

# PEMBAGIAN KEWENANGAN DALAM PELAYANAN PUBLIK ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH

Erwan Agus Purwanto

## ABSTRACT

*The implementation of new laws on local autonomy in Indonesia has arisen new hopes for democracy an better services at the local level. However, these now hopes have not materialized as yer due to various barriers. The local stakeholders are not well prepared with the increasing discretionary powers. They tended to abuse their powers and neglected public interests, which resulted in loss qualified public services. Things are more complicated as central government officials have not ready to share authorities with their local counterparts. Local government budgets are still depended on subsidies from the central government. It is difficult for the local government to carry out autonomous and effiecient public services long as the financial issues are not resolved.*

**Keywords:** local autonomy, central-local power sharing, pubic services.

## PENGANTAR

Implementasi Undang-Undang (UU) 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah (yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32/2004) merupakan buah manis reformasi yang patut dirayakan bersama; mengingat betapa panjang perjuangan untuk dapat melahirkan UU yang memiliki semangat reformasi yang kelahirannya sudah ditunggu puluhan tahun oleh masyarakat di daerah. Sebelum kelahiran UU tersebut, selama lebih dari tiga puluh tahun masyarakat di daerah harus menghadapi kenyataan bahwa segala hal yang berhubungan dengan nasib mereka selalu ditentukan oleh pemerintah pusat dengan menggunakan instrumen UU No. 5 tahun 1974.

Jika dilihat secara lebih seksama, UU No.5 tahun 1974 sendiri sebenarnya telah memiliki semangat untuk memberikan kewenangan yang besar kepada daerah tingkat II (kabupaten/kota madya), sebagaimana diatur di dalam pasal 11 ayat 1 UU No.5 tahun 1974 tersebut. Namun demikian, tekad tadi ternyata tidak dapat dilaksanakan dengan baik karena dalam banyak hal semangat berotonomi tersebut masih terbelenggu oleh kuatnya pengaruh paham sentralisme yang dianut di dalam

undang-undang tersebut. Rasyid (2005) mengidentifikasi berbagai persoalan yang menghambat terwujudnya praktik otonomi daerah yang diatur dengan UU No. 5 tahun 1974 tersebut, yaitu: (i) sistem pemilihan kepala daerah yang tidak demokratis karena kuatnya campur tangan pemerintah pusat; (ii) para pejabat di daerah (bupati/walikota) lebih suka memosisikan diri mereka sebagai wakil pemerintah pusat di daerah sehingga akuntabilitas pemerintahan lebih banyak bersifat vertikal daripada horisontal kepada DPRD dan masyarakat; (iii) proses pengambilan kebijakan bersifat sentralistik sehingga tidak memberi peluang bagi terakomodasinya aspirasi masyarakat di daerah.

Berangkat dari kenyataan pahit tersebut maka lahirnya UU otonomi daerah yang baru, yaitu UU No. 22 tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 diharapkan dapat memperbaiki dampak negatif yang muncul akibat implementasi UU No. 5 tahun 1974 tersebut. Upaya tadi dilakukan dengan memberikan berbagai kewenangan yang selama ini seharusnya menjadi milik pemerintah daerah. Kewenangan-kewenangan apa saja yang mesti dipulihkan agar daerah dapat mengurus sendiri rumah tangganya dengan baik? Menurut para penggagas lahirnya UU No. 22 tahun 1999 pemulihan kewenangan tersebut menyangkut tiga hal pokok, yaitu: kewenangan yang berhubungan dengan aspek politik, ekonomi dan sosial budaya (Rasyid, 2005: 9). Tiga hal pokok tersebut menjadi landasan penting dalam usaha memulihkan kembali kewenangan daerah karena batu sandungan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang dialami selama ini, sebagaimana disinyalir oleh para ahli, misalnya, Mackie (1994) adalah menyangkut ketidakadilan dalam distribusi sumberdaya politik dan ekonomi antara pemerintah pusat dengan daerah.

Dari aspek politik, otonomi daerah mesti dipandang sebagai upaya untuk membangun praktek politik yang demokratis di daerah dengan mendorong mekanisme pemilihan kepala daerah secara demokratis, memperkuat posisi DPRD dan membuka peluang partisipasi masyarakat dalam proses perumusan berbagai kebijakan di daerah. Dari aspek ekonomi, otonomi daerah diharapkan akan memberi ruang gerak yang lebih leluasa untuk mengoptimalkan pengelolaan sumber daya ekonomi yang ada di daerah. Upaya ini dapat dilakukan dengan menciptakan iklim investasi yang lebih kondusif di daerah dengan penyediaan infrastruktur dan jaminan kepastian hukum yang lebih baik. Di bidang sosial dan budaya, otonomi daerah akan memberi peluang bagi berkembangnya *local wisdom* yang selama pemerintahan Orde Baru terkikis akibat politik penyeragaman (*uniformity*) yang dipaksakan berlakunya oleh pemerintah pusat.

Sinergi dari tiga pilar utama penyangga pelaksanaan otonomi daerah tersebut diidamkan akan mampu merealisasikan terwujudnya *good governance* di daerah; di mana berbagai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah dirumuskan secara bersama-sama antara eksekutif, legislatif, sektor swasta dan masyarakat secara

transparan dengan dijiwai oleh semangat kekeluargaan yang berlandaskan pada budaya setempat. Melalui proses yang demikian diidealkan akan lahir kebijakan-kebijakan yang aspiratif; yaitu kebijakan-kebijakan yang mencerminkan kehendak masyarakat banyak serta yang memiliki empati terhadap kelompok-kelompok miskin dan kurang beruntung, bukan kebijakan-kebijakan yang bias kepada kepentingan elit dan merugikan masyarakat.

Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah apakah implementasi undang-undang otonomi daerah di era reformasi saat ini mampu mewujudkan hal-hal yang diidealkan tersebut? Jika tidak kenapa? Tulisan ini akan mencoba mengeksplorasi berbagai problematika implementasi undang-undang otonomi daerah dan solusi yang bisa diajukan untuk memecahkan problematika tersebut.

## **PERSOALAN-PERSOALAN YANG MUNCUL DALAM IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG OTONOMI DAERAH**

Meskipun Undang-Undang Otonomi Daerah sudah diimplementasikan selama lebih kurang enam tahun, namun demikian, gambaran ideal sebagaimana di paparkan di depan nampaknya tidak mudah untuk segera dapat diwujudkan. Bahkan pada tahap-tahap awal implementasi UU No. 22 tahun 1999 telah banyak memunculkan kontroversi yang membuat pelaksanaan undang-undang tersebut jauh dari kata efektif. Rasyid (2005:15-16), misalnya, mencatat ada beberapa isu yang selama ini dianggap sebagai batu sandungan implementasi undang-undang otonomi daerah, misalnya: (i) otonomi dianggap menggerogoti integrasi nasional dengan menguatnya sentimen kedaerahan; (ii) otonomi juga dicurigai telah mendorong munculnya semangat primordialisme dengan munculnya isu putra daerah; (iii) otonomi juga menimbulkan persoalan dalam pengelolaan berbagai sumber daya yang ada di daerah, misalnya pengkavlingan laut dan sungai dan yang terakhir (iv) otonomi juga menyebabkan menguatnya ego pemerintah daerah yang seolah-olah tidak mau tunduk kepada pemerintah yang lebih tinggi, dalam hal ini pemerintah provinsi dan pusat.

Selain berbagai persoalan yang disebut Rasyid di atas, beberapa pengamat, misalnya, Rauf (2005) juga mengatakan bahwa implementasi undang-undang otonomi daerah menimbulkan persoalan karena: lemahnya kemampuan daerah dalam menegakan hukum sebagai ekses penggunaan kebebasan berekspresi yang berlebihan sejak kran penyumbat penggunaan kebebasan berekspresi tersebut mulai dibuka lebar-lebar sejak undang-undang otonomi daerah diimplementasikan, meningkatnya praktik *money politics* di daerah sebagai dampak negatif atas menguatnya otoritas yang diberikan kepada DPRD dan menguatnya konflik horisontal antar daerah karena perbutan sumber daya alam.

Beberapa pakar yang berpandangan optimis melihat penyimpangan-penyimpangan sebagaimana disinyalir oleh para ahli di dalam implementasi undang-undang otonomi daerah tersebut di atas lebih sebagai ketakutan yang berlebihan dari pemerintah pusat dan provinsi, yang selama ini terbiasa memiliki kewenangan yang sangat besar, akan tergerus dengan diimplementasikannya undang-undang otonomi daerah. Sentimen kehilangan kewenangan tersebut menjadi makin terasa karena pada sisi yang lain daerah juga sedang dilanda *euphoria* kebebasan sehingga mereka cenderung menggunakan kebebasan dan kewenangan yang diberikan melalui otonomi tersebut secara berlebihan.

Terlepas dari pandangan intelektual yang optimis dan pesimis, jika diamati secara hati-hati implementasi undang-undang otonomi daerah memang telah membawa beberapa ekses yang menyebabkan inefektivitas bagi jalannya roda pemerintahan di daerah untuk mencapai tujuan utama dilaksanakannya otonomi, yaitu: mensejahterakan kehidupan masyarakat di daerah. Ekses implementasi yang dapat menimbulkan dampak kegagalan usaha pencapaian tujuan otonomi daerah adalah menyangkut pemahaman yang sempit para stakeholder di daerah yang melihat ukuran keberhasilan implementasi undang-undang otonomi daerah hanya sebatas sebagai peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pemahaman yang sempit tadi telah mendorong munculnya banyak peraturan daerah (Perda) yang dibuat semata-mata dengan tujuan untuk menggenjot retribusi dan pajak daerah. Sebagai akibatnya, jauh dari harapan yang ingin dicapai, setelah era otonomi daerah jumlah investor yang masuk ke daerah tidak makin bertambah namun justru makin merosot. Yang lebih memprihatinkan lagi, berbagai perda retribusi yang memberatkan tersebut justru banyak yang diarahkan kepada para pengusaha kecil dan menengah yang mestinya perlu dibantu agar makin berkembang setelah otonomi daerah.

Selain banyaknya perda yang memberatkan, penyimpangan serius dalam implementasi undang-undang otonomi daerah adalah terjadinya penyalahgunaan kewenangan dalam *budgeting* dan pembuatan prioritas program/kebijakan. Sebagaimana telah dipaparkan di depan, tujuan utama diberlakukannya otonomi daerah adalah agar pemerintah daerah lebih aspiratif di dalam membuat kebijakan-kebijakan yang bermanfaat dalam upaya memperbaiki pelayanan publik di daerah. Namun demikian sayangnya kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah tersebut justru banyak yang disalahgunakan. Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di sebagian besar kabupaten/kota dilakukan dengan sangat tertutup dan hanya melibatkan sekelompok kecil elit yang duduk di pemerintahan. Karena ketertutupan tersebut masyarakat tidak banyak tahu, apalagi terlibat, dalam proses penyusunan anggaran. Dengan kondisi yang seperti ini maka kontrol terhadap proses penyusunan anggaran menjadi sangat

memah. Ujung-ujungnya anggaran yang semestinya lebih banyak digunakan untuk membiayai kepentingan publik justru lebih banyak dihabiskan untuk memenuhi kepentingan elit birokrasi dan DPRD.

Sebagai ilustrasi berikut akan dianalisis bagaimana alokasi APBD Kota Yogyakarta tahun anggaran 2005 dan 2006. Tabel 1 menunjukkan bahwa sebagian besar alokasi APBD, baik 2005 dan 2006 sebagian besar habis untuk membiayai kegiatan birokrasi pemerintah itu sendiri, baik dalam *heading* belanja aparatur daerah maupun belanja pelayanan publik. Meskipun jika ditotal belanja aparatur hanya berkisar sekitar 15% pada tahun 2005 dan menurun menjadi hanya 11% pada tahun 2006, namun demikian untuk belanja pelayanan publik yang proporsinya 56% pada tahun 2005 dan meningkat menjadi 60% pada tahun 2006 semuanya habis untuk membiayai birokrasi dalam bentuk perjalanan dinas, pemeliharaan alat-alat dan lain-lain. Alokasi APBD yang 'benar-benar' untuk kepentingan publik yang dibelanjakan di bawah *heading* belanja modal ternyata hanya 13,6% pada tahun 2005 dan naik menjadi 15,6% pada tahun 2006.

**Tabel 1. APBD Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2005 dan 2006**

Uraian	Tahun 2005	Persen	Tahun 2006	Persen
<b>Pendapatan</b>	<b>368.226.057.000</b>		<b>513.883.783.991</b>	
Pendapatan Asli Daerah	84.335.352.000		91.626.502.500	
Dana Perimbangan	26.834.770.500		403.657.281.491	
Lain-lain pendapatan yang syah	15.543.000.000		18.600.000.000	
<b>Belanja</b>	<b>450.650.006.904</b>		<b>571.236.502.932</b>	
<b>Aparatur daerah</b>	<b>70.775.136.313</b>		<b>65.606.488.415</b>	
Belanja administrasi umum	31.216.908.010	6,9	38.640.435.335	6,8
Belanja operasi dan pemeliharaan	23.553.179.103	5,2	21.944.214.300	3,8
Belanja modal	16.005.049.200	3,6	5.021.838.780	0,9
<b>Pelayanan publik</b>	<b>379.874.870.591</b>		<b>505.630.014.517</b>	
Belanja administrasi umum	206.850.889.421	45,9	291.350.530.367	51,0
Belanja operasi dan pemeliharaan	46.963.795.025	10,4	62.318.136.250	10,9
<b>Belanja modal</b>	<b>61.189.780.925</b>	<b>13,6</b>	<b>89.348.930.200</b>	<b>15,6</b>
Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan	47.870.405.220	10,6	52.612.417.700	9,2
Belanja tidak tersangka	17.000.000.000	3,8	10.000.000.000	1,8
		100,0		100,0

Sumber: Pemerintah Kota Yogyakarta (diolah kembali)

## PROBLEM PELAYANAN PUBLIK DI ERA OTONOMI DAERAH

Terjadinya *elite capture* dalam tubuh birokrasi, di mana sebagian besar anggaran habis untuk membiayai kebutuhan eksekutif dan legislatif sendiri, akan menimbulkan dampak ikutan yang lebih besar yang akan merugikan masyarakat pada berbagai bidang pelayanan publik. Sejak otonomi daerah diluncurkan, merosotnya pelayanan publik secara nasional telah menjadi isu yang sering diperbincangkan. Banyak kasus yang bisa dipakai sebagai ilustrasi tentang hal ini.

Masalah yang paling mencolok adalah makin memburuknya infrastruktur publik, seperti jalan, jembatan, dan berbagai fasilitas umum yang lain. Selama Orde Baru, lewat strategi pembangunan yang tersentralisasi, berbagai fasilitas publik tersebut telah berhasil dibangun dan dipelihara oleh pemerintahan Orde Baru. Harapannya, ketika otonomi daerah diimplementasikan fasilitas publik bagi masyarakat akan bertambah menjadi lebih baik karena penerapan strategi pembangunan yang lebih terdesentralisasi. Namun demikian harapan tersebut ternyata jauh dari kenyataan. Setelah implementasi kebijakan otonomi daerah berbagai infrastruktur publik tersebut justru mengalami kerusakan parah. Banyak jalan yang rusak, jembatan yang putus, terminal yang terbengkalai karena pemerintah daerah tidak memiliki perhatian dalam bentuk anggaran yang cukup untuk memelihara infrastruktur publik tersebut.

Selain persoalan infrastruktur, masalah pelayanan publik yang kurang mendapat perhatian oleh pemerintah daerah adalah bidang kesehatan dan pendidikan. Dwiyanto et.al (2003), berdasarkan hasil penelitian *Governance and Decentralisation Survey (GDS)*, menemukan bahwa implementasi undang-undang otonomi daerah ternyata tidak membawa perubahan yang *significant* pada pelayanan kesehatan dan pendidikan jika dilihat dari beberapa indikator, seperti: keberadaan perda yang mengatur masalah pelayanan pendidikan dan kesehatan, orientasi perda tersebut kepada kepentingan pemerintah atau kepentingan publik, dan alokasi anggaran untuk pelayanan dalam bidang kesehatan dan pendidikan.

Tidak hanya *stagnant*, di beberapa daerah dua jenis pelayanan publik tersebut justru mengalami penurunan kualitas. Memburuknya dua jenis pelayanan publik ini tentu sangat memprihatinkan mengingat keduanya adalah pelayanan dasar yang paling dibutuhkan oleh masyarakat. Dalam hal pelayanan kesehatan, otonomi daerah ternyata justru gagal mempertahankan capaian-capaian indikator pembangunan kesehatan yang sudah dapat diraih oleh pemerintahan Orde Baru. Berbagai jenis penyakit menular dan infeksi yang selama ini telah lenyap seakan-akan bangkit kembali karena kelengahan pemerintah daerah yang tidak sigap

menghadapi berbagai persoalan kesehatan tersebut. Di beberapa daerah penyakit TBC kembali merajalela karena pelayanan terhadap penderita penyakit ini tidak dilakukan dengan baik. Penyakit malaria yang sudah lama berhasil diatasi oleh pemerintah Orde Baru pun kembali muncul di beberapa daerah sehingga harus memakan banyak korban jiwa yang tidak perlu. Yang lebih memprihatinkan lagi adalah kematian Pos Yandu yang telah diakui keberadaannya diseluruh dunia sebagai gagasan brilian pemerintah Indonesia untuk mengatasi persoalan kesehatan di level paling bawah, yaitu pedesaan. Kematian Pos Yandu ini terbukti menimbulkan dampak ikutan secara berantai terhadap kemunculan berbagai penyakit yang menyerang anak-anak karena kegagalan pemerintah daerah dalam memberi pelayanan imunisasi dan gizi kepada masyarakat. Penyakit polio yang ganas kembali muncul di beberapa daerah karena peran Pos Yandu sebagai ujung tombak pelayanan imunisasi yang telah dijalankannya selama ini menjadi macet karena tidak didukung dana yang mencukupi oleh pemerintah daerah. Selain penyakit polio, kematian Pos Yandu juga menyebabkan hilangnya instrumen pemantauan terhadap balita yang kekurangan gizi. Dampak dari itu sangat terasa. Pemerintah baru merasa “kecolongan” ketika di beberapa daerah di Indonesia tiba-tiba muncul banyak kasus balita yang kekurangan gizi. Ironisnya hal ini tidak terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru yang selama ini dikecam karena sistem sentralistiknya yang justru mampu menggerakkan instrumen pelayanan dasar kesehatan, termasuk Pos Yandu yang dapat menyentuh masyarakat pada level yang paling bawah.

Dalam hal pelayanan bidang pendidikan, kondisi yang ditemukan di daerah tidak berbeda jauh dengan pelayanan di bidang kesehatan. Otonomi daerah ternyata tidak membuat pelayanan pendidikan berubah menjadi lebih baik. Di beberapa daerah otonomi justru membuat pelayanan bidang pendidikan menjadi mahal dan tidak terjangkau oleh masyarakat. Sedikitnya perhatian yang diberikan oleh pemerintah daerah telah menjadi sebab meningkatnya angka putus sekolah yang sudah berhasil ditekan pada waktu Orde Baru. Lemahnya komitmen pemerintah daerah terhadap pelayanan pendidikan secara nyata terlihat dari banyaknya gedung-gedung sekolah dasar yang roboh dan tidak layak untuk dipakai. Selain itu, kurang sensitifnya perhatian pemerintah daerah terhadap kesulitan yang dihadapi oleh masyarakat dalam memenuhi kebutuhan akan pendidikan telah menimbulkan beberapa kasus anak SD yang bunuh diri karena tidak mampu membayar SPP.

Gambaran buram tentang implementasi kebijakan otonomi daerah tersebut bukannya tanpa bukti-bukti empiris. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Tim Peneliti Universitas Lampung (2006) dan Tim Peneliti KRISIS dan Fakultas Hukum Universitas Gadjah (2006) menemukan bahwa merosotnya kualitas pelayanan

publik tersebut karena selama ini perhatian pemerintah daerah terhadap persoalan pelayanan publik memang sangat rendah. Sebagai ilustrasi, selama periode 1999-2005 ada sejumlah 647 perda yang telah dibuat di 10 kabupaten/kota yang masuk wilayah provinsi Lampung, termasuk di provinsi Lampung sendiri. Dari jumlah tersebut ternyata "hanya" 28 perda atau 0,4% saja yang substansinya berkaitan dengan persoalan pelayanan publik. Ironisnya, dari yang sedikit itu jika dicermati lagi ternyata isi perda tersebut tidak mengatur hak-hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan atau pendidikan akan tetapi lebih banyak yang mengatur urusan retibusi dalam bidang pendidikan dan kesehatan (Tim Peneliti Universitas Lampung (2006: 21-50).

Selain berbagai persoalan tersebut di atas, masih banyak berbagai pelayanan publik yang cenderung mengalami penurunan kualitas justru ketika kewenangan yang lebih besar diberikan kepada pemerintah daerah. Melihat kenyataan yang demikian, tentu kita harus melakukan evaluasi untuk mengetahui mengapa degradasi kualitas pelayanan publik tersebut terjadi. Salah satu sumber penyebab terjadinya penurunan tersebut, sebagaimana sudah dipaparkan di atas, adalah karena lemahnya komitmen pemerintah daerah dalam memecahkan berbagai persoalan yang ada di daerah mereka masing-masing. Namun demikian, beban kesalahan tersebut tentu tidak adil jika hanya dialamatkan kepada pemerintah daerah semata. Jika dianalisis lebih mendalam, memburuknya berbagai pelayanan publik dasar tersebut terjadi, salah satu sebabnya, karena belum jelasnya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten di dalam penyelenggaraan pelayanan untuk masyarakat. Karena ketidakjelasan pembagian kewenangan tersebut maka yang terjadi di lapangan adalah saling lempar tanggung jawab ketika muncul persoalan yang ada di daerah. Pemerintah daerah menganggap bahwa masalah tertentu yang ada di daerah mereka sebagai tanggung jawab pemerintah pusat. Namun demikian di sisi yang lain pemerintah pusat merasa bahwa daerah telah diberi kewenangan yang besar dengan diimplementasikannya undang-undang otonomi daerah sehingga sudah semestinya mereka mampu menggunakan kewenangannya tersebut dengan baik untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mereka hadapi di daerah. Dengan kata lain pemerintah pusat menginginkan daerah tidak hanya meminta haknya saja, akan tetapi juga harus berani memikul tanggungjawabnya.

## **PERBAIKAN PELAYANAN PUBLIK MELALUI KEJELASAN PEMBAGIAN KEWENANGAN**

Problema pelayanan publik yang saat ini sedang dihadapi oleh masyarakat tentu tidak akan selesai hanya dengan saling menyalahkan dan saling melempar tanggung jawab. Langkah-langkah nyata perlu dilakukan sebagai upaya untuk



menyempurnakan implementasi undang-undang otonomi daerah tersebut sehingga tujuan pokok diimplementasikannya kebijakan tadi, yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah dapat segera diwujudkan. Untuk itu tindakan penting yang harus dilakukan adalah melakukan kajian mengapa saling lempar tanggung jawab tersebut bisa terjadi.

Implementasi undang-undang otonomi daerah memang meninggalkan pekerjaan rumah yang belum terselesaikan, yaitu menyangkut pembagian kewenangan yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kritik yang bertubi-tubi terhadap UU No. 22 tahun 1999 telah menyebabkan undang-undang tersebut direvisi begitu cepat dari yang diperkirakan. Atas desakan-desakan tersebut maka pada tahun 2004 disahkan undang-undang otonomi daerah yang baru sebagai revisi undang-undang yang lama, yaitu UU No. 32 tahun 2004. Dengan munculnya undang-undang otonomi daerah versi baru ini diharapkan mampu memecahkan berbagai persoalan yang muncul dalam implementasi UU No. 22 tahun 1999 yang dianggap memberi kewenangan yang terlalu besar kepada kabupaten/kota sehingga menimbulkan ekses-ekses dalam penggunaan kewenangan tersebut yang justru berdampak negatif terhadap usaha perbaikan nasib rakyat di daerah.

Dalam hal pembagian kewenangan, UU No. 32 tahun 2004 memang kemudian menetapkan beberapa hal yang baru. Dalam undang-undang tersebut ada ketentuan yang lebih jelas bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan (cf. Kumorotomo, 2005: 271). Tentang hal ini pasal 14 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 menetapkan 16 urusan wajib yang harus diselenggarakan oleh kabupaten dan kota, yaitu:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan;
7. Penanggulangan masalah sosial;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
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; dan
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Selain urusan wajib tersebut, dalam pasal 14 ayat (2) juga diatur ketentuan tentang urusan pilihan. Dalam ayat dua tersebut dinyatakan bahwa urusan pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Sebagaimana terlihat dalam pasal 14 ayat (1) dan (2) tersebut, nampak bahwa apa yang menjadi kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah masih diatur dalam garis-garis besar saja. Sebagai contoh bahwa kabupaten/kota wajib menyelenggarakan urusan bidang kesehatan, namun demikian bidang kesehatan yang mana yang menjadi tanggung jawab kabupaten/kota ketika di dalam realisasinya urusan bidang kesehatan di sini sangat luas cakupannya. Ketidakjelasan ini terlihat dengan nyata ketika pemerintahan daerah provinsi, sebagaimana di atur di dalam pasal 13 ayat (1) dan (2), juga memiliki urusan wajib dan pilihan yang sama persis dengan pemerintah daerah kabupaten/kota. Sinyalemen yang sama juga dilakukan oleh Kumorotomo (2005: 272) yang mengatakan bahwa:

“[...]secara substansi kewenangan-kewenangan yang digariskan oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota tidak banyak berbeda. Undang-undang ini memang belum secara spesifik membedakan jenis-jenis kewenangan atau urusan bagi dua jenjang pemerintahan yang berbeda ini, kecuali dalam hal cakupan wilayah”.

Selain belum adanya pembagian kewenangan yang spesifik di sini, yang juga perlu digarisbawahi di sini adalah bahwa setelah implementasi undang-undang otonomi daerah praktis provinsi “tidak memiliki wilayah” karena wilayah-wilayah tersebut “sudah dibagi habis” ke kabupaten/kota. Implikasinya, program-program yang dibuat oleh provinsi, dalam implementasinya, perlu dikoordinasikan dengan kabupaten/kota yang memiliki wilayah. Persoalan konflik kewenangan sering muncul di sini ketika koordinasi antara provinsi dan kabupaten/kota tidak berjalan dengan baik. Sebagai akibatnya duplikasi atau kekosongan peran sering terjadi ketika dalam level perencanaan program-program apa yang akan dialokasikan oleh provinsi di level kabupaten sulit untuk diketahui dan diintegrasikan dalam proses perencanaan sebelumnya.

Persoalan yang mirip seperti dalam kasus hubungan provinsi dengan kabupaten

juga terjadi pada level hubungan antara pemerintah pusat dengan kabupaten/kota, yaitu dalam kasus alokasi kegiatan-kegiatan sektoral yang dibiayai dengan dana dekonsentrasi. Dalam kasus ini, kekosongan dan duplikasi kegiatan pelayanan publik sering terjadi manakala dana dekonsentrasi tersebut besarnya dan peruntukannya tidak pernah dapat diketahui oleh kabupaten/kota sebelum dana tersebut benar-benar diimplementasikan di daerah.

Persoalan pembagian kewenangan sebagaimana dipaparkan tersebut di dalam UU No. 22 tahun 1999 sebenarnya sudah coba dipecahkan, yaitu dengan dikeluarkannya PP No. 25 tahun 2000. Sayangnya, ketika undang-undang tersebut direvisi PP yang mengatur pembagian kewenangan tersebut tidak turut segera direvisi. Sebagai akibatnya daerah sering gamang dan kebingungan ketika dihadapkan para berbagai persoalan yang harus dipecahkan, namun mereka merasa tidak memiliki payung hukum yang memadai untuk memecahkan persoalan tersebut.

Mencermati revisi UU No. 22 tahun 1999 juga terdapat kesan yang kuat bahwa pemerintah pusat cenderung menarik kembali berbagai kewenangan yang telah diberikan kepada daerah, termasuk di dalamnya melemahkan kembali peran DPRD yang telah memiliki kewenangan yang kuat sebelumnya. Namun demikian, revisi UU No. 22 tahun 1999 sebenarnya hanyalah "formalisasi" dalam upaya pemerintah pusat menarik kembali kewenangan yang telah diserahkan kepada pemerintah daerah kembali ke Jakarta. Secara riil, kewenangan pemerintah pusat sebenarnya belum pernah benar-benar diserahkan ke daerah; mana kala kita mengkaji secara hati-hati komposisi anggaran dan struktur pembiayaan program-program pembangunan yang diimplementasikan di daerah menurut versi UU No. 22 tahun 1999 atau UU No. 32 tahun 2004.

Sebagaimana di atur di dalam ketentuan mengenai keuangan daerah, dalam undang-undang No. 22 tahun 1999 maupun undang-undang No. 32 tahun 2004 disebutkan bahwa segala kegiatan yang ada di daerah akan dibiayai melalui APBD. Sumber keuangan daerah untuk mendanai APBD tersebut adalah: (i) pendapatan asli daerah (PAD), (ii) dana perimbangan dan (iii) sumber-sumber pendapatan yang syah. Walaupun sumber keuangan daerah ada tiga, namun demikian dalam kenyataannya sumber keuangan daerah yang utama adalah dari dana perimbangan yang diperoleh dari pemerintah pusat. Kondisi yang demikian memang tidak terlalu mengejutkan mengingat selama ini praktis pemerintah daerah tidak memiliki pengalaman dalam upaya mengembangkan sumber-sumber pendapatan yang potensial untuk dapat meningkatkan PAD. Sistem pemerintahan yang sentralistis selama ini telah menjadi penyebab utama matinya prakarsa kemandirian dan jiwa kewirausahaan pemerintah daerah. Selama Orde Baru pemerintah daerah hanyalah

dijadikan kepanjangan tangan pemerintah pusat yang tugas utamanya adalah mengimplementasikan kebijakan dan program-program yang sudah diputuskan dan didanai oleh Jakarta. Dengan mentalitas yang seperti ini adalah sangat sulit berharap daerah mampu membiayai dirinya sendiri. Oleh karena itu, meskipun daerah sudah diberi otonomi, tetap saja sumber keuangan yang paling utama bagi daerah agar mereka dapat menjalankan fungsinya adalah dana perimbangan keuangan dari pemerintah pusat dalam bentuk: (i) dana bagi hasil, (ii) dana alokasi umum (DAU) dan (iii) dana alokasi khusus (DAK). Dari ketiga dana perimbangan tersebut, dana alokasi umum yang jumlahnya paling besar dan tiap tahun diterima oleh daerah. Dilihat dari proporsinya DAU ini secara nasional memberi kontribusi sekitar 80% dari pemasukan APBD.

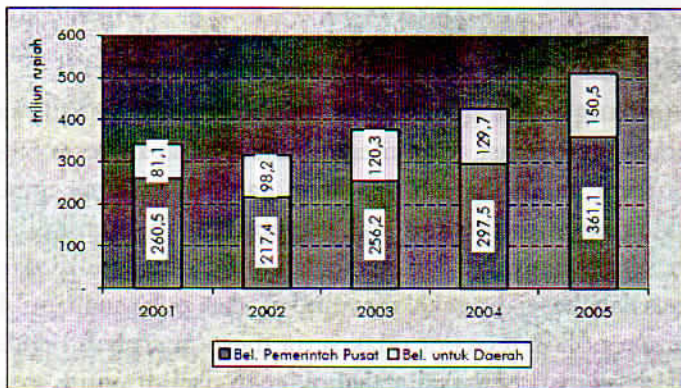
DAU yang diterimakan kepada daerah dalam bentuk *block-grant* tersebut sebenarnya yang diharapkan dapat digunakan sebagai motor penggerak pelaksanaan otonomi daerah. Karena dengan dana tersebut daerah didorong untuk memiliki prakarsa, dengan melibatkan partisipasi seluruh stakeholder yang ada di daerah, untuk dapat membuat kebijakan-kebijakan yang aspiratif guna memecahkan berbagai persoalan yang ada di daerah. Masalahnya, prakarsa yang diberikan kepada daerah tersebut sudah terpankaskan sejak dini manakala sebagian besar DAU tersebut (persentase nasionalnya sekitar 70%) habis digunakan untuk belanja rutin pegawai. Sisanya yang 30% tersebut yang kemudian dapat digunakan sebagai "*exercice*" bagi para perencana dan stakeholder di daerah untuk membuat program-program yang aspiratif. Sayangnya, sisa DAU yang sebagian telah terserap untuk belanja pegawai tersebut sebagian besar tidak dibelanjakan untuk kepentingan publik, melainkan lebih banyak untuk kepentingan kelompok elit. Praktis dilihat dari struktur keuangan daerah, otonomi tidak memberi ruang bagi daerah (dari aspek pendanaan) bagi munculnya prakarsa-prakarsa baru untuk membuat kebijakan terobosan guna mengatasi berbagai persoalan yang menyangkut pelayanan publik, seperti: pendidikan dan kesehatan.

Disisi lain, di balik terbatasnya anggaran yang dimiliki oleh daerah untuk membuat prakarsa sendiri, pemerintah pusat masih memegang kendali keuangan untuk dibelanjakan di daerah dalam skema dana dekonsentrasi. Dengan menggunakan skema dana dekonsentrasi tersebut, pemerintah pusat selama ini masih memegang kendali yang penting dalam membuat berbagai kebijakan sektoral yang kemudian diimplementasikan di daerah. Dari perspektif penguatan kelembagaan daerah, masih dominannya dana dekonsentrasi juga berarti mengendorkan wacana bagi pemberdayaan prakarsa daerah untuk dapat membuat kebijakan-kebijakan aspiratif. Hal ini karena para *policy maker* di daerah sering mengalami kesulitan untuk mensinkronkan kebijakan-kebijakan di daerah ketika besarnya dana dekonsentrasi tidak pernah dapat diketahui (diprediksi) besar dan

peruntukannya sebelum dana tersebut benar-benar cair dalam bentuk program di daerah. Dana dekonsentrasi selama ini sering dianggap sebagai dana yang misterius, rang besar dan peruntukannya tidak pernah bisa ditebak. Karena kemisteriusannya ini maka tidak heran jika kemudian memicu munculnya desas-desus tentang calo anggaran di DPR dan banyaknya para bupati/walikota yang harus berlama-lama menghabiskan waktunya di Jakarta untuk me-lobby dana tersebut.

Masih donimannya pemerintah pusat dalam mengendalikan anggaran keuangan secara nyata dapat dilihat pada Grafik 1. Dari grafik tersebut, sejak diimplementasikannya undang-undang otonomi daerah, perbandingan belanja antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak banyak mengalami perubahan. Artinya meskipun ada otonomi, tetap saja pemerintah pusat yang memegang kendali anggaran.

**Grafik 1. Perkembangan Realisasi Belanja Negara TA 2001-2005**



Sumber: Pemerintah RI (2005: 25).

Melihat realitas yang seperti ini, gugatan tentang bagaimana sesungguhnya implementasi otonomi daerah layak dimunculkan di sini. Terlebih lagi observasi dan hasil penelitian menunjukkan bahwa di beberapa daerah ternyata berbagai macam program atau proyek yang diselenggarakan di daerah (kabupaten/kota) lebih banyak yang dibiayai oleh dana dekonsentrasi dibanding dengan dana yang dibiayai melalui APBD. Kondisi yang barangkali tidak banyak disadari oleh daerah ini menunjukkan bahwa otonomi daerah yang sebenarnya belum terjadi di Indonesia.

Temuan yang demikian kemudian bisa sedikit menjawab persoalan sebagaimana diuraikan di depan, yaitu: mengapa implementasi kebijakan otonomi daerah justru menyebabkan memburuknya berbagai pelayanan publik yang bersifat dasar di daerah? Salah satu jawabannya adalah terlihat jelas karena terbatasnya

kewenangan riil yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk membelanjakan sumber-sumber keuangan publik yang dialokasikan melalui APBD untuk pelayanan publik. Dengan demikian, upaya untuk memperbaiki kualitas berbagai pelayanan publik yang ada di daerah hanya akan dapat dilakukan apabila pembagian kewenangan, yang menyangkut tugas-tugas yang harus dipikul oleh daerah untuk menyediakan pelayanan publik serta sumber-sumber pendanaan yang dipakai untuk membiayai pelayanan publik tersebut perlu didefinisikan dengan jelas.

Untuk itu langkah yang paling strategis adalah segera merumuskan peraturan pemerintah untuk mengatur lebih lanjut implementasi UU No. 32 tahun 2004 yang dapat digunakan sebagai acuan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam menjalankan tugas-tugasnya. Kegagalan tersebut selama ini terjadi, selain karena PP yang ada masih PP yang lama, juga karena persoalan adanya *pseudo* otonomi daerah sebagaimana dijelaskan di depan.

## KESIMPULAN

Implementasi undang-undang otonomi daerah, sebagai salah satu bentuk kemenangan gerakan reformasi, telah menimbulkan harapan besar bagi mekarnya demokrasi pada level paling bawah. Harapan yang diletakan kemudian adalah jika demokrasi dapat dipraktikkan hal tersebut akan menjadi obat untuk menyembuhkan segala penyakit dan persoalan yang dihadapi di daerah selama ini, terutama masalah kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik. Namun demikian instrumen politik tersebut tidak serta merta merubah kondisi yang ada di lapangan. Ketidaksiapan berbagai stakeholder di daerah untuk mempraktekan iklim kebebasan yang ada telah menimbulkan eksekusi yang justru merugikan kepentingan publik, terutama makin memburuknya kualitas pelayanan setelah era otonomi daerah. Persoalan menjadi semakin rumit ketika dalam kenyataannya pemerintah pusat tidak siap secara serius berbagi kewenangan dengan daerah. Struktur anggaran pemerintah daerah yang masih sangat tergantung pada pemerintah pusat, juga masih besarnya proporsi kegiatan-kegiatan pembangunan yang didanai oleh pemerintah pusat menunjukkan bahwa kekuasaan pemerintah pusat masih dominan *vis-à-vis* pemerintah daerah. Jika pemerintah daerah diharapkan dapat menyelesaikan persoalan-persoalan yang mereka hadapi, salah satu solusi yang harus dilakukan adalah memperjelas lagi pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah, termasuk dalam hal pembagian keuangan.

## REFERENSI

- Dwiyanto, Agus. et.al. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa Pada Masa Transisi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Mackie, J. 1994. 'Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia Dibandingkan Dengan Australia', dalam H. Mundar (ed.) *Pembangunan Politik, Situasi Global dan Hak Asasi di Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Pemerintah RI. 2006. *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2005*.
- Rasyid, M.R. 2005. 'Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan' dalam S. Harris (ed.) *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. LIPI, Partnership dan AIPI, Jakarta.
- Rauf, M. 2005. 'Pemerintah Daerah dan Konflik Horizontal', dalam S. Harris (ed.) *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. LIPI, Partnership dan AIPI, Jakarta.
- Universitas Gadjah Mada. Fakultas Hukum dan Tim Peneliti KRISIS. 2006. *Dinamika Implementasi Perda: Studi atas Isi dan Implementasi Perda Pelayanan Publik di Bidang Kesehatan, Ketenagakerjaan dan Sumberdaya Alam Yang Berpihak Pada Rakyat Miskin, Perempuan dan Anak, Serta Kelompok Masyarakat Marjinal lainnya di Provinsi di Provinsi Jawa Tengah*. Kerjasama Fak Hukum UGM dan Bank Dunia, Jakarta.
- Universitas Lampung. Fakultas Hukum, Tim Peneliti. 2006. *Dinamika Implementasi Perda: Studi atas Isi dan Implementasi Perda Pelayanan Publik di Bidang Kesehatan, Ketenagakerjaan dan Sumberdaya Alam Yang Berpihak Pada Rakyat Miskin, Perempuan dan Anak, Serta Kelompok Masyarakat Marjinal lainnya di Provinsi Lampung*. Kerjasama Unila dan Bank Dunia, Jakarta.