalam praktiknya di 41 Kabupaten/Kota yang hasilnya rata-rata 80:20. Kesimpang-siuran ini paling tidak harus dijawab dengan perlunya sebuah aturan mengenai batas minimal perbandingan penggunaan antara alokasi dasar dan celah fiskal yang bersifat proporsional dan memungkinkan bagi daerah miskin untuk bisa membiayai pembangunan di daerahnya.

Dari hasil penelitian FITRA selama 3 tahun (2007-2009) juga menunjukkan adanya kecenderungan dari Pemerintah daerah untuk terus meningkatkan alokasi belanja pegawainya yang berakibat tidak proporsionalnya jumlah PNS dengan populasi penduduk. Di beberapa daerah bahkan harus mengeluarkan anggaran Rp 1 juta untuk pegawai dalam melayani seorang penduduk saja. Oleh karena itu, ke depan perlu dibangun sistem kepegawaian terintegrasi secara nasional yang dapat membatasi kebutuhan birokrasi di masing-masing daerah.

Kebijakan desentralisasi fiskal masih semu dan hanya sebatas jargon politik kosong untuk menarik simpati daerah. Sistem anggaran saat ini belum mendukung tujuan otonomi daerah untuk mendekatkan pelayanan publik bagi kesejahteraan rakyat. Belanja APBN meningkat 121 persen dari tahun 2005, tetapi porsi belanja daerah cenderung stagnan (Wulan, 2010). Belanja negara meningkat menjadi Rp 1.126 triliun pada APBN Perubahan 2010, tetapi proporsi belanja transfer ke daerah stagnan di kisaran 30 persen dari total belanja negara. Peningkatan belanja negara tidak berdampak bagi kesejahteraan masyarakat karena praktik desentralisasi fiskal semu.

FITRA (2010) antara lain meminta pemerintah memberikan kewenangan fiskal yang lebih luas dan alokasi yang lebih besar kepada daerah. Hal ini bisa tercapai melalui perumusan sistem perimbangan keuangan yang berkeadilan melalui perubahan Undang-Undang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah. Pada praktiknya, desentralisasi fiskal ke daerah tidak sepenuhnya menjadi wewenang daerah. Peruntukan alokasi anggaran telah ditetapkan oleh pemerintah pusat dan menjadi kebijakan pusat. Daerah tidak memiliki kewenangan dalam memutuskan kebijakan alokasi anggaran atau sekadar menjadi tukang catat anggaran yang masuk ke APBD.

Keterbatasan ruang gerak fiskal di daerah juga terlihat dari kenaikan belanja pegawai, sedangkan belanja modal terus turun. Dari hasil studi FITRA, rata-rata daerah menghabiskan 80 persen dana alokasi umum untuk membayar gaji pegawai. Pemerintah diminta menetapkan desentralisasi fiskal sebagai prioritas reformasi sektor keuangan. Desentralisasi fiskal semu di daerah

semakin parah karena pengucuran anggaran di daerah sering kali lebih ditentukan oleh kekuatan lobi politik dibanding kebutuhan prioritas daerah. Transparansi anggaran dan proses penganggarannya juga harus demokratis.

Jika porsi anggaran ke daerah masih kecil, maka kenaikan APBN tidak akan mampu membantu peningkatan kesejahteraan. Indeks pembangunan manusia (IPM), misalnya, terus terpuruk dari peringkat ke-107 menjadi peringkat ke-111 pada 2009. IPM ini lebih buruk dari peringkat Palestina (ke-110) dan Sri Lanka (ke-102) yang sedang dilanda konflik.

Jadi, tugas dari Menkeu yang baru adalah bagaimana menyelesaikan dengan baik persoalan desentralisasi fiskal yang semu tersebut di atas (Yuna, 2010). Terlepas dari dinamika politik yang melatarbelakanginya, Menteri Keuangan baru Agus Martowardojo resmi menjadi anggota KIB II. Menkeu sebelumnya, dianggap beberapa kalangan telah berhasil meletakkan fondasi reformasi birokrasi di sektor keuangan. Meskipun Presiden SBY, memberikan salah satu instruksi kepada MenKeu baru untuk mengembangkan kebijakan desentralisasi fiskal yang lebih luas. Namun, jika dilihat dari kebijakan anggaran saat ini, desentralisasi fiskal, masih sebatas jargon politik kosong untuk menarik simpati daerah.

Persoalannya, sebagai Negara menganut otonomi daerah, sistem anggaran saat ini belum mendukung tujuan otonomi daerah mendekatkan pelayanan publik untuk kesejahteraan rakyat. Hal ini dapat tergambarkan dari belanja Negara kita yang meningkat 121% dari tahun 2005 sebesar Rp. 509,6 triliun menjadi Rp. 1.126 triliun pada APBNP 2010. Namun peringkat Indeks Pembangunan Manusia kita terus terpuruk, Tahun 2006, Indonesia berada di peringkat ke-107, merosot ke peringkat ke-109 pada tahun 2007-2008, dan pada 2009 menjadi peringkat ke-111. Bahkan lebih buruk dari peringkat Palestina (110) dan Sri Lanka (102) yang sedang dilanda konflik.

Hal ini menunjukkan besarnya peningkatan belanja Negara tidak mengalami dampak terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia, dikarenakan praktek desentralisasi fiskal semu, seperti yang diidentifikasi Seknas FITRA sebagai berikut:

1. APBN Terus Naik, Porsi Belanja Daerah Stagnan. Pada setiap pengajuan anggaran Pemerintah selalu mengklaim anggaran ke daerah terus ditingkatkan, bahkan pada tahun 2010, pemerintah mengklaim telah meningkatkan anggaran transfer ke daerah 2 kali lipat lebih, dari Rp. 150,4 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp. 344,6 triliun pada APBN-P 2010. Namun sebenarnya dibandingkan belanja Negara yang terus meningkat, proporsi belanja transfer ke daerah stagnan dikisaran 30% dari total belanja Negara. Jika porsi anggaran ke

daerah masih kecil, tidak mengherankan berapapun besarnya kenaikan APBN tidak akan mampu membantu meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah.

2. Dana Liar Ke Daerah, Tumbuhkan Calo Anggaran. Pada APBN-P 2010 perubahan anggaran transfer ke Daerah yang paling signifikan mengalami kenaikan adalah dana penyesuaian, sebesar Rp. 13,8 trilyun, sehingga menjadi Rp. 21,1 trilyun atau setara dengan DAK. Sementara Dana Perimbangan, hanya meningkat Rp. 3,8 Trilyun, yakni pada Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam. Dana penyesuaian pada awalnya digunakan untuk menampung dana kurang bayar dana perimbangan, namun sejak tahun 2008 dana penyesuaian juga digunakan untuk menampung dana *non hold harmless*, serta program-program adhoc. Tahun 2008 dikenal istilah DISP (Dana Infrastruktur Sarana dan Prasarana), tahun 2009 menjadi Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal Percepatan Pembangunan Daerah (DPDF PPD) dan pada tahun 2010 ditambah lagi komponen Dana Penguatan Infrastruktur dan Prasarana Daerah (DPIPD), Dana Percepatan Infrastruktur Pendidikan (DPIP). Dana-dana infrastruktur ke daerah ini jelas telah menyalahi UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah. Karena komponen dana perimbangan yang dikenal dalam UU ini adalah DAU, DBH dan DAK. Serta Dana Otonomi Khusus, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Ketidakjelasan formula penentuan daerah yang memperoleh DPDF PPD dan DPIPD akan menjadi lahan baru bagi calo-calo anggaran di DPR dan Pemerintah untuk menjual kewenangannya kepada Daerah yang menginginkan pengucuran dana ini. Persoalan ini sempat mencuat, ketika DPR Komisi XI merasa berjasa mengoptimalkan penerimaan pajak dan merasa berhak meminta anggaran Rp. 2 trilyun untuk dikucurkan ke daerah pemilihannya. Hal ini semakin menunjukkan kekuatan lobby politik menjadi penentu daerah memperoleh kucuran anggaran, ketimbang kebutuhan prioritas daerah. Tidak mengherankan jika otonomi daerah tidak mampu menjadi pendongkrak kesejahteraan rakyat daerah, dengan pola penganggaran seperti ini.
3. Urusan Tanpa Anggaran. Pada UU 32 tentang pemerintah Daerah, secara tegas Pemerintah menyerahkan 16 urusan yang menjadi wewenang Pemerintah Daerah. Curangnya, penyerah urusan yang menjadi wewenang daerah ini tidak disertai pendanaan yang memadai. Dalam APBN, Pemerintah berkilah, meskipun dana transfer ke daerah hanya 30%, namun sebanyak 30% anggaran belanja pusat juga dibelanjakan ke daerah. Seperti Dana

Dekonsentrasi, tugas pembantuan, dana vertical, belanja subsidi, PNPM, Jamkesmas, dan BOS. Padahal pada pasal 108 UUNo. 33 tahun 2004 menyatakan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang merupakan urusan daerah secara bertahap dialihkan menjadi DAK. Namun Pusat tetap tidak rela menjadikan dana Dekon dan TP menjadi DAK, pasalnya PP yang mengaturnya baru diterbitkan 4 tahun kemudian pada PP No 7 tahun 2008. Dan inipun masih diatur secara bertahap pengalihannya. Ini menggambarkan Pemerintah Pusat tidak memiliki komitmen sungguh-sungguh dalam menerapkan desentralisasi fiskal semu.

4. Daerah Hanya Tukang Catat Anggaran. Meskipun daerah diberikan urusan yang menjadi kewenangannya disertai desentralisasi fiskal, namun sebenarnya urusan yang diberikan ke Pemda adalah urusan semu. Karena pada prakteknya desentralisasi fiskal ke daerah telah ditentukan peruntukan alokasi anggarannya oleh Pemerintah dan Kebijakan Pusat. Dari hasil studi Seknas FITRA, rata-rata daerah menghabiskan 80% DAUnya untuk membayar gaji Pegawai. Sementara DAK, sudah ditentukan peruntukannya, bahkan daerah juga diwajibkan memberikan 10% dana pendamping Daerah juga diharuskan mengalokasikan 20% anggaran untuk pendidikan, dan 10% untuk Kesehatan. Sementara tidak banyak daerah yang memiliki tumpuan dari DBH, kecuali daerah perkotaan dan penghasil Sumber Daya Alam. Daerah juga dipaksa yang untuk mengalokasikan Dana Daerah Urusan Bersama (DDUB) sebagai pendamping PNPM yang besarnya antara 10-50% dari dana PNPM yang diterima. Padahal, PNPM bukan merupakan bentuk dana perimbangan maupun dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Artinya PNPM juga telah melanggar azas dana perimbangan pada UU 33/2004. Praktis, sebenarnya daerah tidak memiliki kewenangan dalam memutuskan kebijakan alokasi anggaran atau sekedar tukang catat anggaran yang masuk ke APBD-nya.

Dari persoalan desentralisasi fiskal semu ini, Menteri Keuangan harus menetapkan desentralisasi fiskal sebagai prioritas reformasi sector keuangan. Desentralisasi fiskal yang menyeluruh dan berkeadilan harus dijadikan instrumen penggunaan belanja Negara dalam mensejahterakan rakyat. Oleh karena itu FITRA (2010) menuntut, Menteri Keuangan: (1) Menertibkan dana-dana liar yang mengucur ke daerah yang tidak sesuai dengan azas perimbangan keuangan, karena akan hanya akan dijadikan ajang garapan para calo anggaran antara elit DPR, Pemerintah dan Pemerintah Daerah; dan (2) Merumuskan sistem perimbangan keuangan yang berkeadilan dengan mengajukan perubahan UU perimbangan Keuangan Pusat Daerah dengan

memberikan kewenangan fiskal yang lebih luas dan alokasi yang lebih besar.

Selanjutnya, pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal akan memberikan implikasi penting terhadap kinerja perekonomian daerah (Mardiasmo, 2002). Kinerja perekonomian daerah dipengaruhi oleh arah dan kebijakan fiskal dan moneter. Oleh karena itu, perlu dilakukan harmonisasi kebijakan fiskal dan moneter antara pemerintah pusat dan daerah. Harmonisasi kebijakan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dilakukan melalui penetapan kebijakan perpajakan, kebijakan pinjaman luar negeri, dan pengaturan surplus dan defisit anggaran harus tetap memperhatikan kepentingan dan kondisi daerah.

Demikian juga, harmonisasi arah dan kebijakan moneter harus dilakukan dengan memperhatikan kondisi perekonomian daerah. Kinerja perekonomian daerah merupakan salah satu faktor yang harus dikaji dalam rangka menentukan arah kebijakan moneter. Bagi dunia perbankan, kajian mengenai perekonomian daerah merupakan hal yang sangat penting dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal.

Pelaksanaan otonomi daerah sudah barang tentu akan mempengaruhi sektor perbankan di daerah. Seiring dengan hal tersebut, sektor perbankan di daerah harus didorong pertumbuhannya. Perkembangan perbankan di daerah perlu ditonjolkan, karena salah satu peran perbankan daerah tersebut adalah untuk mendorong ekonomi daerah. Dengan demikian, diharapkan mampu tercipta sinergi antara pemerintah daerah dengan perbankan daerah dalam memajukan perekonomian daerah.

Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah dituntut untuk dapat menarik investor asing agar bersama-sama swasta domestik mampu mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Dengan kondisi seperti ini, peranan investasi swasta, BUMN, dan BUMD (termasuk perbankan di daerah) sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah (*engine of growth* dan *Mhngai center of economic activities*). Fungsi dan peran perbankan sangat penting sebagai pengatur lalu lintas uang di daerah. Di daerah diharapkan dapat menghidupkan perekonomian perbankan di daerah dapat diibaratkan sebagai jantung lalu lintas "darah" dalam sistem tubuh. Perbankan di hams senantiasa menjaga jumlah "darah" (dalam arti peredaran) memompakannya ke seluruh sistem kehidupan ekonomi agar *overlikuid* atau kekurangan likuiditas (*illikuid*) sehingga memiliki ekonomi daerah.

Pertumbuhan ekonomi daerah secara langsung akan mempengaruhi pertumbuhan daerah.

Jika perekonomian masyarakat daerah lesu, maka perbankan di daerah tersebut juga akan mengalami kelesuan, demikian pula sebaliknya. Untuk itu perlu dilakukan kerja sama yang saling menguntungkan antara lembaga keuangan di daerah dengan DPRD, pemerintah daerah, masyarakat, dan pengusaha daerah. Perlu dilakukan program kemitraan antara bank dengan pengusaha di daerah, terutama usaha kecil dan menengah secara lebih mengakar dan berkelanjutan (*sustainable*).

Masalah yang dihadapi oleh pengusaha di daerah terutama usaha kecil dan menengah adalah upaya meningkatkan skala usaha, kualitas produk, profitabilitas, dan daya saing. Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah, perbankan di daerah akan bersentuhan langsung dengan sektor riil di daerah. Oleh karena itu, perbankan di daerah harus benar-benar mengetahui kondisi makro ekonomi daerah. Informasi mengenai kondisi makro ekonomi daerah tersebut sangat penting untuk pengambilan keputusan mengenai kebijakan pemberian kredit, penetapan suku bunga, dan menilai produk-produk perbankan.

Dalam era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, penelitian dan kajian mengenai kondisi makro ekonomi daerah akan semakin besar kebutuhannya. Kondisi makro ekonomi daerah yang perlu dikaji oleh perbankan daerah adalah: pertumbuhan ekonomi daerah, PDRB (Produk Domestik Regional Bruto), perkembangan ekonomi sektoral daerah, perkembangan harga-harga di daerah (laju inflasi di daerah), arus investasi di daerah (PMA dan PMDN), kependudukan, dan keuangan pemerintah daerah (APBD).

Selain itu, perbankan di daerah juga harus mengikuti perkembangan moneter yang terjadi, di antaranya adalah perkembangan tingkat suku bunga nilai tukar, perkembangan uang kartal, dana masyarakat yang berhasil dihirnupun perbankan, perkembangan kredit, dan perkembangan sistem pembayaran. Sebagai pemegang fungsi lembaga perantara keuangan, perbankan di daerah dituntut untuk mampu menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya secara tepat. Perkembangan dan pertumbuhan kredit perlu dianalisis apakah penggunaannya untuk konsumsi, investasi, atau modal kerja. Perlu diantisipasi agar tidak terjadi kredit macet. Dalam era otonomi daerah tersebut, sistem pembayaran di daerah akan semakin meningkat volume transaksinya. Sistem pembayaran daerah mencakup perkembangan kliring lokal sebagai indikator aktivitas ekonomi daerah. Perputaran kliring dan cek/bilyet, aliran dana antara daerah akan meningkat, sehingga perbankan daerah perlu memiliki data yang terkini (*up to date*) dan dapat diandalkan.

Seiring dengan tujuan pelaksanaan otonomi daerah, aktivitas perekonomian daerah diharapkan akan meningkat, agar kesejahteraan masyarakat juga meningkat. Perbankan di daerah perlu

menyelaraskan perkembangan ekonomi di daerah. Perbankan di daerah akan dihadapkan pada tantangan-tantangan baru, di antaranya adalah: (1) Peran perbankan daerah dalam mendorong perekonomian daerah, (2) Mengembangkan kerja sama dengan DPRD, pemerintah daerah, dan kemitraan dengan pengusaha daerah terutama usaha kecil dan menengah, (3) Meningkatkan mutu pelayanan dan produk-produk perbankan, (4) Meningkatkan kualitas SDM, (5) Meningkatkan kualitas penelitian dan riset mengenai potensi ekonomi daerah, (6) Memperbaiki manajemen perbankan daerah, dan (6) Persaingan antarbank di daerah, misalnya BRI, BPD, BPR, bank syariah, dan sebagainya.

Dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah tidak lagi diwajibkan untuk menggunakan satu bank (BPD) untuk administrasi keuangan daerah. Pada prinsipnya, pemerintah daerah dapat bekerja sama dengan bank yang memberikan keuntungan terbesar bagi pemerintah daerah, apakah BPD, BRI, atau yang lainnya. Oleh karena itu, perbankan di daerah dituntut untuk dapat bersaing dalam memberikan pelayanan dan menghasilkan produk-produk perbankan yang menarik bagi masyarakat daerah. Perbankan di daerah juga dituntut untuk dapat mengembangkan kerja sama (*contract culture*) dengan cara membina hubungan yang baik dengan pelaku kunci (*key players*) di daerah, yaitu: masyarakat daerah, DPRD, pemerintah propinsi, pemerintah Kabupaten/Kota, dan pengusaha daerah

Salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah untuk memajukan perekonomian daerah agar tercipta kesejahteraan masyarakat. Tujuan otonomi daerah tersebut sejalan dengan peran dan fungsi perbankan sebagai pemacu pertumbuhan ekonomi daerah. Dengan demikian, terdapat hubungan yang sinergis antara pelaksanaan otonomi daerah dengan perbankan di daerah. Dengan dilaksanakannya otonomi daerah, maka transaksi keuangan di daerah akan meningkat. Keadaan tersebut harus didukung oleh institusi keuangan di daerah yang semakin baik. Keberhasilan perekonomian daerah akan tercapai apabila terdapat harmonisasi antara kebijakan fiskal dan kebijakan moneter. Kebijakan fiskal daerah yang termanifestasikan melalui APBD dan perpajakan daerah harus didukung oleh kebijakan moneter yang termanifestasikan melalui neraca pembayaran daerah dan perbankan daerah yang sehat. Pada prinsipnya, perekonomian daerah yang sehat dan kuat membutuhkan perbankan daerah yang sehat dan kuat.

Di sisi lain, pelaksanaan otonomi daerah juga menyebabkan munculnya *key players* di daerah. Pemain baru yang menjadi pemain kunci nantinya adalah DPRD. Perbankan di daerah perlu melakukan kerja sama dengan pemain di daerah, terutama adalah DPRD, masyarakat, pemerintah daerah, dan

pengusaha di daerah. Perbankan di daerah juga dituntut untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan kinerja manajemennya, karena mereka dihadapkan pada persaingan di tingkat daerah.

Lalu bagaimana hubungan yang lebih rinci antara desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi daerah? Banyak negara memilih desentralisasi. Bosnia Herzegovina dan Ethiopia beralasan etnis untuk desentralisasi. Afrika Selatan dan Uganda sebagai media pemersatu *World Bank* (2000). Amerika Latin dan Afrika sebagai proses demokratisasi setelah rezim militer runtuh. Asia Timur pendekatan pelayanan rakyat (Bennet (1990), Wildassin (1997) dalam Richard M. Bird dan Vaillancourt (2000)

Isu desentralisasi fiskal mengglobal. Negara maju menggunakan pola hubungan keuangan intrapemerintahan. Negara berkembang memilih agar lolos dari jebakan pemerintahan semrawut, ketidakstabilan makroekonomi, dan penghindaran terprosook dalam ketergantungan global, Bahl dan Linn (1992), Shah (1994), Ahmad (1997) dalam *World Bank* (2000).

Di Indonesia, desentralisasi dimulai dengan UU Pemerintahan Daerah No 22 dan 25 Tahun 1999, diubah menjadi UU No. 32 dan 33 tahun 2004, dan mungkin diubah lagi. Keputusan politik menjadi "motor" kebijakan untuk meredam separatisme dan ketidakpuasan daerah karena sentralisme Orde Baru. Desentralisasi seolah keniscayaan bagi negara ini dan binneka tunggal ika seperti ungkapan Obama. Fenomena *dual trend*, globalisasi dan desentralisasi, menarik dikaji lanjut.

Desentralisasi terkait alokasi dana dan pengambilan keputusan lokal. Beberapa studi menunjukkan pelayanan masyarakat oleh pemerintah daerah lebih optimal dan cenderung lebih murah serta demokratis (Campbell, Peterson, dan Brakarz (1991) dalam Richard M. Bird (1998). Indikator penting mengukurnya adalah pertumbuhan ekonomi daerah apakah terjadi persaingan sehat dan pemerataan ekonomi antar daerah dibanding masa sebelumnya.

Beberapa pihak masih mendebat hubungan desentralisasi dan pertumbuhan ekonomi, juga perbaikan ketimpangan antar daerah. Desentralisasi fiskal terjadi karena transfer ke daerah membesar, bila pemerintah daerah mampu mengalokasikannya dengan baik pertumbuhan ekonomi daerah naik dan arus modal swasta mengikuti Solow (1956), Mankiw and Romer (1992). Pertumbuhan ekonomi di daerah mendorong investasi karena kewenangan daerah meningkat.

Studi desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi Indonesia menghasilkan beragam temuan. Hasil temuan empiris bergantung pada definisi sehingga berbeda pula dalam pengukuran dan penentuan variabel ekonomi. Studi desentralisasi fiskal berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi oleh Faisal (2000) dan Fauziah (2007).

Hasil sama pada Pepinsky dan Wihardja (2009) bahwa desentralisasi fiskal tidak mempunyai pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

Fauziah (2007), dengan kasus Indonesia melibatkan 367 Kabupaten/Kota pada periode 1991-2005. Studi menggunakan dua metode pengukuran desentralisasi yaitu rasio sumber pendapatan daerah dan rasio pengeluaran. Ditemukan desentralisasi penerimaan di Indonesia cenderung berdampak negatif pada pertumbuhan ekonomi. Kesuksesan desentralisasi tidak diperoleh dengan hanya memberikan kewenangan lebih besar termasuk bidang keuangan kepada pemerintah daerah. Penting kiranya untuk mengembangkan lingkungan yang cocok bagi berlangsungnya desentralisasi termasuk melihat banyak faktor yang dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi.

Pepinsky dan Wihardja (2009) dengan data 2001 – 2007 tingkat Kabupaten/Kota memasukkan dua mekanisme yakni persaingan antar yurisdiksi dan akuntabilitas demokrasi. Berdasarkan itu, terlihat *heterogenitas endowment*, faktor mobilitas modal dan modal, dan ukuran kelembagaan. Temuan studi menunjukkan bahwa desentralisasi tidak memberikan efek bagi kinerja ekonomi Indonesia yang diukur melalui produk domestik bruto. Suatu negara yang melakukan desentralisasi harusnya memiliki region relatif homogen, mobilitas tenaga kerja dan modal tinggi, serta akuntabilitas pemimpin lokal. Pengalaman pelaksanaan desentralisasi negara Indonesia menunjukkan ketiga hal itu tidak efektif.

Studi desentralisasi fiskal yang berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi ditemukan Riyanto dan Siregar (2005) dan Waluyo (2007). Studi Waluyo (2007) dengan kasus Indonesia di 33 provinsi 2001-2005, menemukan desentralisasi fiskal meningkatkan pertumbuhan ekonomi lebih tinggi di daerah bisnis dan kaya SDA dibanding daerah lain. Desentralisasi fiskal mengurangi ketimpangan pendapatan antardaerah terutama antara Jawa dan luar Jawa dan Kawasan Barat Indonesia (KBI) dengan Kawasan Timur Indonesia (KTI). Karena mekanisme equalizing transfer melalui dana PKPD mengurangi Jawa sentris. Tidak banyak SDA, penerimaan DBH SDA Jawa lebih kecil dari luar Jawa.

## KESIMPULAN

Pelaksanaan kebijakan desentralisasi di Indonesia belum sesuai dengan harapan, paling tidak ditunjukkan 6 (enam) hal, yaitu desentralisasi yang hanya menguntungkan elit serta penguasa lokal, desentralisasi merupakan sebuah gurita neoliberal, desentralisasi pelayanan publik yang kurang berkarakter, desentralisasi tanpa efisiensi kelembagaan, desentralisasi menyuburkan korupsi di daerah, dan desentralisasi fiskal yang semu. Sehubungan dengan itu perlu dilakukan beberapa

perbaikan. Pertama, stigma negatif atas implementasi desentralisasi dan otonomi harus dijawab dengan semangat pendalaman desentralisasi melalui penyegaran kembali nilai-nilai dasar desentralisasi, yakni kesejahteraan publik. Desentralisasi yang mensejahterakan rakyat perlu dikembangkan dengan diawali adanya transformasi pemikiran bahwa implementasi desentralisasi lebih dari sekadar hak politik, tetapi juga kewajiban politik daerah atas ukuran kesejahteraan masyarakat. Artinya, ukuran untuk mengaudit mutu desentralisasi harus dikembangkan dalam dimensi pemerintahan yang bertanggung jawab, sebagai ukuran bekerjanya rezim desentralisasi yang mensejahterakan rakyat.

Kedua, desentralisasi jangan ditafsirkan atau dikaburkan sebuah bentuk perluasan kekuasaan dari struktur politik borjuasi yang selama ini memang menjadi struktur kekuasaan yang masih bertahan sebagai warisan dari Orde Baru. Persoalan-persoalan yang harus dimunculkan dalam desentralisasi seperti serangkaian pajak daerah akan memperkuat investasi, pilihan kebijakan yang harus didasarkan pada pilihan rasional, perwujudan *good governance*, dan lain-lain, tidak lain merupakan esensi dari desentralisasi itu sendiri.

Ketiga, desentralisasi *public services* (pelayanan publik) harus memiliki karakteristik *generally cannot choose customer, roles limited by legislation, politics institutionalizes conflict, complex accountability, very open to security, action must be justified, and objectives-outputs difficult to state/measure*. Dengan karakteristik tersebut, pelayanan publik memerlukan pula organisasi yang berbeda dengan organisasi yang dapat memilih konsumennya secara selektif. Setiap terjadi kenaikan harga atas suatu *public services* harus dibicarakan atau harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari pihak legislatif. Terdapat jenis *public service* seperti penyediaan air bersih, listrik, infrastruktur dan sebagainya tidak sepenuhnya dapat diserahkan berdasarkan mekanisme pasar.

Keempat, penyelenggaraan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia harus meningkatkan transparansi informasi serta tidak memunculkan peluang dominasi kontrol oleh elit lokal, agar dapat menghasilkan informasi yang tidak utuh (*asymmetric information*), dan pada gilirannya, ini pun akan berdampak pada efisiensi kelembagaan (*institution efficiency*).

Kelima, salah satu cara untuk meminimalkan korupsi di daerah adalah selain dicantumkan prosedur administrasi dalam pertanggung jawaban anggota Dewan, juga perlu ada prosedur politik yang melibatkan masyarakat dalam mengawasi proyeksi dan pelaksanaan APBD. Misalnya, dengan adanya rapat terbuka atau laporan rutin ke masyarakat melalui media massa.

Keenam, pemerintah harus memberikan kewenangan fiskal yang lebih luas dan alokasi yang lebih besar kepada daerah. Hal ini bisa tercapai

melalui perumusan sistem perimbangan keuangan yang berkeadilan melalui perubahan Undang-Undang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah. Selain itu, Menteri Keuangan harus menetapkan desentralisasi fiskal sebagai prioritas reformasi sector keuangan. Desentralisasi fiskal yang menyeluruh dan berkeadilan harus dijadikan instrumen penggunaan belanja Negara dalam mensejahterakan rakyat. Dalam kaitan ini, Menteri Keuangan perlu menertibkan dana-dana liar yang mengucur ke daerah yang tidak sesuai dengan azas perimbangan keuangan, karena akan hanya akan dijadikan ajang garapan para calo anggaran antara elit DPR, Pemerintah dan Pemerintah Daerah; serta merumuskan sistem perimbangan keuangan yang berkeadilan dengan mengajukan perubahan UU perimbangan Keuangan Pusat Daerah dengan memberikan kewenangan fiskal yang lebih luas dan alokasi yang lebih besar.

#### Daftar Pustaka

- Akai, N dan M Sakata. "Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State Level Cross Section Data for United States." *Journal of Urban Economics*, Vol 52: 93-108, 2002.
- Alderfer, H.F. *Local Government Indeveloping Countries*. New york: Mc.Graw Hill, 2004.
- Alisjahbana, Armida S. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*. Bandung: FE Universitas Padjadjaran, 2000.
- Andi Gadjong, Agussalim. *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Antoft, K. & J. Novack, *Grassroots Democracy: Local Government in the Maritimes*. Nova Scotia: Dalhousie University, 1998.
- Bird, R. "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization ." *National Tax Journal*, Vol 46: 207-227, 1993.
- Brodjonegoro, Bambang PS. "Desentralisasi Sebagai Kebijakan Fundamental untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Mengurangi Kesenjangan Antar Daerah di Indonesia." *Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia*, 2006.
- Burki, Shahid J., Guillermo E. Perry, dan William E. Dillinger. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington DC: World Bank, 1999.
- Burns, D., Hambleton, R, & P Hogget. *The Politics of Decentralization Revitalizing Local Democracy*. London: Macmillan, 1994.
- Cohen, J.M. & S.B. Peterson, S. B. *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. Connecticut: Kumahan Press, 1999.
- Conyers, D. "Decentralization and Development: A Frame Work for Analysis". *Community Development Journal*, Vol. 21, number 2, April, 88-100, 2006.
- Conyers, D. "Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration ?" *Public Administration and Development*, Vol. 3, 97-109, 2003.
- Fakrulloh, Zudan Arif dkk. *Kebijakan Desentralisasi di Persimpangan*, Jakarta: Cipruy, 2004.
- Gunawan, Jamil & Kuncoro, Mudrajat. *Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal*, Jakarta: LP3ES, 2004.
- Gunawan. *Desentralisasi: ancaman dan harapan bagi masyarakat adat - studi kasus masyarakat adat Cerekang di Kabupaten Luwu Timur, propinsi Sulawesi Selatan*, Bogor: Cifor, 2005.
- Hadiz, Vedi R. *Dinamika Kekuasaan Ekonomi Politik Indonesia Pasca Soeharto*. Jakarta: Penerbit Pustaka LP3ES Indonesia, 2005.
- Hoessein, B. "Pergeseran paradigma otonomi daerah dalam rangka refrmasi administrasi publik di Indonesia." *Makalah dalam Seminar Reformasi Hubungan Pusat-Daerah Menuju Indonesia Baru: Beberapa Masukan Kritis untuk Pembahasan RUU Otonomi Daerah dan Proses Transisi Implementasinya yang diselenggarakan ASPRODIA-UI*, Jakarta, 27 Maret 2000.
- Humes IV, S. *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*. London, Harvester Wheatsheaf, 1999.
- Humes, Samuel & Eileen Martin. *The Structure of Local Government Throughout the World*. Martinus Nihjor: The Hague, 2001.
- Iglesias, Gabriel U. *Rcgionalization and Regional Development in the Philippines*. Manila: UP-CPA, 1998.
- Jalal, F dan D Supriadi. *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Adicita, 2001.
- Kansil, C.S.T. *Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Aksara Baru, 2003.
- Litvack, Jennie. Junaid Ahmad dan Richard Bird. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington D.C: World Bank, 1998.
- Mardiasmo. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: ANDI, 2002.
- Meenakshisundaram, S. S. "Decentralization in Developing Countries" dalam Jha, S. N. & Mathur, P. C. *Decentralization and Local Politics*. New Delhi: Sage Publications, 1999.
- Muluk, Khairul. "Desentralisasi Teori Cakupan & Elemen." *Jurnal Administrasi Negara*, Vol II No. 02 Maret 2002.
- Nikawa, Tatsuro. "Decentralization And Local Governance: Reinforcing Democracy And Effectiveness Of Local Government." *Paper presented in Regional Forum on Reinventing Government in Asia Building Trust in Government: Innovations to Improve Governance*, 6-8 September 2006, Seoul, Republic of Korea.
- Oates, W E. "Fiscal Decentralization and Economic Development." *National Tax Journal*, Vol 46 (3): 237-243, 1993.

- Patrinós, Harry A. dan David L. Ariasingam. *Decentralization of Education: Demand-Side Financing*. Washington DC: World Bank, 1997.
- Piliang, Indra J, dkk (ed.). *Otonomi Daerah, Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa bekerjasama dengan Partnership Governance Reform in Indonesia, 2003.
- Rauta, Umbu. *Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Riwu Kaho, Josef. *Prospek Otonomi Daerah Di negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005.
- Rondinelli, D. A. McCullough, J. S., & Johnson, R.W. "Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-Economy framework", *Development and Change*, Vol. 20, No. 1, January 1998.
- Salam, Darma Setyawan. *Otonomi Daerah: Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, dan Sumberdaya*. Jakarta: Djambatan, 2001.
- Smith, B. C. *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*. London : George Allen & Unwin, 1985.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125.
- Undang-undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.