

## KEKABURAN PELAKSANAAN DESENTRALISASI DI INDONESIA

Oleh : Drs. Joni Dawud, DEA

Sistem Negara Kesatuan yang terdesentralisasi di Indonesia telah dicanangkan semenjak berdirinya Republik ini, namun demikian perdebatan tersebut terus berlanjut sampai dewasa ini dan tetap menarik seperti tanpa mengenal kata akhir. Konsep desentralisasi dalam kenyataannya tetap menjadi konsep yang utopi yang sulit diwujudkan, di atas kertas kita tetap ingin mewujudkan desentralisasi, tetapi dalam pelaksanaan bukanlah desentralisasi yang diterapkan tapi sentralisasi yang digunakan.

### **Pendahuluan**

Model Pemerintahan Daerah di negara-negara berkembang atau negara yang pernah mengalami masa kolonisasi, selalu menjadi masalah yang ramai diperdebatkan. Mereka umumnya ingin meniru model pemerintahan barat terutama model pemerintahan bekas penjajahnya yang mereka anggap sebagai model ideal yang hendak diwujudkan. Akan tetapi model tersebut tidak mudah untuk diaplikasikan, sehingga dalam dataran konseptual telah dikenal dan digunakan, tetapi dalam dataran pelaksanaan masih jauh dari yang diharapkan.

Desentralisasi merupakan suatu konsep yang sangat populer dalam sistem pemerintahan daerah modern dewasa ini. Konsep tersebut menjanjikan suatu model pemerintahan yang lebih demokratis dan lebih efisien dan efektif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Ide dari konsep tersebut sangatlah menarik untuk diterapkan, kecenderungan setiap negara mengarah pada penerapan konsep desentralisasi. Namun demikian konsep tersebut tidaklah mudah untuk diterapkan dalam

suatu negara yang masih muda dan berkembang. Permasalahan sosial, budaya, politik dan ekonomi menjadi penghalang yang sangat sulit untuk dipecahkan.

Begitu juga halnya dengan Indonesia, suatu negara muda, berkembang dan sedang berubah menuju pada suatu "negara harapan" yaitu suatu negara yang kekuasaan dipegang oleh rakyat dengan kata lain negara demokrasi, menghadapi berbagai kendala dalam pelaksanaan desentralisasi. Kendala utama yang menghambat proses perubahan, dalam memperbaiki kehidupan sosial, politik dan ekonomi bangsa, tersebut antara lain masih kurangnya kedewasaan elit politik, elit birokrasi dan masyarakat.

Ide penerapan desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia muncul dalam persiapan menyongsong kemerdekaan Indonesia pada jaman kolonisasi Jepang. Para pendiri negara Indonesia menghendaki mendirikan suatu negara dimana rakyat bisa berpartisipasi dalam menjalankan pemerintahan dan memberikan otonomi pada Daerah. Alasan mereka sangatlah

simpel, rakyat pada masa kolonisasi tidak pernah memiliki hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan berpolitik. Oleh karena itu kemerdekaan merupakan sarana untuk merubah kehidupan rakyat dan mewujudkan impiannya yakni kemerdekaan dalam kehidupan kenegaraan dan kehidupan kemasyarakatan.

Pelaksanaan desentralisasi dalam kenyataannya tidaklah semudah yang dibayangkan, desentralisasi membutuhkan beberapa kondisi yang mendukung, terutama situasi dan kondisi sosial, politik dan ekonomi. Pada awal-awal kemerdekaan situasi dan kondisi tersebut tidak memungkinkan pelaksanaan, perang kemerdekaan, krisis politik dan ekonomi, dan sistem politik otoriter. Hal tersebut menjadi penghalang utama dalam penerapan konsep desentralisasi.

### **Konsep Desentralisasi dan Pemerintah Daerah**

Desentralisasi didefinisikan sebagai suatu proses administarsi dan politik dalam mereformasi pemerintahan dan hubungan antara pusat dan daerah.

1. Proses administrasi yaitu suatu proses teknik dan manajemen dalam menata pelayanan publik dengan mengadakan reformasi organisasi dan institusi birokrasi di daerah untuk mewujudkan efektifitas dan efisiensi. 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 keputusan didasarkan pada situasi dan kondisi sosial ekonomi setempat.

2. Proses Politik yaitu suatu proses untuk menegakan 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 tidak langsung dalam pengambilan keputusan, hal tersebut akan meningkatkan kualitas pengawasan masyarakat yang dilakukan wakil rakyat di lembaga legislatif.

Desentralisasi atau dapat pula digunakan Otonomi Daerah yang sekarang ini diterapkan di dunia internasional, baik di negara-negara maju maupun negara-negara berkembang berbeda satu sama lain. Perbedaan bukan lah terletak dalam dataran konsep atau pengertian tentang desentralisasi atau otonomi daerah, tetapi terletak pada pelaksanaan dari pada konsep tersebut. Kadar pelaksanaan desentralisasi atau penerapan otonomi di tiap-tiap negara berlainan, desentralisasi yang diterapkan di Perancis akan lain dengan kadar desentralisasi di Inggris walaupun konsep dasar desentralisasi tidak berbeda. Sharpe dan Hesse membedakan 3 tipe pemerintahan daerah di dasarkan pada pemberian otonomi adalah sebagai berikut :

1. **Group Franco** yaitu group dari negara-negara yang memiliki kemiripan dengan Perancis dalam pemberian otonomi kepada Pemerintah Daerah. Dalam kelompok ini Pemerintah Daerah memiliki status yang jelas secara yuridis konstitusional, keberadaan mereka diakui secara tersirat dan tersurat dalam konstitusinya.

Pemerintah Daerah memiliki otonomi yang cukup besar akan tetapi dalam menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat, Pemerintah Daerah masih tergantung pada Institusi-institusi dekonsentrasi. Negara-negara yang tergabung dalam group ini antara lain Perancis, Italia, Belgia, Spanyol, Portugal

2. **Group Anglo** yaitu group dari negara-negara yang memiliki kemiripan dengan Inggris dalam pemberian otonomi kepada Pemerintah Daerah. Dalam kelompok ini Pemerintah Daerah tidak memiliki status konstitusi yang jelas, dan Pemerintah Pusat membatasi diri terhadap Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah memiliki otonomi yang kadar otonomi yang tinggi/besar. Negara-negara yang tergolong dalam kelompok ini antara lain : Inggris, USA, Canada, Irlandia, Australia.
3. **Group Eropa Utara dan Tengah**, group dari negara-negara yang terletak di Eropa Utara dan Tengah. Pemerintah Daerah menikmati pada umumnya kewenangan dan kekuasaan tertentu. Pemerintah daerah memiliki status konstitusi dan memiliki tingkat otonomi yang sangat luas dibandingkan group-group di atas dalam hal Pembuatan Kebijakan dan Kemandirian dalam hal Keuangan. Negara-negara yang termasuk dalam kelompok ini antara lain : Norwegia, Swedia, Denmark, Austria, Jerman, Belanda, Jepang.

### ***Dimensi Desentralisasi***

Ada 3 dimensi dalam desentralisasi yang perlu mendapatkan perhatian. Dimensi tersebut merupakan suatu

kesatuan yang merupakan suatu paket. Kurang memperhatikan atau terlalu menonjolkan salah satu dimensi akan mengurangi kadar dari desentralisasi. Ketiga dimensi tersebut adalah :

#### **1. Urusan Daerah dan Urusan Nasional**

Sangatlah sulit mendefinisikan urusan nasional dan daerah tidak ada suatu teori yang memberi batasan tentang urusan daerah dan urusan nasional. Urusan bersifat dinamik yang akan mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan urusan. Penentuan urusan daerah aparatur negara urusan nasional umumnya bersifat subjektif dengan mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial, budaya, politik dan ekonomi.

Di Indonesia, penyerahan urusan tidak selalu dibarengi dengan penyerahan kewenangan dan sumber-sumber baik SDM maupun sumber daya lainnya. Yang terpenting dalam desentralisasi bukanlah pembagian urusan pusat dan daerah akan tetapi pembagian kewenangan yang jelas antara pusat dan daerah. Desentralisasi akan lebih efektif jika kita menekankan pada kewenangan dengan kata lain Penyerahan kewenangan akan memberikan nilai tambah terhadap desentralisasi daripada hanya penyerahan urusan saja. Penyerahan urusan yang tanpa dibarengi dengan penyerahan kewenangan tidak efektif, Pemerintah daerah tetap sebagai organ dekonsentrasi bukan organ desentralisasi.

Ada 3 permasalahan yang mempersulit pembagian urusan daerah dan urusan nasional adalah sebagai berikut :

### a. Ketidakjelasan secara yuridis

Didalam UUD 1945 dan UU 5 Tahun 1974, tidak menjelaskan tentang urusan dan bagaimana pembagian urusan antara Pusat dan Daerah. PP Nomor 45 Tahun 1992 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah yang dititik beratkan di Daerah Tingkat II yang memberi batasan tentang urusan yang bisa diserahkan ke Daerah yaitu Seluruh urusan dapat ditransfer kecuali :

- Urusan Keamanan dan Pertahanan
- Urusan Peradilan
- Urusan Ekonomi Moneter
- Urusan Luar Negeri
- Administrasi Umum yang bersifat Nasional
- Urusan-urusan yang lebih menguntungkan bila dilakukan Pemerintah Pusat

Kelompok urusan yang 2 terakhir masih tetap membingungkan, Pemerintah Pusat dengan alasan urusan tersebut merupakan kelompok 2 terakhir bisa mempertahankan urusan yang dianggap strategis, sehingga tetap memberikan kesan masih kabur pembagian antara urusan pusat dan daerah. Akan lebih tidak jelas lagi pembagian urusan Propinsi dan Urusan Kabupaten / Kotamadya, menurut PP Nomor 45 Tahun 1992 batasan urusan propinsi adalah:

- Urusan yang pelaksanaannya membutuhkan lintas wilayah Daerah Tingkat II
- Urusan yang kurang penting bagi kemajuan dan pembangunan Daerah.

- Urusan yang lebih efektif dipegang Propinsi.

Pembagian tersebut memperlihatkan ketidak jelasan dan menimbulkan persaingan antara Daerah Tingkat II dan Daerah Tingkat I.

### b. Ketidakjelasan secara historis

Secara historis, pembagian urusan nasional dan urusan daerah tidak jelas. Tradisi pembagian urusan baik pada jaman penjajahan maupun pada masa kemerdekaan tidak jelas. Pembagian urusan selalu mengalami pasang surut, urusan bisa diserahkan tapi bisa ditarik kembali seperti Urusan pertambangan ketika pertambangan tidak menguntungkan urusan tersebut diserahkan pada Daerah, namun pada saat ini urusan pertambangan menjadi urusan yang sangat menguntungkan pemerintah menarik kembali urusan tersebut.

### c. Ketidakjelasan secara politik

Pembagian urusan nasional dan urusan lokal sangat tergantung pada orientasi system politik yang dianut. Perubahan sistem politik telah merubah orientasi dan pemahaman terhadap pembagian urusan nasional dan lokal. Pada masa sistem politik "parlementaris" diterapkan, pemahamannya lain dengan pada masa sistem otoriter.

## 2. Demokrasi Lokal

Desentralisasi mempunyai banyak hubungannya dengan demokrasi lokal, desentralisasi dapat

didefinisikan sebagai instrumen untuk mewujudkan demokrasi di Daerah. Di negara yang telah maju "demokratis" penerapan desentralisasi bertujuan utama untuk mewujudkan demokrasi di daerah.

Konsep desentralisasi dan demokrasi lokal merupakan konsep yang berdekatan dan saling mempengaruhi. Untuk mewujudkan demokrasi membutuhkan pelaksanaan desentralisasi. Pendapat lain mengemukakan bahwa salah satu kriteria daripada desentralisasi adalah Pemilu jadi dengan demikian desentralisasi pada hakikatnya adalah demokrasi.

Demokrasi lokal menjadi efektif bila mendasarkan diri pada desentralisasi politik dan yuridis yakni lembaga wakil rakyat memiliki kewenangan yang besar tanpa intervensi dari kekuasaan pusat kecuali kontrol legalitas melalui lembaga peradilan. Lembaga perwakilan rakyat Daerah dipilih secara langsung dan lembaga eksekutif bisa dipilih secara tidak langsung.

UUD 1945 ingin menerapkan desentralisasi untuk mewujudkan demokrasi lokal akan tetapi dalam UU 5 Tahun 1974, konsep desentralisasinya tidak mencerminkan keinginan untuk mewujudkan demokrasi, desentralisasi hanya dilihat hanya sebagai sebagian proses administratif saja. Dapat kita pahami melihat situasi pada saat itu Demokrasi di Indonesia hanyalah simbol dan slogan politis yang pada kenyataannya hanyalah praktek demokrasi-demokrasi.

### 3. Kemandirian administrasi

Kemandirian dalam administrasi adalah sebagai konsekuensi

desentralisasi. Kriteria Desentralisasi tentu saja adalah kemandirian dari aparatur daerah, yang tercermin dari pelaksanaan kekuasaan yang dilakukan oleh personal administrasi yang secara yuridis otonom. Kebebasan dalam beradministrasi adalah kemandirian dalam melakukan tindakan administratif dari aparatur daerah. Bisa juga diartikan bahwa Kebebasan administrasi dari Pemerintah daerah yakni seperti kebebasan dalam mengambil keputusan administratif.

Kebebasan administrasi merupakan refleksi dari kemandirian terhadap kekuasaan pusat, untuk itu aparatur daerah harus menikmati otonomi yang nyata dan pelaksanaan dari fungsi-fungsinya. Kebebasan fungsional menjanjikan suatu kemandirian pengadministrasian urusan daerah. Kemandirian administrasi meliputi kebebasan yuridis, keuangan dan teknik. Kebebasan yuridis yaitu yang berkaitan dengan formalitas dalam kebebasan keuangan dan kebebasan teknis dalam bertindak.

#### a. Pengawasan Administrasi dan Teknis

Desentralisasi yang merupakan politik di negara kesatuan yang memberikan otonomi pada Pemerintah Daerah untuk mengatur Daerahnya, namun demikian kebebasan yang yang diberikan tidak secara menyeluruh yaitu tidak menciptakan kebebasan tanpa batas, dengan demikian tidak ada desentralisasi yang tanpa batas walaupun aparatur daerah memiliki kewenangan diskresi atau otoritas administrasi daerah

memiliki kekuasaan mengambil keputusan dengan keinginan sendiri dan secara bebas. Walaupun demikian kekuasaan pusat memiliki hak dalam bidang-bidang tertentu untuk turut campur dalam pemerintahan daerah. Turut campur pemerintah pusat tercermin dalam pengawasan keuangan, administratif dan teknik. Namun pengawasan-pengawasan yang dilakukan tersebut tidak membatasi kebebasan Pemerintah Daerah. Turut campurnya pemerintah dimaksudkan untuk menjaga kepentingan nasional dan kesatuan nasional.

UU Nomor 5 Tahun 1974 dan kenyataannya, pemerintah pusat terlalu mengawasi pemerintah Daerah. Suatu kenyataan yang kontradiktif disatu pihak pemerintah ingin mewujudkan desentralisasi di lain pihak pemerintah membuat banyak sekali pengawasan administratif, keuangan dan teknik. Pemerintah pusat meragukan pemerintah daerah tidak bisa menjalankan urusan yang telah dilimpahkan. Pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat meliputi :

1. Pengawasan terhadap kebijakan daerah yakni Peraturan Daerah harus mendapat persetujuan dari pemerintah Pusat.
2. Pengawasan administratif dan teknik, yang sering dikamuflekan dengan istilah Pembinaan teknis yang dilakukan Departemen teknis dan Pembinaan umum yang

dilakukan Departemen dalam Negeri lebih cenderung merupakan pengawasan.

### 3. Pengawasan Keuangan

Pemerintah pusat mengawasi jalannya penggunaan keuangan yang dilakukan pemerintah daerah, salah satunya karena sebagian besar keuangan daerah dipasok dari pusat. Untuk mengamankan penggunaan dana yang diberikan ke Daerah maka pemerintah mengawasainya.

### 4. Pengawasan yang dilakukan Peradilan Tata Usaha Negara

Pengadilan secara pasif melakukan pengawasan terhadap keputusan yang dibuat pemerintah daerah. Pengadilan menunggu pengaduan untuk menguji sah atau tidaknya keputusan yang telah diambil pemerintah daerah.

#### b. Kemandirian Keuangan

Setiap pelimpahan urusan dan kewenangan ke Pemerintah Daerah harus dibarengi dengan pelimpahan sarana keuangan dan personil agar Pemerintah Daerah dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Sumber daya keuangan merupakan salah satu hal yang penting walaupun bukan yang utama dalam mewujudkan otonomi yang benar-benar terhadap Daerah. Daerah tidak hanya menggantungkan bantuan dari Pusat dalam menjalankan programnya. Dengan semakin besarnya kemampuan daerah dalam membiayai sendiri akan mengurangi ketergantungan pada

