



RISALAH DESENTRALISASI

MAY 2009

MEMPERKUAT PERAN PROPINSI DALAM DESENTRALISASI INDONESIA

Indonesia telah melalui proses reformasi politik dan administratif yang sangat pesat sejak tahun 1998. Salah satu komponen reformasi ini adalah perubahan dari bentuk pemerintahan yang sentralistis menjadi struktur yang terdesentralisasi. Dengan devolusi berbagai fungsi pemerintahan ke tingkat kabupaten/kota, desentralisasi memperkuat kewenangan dan memberikan tanggung jawab yang lebih besar kepada pemerintah daerah. Namun, seiring dengan berjalannya proses desentralisasi, beberapa inkonsistensi kebijakan dan peraturan yang terkait juga berlangsung.

Siapa bertanggung-jawab terhadap siapa?

Desain desentralisasi Indonesia yang ditetapkan melalui UU 22/1999 dan UU 32/2004 menggabungkan tujuan-tujuan politik dan ekonomi. Tujuan ekonomi yang hendak dicapai melalui desentralisasi adalah mewujudkan kesejahteraan melalui penyediaan pelayanan publik yang lebih merata dan memperpendek rentang antara penyedia layanan publik dan masyarakat lokal. Tujuan politik desentralisasi adalah demokratisasi pemerintahan daerah melalui pertanggungjawaban langsung kepala daerah kepada konstituen mereka di daerah.

Dua tujuan yang berbeda tersebut menimbulkan banyak komplikasi dalam pelaksanaannya, antara lain timbulnya perbedaan penafsiran tentang kewenangan pusat dan daerah tentang bidang kewenangan dan tanggung-jawab. Secara umum, para pemangku kepentingan sepakat bahwa prinsip desentralisasi Indonesia adalah 'negara kesatuan yang terdesentralisasi', yang berarti kekuasaan dan kewenangan negara dilimpahkan sebagian sebagai otonomi daerah. Sejalan dengan tuntutan demokratisasi sejak 2004 pemilihan kepala daerah serta anggota DPRD dilakukan secara langsung.

REVAMPING THE ROLE OF THE PROVINCE IN INDONESIA'S DECENTRALISATION

Indonesia has undergone rapid political and administrative reforms since the advent of democracy in 1998. An important component of these reforms is the move from a highly centralised form of government to a decentralised structure, devolving increasing functionality to the regency/city level, thereby empowering local authorities and providing greater governmental accountability to the local constituents. However, while the process of decentralisation continues to evolve, the current decentralisation scheme is characterised by policy and regulatory inconsistencies.

Who answers to whom?

Indonesia's decentralisation design, which is governed by the Laws no. 22/1999 and no. 32/2004, integrates political and economic objectives. The economic aims are to better people's welfare by providing equitable public services and to shorten the span between public service providers and local communities. Decentralisation's political objective is the democratisation of local governments, which is done by providing direct accountability of the heads of local governments to their constituents.

These different objectives create implementation complications, including different interpretations on the authorities and areas of responsibilities of national and local governments. In general, stakeholders agree that the principle of Indonesia's decentralisation is that of a 'decentralised unitary state', meaning power and authorities are partly delegated to the regions. In line with the demands of democracy, since 2004, elections of local heads of regions and members of local councils are conducted through direct elections.

Pelaksanaan demokrasi secara langsung tersebut menimbulkan komplikasi baru dalam pelaksanaan tata pemerintahan Negara kesatuan, karena belum ada kesamaan pandangan kepada siapa pemerintah daerah bertanggung jawab? Kepada pemerintah nasional sebagai sumber kekuasaan dan kewenangan pemerintahan, atau kepada pemilih lokal sebagai sumber kekuasaan politik.

Dalam UUD 1945 setelah amandemen, UU 22/1999 dan UU 32/2004 kedudukan propinsi tidak ditetapkan secara jelas, padahal keberadaannya sangat dibutuhkan oleh Pemerintah nasional untuk menjalankan fungsi koordinasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi pemerintahan dan pelayanan umum oleh pemerintah daerah. Propinsi dalam sistem pemerintahan daerah yang berlaku tidak memiliki kewenangan yang jelas atas kabupaten/kota. Sebaliknya, pemerintahan kabupaten/kota dapat berhubungan langsung dengan Pemerintah Pusat, Akibatnya, daerah otonom merasa tidak perlu bertanggung-jawab pada propinsi dan kenyataan ini melemahkan fungsi koordinasi dan pengawasan oleh gubernur. Permasalahan ini diperburuk dengan tidak adanya kewenangan keuangan propinsi atas kabupaten/kota.

This direct democracy creates new complications in a unitary state such as Indonesia. This is because there is yet a common understanding as to whom should the local governments be answerable: to the national government as the source of governmental authorities and power, or to local constituents as the source of political power?

In the amended 1945 Constitution, and in the Laws no. 22/1999 and 32/2004, the position of the province is not clearly set out, despite the need for this level of government to undertake coordination of local governments and oversight on the provision of public services. In the current governmental system, the province has no clear authority over the regency/city. In fact, regency/city governments may have direct communications with the national government. As a result, regencies/cities feel no need to relate to the province, which weakens the coordination and oversight functions of the governor. This problem is further exacerbated by the lack of provincial budgetary power over the regency/city.



Beberapa jenis desentralisasi

Devolusi, juga dikenal sebagai desentralisasi politik, mengacu kepada pemberian kuasa atau urusan dari pemerintah nasional kepada pemerintah daerah. Devolusi memberikan beberapa kewenangan penting kepada pemerintah daerah, seperti perpajakan dan pelayanan dasar. Pertimbangan utama dari devolusi adalah pemberdayaan masyarakat, di mana konstituen lokal diberikan hak untuk menentukan pemerintahan sendiri agar mereka dapat mengelola kesejahteraan mereka dengan lebih baik. Devolusi adalah elemen utama, walaupun bukan satu-satunya, dalam desentralisasi Indonesia.

Dekonsentrasi, atau desentralisasi administratif, mengacu kepada desentralisasi kewenangan pemerintah nasional kepada pemerintah-pemerintah daerah atau perwakilan dari kementerian/lembaga nasional. Di Indonesia, dekonsentrasi dilaksanakan melalui gubernur dan instansi vertikal kementerian nasional. Pendanaan urusan dekonsentrasi di Indonesia utamanya diberikan untuk aktifitas non-fisik seperti koordinasi, perencanaan, fasilitasi, pelatihan, pengawasan, dan pembinaan.

Types of decentralisation

Devolution, also known as political decentralisation, refers to the transfer of powers or functions from the national government to the sub-national governments. Devolution provides sub-national governments with certain key powers, such as taxation and management of basic services. The main basis of devolution is community empowerment, where local constituents are given the right to govern themselves in order to have control of their own welfare. Devolution is the main, although not the only, element of Indonesia's decentralisation.

Deconcentration, or administrative decentralisation, refers to decentralisation of the national government authorities to sub-national governments or regional branches of national ministries and agencies. In Indonesia, deconcentration is conducted through the provincial government and branches of national ministries/agencies. Deconcentration funding in Indonesia is provided for non-physical activities/authorities, such as coordination, planning, facilitation, training, monitoring, and control.

Delegasi adalah mekanisme desentralisasi dimana beberapa fungsi pemerintahan diberikan kepada pemerintah daerah. Di Indonesia, semua tingkatan pemerintah daerah bertanggung-jawab untuk memberikan beberapa pelayanan yang didelegasikan oleh pemerintah nasional. Delegasi di Indonesia mengambil nama 'tugas pembantuan'. Di Indonesia, pendanaan tugas pembantuan diberikan untuk aktifitas-aktifitas fisik, seperti pengadaan aset dan konstruksi fasilitas fisik.

Sumber: Bank Dunia (2005); GTZ Philippines, Konrad Adenauer Stiftung Philippines, Local Government Development Foundation Philippines (2006); PP no. 7/2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Delegation is a decentralisation arrangement in which some governmental functions are transferred to sub-national governments. In Indonesia, all sub-national governments are responsible for delivering certain services delegated by the national government. Delegation in Indonesia takes the name 'assistance tasks'. In Indonesia, delegation or assistance task funds are provided for physical activities, such as the procurement for assets and the construction of physical facilities.

Sources: World Bank (2005); GTZ Philippines, Konrad Adenauer Stiftung Philippines, Local Government Development Foundation Philippines (2006); GR no. 7/2008 on Deconcentration and Assistance Tasks.



Walaupun Pemerintah telah mengeluarkan PP no. 38/2007 tentang pembagian kewenangan, pelaksanaan urusan pemerintahan masih saling tumpang tindih. Masih tidak jelas apakah fungsi-fungsi kebijakan, pelaksanaan, dan pengawasan sebaiknya dipisahkan atau dibagi antar tingkatan pemerintahan. Selain itu, juga menjadi kurang jelas kepada siapa pemerintah daerah bertanggung jawab. Situasi ini dapat membahayakan tujuan desentralisasi, yaitu peningkatan kualitas pelayanan dan pertanggung-jawaban publik.

Merumuskan peran gubernur dan menemukan instrumen kebijakan

Peran ganda gubernur, sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil pemerintah pusat, serta keterbatasan kewenangan yang dihadapi oleh gubernur dan pemerintah propinsi, adalah dua masalah utama yang perlu ditangani. Permasalahan ini terkait pula dengan adanya kebutuhan akan kejelasan hubungan kewenangan yang efektif antara pemerintah propinsi dan kabupaten/kota, dan dengan penyediaan sumber daya untuk gubernur dan pemerintah propinsi untuk dapat melaksanakan tugas-tugas mereka.

Pilihan-pilihan untuk memperjelas peran gubernur dan pemerintah propinsi berkisar antara dua ekstrim: gubernur sebagai kepala daerah otonom dan dipilih langsung, dan gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat dan dipilih oleh Presiden. Di antara dua pilihan ini ada pula beberapa usulan kebijakan sejalan dengan konsepsualisasi bentuk-bentuk desentralisasi, yaitu devolusi, dekonsentrasi, dan delegasi fungsi pemerintahan atau tugas pembantuan, serta penetapan instansi pemerintahan yang menjalankannya.

Furthermore, although the Government has already passed a regulation in 2007 on the division and sharing of responsibilities across the different levels of government, the actual governmental functions still overlap. It is not yet clear whether functions of policy-making, monitoring, and implementation should be divided or shared and neither is it apparent to whom the local governments should be accountable. This situation may be jeopardising the objectives of decentralisation, better public services and accountability.

Defining the role(s) of the governor and identifying policy instruments

The dual role of the governor, as head of an autonomous region as well as the representative of the national government, and the power limitations faced by both the governor and the provincial government are the main problems to be tackled. These include being more specific with regard to the dual role of the governor, about having an effective power relative to local governments, and regarding the provision of resources for the governor and provincial government to carry out their tasks.

The options to specify the role of the governor and the provincial government range between two extremes: the governor as the head of an autonomous region and popularly elected, and the governor as the representative of the national government and selected by the President. In between, there are also various suggestions along the different forms of decentralisation, which are devolution, deconcentration, and delegation of governmental functions (or assistance tasks), as well as along the types of implementing governmental bodies.

Pilihan-pilihan di atas juga menunjukkan adanya kebutuhan untuk memberikan kewenangan anggaran bagi pemerintah propinsi, terkait dengan hubungannya dengan pemerintah kabupaten/kota. Pengalaman dari propinsi-propinsi otonomi khusus, Aceh dan Papua, dapat memberikan pelajaran-pelajaran yang relevan. Kewenangan anggaran ini penting agar propinsi atau gubernur dapat memberikan insentif dan disinsentif kepada pemerintah kabupaten/kota dalam memperbaiki kualitas pelayanan publik mereka atau dalam menaati peraturan-peraturan dan standard-standar nasional.

Pilihan-pilihan kebijakan yang realistis untuk perbaikan peran gubernur sedapat mungkin mempertimbangkan beberapa keseimbangan-kebijakan. Keseimbangan-keseimbangan yang harmonis perlu dicapai antara beberapa aspek desentralisasi: antara akuntabilitas politik di daerah dan efisiensi pemerintahan, antara kewenangan sektoral/urusan dan kewenangan pemerintahan umum, dan antara kepentingan lokal, prioritas wilayah, dan prioritas nasional.

Pertama, gubernur yang dipilih langsung dapat melaksanakan tugas koordinasi dan pengawasan jika diberikan kewenangan anggaran atas kabupaten/kota dibawah yurisdiksi propinsi terkait. Kedua, walaupun gubernur dan propinsi sudah diberikan tanggung-jawab atas pelaksanaan berbagai urusan, mereka juga perlu diberikan otoritas lebih besar dalam pelaksanaan tugas pemerintahan, tidak saja untuk pengawasan dan koordinasi, tapi juga untuk perencanaan dan pembangunan regional. Terakhir, gubernur dan propinsi memiliki posisi strategis untuk menyalurkan kebutuhan kebijakan dan ekonomi dari daerah mereka masing-masing ke tingkat nasional, dan sebaliknya untuk menyesuaikan implementasi kebijakan nasional dengan karakter daerah masing-masing. Dengan demikian propinsi akan menjadi katalisator dalam menyeimbangkan berbagai aspek desentralisasi yang saling berbeda dan terkadang dapat saling berlawanan.

The above options also point out the need to clearly set out the use of a budgetary power, especially when the provincial government is not structurally placed above the regencies/cities. The experience from the special autonomous provinces of Papua and Aceh may provide lessons for this kind of set-up. This budgetary power is important for the province or the governor to be able to provide incentives and disincentives for the regency/city governments to improve the quality of their public services or to comply with national rulings and standards.

The feasible policy options for the role of the governor should bear in mind a set of policy balances. These balances need to be struck between a combination of different decentralisation aspects: between local political accountability and governmental efficiency, between sectoral and general governmental responsibilities, and between local concerns and national and regional priorities.

First, locally-elected governor can undertake his/her monitoring and coordination tasks effectively if endowed with budgetary power over the regencies/cities within the province's jurisdictions. Second, although the province and the governor is already responsible for the implementation of various sectoral developments, they also need to be given clear functional responsibilities in regard to governmental tasks, not only coordination and monitoring, but also authority on regional planning and development. Finally, the governor and the province are best placed to channel local policy and economic needs to the national level, as well as tailoring the implementation of national policies in their respective provinces. Therefore, the province will be the obvious catalyst in balancing these different, and at times contradictory, aspects of decentralisation.

