



Refleksi 10 Tahun

**Pelaksanaan Kebijakan
Desentralisasi
(Otonomi Daerah)
di Indonesia**

Dr. Joni Dawud, DEA

e-mail: jonidawud@yahoo.com

Refleksi 10 Tahun

Pelaksanaan Kebijakan Desentralisasi (Otonomi Daerah) di Indonesia



*"10 Tahun Kebijakan desentralisasi/
Otonomi daerah berdasarkan
UU 22 Tahun 1999
yang kemudian direvisi
dengan UU 32 Tahun 2004
telah banyak merubah gambaran
pemerintah daerah di Indonesia
baik positif maupun negatif.
Kebijakan ini sangat diharapkan
dapat mendorong
peningkatan kesejahteraan Masyarakat,
namun dalam kurun waktu 10 tahun ini
kenyataan ini belum dapat diwujudkan.
Permasalahan yang sering muncul
yang menimbulkan deviasi dari pencapaian
tujuan otonomi daerah disebabkan
karena kuatnya intervensi
dari kepentingan elit-elit politik
dan Birokrasi yang menjadikan daerah otonom
sebagai alat untuk mencapai
tujuannya, yaitu memiliki kekuasaan atau jabatan"*

Dr. Joni Dawud, DEA



PENDAHULUAN

Kebijakan desentralisasi/ otonomi daerah dianggap mulai digulirkan semenjak diterbitkannya UU No. 22 Tahun 1999. Walaupun sebenarnya upaya menerapkan otonomi daerah dilakukan sejak Negara ini merdeka, hal itu tercermin dari UUD 1945 yang memiliki semangat otonomi daerah (desentralisasi). Namun persepsi dan strategi penerapan otonomi daerah antar setiap Rejim berbeda satu sama lain, sehingga model dan hasilnya pun berbeda-beda.

Terlepas dari hal tersebut, semenjak diterapkannya UU No. 22 Tahun 1999 kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 telah 10 tahun berlalu kebijakan tersebut diberlakukan. Melihat fenomena-fenomena yang ada terdapat beberapa pertanyaan yang selalu dipertanyakan setiap orang kalau membicarakan otonomi daerah yang diterapkan saat ini. Pertanyaan ini mengemuka didasarkan pada kenyataan yang dilihat, dirasakan dan dialami dengan diterapkannya kebijakan tersebut.

Pertanyaan yang mengemuka pada dasarnya mempertanyakan sejauhmana otonomi daerah dapat mendorong peningkatan penyelenggaraan pembangunan di daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat? Apakah dengan diterapkannya otonomi daerah semakin meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan Pemerintahan baik di pusat maupun di daerah? Tulisan ini akan mencoba mengupas sejauhmana upaya perubahan yang dilakukan dan permasalahan yang muncul dalam penerapan otonomi daerah tersebut.

DESENTRALISASI

SEBAGAI UPAYA REFORMASI SUATU PEMERINTAHAN

Desentralisasi bisa dipahami sebagai suatu upaya untuk memencarkan kekuasaan yang tadinya dimiliki atau dikuasai oleh suatu lembaga atau suatu level pemerintahan menjadi tersebar dimiliki oleh berbagai lembaga/ level pemerintahan. Pemencaraan kekuasaan tersebut memiliki konsekuensi terhadap aspek administratif maupun terhadap substansi dari kekuasaan itu sendiri. Baik dari aspek administrasi maupun aspek kekuasaan dari Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa desentralisasi terkandung di dalamnya pendelegasian kekuasaan ke pemerintahan yang lebih rendah (Smith; 1985:1).

Sejalan dengan pemikiran tersebut Bhenyamin Hoesein dalam desertasinya berpendapat, bahwa dalam konsepsi desentralisasi terkandung dua pengertian *pertama* desentralisasi dapat diartikan sebagai pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat, *kedua* desentralisasi juga dapat diartikan penyerahaan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat (1993:14). Didasarkan pada pemahaman tersebut disentralisasi dapat diartikan sebagai suatu proses menyebarkan kekuasaan dimana kekuasaan tidak dikuasai oleh suatu level pemerintahan

“Pemencaraan kekuasaan tersebut memiliki konsekuensi terhadap aspek administratif maupun terhadap substansi dari kekuasaan itu sendiri!”

tertentu, desentralisasi dilakukan dengan menyerahkan kekuasaan kepada daerah, agar dengan kewenangan tersebut daerah dapat menjalankan fungsi dan perannya secara mandiri atau secara otonomi.



Didasarkan pada pemahaman tersebut Desentralisasi mengandung makna suatu proses administrasi dan politik dalam mereformasi pemerintahan dan hubungan antara pusat dan daerah. Makna proses administrasi dan proses politik adalah sebagai berikut :

1. Proses administrasi, yaitu suatu teknik manajemen pemerintahan dengan mengadakan penguatan peran dan fungsi Pemerintahan Daerah dalam mengatur, merencanakan, mengorganisir, melaksanakan dan mengontrol jalannya pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Desentralisasi sebagai proses administrasi adalah upaya *division of work* kepada unit-unit organisasi di daerah untuk mewujudkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi memberikan harapan pelaksanaan pelayanan publik yang lebih baik dan lebih transparan. Lebih jauh lagi desentralisasi merupakan sarana yang lebih dapat menyerap kebutuhan masyarakat sehingga pengambilan kebutuhan didasarkan pada situasi dan kondisi sosial ekonomi setempat.
2. Proses Politik, yaitu suatu upaya untuk menegakan atau mewujudkan demokrasi di Daerah. Dengan terwujudnya Demokrasi di daerah maka rakyat mempunyai kesempatan berpartisipasi aktif dalam menentukan masa depannya dalam kehidupan politik dan pemerintahan di daerahnya. Desentralisasi juga akan memberikan kesempatan pada masyarakat untuk terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan, hal tersebut akan meningkatkan kualitas pengawasan masyarakat yang dilakukan wakil rakyat di lembaga legislatif.

Desentralisasi yang mengandung makna yang dinamis dan luas seperti yang dikemukakan di atas dengan melihat dari sudut pandang yang berbeda melahirkan jenis atau macam desentralisasi. Bagir Manan (1994:21) menyitir pendapat Van Der Pot mengenai desentralisasi mengemukakan jenis dan macam desentralisasi adalah "desentralisasi teritorial yang berupa badan yang didasarkan pada wilayah (*gebiedscorporaties*) dan desentralisasi fungsional yang berbentuk badan-badan dengan didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu (*doelcorporaties*)". Irawan soejipto menambahkan disamping desentralisasi yang dikemukakan Van Der Pot, beliau memunculkan istilah desentralisasi administratif atau dekonsentrasi apabila pemerintah melimpahkan sebagian kewenangannya kepada alat perlengkapan atau organ pemerintah sendiri di daerah, yakni pejabat-pejabat pemerintah di daerah untuk dilaksanakan (1976:33-34). Amrah Muslimin membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi politik, desentralisasi fungsional dan desentralisasi kebudayaan (1978:15). Desentralisasi politik memiliki kemiripan dengan desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional sama dengan pemahaman Van Der Pot dan Irawan Sujipto yang agak berbeda adalah desentralisasi kebudayaan yang diartikan memberikan hak pada

"...Desentralisasi dilakukan dengan menyerahkan kekuasaan kepada daerah, agar dengan kewenangan tersebut, daerah dapat menjalankan fungsi dan perannya secara mandiri atau secara otonomi..."



golongan minoritas menyelenggarakan kebudayaannya sendiri. Bryant & White (1982:13) mengemukakan ada dua bentuk desentralisasi, yaitu yang bersifat administratif yang biasanya diistilahkan dekonsentrasi dan yang bersifat politik yang diistilahkan devolusi. *Dekonsentrasi* diartikan delegasi wewenang pelaksanaan kepada tingkat-tingkat lokal, Daerah bekerja dalam batas rencana dan sumber-sumber anggaran dengan memiliki elemen kebijakan dan kekuasaan (diskresi) serta tanggungjawab tertentu dalam hal jasa dan pelayanan di daerah. Diskresi yang dimiliki bervariasi dari mulai peraturan pro forma sampai keputusan-keputusan substantif. *Devolusi* berarti wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan pada para pejabat-pejabat regional dan lokal. Sedangkan Cheema dan Rondinelli mengemukakan 4 bentuk desentralisasi, yaitu: (1) *Deconcentration* (2) *delegation to semi autonomous or parastatal agencies*, (3) *Devolution to local government*' (4) *transfer of functions from public to nongovernment institutions*.

Tabel. a: *Types of Decentralisation*

Type of unit to which authority is transferred	Aspect of Governance transferred or shared			Generic Name
	Political (policy or decision making)	Economic or financial resource management	Administration and service delivery	
Autonomous lower-level units	Devolution	Devolution	Devolution	<i>Devolution</i>
Semi-autonomous lower-level units	Delegation	Delegation	Delegation	<i>Delegation</i>
Sub-ordinate lower-level units or sub-units	Directing	Allocating	Tasking	<i>Deconcentration</i>
External (non-governmental) units at any level	Deregulation	Privatization	Contracting	<i>Divestment</i>

(The global research framework of the decentralized governance programme UNDP, New York, 1997)

Dalam perkembangan selanjutnya tentang desentralisasi terutama yang dilakukan oleh pemikir barat dari Anglo Saxon, bahwa desentralisasi dipahami sebagai proses penyebaran kekuasaan baik secara vertikal yaitu antara pusat dan daerah, maupun secara horizontal di antara organ-organ Pemerintahan Pusat atau Pemerintah Daerah dan antara Pemerintah dengan Masyarakat. Didasarkan pada pemahaman tersebut, *United Nations Development Program* (UNDP, 1997) mengemukakan tipe-tipe Desentralisasi yang biasanya diterapkan. Lihat Tabel.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa *Devolution* (devolusi) melahirkan bentuk otonomi pada unit organisasi di bawahnya, dalam konteks pemerintahan unit organisasi disini adalah Pemerintah Daerah. Terdapat beberapa karakteristik dasar dalam devolusi yaitu :

1. Pemerintahan Daerah adalah otonom, independen dan secara jelas terpisah dari Pemerintah pusat dengan sedikit atau tidak ada pengawasan secara langsung (*direct control*);
2. Pemerintah Daerah memiliki batas wilayah geografis secara jelas

“desentralisasi dipahami sebagai proses penyebaran kekuasaan baik secara vertikal maupun secara horizontal”



- dan legal dimana Pemerintah Daerah yang bersangkutan menjalankan tugas dan fungsinya;
3. Pemerintah daerah memiliki kedudukan badan hukum dan kekuasaan untuk melindungi sumber-sumbernya guna menyelenggarakan fungsi-fungsinya;
 4. Devolusi berimplikasi kepada kebutuhan mengembangkan pemerintahan daerah sebagai suatu institusi;
 5. Devolusi suatu penataan dimana terdapat hubungan yang timbal balik, hubungan yang saling menguntungkan dan hubungan koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Philip Mawhood berpendapat antara desentralisasi dan dekonsentrasi merupakan sistem yang berbeda jadi dekonsentrasi tidak dimasukkan kedalam bagian dari desentralisasi (1983;2). Kemudian dia memetakan terminologi yang umum sering digunakan dalam membahas tentang desentralisasi. Lihat tabel. b.

Tabel.b: Peristilahan yang biasa digunakan

Term Associated With	Deconcentration	Decentralization
Organizing Principle	Deconcentration (french writers),	Decentralisation (french writers),
	Deconcentration (UN Report)	Devolution (UNReport)
	Bureaucratic decentralization, Administrative decentralized	Democratic decentralization Political decentralized
Structures in which the principle dominates	Field administration	Local government
	Regional administration	Local Self government
	Prefectoral Administration	Municipal Administration
Practice	Delegation of power	Devolution of powers

Desentralisasi dapat mendorong terjadinya Demokrasi di daerah, menurut B.C Smith (1985: 20-30) dalam bukunya *"Decentralization, The territorial Dimension of The State"* mengemukakan bahwa desentralisasi dapat menguntungkan baik secara nasional maupun secara Daerah.

Secara Nasional memberikan keuntungan dalam hal :

1. *Political Education*, Tocqueville menulis tentang desentralisasi memberikan keuntungan pada proses pembelajaran politik, hal tersebut dinyatakan sebagai berikut : *"Town meetings are to liberty what primary schools are to science: They bring it within the people's reach, they teach men how to use and how to enjoy it."*, lebih lanjut beliau mengemukakan bahwa meningkatkan kemungkinan partisipasi politik harus dibuat oleh Pemerintah daerah yang representatif yang merupakan cerminan bagi *public spirit and development of intelligence*. Pendapat lain dari John Stuart Mill mengemukakan Pemerintah Daerah menghasilkan *extra opportunities* bagi *political participation*, baik dalam memilih maupun dipilih sebagai perangkat daerah dimana

" Mawhood berpendapat antara desentralisasi dan dekonsentrasi merupakan sistem yang berbeda jadi dekonsentrasi tidak dimasukkan ke dalam bagian dari desentralisasi "



- kesempatan untuk tingkat nasional relatif sangat kecil.
2. *Training in Leadership*, Proses Desentralisasi dapat dijadikan ajang proses pembelajaran yang akan berguna kaderisasi legislator nasional maupun pimpinan nasional. Harold Laski mengemukakan sebelum menjadi calon legislator nasional akan lebih menguntungkan institusi "mencapai sukses" bila memiliki pengalaman di pemerintah daerah selama 3 tahun.
3. *Political Stability*, desentralisasi memberikan kontribusi kepada pencapaian/perwujudan masyarakat yang lebih baik dan melanggengkan masyarakat yang harmonis, *Community Spirit* dan stabilitas politik. Nilai-nilai tersebut berhubungan erat dengan Pemerintah Daerah sebagai Pendidikan politik dalam pengalaman politik daerah yang memungkinkan masyarakat memilih pemimpinnya yang mereka percayai. Kepercayaan terhadap pemerintah merupakan kondisi yang menguntungkan untuk demokrasi yang stabil.

Secara Lokal memberi keuntungan-keuntungan sebagai berikut :

1. *Political Equality*, Penerapan desentralisasi memberikan kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Masyarakat mendapatkan kembali kesetaraan politik dalam menjalankan roda pemerintahannya.
2. *Accountability*, desentralisasi akan meningkatkan derajat akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah karena dengan semakin dekatnya pemerintahan dengan masyarakat. Masyarakat akan semakin mudah untuk mengetahui gerak dan langkah pemerintahan sehingga dapat merespon apabila terdapat ketidaksesuaian.
3. *Responsiveness*, Pemerintahan Daerah mengetahui dengan pasti akan kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya, sehingga mereka akan berusaha memenuhi aspirasi dan kebutuhan tersebut apabila ingin tetap berada/ memiliki kekuasaannya.

Otonomi daerah atau Desentralisasi dianggap sebagai suatu model pemerintahan daerah modern dimana karakteristik dan aspirasi daerah mendapatkan tempat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Cheema dan Rondinelli mengemukakan semakin meningkatnya keinginan untuk menerapkan desentralisasi didorong oleh (1) *Disillusionment with the results of central planning and control of development activities*; (2) *The implicit requirements for new ways of managing development programs and project that were embodied in growth with equity strategies that emerged* (3) *The growing realization that as societies become more complex and government activities begin to expand, it becomes increasingly difficult to plan and administer all development activities effectively and efficiently from the center* (1983 ; 10). Atas dasar dorongan tersebut model Desentralisasi menjadi alternatif utama yang digunakan negara-negara maju maupun berkembang dalam menata Pemerintahan di daerah.

Bangsa Indonesia melalui *Founding Father*-nya menggagas bahwa Negara Indonesia adalah Negara kesatuan dengan diterapkannya sistem

"Desentralisasi dianggap sebagai suatu model pemerintahan daerah modern dimana karakteristik dan aspirasi daerah mendapatkan tempat dalam penyelenggaraan pemerintahan"



desentralisasi. Konsepsi ini merupakan jalan tengah dari para *Founding Father* Negara Indonesia yang terpilah menjadi dua pandangan dimana ada yang menghendaki Indonesia menjadi Negara Federasi (serikat) yang antara lain di gagas oleh Bung Hatta dan Negara Kesatuan yang antara lain digagas Bung Karno. Kedua pandangan tersebut akhirnya mengerucut pada konsepsi Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi, sehingga kedua gagasan tersebut terakomodir dengan konsepsi tersebut. Namun dalam perkembangannya gagasan tersebut menghadapi berbagai kendala baik kendala persepsional maupun kendala penerapan di lapangan, sehingga perkembangan otonomi daerah/ desentralisasi dari sisi konsepsional terjadi pasang surut, walaupun dalam pelaksanaannya cenderung jalan ditempat.

Mencermati dari pandangan teoritis di atas menunjukkan bahwa desentralisasi atau otonomi daerah sebagai suatu instrumen, teknik atau alat dalam manajemen pemerintahan guna mewujudkan tujuan yang ditetapkan. Tujuan tersebut mengarah pada peningkatan kesejahteraan rakyat dengan melakukan pembangunan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian berbicara desentralisasi atau otonomi daerah banyak hal yang harus diperhatikan dan atau dipersiapkan oleh suatu negara bila ingin berhasil menerapkan desentralisasi. Penerapan desentralisasi membutuhkan kondisi-kondisi atau prasyarat-prasyarat tertentu yang menurut The World Bank terdapat lima kondisi/ prasyarat yakni sebagai berikut :

1. Penerapan desentralisasi harus menyandarkan pada kerangka secara menyeluruh dengan keterkaitan yang jelas antara berbagai aspek/ sektor, antara lain keuangan daerah dan kewenangan daerah dalam bidang keuangan dengan tanggung jawab dan fungsi Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
2. Masyarakat harus diberikan pemahaman tentang biaya layanan yang mesti dikeluarkan dan pilihan-pilihan layanan yang diberikan serta sumber-sumber yang dimilikinya. Sehingga keputusan yang dibuat dapat memberikan kebermaknaan dan kebermanfaat.
3. Harus adanya mekanisme bagi masyarakat untuk mengekspresikan pilihan-pilihannya yang menjadi pengikat bagi para politisi, sehingga memberikan gairah pada masyarakat untuk ikut berpartisipasi.
4. Harus ada sistem akuntabilitas yang terkait dengan informasi publik dan keterbukaan informasi sehingga masyarakat dapat mengawasi kinerja Pemerintah Daerah dan memberikan reaksi atas kinerjanya sehingga politisi dan aparatur daerah (eksekutif daerah) terdorong dan terpacu untuk meresponnya.
5. Instrumen desentralisasi antara lain berupa kerangka hukum dan kerangka kelembagaan, struktur tanggung jawab pemberian layanan dan sistem keuangan antar pemerintahan, dirancang untuk mendukung tujuan politis.

(*Decentralization on line*, The World Bank Group, 2001 ; 2)

“...berbicara desentralisasi atau otonomi daerah banyak hal yang harus diperhatikan dan atau dipersiapkan oleh suatu negara bila ingin berhasil”



Sejalan dengan pendapat tersebut Abdul Aziz and David D. Arnold (1996; 22) mengemukakan desentralisasi dapat dilaksanakan dengan kesuksesan di suatu negara apabila terdapat kondisi-kondisi sebagai berikut :

1. Proses desentralisasi merupakan suatu rangkaian kesatuan struktur pemerintahan suatu Bangsa dengan demikian desentralisasi tidak menimbulkannya terkotak-kotaknya suatu negara/ bangsa tetapi satu sama lain saling berhubungan.
2. Struktur Pemerintahan Daerah dari bawah ke atas yang dinamis disusunnya didasarkan pada kesukarelaan
3. Kekuasaan pengambilan keputusan di Pemerintahan Daerah sewajarnya dilakukan dengan saling membagi (sharing) antara seluruh kelas-kelas sosial dan ekonomi.
4. Rakyat dimobilisasi untuk melanjutkan perjuangannya dalam memperjuangkan hak-hak demokrasi terhadap pemerintah daerahnya

PERKEMBANGAN PEMBENTUKAN DAERAH OTONOM

10 Tahun diterapkannya kebijakan otonomi daerah semenjak tahun 1999 telah menghasilkan wajah Pemerintahan Daerah di Indonesia mengalami perubahan yang cukup signifikan. Dengan otonomi daerah, orang atau daerah seperti berlomba-lomba untuk memekarkan daerahnya sehingga dalam kurun waktu 10 tahun Daerah Otonom baru yang terbentuk berjumlah 206 terdiri atas 7 provinsi, 166 kabupaten, dan 33 kota. Lihat tabel.

Penambahan yang hampir mencapai dua kali lipat menimbulkan pertanyaan sejumlah kalangan, apa yang melatarbelakangi pembentukan daerah-daerah otonom baru. Secara perundang-undangan pembentukan daerah baru (pemekaran daerah) dilakukan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Di lapangan pembentukan daerah otonom menunjukkan adanya fenomena lain yang melatarbelakanginya antara lain:

Pertama, Kepentingan Elit Politik dan Elit Birokrasi daerah untuk mendapatkan kursi/ jabatan. Dengan pembentukan Daerah otonom baru akan menciptakan peluang bertambahnya kursi-kursi di legislatif dan bertambahnya jabatan eselon 2, 3, 4 dan 5 di Birokrasi daerah. Sehingga pembentukan Daerah baru sangat menguntungkan bagi elit Politik dan Elit Birokrasi daerah, terbuka peluang untuk mendapatkan kursi/ jabatan di Daerah yang baru tersebut.

Kedua, adanya keinginan untuk mendapatkan bantuan keuangan dari pusat ke daerah berupa dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana perimbangan lainnya dari pemerintah. Pemekaran ataupun pembentukan daerah otonom baru menjadi alat bagi daerah untuk menekan pemerintah pusat agar memberikan uang kepada daerah.

Ketiga, Pembentukan daerah otonom baru merupakan cara politik untuk memberikan ruang yang lebih besar kepada kader-kader partai

"Di lapangan pembentukan daerah otonom menunjukkan adanya fenomena lain"

Tabel.c : Perkembangan Jumlah Daerah Otonom di Indonesia dari tahun 1996 2009 (Juni)



Tahun	Jumlah Provinsi	Jumlah Kabupaten/Kota
1996	27	287
1997	27	291
1998	27	314
1999	29*	341
2000	32*	341
2001	32*	353
2002	33*	391
2003	33*	440
2004	33**	440
2005	33	440
2006	33	450
2007	33	475
2008	33	489
2009 (Januari)	33	491

Sumber : BPS, Kompas dan Depdagri, 2009

*Irian Jaya Tengah masih dihitung

**Irian Jaya Tengah sudah tidak dihitung

politik di daerah untuk berkiprah di lembaga-lembaga perwakilan (DPRD) serta lembaga-lembaga pemerintah daerah (Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah).

Keempat, Pembentukan daerah otonom baru menjadi alat kampanye yang cukup efektif untuk mendongkrak suara dalam pemilu dengan janji-janji apabila terbentuk daerah otonom baru pelayanan, pembangunan dan kesejahteraan akan semakin meningkat. Apabila ada yang tidak memberi dukungan dianggap tidak prodaerah dan tidak prorakyat.

Dengan beraneka ragamnya latar belakang tersebut baik yang bersifat positif, yaitu yang benar-benar untuk kepentingan kesejahteraan rakyat maupun yang tidak positif, yaitu yang hanya mengatasnamakan rakyat tapi sebenarnya untuk kepentingan individu atau kepentingan kelompok maka outcomes dari pembentukan daerah otonom juga beragam, ada yang berhasil meningkatkan pembangunan, pelayanan dan kesejahteraan rakyat, tapi ada juga yang justru menjadi beban bagi masyarakat dan pemerintah pusat. Karena latar belakang yang tidak positif lebih mendominasi dalam pembentukan daerah otonom baru maka banyak daerah otonom baru yang tidak berhasil meningkatkan pembangunan, pelayanan dan kesejahteraan rakyat.

“ada yang tidak memberi dukungan dianggap tidak prodaerah dan tidak prorakyat”



10 Tahun Kebijakan otonomi daerah, trend pengucuran alokasi anggaran dari pusat ke daerah terus mengalami peningkatan, hal tersebut seiring dengan urusan yang digeser ke Pemerintahan Daerah yang semakin meningkat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah sesuai dengan UU 33 Tahun 2004 Pasal 4 terdiri dari:

1. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didanai APBD.
2. Penyelenggaraan urusan Pemerintah yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi didanai APBN.
3. Penyelenggaraan urusan Pemerintah yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka Tugas Pembantuan didanai APBN.
4. Pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi dan/atau penugasan dalam rangka pelaksanaan Tugas Pembantuan dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah diikuti dengan pemberian dana.

PERKEMBANGAN PENGALOKASIAN RESOURCE KE DAERAH (ASPEK KEUANGAN)

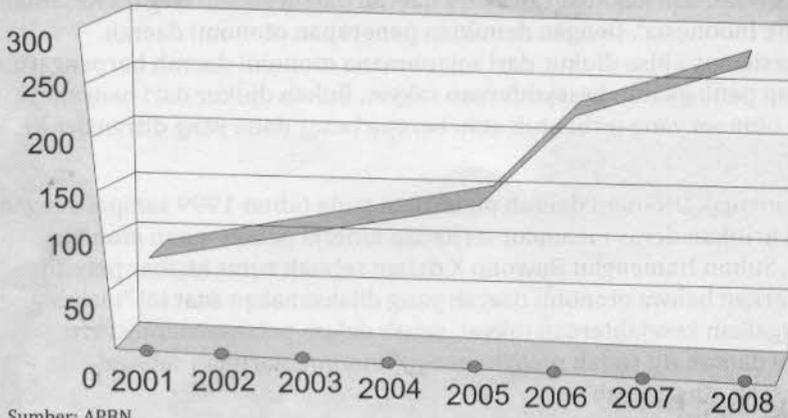
Dari pasal tersebut menunjukkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dalam rangka pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat di daerah dibiayai oleh APBD maupun dari APBN. Adapun Sumber penerimaan APBD disamping dari daerah itu sendiri berupa PAD dan pendapatan yang lainnya juga salah satunya bersumber dari Pusat yaitu dengan Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Seiring dengan kebijakan desentralisasi / otonomi daerah dimana banyak urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan daerah maka sangat wajarlah Dana pusat melalui dana perimbangan yang disalurkan Pusat ke daerah (APBD) meningkat.

Pada tahun pertama desentralisasi fiskal (APBN TA 2001) total dana yang dikucurkan ke daerah melalui dana perimbangan adalah sebesar Rp 82,40 Trilyun, meningkat cukup tajam karena dana yang diberikan pada tahun 2000 hanya sekitar Rp 32,9 Trilyun. Sementara pada tahun anggaran 2002 dana perimbangan meningkat menjadi Rp 94,53 Trilyun. Lalu pada tahun ini (2008) transfer dana perimbangan mencapai 250,34 Trilyun. Untuk gambaran lebih jelasnya lihat grafik.1 .

Adapun APBN Tahun Anggaran 2009 mencapai Rp 1.037 triliun, diantaranya dialokasikan Rp 296,9 triliun untuk Dana Perimbangan yang diantaranya untuk Dana Alokasi Umumnya (DAU) Rp 186,4 triliun, disamping dana perimbangan terdapat pula Dana Otonomi Khusus Rp 23,7 triliun, dan Dana Pendidikan Rp 207,4 triliun yang dipengunaannya untuk daerah juga.

“banyak daerah otonom baru yang tidak berhasil meningkatkan pembangunan, pelayanan dan kesejahteraan rakyat.”

Grafik.1: Trend Transfer Dana Perimbangan Pusat ke Daerah 2001-2008
(Dalam Trilyun Rupiah)



Sumber: APBN

Dengan semakin besarnya anggaran yang mengalir ke daerah maka dituntut pengelolaan anggaran yang harus lebih akuntabel. Pengelolaan anggaran yang ada saat ini masih cukup memperhatikan hal tersebut ditunjukkan dengan hasil Audit BPK yang diumumkan pada Tahun ini menunjukkan bahwa hanya 1 daerah yang mendapatkan penilaian Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Hal tersebut menunjukkan masih belum akuntabelnya pengelolaan keuangan di daerah.

Fenomena lain juga yang muncul masih terlihat masih banyaknya anggaran yang peruntukannya berduplikasi antara yang dilakukan Pusat dan Daerah karena program-program yang diluncurkan Pusat dan yang diluncurkan daerah memiliki tujuan dan sasaran yang sama. Hal tersebut menimbulkan inefisiensi penggunaan anggaran public, mending apabila anggaran tersebut dimanfaatkan secara optimal sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sehingga saling mendukung satu sama lain. Permasalahan tersebut timbul bermuara karena pembagian urusan antara Pusat dan Daerah yang penafsirannya masih berbeda.

PERKEMBANGAN

KESEJAHTERAAN RAKYAT

SEBAGAI TUJUAN UTAMA DAERAH OTONOM

Otonomi daerah merupakan sebuah sistem dan alat dalam penyelenggaraan pemerintahan guna mempercepat peningkatan pencapaian tujuan Negara yaitu meningkatkan kesejahteraan warga negaranya. Menyadari akan tujuan tersebut maka UU 32 Tahun 2004 telah mengamanatkan bahwa otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia harus "diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan,

"Pemencaraan kekuasaan tersebut memiliki konsekuensi terhadap aspek administrative maupun terhadap substansi dari kekuasaan itu sendiri!"



pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dengan demikian penerapan otonomi daerah keberhasilannya bisa diukur dari sejauhmana otonomi daerah berpengaruh terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat. Bukan diukur dari banyaknya daerah otonom yang terbentuk atau berapa besar dana yang ditransfer ke Daerah.

Semenjak Otonomi daerah digulirkan pada tahun 1999 sampai dengan saat ini kritikan deras meluncur terhadap kinerja pelaksanaan otonomi daerah, Sultan Hamengku Buwono X dalam sebuah surat khabar pernah melontarkan bahwa otonomi daerah yang dilaksanakan saat ini "malah meninggalkan kesejahteraan rakyat, sebab dalam pelaksanaannya arti otonomi daerah itu sudah menyimpang. Otonomi diartikan sebagai penguasaan atas daerah".

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) Tahun 2006 mengungkapkan otonomi daerah yang mendorong pemekaran daerah berdampak pada penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat. Menurut Hasil penelitian dari Pusat Penelitian Ekonomi LIPI, pemekaran daerah seharusnya meningkatkan kesejahteraan daerah lama dan baru. Tapi yang terjadi justru sebaliknya. "Kegiatan ekonomi menurun dan terjadi perlambatan pertumbuhan ekonomi," Hal tersebut dilakukan penelitian di delapan provinsi yang dimekarkan yakni Sumatera Selatan dan Bangka-Belitung, Jawa Barat dan Banten, Sulawesi Utara dan Gorontalo, serta Maluku dan Maluku Utara.

Bahkan Presiden dalam pidatonya mengenai Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2009 di depan Dewan Perwakilan Daerah pada 22 Agustus 2008 mengemukakan bahwa, secara nasional indikator kesejahteraan masyarakat meningkat. Tapi ada senjang lebar antardaerah. Sebanyak 18 dari 33 provinsi mengalami peningkatan jumlah warga miskin, sedangkan di 15 provinsi sisanya angka kemiskinan menurun. Korelasi antara transfer per kapita dengan persentase penduduk miskin rentang 2006-2007 hanya 0,5, bahkan mendekati 0. Artinya, peningkatan transfer dana ke daerah tidak berpengaruh langsung pada kesejahteraan rakyat. Ironisnya, kemiskinan justru menumpuk di provinsi dengan transfer dana tertinggi, seperti di Irian Jaya Barat, Papua, Maluku, Aceh, dan Gorontalo (Khudori, Tempo ; 2008)

KESIMPULAN

Dengan melihat perkembangan 10 tahun pelaksanaan kebijakan otonomi daerah/ desentralisasi di Indonesia secara empiric menunjukkan adanya perubahan-perubahan yang cukup berarti sebagai upaya mewujudkan tujuan otonomi daerah. Namun demikian sebagai suatu proses, Desentralisasi tidak selamanya dapat mencapai atau mewujudkan tujuan yang diharapkan, tapi tidak tertutup kemungkinan terjadinya penyimpangan. Dalam kenyataannya di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia, penerapan desentralisasi menghadapi

"Presiden dalam pidatonya mengemukakan bahwa, secara nasional indikator kesejahteraan masyarakat meningkat. Tapi ada senjang lebar antardaerah. Sebanyak 18 dari 33 provinsi mengalami peningkatan jumlah warga miskin"



permasalahan-permasalahan atau kendala antara lain :

1. Sebagai salah satu isu politik, penerapan desentralisasi sering mendapat tantangan dan tentangan dari pegawai-pegawai pemerintahan yang tidak ingin memberikan kewenangannya kepada daerah. (UNDP, 1998 ; 10)
2. Ketidakjelasan Tujuan, sasaran, alasan dan kerangka penerapan serta kejelasan peran dan atauran setiap level management pemerintahan dan keterhubungan antara pelaksana. (UNDP, 1998; 10)
3. Tarik menarik kewenangan dan kekuasaan pusat yang menimbulkan meruncingnya persetruan Pusat-daerah (Elfian Effendi, 2001 ; 13);
4. Apabila desentralisasi tidak dilakukan secara baik dapat menimbulkan permasalahan ketidakmerataan dan akan menimbulkan kesenjangan bagi penduduk miskin untuk mendapatkan pelayanan publik (Jennie Litvack, Juaid Ahmad dan Richard Bird, 1998; 8)

Permasalahan yang disebutkan di atas lebih banyak timbul pada dataran realitas di lapangan di negara-negara berkembang ketika menerapkan kebijakan otonomi daerah. Akhirnya Pewujudan otonomi daerah di suatu Negara dimana pun tidak bisa dilakukan secara segera ('*sim salabim*'/ '*abracadabra*') tetapi pasti membutuhkan proses yang membutuhkan waktu yang tidak sebentar sehingga desentralisasi sebagai suatu model ideal pemerintahan daerah di suatu negara membutuhkan perubahan secara bertahap dan berkelanjutan karena desentralisasi bukan hanya merubah struktur kewenangan pemerintahan tetapi juga akan mengubah aspek lain seperti : sosial, politik, ekonomi dan juga budaya aparatur pemerintah dan masyarakat. Walaupun desentralisasi pada awalnya merubah struktur kekuasaan yang ada dalam suatu negara, namun perubahan tersebut akan diikuti dengan perubahan aspek-aspek yang lain baik internal pemerintah maupun masyarakat. Dengan adanya perubahan-perubahan tersebut maka dibutuhkannya adanya skenario jangka pendek, menengah dan jangka panjang untuk melakukannya.***

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah Rozali, 2000, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta: Rajawali Pers
- Aziz Abdul & D. Arnold David, 1996, *Decentralised Governance in Asian Countries*, New Delhi : Sage Publication
- Bryant Coralie and White Louise G, 1987, *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*, Jakarta : LP3ES
- Byrne Tony, 1986, *Local Government in Britain*, London: Penguin Books
- Chaidar Al, Salahuddin Zulfikar, Sahrasad Herdi, 2000, *Federasi atau Disintegrasi*, Jakarta : Madani Press
- Cheema G. Shabbir and Rondinelli Dennis A, 1983, *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*,

"Desentralisasi tidak selamanya dapat mencapai atau mewujudkan tujuan yang diharapkan, tapi tidak tertutup kemungkinan terjadinya penyimpangan"



London : SAGE Publications

- Colin Mac. Andrews & Ichlasul Amal, 2000, *Hubungan Pusat Daerah Dalam Pembangunan*, Jakarta: Rajawali Pers
- Emrys Jones, 1996, *Towns and Cities, London : London School of Economic*
- Effendi Elfian, 2001, *Tuntutan itu masih menyala, Delapan Indikasi Kuat Otonomi Daerah terancam Gagal*, Jakarta: FE UI
- Hoessein, Bhenyamin, 1993, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Administrasi Negara pada Universitas Indonesia
- Kimbal Jonathan D. 1998, *The Transfer of Power, Decentralization in Central and Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative*, Budapest: Hungary
- Litvack Jennie, 1998, *Juaid Ahmad dan Richard Bird, Rethinking Decentralisation in Development Countries*, Washington DC: The World Bank
- Manan Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Mawhood Philipe, 1983, *Local Government in the third world the experience of tropical Africa*, New York: Jhon Wiley & Sons
- Prud'Homme Remy, 1995, *The Dangers of Decentralization*, The World Bank, Research Observer
- Putra Fadillah, 1999, *Devolusi*, Yogyakarta: Pustaka Pekerja
- Smith, B.C, 1985, *Decentralization, The Territorial Dimension of The State*, Sydney: George Allen & UNWIN
- Syafrudin Ateng, 2006, *Kapita Selekta, Hakikat Otonomi dan Desentralisasi Dalam pembangunan Daerah*, Yogyakarta : Citra Media
- Watt Peter A., 1996, *Local Government Principles and Practice*, London: Witherby & Co Ltd