

PROBLEMATIKA DAN TANTANGAN DESENTRALISASI DI INDONESIA

DESENTRALIZATION PROBLEMS AND CHALLENGES IN INDONESIA

Kristian Widya Wicaksono

Jurusan Administrasi Publik Universitas Katolik Parahyangan

Jl. Ciumbuleuit No. 94 Bandung, Telepon (022) 203357

Telepon: +6281 809 389 336 e-mail: widya_wicaksono@yahoo.com

Diterima: 11 Januari 2012, Direvisi: 24 Februari 2012, Disetujui: 27 Februari 2012

Abstrak

Dampak gerakan reformasi tahun 1998 yang cukup besar terhadap pola organisasi pemerintah adalah dilaksanakannya desentralisasi. Desentralisasi merupakan teknik manajemen yang mencoba meningkatkan ukuran-ukuran kinerja kelembagaan seperti efektivitas dan efisiensi dalam bentuk pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Namun, faktanya semenjak kebijakan desentralisasi dilaksanakan pada tahun 2001, banyak problem yang belum terselesaikan. Sehingga jalannya desentralisasi belum mencapai paripurna yang diharapkan. Tulisan ini mencoba memaparkan perjalanan implementasi kebijakan desentralisasi di Indonesia serta bagaimana problem yang terjadi di dalamnya.

Kata Kunci: desentralisasi, kinerja, pelayanan publik, peraturan daerah dan kompetensi aparatur pemerintah daerah

Abstract

The impact of the reform movement in 1998 which is quite large on the pattern of government organizations is the implementation of decentralization. Decentralization is a management technique that tries improve institutional performance measures such as efektivitas and efficiency in the form of delegation of authority from central to local government. However, the fact that since decentralization policy implemented in 2001, many unresolved problems. So that the course of decentralization has not reached the expected complete. This paper attempts to describe the journey implementation of decentralization policies in Indonesia and how the problems that occur in it.

Keywords: decentralization, performance, public service, local regulation of local government reform and competency

PENDAHULUAN

Dalam konteks pengelolaan organisasi, desentralisasi merupakan sebuah teknik manajemen untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi suatu organisasi dalam bentuk pendelegasian kewenangan dari level struktur organisasi yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Pada aspek efektivitas, penyerahan kewenangan akan membantu organisasi untuk mencapai hasil (*outcomes*) sesuai dengan tujuan yang telah didesain sebelumnya dalam perencanaan. Sebab terdapat keleluasaan bagi level organisasi yang bersentuhan langsung dengan produksi baik barang maupun jasa dalam hal pengambilan keputusan untuk merespon perkembangan termutakhir pada organisasi tersebut. Sedangkan pada aspek efisiensi, penyerahan kewenangan akan membuat organisasi dapat menekan kuantitas sumberdaya organisasi dan lebih berorientasi pada kuantitas dan kualitas produk (*output*) yang disajikan organisasi tersebut.

Pada tataran organisasi pemerintah, desentralisasi dapat dipahami sebagai konsekuensi dari interaksi yang berlangsung antara lembaga

pemerintah yang berbeda kedudukannya secara struktural yakni antara pemerintah di level tinggi dengan yang berada di bawahnya. Pemahaman atas interaksi tersebut menekankan pada aspek keleluasaan otoritas di level bawah untuk mengelola dan menjalankan pemerintahannya secara mandiri tanpa campur tangan yang mendalam dari lembaga Pemerintah yang berada di level atas. Keleluasaan pengelolaan tersebut acapkali diistilahkan *independence of localities*. Melalui hal ini desentralisasi diharapkan mampu untuk mendorong pewujudan stabilitas politik, efektivitas pelayanan publik, mengurangi angka kemiskinan dan menciptakan keadilan di tengah-tengah masyarakat.

Dalam aspek stabilitas politik, desentralisasi akan menekan rasa kekecewaan di daerah terhadap sentralisme kekuasaan pemerintah pusat. Terutama dalam hal pengerukan sumber-sumber di daerah oleh pemerintah pusat yang kurang diimbangi dengan pemerataan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah. Sehingga desentralisasi diharapkan mampu meredam gejolak politik dengan merevitalisasi lembaga dan proses politik di daerah.

Pada aspek efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik dapat ditinjau dari kesesuaian antara penyediaan layanan publik dengan kebutuhan masyarakat. Dengan desentralisasi diharapkan level pemerintahan di daerah lebih mengetahui dan mengenal dengan akurat kebutuhan masyarakat. Sehingga layanan publik yang disediakan benar-benar menjawab kebutuhan masyarakat dan bukan dipersepsikan atas kebutuhan kekuasaan semata.

Desentralisasi juga diharapkan mampu untuk menekan angka kemiskinan dan meningkatkan keadilan di tengah-tengah masyarakat. Sebab pelipahan kewenangan terutama di bidang fiskal akan mendorong daerah untuk mengerealisasikan program-program inovatif bagi pengentasan kemiskinan. Selain itu rantai sirkulasi fungsi redistribusi pendapatan lebih pendek dibandingkan dengan pengelolaan fiskal yang tersentralisasi oleh pemerintah pusat. Hal ini diharapkan mampu meningkatkan responsivitas program pemerintah terhadap kepentingan orang miskin.

Makna Desentralisasi

Hulme dan Turner (1997:152) menyatakan bahwa "...decentralization within the state involves a transfer of authority to perform some service to the public from an individual or agency in central government to some other individual or agency which is 'closer' to the public to be served." Hulme dan Turner menaekankan desentralisasi pada aspek penyerahan otoritas pada level pemerintahan yang berbeda dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik. Sehingga desentralisasi semata-mata dilaksanakan atas dasar pertimbangan peningkatan penyelenggaraan pelayanan publik khususnya di tingkat lokal dimana masyarakat secara langsung bersentuhan dengan pemerintah sehingga pelayanan publik tersebut benar-benar berdampak nyata terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Medina Marcela (2002) menyampaikan bahwa desentralisasi merupakan "...the process by which the central government transfers powers, functions and resources to departments and municipalities. Its goal is to increase the autonomy of the sub national levels of government and encourage more direct citizen participation in local public affairs." Gagasan Medina dan Marcela tersebut menjelaskan bahwa proses desentralisasi merupakan pendelegasian kekuasaan, fungsi-fungsi dan sumberdaya dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi (level nasional) ke tingkat yang lebih rendah (level Sub-Nasional). Tujuannya adalah penguatan otonomi pemerintah daerah serta mendorong partisipasi warga masyarakat di tingkat lokal dalam urusan-urusan publik. Dapat dicatat dari pendapat tersebut bahwa terdapat tiga hal yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yakni:

1. Kekuasaan untuk menjalankan pengambilan keputusan secara cepat dan akurat guna

merespon problematika serta urusan-urusan publik yang tengah dihadapi oleh masyarakat di daerah.

2. Menjalankan fungsi-fungsi krusial pemerintah yaitu memainkan peran dan tanggungjawab pemerintah sebagaimana yang sudah ditegaskan dalam konstitusi negara bagi masyarakat pada tingkat daerah sehingga kehadiran pemerintah dapat dirasakan secara lebih nyata.
3. Pelimpahan sumberdaya yang memungkinkan pemerintah daerah dalam konteks kapasitas kewenangan yang dimilikinya untuk menyediakan barang publik dan melaksanakan penyelenggaraan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat daerah.

Barret, Mude dan Omiti (2007:1) mengagas bahwa desentralisasi adalah "...devolved administrative, political and fiscal authority from central government to regional and local jurisdiction..." Dalam tulisan Barret, Mude dan Omiti ditegaskan bahwa penyerahan kewenangan dalam desentralisasi merupakan paket yang terdiri dari: desentralisasi administratif, desentralisasi politik dan desentralisasi fiskal. Ketiga kategori tersebut menjadikan desentralisasi sebagai suatu pendekatan manajerial yang sistemik dan utuh guna memperkuat keleluasaan pemerintah di aras bawah dalam mewujudkan kepemimpinan yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat lokal.

Crawford dan Hartmann (2008:7) menjelaskan bahwa "*Desentralisation entails the transfer of power, responsibilities and finance from central government to sub-national levels of government at provincial and/or local levels.*" Pengertian ini sejalan dengan pendapat Barret, Mude dan Omiti sebelumnya yang menjelaskan bahwa desentralisasi merupakan paket pendelegasian kewenangan yang meliputi tiga hal yakni kekuasaan, tanggungjawab dan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Pelaksanaan desentralisasi berkembang cukup pesat. Dalam laporan USAID (2000) disampaikan bahwa secara empiris proses desentralisasi dan pengembangan pemerintah lokal yang demokratis merupakan fenomena yang terus tumbuh dan berkembang di berbagai negara. Dimulai di kawasan eropa timur yakni Bolivia ke Bulgaria, dari Afrika Barat hingga ke Asia Selatan. Negara-negara di kawasan tersebut terus berupaya secara gradual dan sistematis mentransfer kekuasaan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dan bekerja lebih serius agar pemerintah lokal lebih efektif dan responsif dalam penyelenggaraan pelayanan di wilayahnya.

Setidaknya terdapat tiga alasan yang mendorong sejumlah negara menerapkan desentralisasi. *Pertama*, desentralisasi dilakukan karena sejumlah negara mengharapkan eksistensinya unit pemerintahan yang lebih kecil. Dorongan ini muncul

karena rezim pemerintah yang berkuasa sebelumnya adalah resim yang diktaktor dan menerapkan pola hubungan antar pemerintahan yang berbeda level secara sentralistik.

Alasan *kedua* adalah mengurangi rentang kewenangan pemerintah pusat yang terlalu besar. Sebab rentang kewenangan yang begitu besar menyebabkan konsentrasi pekerjaan penyelenggaraan pemerintahan menjadi terakumulasi pada institusi pemerintah pusat. Hal ini menyulitkan bagi pemerintah pusat untuk bergerak secara lebih leluasa terutama untuk memperhatikan secara mendetail aspek-aspek yang terkait dengan interaksi investasi dan perdagangan secara internasional. Dengan pendelegasian kewenangan kepada daerah kesempatan untuk menekuni interaksi investasi dan perdagangan internasional terbuka luas sehingga negara tersebut dapat bergabung dalam arena pasar secara lebih efisien.

Sedangkan alasan *ketiga* adalah mendorong partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pada tingkat lokal serta meningkatkan akuntabilitas. Selain diasumsikan mempekuat institusi lokal, desentralisasi juga mampu mendorong pemberdayaan komunitas guna mengelola sumberdayanya secara lebih efektif, sebab dalam perkembangannya agenda pem-bangunan didesain untuk lebih berpihak pada komunitas miskin dan berfokus pada pendekatan *bottom-up* dalam pola pembangunan mayrakat. Semenjak tahun 1990an kecenderungan tersebut nampak menggejala terutama desain program pengentasan kemiskinan yang dikaitkan dengan penerapan Kepemerintahan yang baik guna meningkatkan integritas, akuntabilitas dan responsivitas pemerintah di level daerah.

Dalam sudut pandang administratif, maka terdapat dua aspek yang melatarbelakangi pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal dalam konteks

penyedia layanan (agen pemerintah) dengan pengguna layanan (masyarakat). Hal ini erat hubungannya dengan rentang kendali pemerintahan. Seringkali dengan luasnya area teritorial suatu negara, kehadiran nyata pemerintah di tengah-tengah masyarakat yang berdomisili di lokasi-lokasi tertentu seperti pulau terluar atau daerah pedalaman nampak kurang terasa hangat. Sehingga desentralisasi menjadi instrumen pemecah kebuntuan bagi pemerintah pusat untuk meperkuat rentang kendali tersebut dan mengembalikan pengakuan masyarakat sebagai bagian yang terintegrasi dari suatu wilayah negara tertentu.

Kedua, Aspek Fungsional yakni pelimpahan kewenangan kepada agen tertentu yang secara fungsional telah terspesialisasi. Hal ini biasanya dilakukan dalam konteks limpahan bidang urusan spesifik misalnya privatisasi perusahaan negara untuk meringankan beban anggaran negara dalam hal penyertaan modal rutin. Meskipun perusahaan negara tersebut memproduksi barang dan jasa yang menjadi kebutuhan masyarakat banyak.

Bila ditelaah lebih mendalam maka kita dapat mengategorikan pelimpahan kewenangan ke dalam tiga jenis, yaitu:

1. Delegasi dalam struktur formal politik yaitu pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerinatah daerah.
2. Pelimpahan dalam kegiatan administrasi publik atau dalam organisasi sejenis yang berbeda tingkatan seperti dari Kementerian di level Pemerintah Pusat kepada Kantor Wilayah perwakilan Kementerian di Daerah.
3. Pengalihan kewenangan dari sebuah institusi negara kepada sebuah agen non-pemerintah seperti divestasi

Tabel 1 menunjukkan kepada kita perbedaan aspek teritorial dengan fungsional dalam tiga jenis pelimpahan kewenangan sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya.

Tabel 1. Bentuk-Bentuk Desentralisasi

Hakikat Delegasi	Dasar Delegasi	
	Territorial	Fungsional
Dalam Struktur Formal Politik	Deovlusi (desentralisasi politik, pemerintah lokal, desentralisasi demokrasi)	Keterwakilan kelompok kepentingan
Dalam Kegiatan administrasi Publik atau dalam organisasi sejenis yang berbeda tingkatan	Dokonsentrasi (desentralisasi administrasi, bidang administrasi)	Pendirian lembaga payung di tingkat pusat
Dari sektor negara kepada sektor privat	Privatisasi pada fungsi-fungsi yang dapat dialihkan (deregulasi, <i>contracting out</i> , <i>voucher schemes</i>)	Privatisasi atas fungsi nasional (divestasi, deregulasi, liberalisasi ekonomi)

Sumber: Diadaptasi dari G. Hyden (1983) *No Shortcuts to Progress: African Development Management in Perspective*

desentralisasi. *Pertama*, Aspek Teritorial (kewilayahan), hal ini dimotivasi oleh keinginan untuk menempatkan kewenangan pada level pemerintahan yang lebih rendah dalam hirarki teritorial dan secara geografis lebih dekat antara

Guna mengefektifkan perpindahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau kepada aktor non-pemerintah maka dibutuhkan sejumlah penyesuaian khususnya terkait dengan aspek pertanggungjawaban. Hal ini

dimaksudkan agar pelimpahan kewenangan tidak berakibat pada terciptanya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah daerah. Sehingga selaku pemegang otoritas awal pemerintah pusat tetap dapat memastikan bahwa tujuan strategis penyelenggaraan desentralisasi tetap dapat dicapai khususnya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Urgensi dan Manfaat Desentralisasi

Sumber utama yang mendukung desentralisasi datang dari teori politik klasik demokrasi liberal yang dikemukakan oleh John Stewart Mill. Mill melihat baik pada level nasional maupun lokal akan mendapatkan keuntungan dari peralihan dan partisipasi massa dalam struktur formal politik pada level lokal. Keuntungan tersebut menurut Hulme dan Turner (1997) diantaranya adalah:

1. Pendidikan politik. Desentralisasi menyediakan pembelajaran yang berharga bagi masyarakat daerah untuk memahami dan menghargai perbedaan dalam kepentingan politik, proses dan seleksi alamiah bagi anggota legislatif, proses kebijakan (*policy process*), perencanaan dan pengembangan daerah serta alokasi dan distribusi sumberdaya daerah yang tercermin dalam anggaran daerah,
2. Pematangan bagi politisi lokal. Desentralisasi mendorong pematangan kepemimpinan politik di daerah dalam hal formulasi kebijakan, penguatan partai politik di aras akar rumput dan peningkatan kemampuan politisi lokal dalam proses penganggaran publik. Kedepannya pematangan kapasitas politisi lokal tersebut dapat berkontribusi positif bagi kemampuan untuk mengartikulasikan secara akurat kebutuhan masyarakat serta memperlancar sirkulasi partai politik dalam menempatkan kadernya di level nasional.
3. Terciptanya stabilitas politik. Hal ini dijamin oleh partisipasi masyarakat daerah dalam arena politik formal seperti melalui Pemilihan Kepala Pemerintahan lokal secara langsung, dukungan aktif masyarakat kepada partai politik sehingga menguatkan kepercayaan masyarakat dalam pemerintahan dan menghasilkan keselarasan sosial dan semangat kebersamaan dalam komunitas.
4. Keadilan secara politis. Partisipasi politik yang besar diasumsikan akan mengurangi kemungkinan konsentrasi kekuasaan yang berlebihan pada segelintir elit politik. Kekuatan politik akan lebih luas terdistribusi sehingga desentralisasi menjadi mekanisme yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat miskin dan komunitas masyarakat yang selama ini termarginalkan.
5. Akuntabilitas. Hal ini akan meningkat sebab keterwakilan lokal lebih mudah diakses oleh

masyarakat daerah dan lebih mendekati akuntabilitas atas kebijakan dan pencapaian *output* (hasil) dibandingkan dengan kepemimpinan politik pada level nasional (atau pelayanan publik pada level nasional) yang jaraknya relatif jauh. Pemungutan suara pada pemilihan lokal adalah mekanisme yang unik untuk masyarakat daerah menyampaikan kepuasan atau ketidakpuasan terhadap kinerja dari anggota legislatif.

6. Responsivitas pemerintah akan meningkat karena pelimpahan kewenangan kepada pemerintah lokal merupakan pilihan terbaik untuk mengetahui karakteristik sesungguhnya dari kebutuhan lokal dan pemenuhannya dari aspek pembiayaan secara efisien.

Sedangkan dari aspek manajemen pemerintahan sejumlah hal justeru jauh lebih baik dikelola dalam tatanan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Peningkatan kinerja tersebut setidaknya tercermin dalam beberapa hal berikut ini:

1. Perencanaan spesifik lokal dapat disusun untuk daerah lokal menggunakan informasi yang detail dan mutakhir dan hanya tersedia secara lokal
2. Koordinasi inter-organisasi dapat dicapai pada level lokal sebab rentang koordinasi yang tidak terlalu luas.
3. Eksperimentasi dan inovasi dapat dibantu perkembangannya melalui desentralisasi sehingga meningkatkan kesempatan untuk menyusun perencanaan pembangunan yang lebih efektif
4. Peningkatan motivasi pegawai pemerintah daerah sebab mereka memiliki tanggungjawab yang lebih besar terhadap program yang mereka kelola.
5. Mereduksi terlalu penuhnya pekerjaan pada pemerintah pusat, sehingga mereka dapat melepaskan rutinitas pengambilan keputusan dan memiliki waktu lebih untuk mempertimbangkan *issue* strategis pada level nasional sehingga kualitas kebijakan terus meningkat

Wajah Desentralisasi di Indonesia

Pada dasarnya upaya untuk menyelenggarakan desentralisasi di Indonesia sudah berjalan semenjak masa revolusi kemerdekaan (1945-1949) melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Kebijakan ini kemudian diperbaharui melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintah Daerah. Memasuki fase demokrasi parlementer (1950-1959) maka pemantapan penyelenggaraan desentralisasi ditindaklanjuti melalui penerbitan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Pada masa revolusi

kemerdekaan dan demokrasi parlementer tersebut, pemerintah menjalankan otonomi yang nyata dengan memberikan keleluasaan yang mengakar bagi pemerintah di daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri tanpa campur tangan pemerintah pusat.

Namun, memasuki masa Demokrasi Terpimpin, Soekarno melakukan resentralisasi kekuasaan dan kewenangan pengelolaan pemerintahan dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 yang kemudian diundangkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Soekarno mengistiahkan desentralisasi sebagai otonomi terbatas yakni melegitimasi kontrol pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Sentralisasi ini berlanjut pada masa orde baru, meskipun melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ide desentralisasi kembali digaukan, namun dalam pelaksanaannya pola pembangunan yang sentralistik dengan pendekatan yang bersifat *top-down* terasa begitu kentara.

Memasuki masa Reformasi, desentralisasi menjadi suatu agenda utama yang dijalankan untuk merespon harapan masyarakat yang menginginkan hasil-hasil pembangunan bisa dirasakan secara berkeadilan bagi seluruh warganegara Indonesia. Tepat tanggal 1 Januari 2001, kebijakan Desentralisasi resmi kembali dijalankan oleh Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dikemudian hari direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Selain menyentuh aspek pengelolaan pemerintahan, desentralisasi juga diarahkan pada aspek pengelolaan keuangan melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

Kedua produk kebijakan tersebut memberikan harapan baru bagi pemerintah Indonesia untuk menjalankan strategi yang berbeda dalam pengelolaan pemerintahan baik dalam aspek politik maupun administratif. Pada aspek politik, kebijakan desentralisasi memberikan dasar bagi pertumbuhan demokrasi yang memberikan kewenangan yang lebih luas bagi pemerintah dan komunitas lokal. Sedangkan secara administratif, pemerintah pusat dapat mengurangi beban tanggungjawabnya dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengamantakan tiga tujuan desentralisasi, yaitu: (1) Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat; (2) Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dan (3) Memperkuat Daya Saing. Bila dicermati lebih lanjut ketiga tujuan tersebut merefleksikan harapan tertinggi bagi pemberdayaan masyarakat lokal sehingga kesejahteraan dapat dirasakan secara menyeluruh oleh masyarakat Indonesia.

Undang-Undang ini juga secara rinci memperlihatkan pola pendegelasan wewenang dari pemerintah pusat ke masing-masing pemerintah daerah. Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota yang terjadi di Indonesia, adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Pusat kewenangannya meliputi: (1) Politik Luar Negeri, (2) Pertahanan, (3) Keamanan, (4) Yustisi, (5) Moneter & Fiskal, (6) Agama
2. Pemerintah Provinsi kewenangannya adalah: (1) Perencanaan Pengendalian & Pengendalian pembangunan (2) Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, (3) Ketertiban umum dn ketentraman masyarakat, (4) Penyediaan sarana & prasarana umum, (5) penanganan kesehatan (6) penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumberdaya manusia potensial (7) penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota (8) pelayanan bidang ketenaga kerjaan lintas kabupaten/kota (9) fasilitasi pengembangan koperasi dan UKM termasuk lintas kabupaten/kota (10) Pengendalian lingkungan hidup (11) pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota (12) kependudukan & catatan sipil, (13) pelayanan administrasi umum pemerintahan, (14) pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota (15) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota (16) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh Peraturan Perundang-undangan
3. Sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota kewenangannya yaitu: (1) perencanaan dan pengendalian pembangunan (2) perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang (3) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat (4) penyediaan sarana dan prasarana umum (5) penanganan bidang kesehatan (6) Penyelenggaraan pendidikan, (7) penanggulangan Masalah sosial, (8) pelayanan bidang Ketenagakerjaan, (9) Fasilitator pengembangan Koperasi dan UKM, (10) pengendalian lingkungan hidup (11) Pelayanan Pertanahan, (12) pelayanan kependudukan dan catatan sipil (13) pelayanan administrasi umum pemerintahan (14) pelayanan Administrasi Penanaman Modal, (15) penyelenggaraan Pelayanan Dasar lainnya (16) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh Peraturan Perundang-undangan

Problematika Desentralisasi di Indonesia

Pelaksanaan desentralisasi pada masa reformasi pada hakikatnya membawa angin segar bagi pemerintah daerah untuk berkiprah lebih nyata di tengah-tengah masyarakat yang diayominya. Namun, pada prinsipnya kita tidak dapat menutup

mata dari kendala empiris yang muncul dalam pelaksanaan desentralisasi di Indonesia.

Pertama, munculnya Peraturan Daerah (Perda) bermasalah. Berdasarkan catatan Departemen Dalam Negeri, jumlah Perda yang dinilai bermasalah dan telah dibatalkan hingga tahun 2011 adalah sebanyak 4000 buah. Artinya jika dipadankan dengan pelaksanaan desentralisasi yang memasuki masa satu dasawarsa maka rata-rata kemunculan Perda Bermasalah mencapai angka 400 buah per tahunnya. Menurut Departemen Keuangan, investasi pembuatan satu buah Perda mencapai angka tiga ratus juta rupiah, jika dipadankan dengan angka 4000 Perda Bermasalah yang telah dibatalkan maka sumberdaya yang pemanfaatannya inefisien mencapai jumlah enam belas triliun rupiah. Inefisiensi ini mencerminkan bahwa produk hukum di daerah belum mampu mengantarkan masyarakat pada peningkatan kesejahteraan sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Kedua, Anggaran Daerah lebih banyak dialokasikan untuk Belanja Pegawai. Sekira tujuh puluh persen anggaran belanja daerah dialokasikan untuk keperluan belanja pegawai. Saat ini diperkirakan sekira 120 Pemda di Indonesia terancam mengalami kebangkrutan sebab Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimilikinya tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan anggaran. Bila dirata-ratakan menurut Data Departemen Dalam Negeri diketahui hanya sekira 5% saja kebutuhan anggaran dapat dipenuhi oleh PAD sisanya mengandalkan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang dikucurkan oleh pemerintah pusat.

Ketiga, euforia pemekaran wilayah. Berdasarkan data yang disampaikan oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) Kementerian Dalam Negeri diketahui bahwa selama 10 tahun sejak 1999 hingga 2009 telah terbentuk 205 Daerah Otonomi Baru (DOB) yang meliputi 7 Provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota. Saat ini, jumlah daerah otonom di Indonesia adalah 524 daerah yang terdiri dari 33 provinsi, 398 kabupaten dan 93 kota, tidak termasuk 6 daerah administratif di DKI Jakarta. Maraknya pemekaran yang terjadi selama 10 tahun terakhir tersebut cukup membebani Anggaran Negara. Pada tahun 2003 dikucurkan DAU Rp. 1,33 triliun bagi 22 DOB, tahun 2004 Rp 2,6 triliun bagi 40 DOB dan 2010 Rp 47,9 triliun. Beban APBN makin bertambah, akibat lemahnya kapasitas keuangan DOB, termasuk memberikan Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.

Keempat adalah lemahnya perolehan Pendapatan Daerah sebagai akibat dari kewenangan pajak yang terbatas. Perlu diakui bahwa desentralisasi fiskal di Indonesia saat ini belum berjalan secara optimal. Pemerintah daerah hanya disertai kewenangan untuk menjalankan sejumlah

kegiatan pelayanan dan penyediaan barang publik sementara di sisi kewenangan pajak masih banyak pajak-pajak strategis yang dipungut oleh Pemerintah Pusat seperti pajak bumi dan bangunan serta pajak penghasilan. Alhasil pemerintah daerah belum mampu sepenuhnya memenuhi kebutuhan anggarannya dengan mengandalkan dari sumber pendapatan daerah.

Kelima terkait dengan masalah integrasi pembangunan nasional baik dari aspek perencanaan maupun realisasi pembangunan. Hal ini terjadi sebagai konsekuensi mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung. Kepala Daerah yang memiliki program pembangunan tersendiri menyebabkan pemerintah pusat agak kesulitan untuk mengintegrasikan antara Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang merupakan program yang ditawarkan saat Presiden berkampanye dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang ditawarkan saat Kepala Daerah berkampanye. Apalagi jika hal ini ditinjau dari aspek politis yaitu latarbelakang partai politik dari masing-masing Kepala Daerah dengan Presiden. Alhasil banyak program pembangunan yang sulit untuk diharmoniskan oleh pemerintah akibat perbedaan arah dan asumsi kebijakan yang digunakan oleh masing-masing pihak.

Keenam adalah masalah kesiapan aparatur pemerintah daerah untuk mengemban kewenangan yang dimilikinya. Mekanisme pemerintahan yang sentralistik di masa pemerintahan orde baru membuat aparatur pemerintah daerah biasa tergantung pada pemerintah pusat. Sebab saat masa orde baru, aparatur pemerintah daerah terbiasa hanya menerima komando saja dari pemerintah pusat, seluruh kebutuhan implementasi kebijakan mulai dari anggaran, petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis sudah disediakan oleh pemerintah pusat. Hal ini dapat dilihat pada kasus penanganan gedung sekolah yang roboh hingga penanganan banjir yang lamban sebagai akibat lemahnya kapasitas aparatur pemerintah daerah. Belum lagi masalah kemampuan daerah untuk menyusun laporan keuangan sebagaimana standar laporan keuangan yang sudah ditetapkan oleh Kementerian Dalam Negeri, hingga saat ini tidak seluruh Pemerintah Daerah mampu menyusun laporan keuangan sebagaimana standar yang tersedia.

Ketujuh merupakan masalah yang berhubungan dengan kesenjangan pembangunan antar wilayah. Mulai antara kawasan perkotaan dan pedesaan, kemudian antara wilayah Indonesia Bagian Barat dengan wilayah Indonesia Bagian Timur. Kemudian kesenjangan antara Pembangunan di Pulau Jawa dengan pembangunan di luar pulau Jawa. Serta lemahnya pembangunan di kawasan perbatasan negara dan pulau-pulau terluar di Indonesia. Problematika tersebut hingga saat ini menjadi masalah ketidakadilan pembangunan yang menyebabkan daerah-daerah di berbagai kawasan

merasa bahwa penyelenggaraan otonomi daerah belum sepenuhnya membawa keadilan bagi masyarakat.

Kedelapan, adalah masalah yang terkait dengan resentralisasi yang dilakukan pemerintah pusat dengan lebih memperkuat birokrasi pemerintahan melalui penambahan jabatan dan organisasi di lingkungan pemerintah pusat. Baru-baru ini salah satu yang cukup menarik perhatian public adalah penambahan jabatan pada level kementerian yaitu jabatan wakil menteri. Padahal Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki cukup banyak kementerian yakni 34 kementerian. Jumlah ini adalah dua kali lipat lebih dari kementerian di Amerika Serikat yang hanya memiliki 15 kementerian. Sehingga jabatan wakil menteri semakin membuat birokrasi pemerintah pusat bertambah gemuk. Hal ini menjadi ironis sebab saat ini Indonesia sedang menjalankan desentralisasi yang seharusnya memperkuat birokrasi di level pemerintah daerah.

Rekomendasi Penyelesaian Masalah

Terdapat beberapa rekomendasi yang dapat dijadikan dasar dalam penyelesaian problematika desentralisasi di Indonesia. *Pertama* adalah dibutuhkan memperjelas pembagian kewenangan antar dua level pemerintah lokal yakni Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini perlu diatur secara konstitusional sehingga ada kejelasan pembagian kewenangan antar dua level pemerintahan tersebut untuk bertanggungjawab atas sejumlah pelayanan lokal yang strategis agar menghindari tumpang-tindih urusan dan pembiayaan ganda.

Kedua, daerah yang memperoleh limpahan kewenangan hendaknya memiliki kekayaan, anggaran dan dana cadangan yang memadai. Hal ini juga hendaknya didukung dengan kapasitas menggalang penerimaannya sendiri sepanjang hal tersebut sesuai dengan substansi kewenangan yang dimilikinya. Oleh karenanya, penguatan kapasitas pemungutan pajak oleh pemerintah daerah merupakan konsekuensi yang tidak bisa dihindari dalam konteks negara yang menjalankan kebijakan desentralisasi. Maka dari itu, perlu untuk kembali dipertimbangkan distribusi kewenangan pemungutan pajak baik antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pajak yang strategis hendaknya diserahkan kepada lini desentralisasi yang langsung bersentuhan dengan warga masyarakat sehingga kebijakan desentralisasi dapat memberikan manfaat dan dampak nyata bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Ketiga, pemerintah daerah harus memperkerjakan aparatur pemerintahan yang kompeten. Artinya aparatur pemerintah daerah hendaknya direkrut melalui merit sistem (sistem yang sesuai dengan regulasi), dipecah apabila tidak kompeten, dapat dialihkan ke pekerjaan lain atas

alasan profesionalitas dan efektifitas kerja serta dipromosikan sesuai dengan masa kerja serta kinerja yang mampu ditunjukkannya. Oleh karenanya, program reformasi kepegawaian di lingkungan pemerintah daerah hendaknya mulai ditata secara sistematis dan rasional. Badan Kepegawaian Daerah harus mengambil peranan yang signifikan dalam menentukan proses tersebut, sehingga mekanisme kepegawaian dapat dijalankan secara adil dan transparan untuk menciptakan organisasi pemerintah daerah yang handal.

Keempat, penguatan lembaga legislatif yang dipilih oleh masyarakat lokal sehingga mampu mengoperasikan garis kebijakan partai, memutuskan kebijakan dan menentukan prosedur internal dalam kepartaiannya. Salah satu penyebab lahirnya Perda bermasalah adalah lemahnya kapasitas lembaga legislative daerah untuk menghasilkan Perda-Perda yang berkualitas. Oleh karenanya, rekrutmen politik yang dijalankan partai politik hendaknya lebih diperbaiki sehingga kualitas kader-kader mereka yang nanti akan ditempatkan di lembaga legislatif bisa dipertanggungjawabkan.

Kelima, administrasi pemerintah pusat sebaiknya melayani secara murni sebagai penasehat eksternal dan inspektor serta tidak memiliki peranan yang sangat strategis dalam kewenangan lokal. Oleh karenanya, penguatan kelembagaan pemerintah daerah harus menjadi prioritas dengan cara merampingkan struktur pemerintah pusat dan melakukan spesialisasi pekerjaan secara efektif di level pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Barret Christopher B., Andrew G. Mude and John M. Omiti. 2007. *Decentralization and the Social Economics of Development: Lessons From Kenya*. CAB International.
- Crawford, Gordon and Christof Hartmann. 2008. *Decentralisation: A Pathway out of Poverty and Conflict?* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hyden, G. 1983. *No Shortcut To Progress: African Development In Perspective*, London.
- Medina, Ceballos Marcela, "Local Autonomy, Social Control. Decentralization As A Strategy For Government Legitimacy" en *Hemisphere Vol II, Fall 2002*. Miami: Latin America and Caribbean Center of Florida International University, páginas 31-34.
- Turner, Mark and David Hulme, 1997. *Governance, Administration and Development: Making The State Work*, London: MacMillan Press Ltd.

