



## PENDAHULUAN

Sejak keruntuhan rezim Orde Baru yang berkuasa selama 32 tahun di Indonesia pada tahun 1998 tidak hanya merubah struktur kekuasaan di level pusat, namun juga merubah desain sistem politik di Indonesia. Orde Baru yang memegang teguh sistem otoritarian yang tersentralistik kemudian berubah menjadi sistem politik yang lebih demokratis dan kemudian menerapkan sistem desentralisasi kekuasaan pusat dan daerah. Dalam tulisan ini bermaksud untuk menjelaskan politik desentralisasi di Indonesia. Berbagai studi dan riset ilmiah yang telah dihasilkan, maupun informasi media menjadi sumber rujukan utama untuk menjelaskan bagaimana masa depan desentralisasi Indonesia.

Dalam seminar yang diselenggarakan oleh LIPI *"8th Year Decentralization and Regional Autonomy"* di Jakarta pada tanggal 29 April 2010, terdapat beberapa poin penting tentang realita desentralisasi Indonesia. Pertama, desentralisasi cenderung menciptakan distribusi peluang korupsi; kedua, bahwa Indonesia sebagai negara kesatuan tidak hanya harus dibaca sebagai sebuah proposal untuk bersatunya Indonesia, tetapi juga dipahami sebagai niat baik untuk mengembalikan dominasi

pemerintah pusat; ketiga, kebijakan moratorium untuk pemekaran daerah tidak konsisten dan cenderung menjadi *"politics as usual"*; terakhir, bahwa ide utama di balik kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan demokratisasi di tingkat lokal, namun rupanya tidak sesuai dengan kenyataan yang terjadi. (Solikhin, 2017)

Hal ini mengindikasikan bahwa sejak jatuhnya rezim Orde Baru dengan desain pemerintahan sentralisasi, harapan yang begitu besar terhadap desentralisasi belum menunjukkan bukti nyata. Produk reformasi dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang kemudian digantikan oleh UU No. 32 tahun 2004 hanya menuai berbagai masalah. Diantaranya, upaya UU No. 32 tahun 2004 untuk mengembalikan akuntabilitas vertikal tidak berhasil terwujud, akuntabilitas horizontal antara legislatif dan eksekutif di tingkat kabupaten, bahkan menjadi lumpuh (Buehler, 2009: 102). Singkatnya, desain kebijakan yang seharusnya mampu mensejahterakan rakyat di daerah, ternyata banyak mengalami penyimpangan-penyimpangan dalam kurun dua dekade pasca-reformasi.



memperoleh informasi yang lebih baik tentang kondisi lokal atau regional, untuk merencanakan program lokal yang lebih responsif dan bereaksi lebih cepat terhadap masalah. Secara teori, desentralisasi harus memungkinkan program pemerintah akan selesai lebih cepat, dengan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah lokal dalam pengambilan keputusan, sehingga memungkinkan mereka untuk memotong prosedur lamban yang sering dikaitkan dengan administrasi sentralistik (Sholikin, 2018).

Selain itu, menurut Rondinelli dan Cheema (dalam Seymour & Turner, 2002: 34), desentralisasi dapat menjadi rute yang positif bagi negara-negara berkembang. Desentralisasi juga memungkinkan untuk representasi yang lebih besar dari kelompok-kelompok politik, agama, etnis, dan suku yang berbeda dalam proses pengambilan keputusan. Sehingga dapat menyebabkan pemerataan alokasi sumber daya dan pendanaan pemerintah. Desentralisasi juga dapat meningkatkan stabilitas politik dan persatuan nasional dengan memungkinkan populasi yang berbeda untuk mengambil bagian lebih leluasa dalam pengambilan keputusan, sehingga

meningkatkan “saham” dalam sistem politik.

Seymour dan Turner (2002: 34-35) merangkum realita tersebut dari berbagai hasil studi beberapa ilmuan di berbagai negara. Kebijakan desentralisasi yang dijalankan karena beberapa politisi negara meyakini penurunan kekuatan jangka pendek mereka bisa meningkatkan popularitas jangka panjang mereka. Kedua, mereka terpaksa untuk melakukannya, seperti yang terjadi di Brazil di mana, pada tahun 1980, gubernur yang mengontrol jalur karir politisi nasional, menggunakan pengaruhnya, menuntut agar pemerintah menjadi lebih terdesentralisasi. Selain itu, keputusan untuk mendesentralisasikan terkait dengan berbagai macam bentuk tekanan, termasuk tekanan dari pemberi pinjaman internasional, seperti Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF). Kedua lembaga tersebut sangat mendukung upaya desentralisasi, dan percaya hal itu menjadi bagian sentral dari proses demokratisasi dan berguna dalam memfasilitasi ekonomi pasar kapitalis gaya Barat. Tekanan dari dalam negeri juga berasal dari berbagai pelaku dan pemangku kepentingan yang berbeda. Misalnya, perubahan rezim,



*disclaimer.* Menurut BPK permasalahan pokok adalah rendahnya disiplin anggaran, daya serap rendah, rendahnya pertanggungjawaban atas kegiatan, penyimpangan atas pengelolaan pendapatan dan belanja daerah dan rendahnya akuntabilitas pertanggungjawaban keuangan (BPK, 2010). Data *Indonesia Corruption Watch* (ICW) menunjukkan bahwa keuangan daerah penyumbang kerugian keuangan negara akibat korupsi yang terjadi dalam semester pertama tahun 2010 (ICW, 2010). Dari laporan ICW tersebut ternyata oknum di parlemen (DPRD) dan kepala daerah masih rangking tertinggi melakukan tindakan yang terkait dengan korupsi di pemda.

Selain itu, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah seperti dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, UU No. 29 /2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah belum meningkatkan kekuatan fiskal (*fiscal power*) bagi pemerintah kabupaten dan kota, hal ini menyebabkan pemerintah daerah masih tergantung dana perimbangan dari pemerintah pusat. Pemerintah pusat masih mempertahankan pajak-pajak gemuk seperti pajak pendapatan, pajak

nilai tambah dan pajak cukai. Dengan kata lain, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah belum dapat mengurangi ketidakseimbangan fiskal secara vertikal (*vertical fiscal imbalances*). Selain itu, sistem kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang *uniform* atau simetris (*symmetrical decentralization*) di Indonesia juga telah menyebabkan ketidakseimbangan fiskal secara horizontal (*horizontal fiscal imbalances*), terutama Indonesia bagian barat dan timur, Jawa dan luar Jawa, kota dan pedesaan (Jaya, 2000).

Secara lebih makro, demokrasi, kesejahteraan dan sistem pelayanan yang lebih baik, gagal dipenuhi daerah-daerah. Sebagian daerah justru dihindangi sejumlah patologi yang kronis. Sejumlah riset terkini mengungkapkan secara gamblang bahwa terus bertahan dan meluasnya fenomena patologis pengelolaan pemerintahan di daerah-daerah di era otonomi ini. Robison dan Hadiz (2003) misalnya, menyimpulkan bahwa desentralisasi telah menjadi lahan kekuasaan baru bagi praktek-praktek politik kotor dan premanisme politik yang sudah mengakar sejak lama. Sebuah fenomena anti-demokrasi yang sudah diidentifikasi oleh para penulis dalam buku yang diedit

oleh Aspinall dan Faley (2002) yang mengungkapkan bahwa, sekalipun para politisi dan birokrat lokal yang sedang berkuasa harus melakukan berbagai penyesuaian yang radikal dalam era desentralisasi, dalam kenyataannya merekalah yang paling diuntungkan.

Salah satu hal yang perlu dikritisi dari pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004 yang banyak kalangan dinilai bernuansa resentralisasi adalah apa yang disebut dengan *urusan*, bukan *kewenangan*. Urusan daerah yang tercantum dalam undang-undang tersebut meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan pemerintah yang terkait dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar. Sedangkan urusan pemerintah yang bersifat pilihan, terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Model pembagian kewenangan menurut UU No. 32 Tahun 2004, menempatkan kabupaten/kota dan propinsi hanya sebagai unit-unit pelayanan publik. Selain itu Undang-undang ini juga masih mempergunakan pola-pola lama dengan pendekatan sektoral dan administratif. Sehingga devolusi kekuasaan dari pusat ke daerah

dalam UU No 32 Tahun 2004 tersebut sangat lemah. Ini merupakan sebuah kemunduran dalam perjalanan menuju pembentukan sebuah *local autonomy and local community autonomy* yang demokratis, mandiri dan sejahtera dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain itu, dalam pelaksanaan sehari-hari, sistem, prosedur, kebiasaan yang sekian lama tertanam dan terbentuk dalam birokrasi tidak serta merta dapat diubah. Daya resistensi yang begitu tinggi, terutama dari elit-elit birokrasi yang telah menikmati keuntungan-keuntungan dari sistem yang telah ada, menjadikannya ingin tetap mempertahankan kekuasaan tersentralisasi ditangan pemimpin tertinggi organisasi. Ini disebabkan karena birokrasi ditempatkan sebagai organisasi yang tertutup dan elitis sehingga tidak semua orang bisa mengaksesnya. Walaupun mencoba memasukinya, akan dihadapi oleh serangkaian prosedur yang mengada-ada. Di banyak daerah sebagaimana diargumentasikan Pradjna. R. (2002), mereka telah mereorganisasi ekonomi politiknya melampaui batas-batas regulasi formal dan memanfaatkan berbagai 'kelemahan' aturan untuk meningkatkan kekuasaannya.

Perkembangan lebih akhir menunjukkan, proses bertahannya kekuatan-kekuatan lama mengalami pergeseran dramatis. Kelompok oligarkis yang dibangun semasa Orde Baru berhasil mereorganisasi diri tidak semata-mata dengan mengandalkan cara-cara yang kotor seperti politik uang, premanisme, manipulasi dan pemanfaatan jaringan intelejen dan tentara, juga tidak semata-mata mampu mengkonsolidasi diri dalam suasana demokratis, tapi juga dengan menggunakan mekanisme demokratis. Hal ini dipertegas oleh studi Hidayat (2007). Hidayat menggunakan studi kasus pemilihan kepala daerah langsung untuk membongkar meluasnya fenomena corak negara lokal yang digambarkannya sebagai *shadow state* yang dikombinasikan dengan bekerjanya corak ekonomi informal.

#### **DESENTRALISASI ASIMETRIS, ALTERNATIF BAGI MASA DEPAN PEMBAGIAN KEWENANGAN DI INDONESIA**

Djojokusanto dkk secara umum memaknai desentralisasi dalam makna uniformitasnya, desentralisasi di pahami sebagai paradigma tunggal yang menuntun keseluruhan logika rancangan kebijakan desentralisasi. Paradigma

uniformitas menafikan fakta keragaman yang melekat dalam daerah-daerah dan sekaligus menafikan kepentingan nasional dalam kerangka desentralisasi, seperti kepentingan untuk menjaga keutuhan negara atau meningkatkan derajat *competitiveness* suatu bangsa. Yang tampak kemudian, ide penyebaran kekuasaan lewat disentralisasi dilaksanakan secara seragam untuk semua daerah tanpa mempertimbangkan perbedaan-perbedaan fundamental antar berbagai daerah, dan tanpa mempertimbangkan keunikan atau kekhususan yang dimiliki daerah-daerah, dan tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional di masing-masing daerah.

Kondisi setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda-beda satu sama lain yang dalam derajat tertentu tidak bisa digeneralisasi sehingga hal tersebut berdampak terhadap format Desentralisasi yang dibangun suatu negara. Format desentralisasi yang terlalu mengeneralisasikan (Desentralisasi Homogen (Simetris)) sering menjadi pilihan suatu negara dalam menjalankan manajemen pemerintahan daerahnya karena mempermudah kontrol pemerintah pusat terhadap daerah, akan tetapi





desentralisasi yang simetris (seragam), hal tersebut timbul mungkin disebabkan pemerintah tidak memiliki desain desentralisasi asimetris untuk diterapkan di daerah. Kalaupun desain itu ada, lebih disebabkan oleh tuntutan dari daerah tertentu akibat munculnya berbagai permasalahan dan ancaman disintegrasi. Kebijakan otonomi khusus yang sekarang diterapkan yaitu Otonomi khusus untuk Papua berdasarkan UU 21 Tahun 2001, Otonomi Khusus untuk Aceh berdasarkan UU 18 Tahun 2001, DKI Jakarta berdasarkan UU 29 Tahun 2007 serta keistimewaan Daerah Istimewa Jogjakarta walaupun sampai saat ini keistimewaannya masih sedang dibahas kembali dalam RUU Daerah Istimewa Jogjakarta. Kebijakan-kebijakan tersebut menandakan sebenarnya sangatlah dimungkinkan Desentralisasi asimetris diterapkan di Indonesia, bukan hanya untuk daerah-daerah tertentu tapi untuk Daerah yang lainnya juga.

Tuntutan dan kebutuhan desentralisasi asimetris cenderung akan semakin menguat pada masa-masa yang akan datang. Daerah semakin merasa bahwa kekhasan yang dimikinya membutuhkan perlakuan yang berbeda terhadap daerah yang lain. Saat ini kebutuhan Desentralisasi asimetris

muncul walau masih menjadi wacana sekelompok masyarakat di daerah yang bersangkutan, salah satu yang santer diwacanakan yaitu Bali. Sebagian Masyarakat Bali mengharapkan Daerah Bali (Provinsi dan atau Kabupaten/Kota) diberikan kekhususan dalam melaksanakan urusan Kepariwisata dan masalah keagamaan. Tuntutan seperti hal tersebut tidak tertutup kemungkinan akan terus bergulir dengan semakin membesar (Snow ball). (Solikhin, 2016)

Desentralisasi Asimetris memiliki bentuk atau model yang beragam dalam memperlakukan daerah, biasanya penerapan keberagaman tersebut didasarkan pada berbagai pertimbangan, baik aspek politis, ekonomi, manajemen pemerintahan, sejarah, dan lain-lain. Perbedaan perlakuan dilakukan karena Daerah memiliki keberagaman apalagi seperti di Indonesia yang sangat beragam yang akan tidak efektif kalau disikapi dengan kebijakan yang simetris (homogen). Desentralisasi asimetris hakikatnya menjadi dasar pemikiran lahirnya konsep otonomi daerah, daerah memiliki kemandirian untuk mengelola daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan situasi kondisi di daerah yang bersangkutan.

Desentralisasi saat ini pada dasarnya terkait dengan aspek politik dan administrasi, di mana pemerintah pusat telah menyerahkan wewenang lebih kepada pemerintah daerah dan provinsi, namun masih enggan melepaskan aset negara ke tingkat yang lebih rendah dari pemerintah, terutama perusahaan milik negara, dengan alasan bahwa sebagian besar pemerintah daerah tidak mampu untuk mengelola, karena kurangnya kapasitas. Kehadiran UU desentralisasi merupakan hasrat untuk memenuhi spirit reformasi hubungan pusat dan daerah. Namun pada realitanya berbagai polemik telah terjadi. Hal ini memicu para *policy maker* untuk mengambil kesimpulan lain yang barangkali mungkin akan menghilangkan substansi demokrasi. Realita implementasi seperti yang telah diuraikan sebelumnya, mengajak kita untuk berpikir dan mengevaluasi kembali, tawaran dan strategi terbaik yang akan dijalankan.

Evaluasi yang dilakukan oleh Jurusan Politik dan Pemerintahan (JPP) Fisipol UGM, sebagaimana ditulis oleh Cornelis Lay (2013) atas berbagai usulan perubahan UU 32/2004, mengatakan bahwa mayoritas gagasan penyelesaian yang ditawarkan, terjebak pada

argumentasi yang melebih-lebihkan sentralitas dari persoalan teknokratik, mengabaikan akar masalah yang justru terletak pada cara pandang kita sebagai bangsa dalam melihat desentralisasi. Kebanyakan usulan melihat persoalan di sekitar desentralisasi dan otonomi daerah sebagai akibat logis dari kegagalan teknokratik; dan karenanya, pemecahan yang ditawarkan juga bergerak ke arah tersebut. Menurut Lay, usulan mengenai pengembalian kewenangan DPR Provinsi sebagai institusi untuk menghasilkan gubernur (sama dengan UU 22/1999); gagasan “pembirokratan wakil gubernur”; usulan untuk memberikan “perlindungan legal bagi prakarsa inovatif kepala daerah” yang konon merupakan penjelas penting dari banyaknya kepala daerah yang terjerat kasus korupsi; dan masih banyak lainnya, merupakan paradigma iniformitas. Paradigma uniformitas menafikan fakta keragaman yang melekat dalam daerah-daerah dan sekaligus menafikan kepentingan nasional dalam kerangka desentralisasi, seperti kepentingan untuk menjaga keutuhan negara atau meningkatkan derajat *competitiveness* suatu bangsa (Lay, 2013: 3).

## SIMPULAN

Setelah mendiskusikan secara panjang lebar tentang politik desentralisasi di Indonesia pada sub-bab diatas, maka kita mendapatkan kesimpulan bahwa sejak diberlakukannya UU no.32/2004 ternyata Negara kita masih belum menemukan format pengaturan yang benar-benar bisa diterapkan dan diterima dengan baik oleh semua kalangan mengingat masih banyaknya kendala-kendala yang masih harus diperhatikan demi terciptanya iklim politik yang baik.

Perjalanan otonomi daerah (desentralisasi) pasca jatuhnya rezim Orde Baru 1998 di Indonesia, masih menyimpan banyak permasalahan yang harus diselesaikan. Permasalahan tersebut mulai dari pelaksanaan Pilkada yang melahirkan adanya konflik daerah-daerah di Indonesia. Pelaksanaan pemerintahan daerah juga telah menciptakan dinasti-dinasti, memunculkan raja-raja kecil sebagai penguasa di daerah. Permasalahan semakin pelik ketika juga bermunculannya *predatory state* di daerah dalam hal ini munculnya orang-orang kuat lokal daerah (*local strongmen*), dimana mereka berkolaborasi dengan relasi bisnis dan kekuasaan. Selain itu

adanya desentralisasi berakibat lahirnya korupsi di daerah

### Referensi

- Crook, R. &J. Manor (1998). *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Diprose, R. &U. Ukiwo (2008). *Decentralisation and Conflict Management in Indonesia and Nigeria*. Crise Working Paper No. 49. Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Hadiz, V. R. (2005). *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*. Jakarta: LP3S.
- Hidayat, S. (2007). "Shadow State? Bisnis dan Politik di Provinsi Banten" dalam H. S. Nordholt & G. van Klinken (eds) *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: KITLV-Yayasan Obor Indonesia.
- Jaya, W. K. (2010). Kebijakan Desentralisasi di Indonesia dalam Perspektif Teori Ekonomi Kelembagaan. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Ekonomi Universitas Gadjah Mada.

