

## Desentralisasi dan Kompleksitas Masalah Demokrasi Lokal

Nana Abdul Aziz

Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

e-mail : nanaabdulaziz@ub.ac.id

### Abstrak

Fenomena desentralisasi dan demokrasi lokal dapat digambarkan dalam dua hal yakni centrifugal dan centripetal, di mana dalam masing-masing fenomena menghadirkan konsekuensi logis sebagai dampak dari fenomena tersebut. Proses pilkada langsung sudah berjalan beberapa periode, di mana tentu saja proses evaluasi harus dilakukan. Kaitannya dengan hal ini, artikel ilmiah, jurnal ilmiah, opini di media massa sudah banyak mengulas tentang pilkada langsung yang bertemu pada kesimpulan bahwa pilkada langsung menimbulkan banyak masalah mulai dari biaya politik yang sangat mahal, konflik social, serta dan yang paling esensi adalah tingkat pendidikan dan kesejahteraan masyarakat Indonesia masih *lower class* sehingga berpengaruh terhadap pengambilan keputusan ketika akan memilih. Alhasil kecenderungannya adalah mudah diintervensi dan memilih bukan karena alasan kesamaan visi dan misi akan tetapi lebih kepada alasan pragmatis seperti memilih karena diberi sejumlah uang dan materil lainnya. Padahal pra syarat dalam demokrasi dengan mekanisme *direct election* adalah masyarakat yang sudah berada pada level *midle class*. Pada akhirnya paper ilmiah ini merekomendasikan untuk mengembalikan pemilihan kepala daerah melalui DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)

**Kata Kunci:** desentralisasi; demokrasi lokal; pilkada langsung

### *Decentralization and the Complexity of the Problem of Local Democracy*

*The phenomenon of decentralization and local democracy can be described in two ways namely centrifugal and centripetal, in which each phenomenon presents logical consequences as a result of the phenomenon. The direct election process has been running for several periods, where of course the evaluation process must be carried out. In connection with this, scientific articles, scientific journals, opinions in the mass media have a lot of reviews about the direct local elections which met at the conclusion that the direct elections cause many problems ranging from very expensive political costs, social conflicts, and and most importantly is the level of education and the welfare of the Indonesian people is still lower class so it influences the decision making process when choosing. As a result the tendency is to be easily intervened and choose not because of common vision and mission reasons but rather to pragmatic reasons such as choosing because given a certain amount of money and other material. Even though pre-requisites in democracy with direct election mechanism are people who are already at the midle class level. In the end, this scientific paper recommends returning regional head elections through the DPRD (Regional People's Representative Council)*

**Keywords:** decentralization; local democracy; direct elections

#### A. PENDAHULUAN

Secara teoritik desentralisasi dapat dilihat melalui tiga perspektif yaitu (1) teori demokrasi liberal, (2) teori pilihan publik, dan (3) teori Marxist. Perspektif tersebut dijelaskan oleh (Muluk, 2009). Perdebatan atas istilah desentralisasi itu sendiri terus saja bergulir di ranah internasional. Namun secara umum, arti luas desentralisasi dapat

diartikan sebagai devolusi, dan dalam arti yang lebih sempit diartikan sebagai dekonsentrasi, delegasi, dan privatisasi serta deregulasi. Semenjak diberlakukannya Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah Nomor 22 Tahun 1999, yang kemudian diperbaharui menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan diperbaharui

# KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

kembali menjadi Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, secara langsung telah membawa perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Selama era orde baru sistem pemerintahan desentralisasi simbolik dengan kebijakan yang didominasi oleh pemerintah pusat yang berimplikasi terhadap perumusan perencanaan pembangunan yang *top-down*, yang apabila diadaptasikan untuk kondisi saat ini sudah tidak lagi relevan, karena ruh yang dibangun pemerintahan daerah saat ini adalah semangat otonomi daerah dengan asas desentralisasi, sehingga kebijakan penyelenggaraan pemerintahan menjadi tanggung jawab daerah sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Pemberian kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah (desentralisasi) dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan lebih partisipatif sehingga pelayanan kepada masyarakat berjalan lebih baik dan potensi daerah dapat dimanfaatkan secara optimal. Kondisi tersebut itulah yang memberikan suatu kesadaran baru bagi kalangan pemerintah maupun masyarakat, bahwa gelombang otonomi daerah tidak bisa dibiarkan berjalan tanpa “makna” (tidak memiliki arah pembangunan), tapi harus ada upaya untuk mengarahkan dan mengisinya dengan berbagai tindakan nyata yang lebih proaktif.

Desentralisasi sudah menjadi bagian dari trend yang mengglobal, yang dipercaya mampu memberikan jalan keluar atas berbagai persoalan yang dihadapi oleh negara-negara modern. Di Indonesia, desentralisasi merupakan perubahan revolusioner yang berjalan dalam satu paket dengan reformasi politik. Oleh karenanya desentralisasi dan reformasi politik merupakan suatu paket perubahan dalam manajemen negara dan pemerintahan.

Perubahan dari desentralisasi simbolik menjadi desentralisasi substansial menuntut kemampuan pemerintah daerah untuk dapat merumuskan pembangunan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah masing-masing. (Kumar, 2001) menggambarkan bahwa :

*“Decentralized planning connotes a better perception of the needs of local areas, makes better informed decision-making possible, gives a greater voice in decision-making to the people for whom the development is meant, and serves to achieve better co-ordination and integration among programmes enabling the felt needs of the people to be taken into account”.*

Desentralisasi diartikan sebagai upaya mengolah persepsi secara tepat terhadap kebutuhan masyarakat lokal, membuat keputusan yang berdasarkan data dan informasi yang lebih akurat, memberikan kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat dalam proses pembuatan keputusan, mencapai koordinasi yang lebih baik dan terintegrasi diantara program-program yang ada sehingga pada akhirnya memungkinkan masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya.

Frase desentralisasi telah menjadi tema yang universal, desentralisasi saat ini telah menjadi pondasi yang asasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan berbagai macam bentuk aplikasi. Hal tersebut menunjukkan bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara terpusat, mengingat latar belakang sejarah, kondisi geografis, kompleksitas perkembangan dinamika masyarakat, keberagaman atau kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pembagian kekuasaan ini diperlukan adalah untuk peningkatan kebebasan, kekuasaan pemerintah dapat dibagi sedemikian rupa untuk dapat melindungi individu maupun kelompok dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang dan dari konsentrasi kekuasaan politik dan ekonomi yang sangat besar. Pembagian kekuasaan ini dapat dibagi menjadi beberapa cara yaitu 1) *capital division of power (Cdp)/ horizontal division of power*, 2) *areal division of power (Adp)/ vertical division of power*.

Secara umum tujuan desentralisasi dapat diklasifikasikan kedalam dua variabel, *pertama* peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan atau pendekatan *structural efficiency model*,

# KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

dan *kedua* peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan atau pendekatan *participatory model*. (Muluk, 2009)

Konteks Indonesia, desentralisasi telah menjadi konsensus dengan diperkuatnya melalui konstitusi. Dalam pasal 18 UUD 1945 misalnya disebutkan bahwa : (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang, (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis, (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat, (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Lalu kemudian diperkuat dengan pasal 18A UUD 1945 yang menyebutkan bahwa : (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Serta diperkuat juga dengan pasal 18B UUD 1945 yang menyebutkan bahwa : (1) Negara

mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang, (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur undang-undang.

Salah satu dampak dari dinamika desentralisasi adalah adanya demokrasi lokal atau kita biasa menyebutnya dengan sitem pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung, merujuk kepada UU No.23 Tahun 2014 (“Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah,” n.d.). Banyak identifikasi yang bisa dilakukan dalam memetakan kompleksitas masalah dalam pilkada langsung diantaranya berdasarkan (Fitriyah, 2011) dalam jurnal politika mengungkapkan bahwa peta masalah pilkada langsung ada pada persoalan beban anggaran, intensitas konflik dan kualitas pilkada, hal tersebut juga dikuatkan oleh (M.Hikmat, 2014) dalam jurnal dalam jurnal mimbar mendeskripsikan peta masalah dalam pilkada adalah maraknya *money politic*, dan sering terjadinya konflik. Pilkada langsung sekalipun dilakukan secara serentak ternyata tidak menjamin situasi lebih kondusif dan terciptanya efisiensi.

**Tabel.1 Top 5 Provinsi Anggaran Pilkada Tertinggi Tahun 2018**

N o	Provi nsi	Anggaran Diajukan	Anggaran Disetujui
1	Jawa Tenga h	Rp.1.131.467.7 52.475	Rp.992.241.7 92.000
2	Sumat era Utara	Rp. 995.217.190.23 3	Rp.855.940.0 86.000
3	Papua	Rp.1.268.375.5 14.580	Rp.850.000.0 00.000
4	Jawa Timur	Rp. 817.246.782.43 9	Rp.817.246.7 82.439
5	Jawa Barat	Rp.1.169.069.8 88.655	Rp.724.900.0 14.308

Sumber : (KPU, 2018)

# KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

**Tabel.2 Top 5 Kabupaten/Kota Anggaran  
Pilkada Tertinggi Tahun 2018**

N o	Kabupaten/Kota	Anggaran Diajukan	Anggaran Disetujui
1	Tangerang, Banten	Rp.134.166.112.875	Rp.110.000.000.000
2	Bogor, Jawa Barat	Rp.95.111.825.100	Rp.89.344.473.925
3	Mimika, Papua	Rp.89.832.660.541	Rp.62.281.163.500
4	Puncak, Papua	Rp.78.693.796.250	Rp.78.693.796.250
5	Deli Serdang, Sumatera Utara	Rp.78.219.849.250	Rp.78.219.849.250

Sumber : (KPU, 2018)

Tabel 1 dan tabel 2 menunjukkan bahwa betapa besar biaya politik yang harus dikeluarkan untuk menyelenggarakan pilkada, biaya tersebut tentu lebih akan bermakna jika dialokasikan untuk kesejahteraan masyarakat yang memiliki dampak secara langsung. Selain hal tersebut, secara generalis kompleksitas permasalahan pemilihan kepala daerah secara langsung dapat dikelompokkan menjadi 5 bagian diantaranya adalah

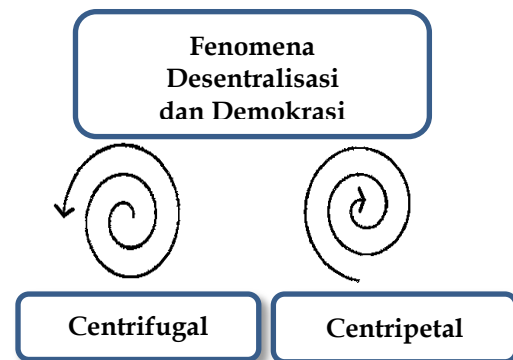
1. Inefisiensi
2. Patronase elit local
3. Devided government
4. Pseudo participation
5. Hal teknis lainnya

Tujuan dari paper ilmiah ini adalah untuk memetakan dan mendeskripsikan masalah dalam demokrasi lokal (pilkada langsung) yang cenderung tidak efisien, efektif dan akuntabel, hal tersebut tentu tidak sesuai dengan prinsip sektor publik dalam semangat desentralisasi.

## B. PEMBAHASAN

Fenomena desentralisasi dan demokrasi lokal dapat digambarkan dalam dua hal yakni centrifugal dan centripetal, dimana dalam masing-masing fenomena menghadirkan konsekuensi logis sebagai

dampak dari fenomena tersebut, dalam konteks Indonesia fenomena yang berkembang adalah centrifugal dengan ditandai adanya pemekaran daerah, menganut sistem multi partai, biaya birokrasi dan politik yang cenderung tinggi hingga berpotensi adanya konflik.



**Gambar.1 Fenomena desentralisasi dan demokrasi lokal**

Sumber : (MJ, 2008)

Centrifugal lebih menekankan pada pemekaran daerah sistem banyak partai biaya birokrasi dan politik yang tinggi berpotensi adanya konflik sedangkan centripetal lebih cenderung managing diversity, kohesivitas sosial dan bangsa, serta mengembangkan kearifan lokal (*local wisdom*)

Kompleksitas masalah demokrasi lokal di era desentralisasi pada dimensi lain merujuk kepada pemikiran yang dikembangkan oleh (Muluk, 2009) diantaranya adalah:

*Pertama*, inefisiensi yang menunjukkan besarnya biaya Pilkada langsung ditanggung oleh APBN/APBD sampai mendekati 10-20% total dari pendapatan suatu daerah yang sebetulnya besaran anggaran tersebut dapat realokasi untuk meningkatkan kemakmuran rakyat;

*Kedua*, patronase elit lokal dalam arti bahwa tentu biaya keterlibatan dalam Pilkada Langsung di luar kemampuan finansial perorangan, keterbutuhan biaya besar dalam partisipasi pilkada langsung baik untuk kepentingan logistik kampanye, negosiasi dukungan partai politik, dan pendekatan sosial, dalam situasi tersebut tentu kontribusi finansial dari 'elit lokal' atau bahkan nasional tak terelakkan, baik

# KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

dalam bentuk 'ijon' atau 'kompensasi' politik;

*Ketiga*, *divided government* yang menggambarkan adanya perbedaan kekuatan dukungan antara KDH dengan DPRD yang dapat menjadikan check & balances bisa berkembang pada konflik terbuka dua lembaga strategis, berdampak juga terhadap proses kebijakan terdistorsi dan sistem kontrol yang tidak sehat, dan membuat energi hanya berpusat pada upaya menjatuhkan dan mempertahankan diri, sehingga terabaikannya pemenuhan kebutuhan riil masyarakat dan investasi kebijakan jangka panjang.

*Keempat*, *pseudo participation* karena idealnya partisipasi yang baik adalah ketika voter sadar bahwa pilihannya menentukan nasibnya, akan tetapi pada kenyataannya pemilih cenderung 'pragmatis', situasi ini terjadi karena struktur sosial menunjukkan dominasi 'lower class', padahal dalam sistem demokrasi membutuhkan 'middle class' yang kokoh dibandingkan kelas lainnya;

*Kelima*, permasalahan teknis lainnya diantaranya : (a).Permasalahan dalam pendaftaran pemilih (penduduk yang berhak memilih tidak terdaftar, penduduk yang belum berhak memilih terdaftar sebagai pemilih, penduduk yang sudah terdaftar tidak menerima kartu pemilih, dan penduduk yang bukan warga negara Indonesia di daftar sebagai pemilih, serta adanya KTP ganda atau daftar pemilih ganda). (b).Permasalahan dalam pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah (ijazah palsu, pengajuan dari parpol yang bermasalah/pengurus ganda, dugaan terlibat kasus pidana, KPUD yang terkadang tidak netral, serta prosedur penetapan calon tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (c).Permasalahan dalam kampanye (kampanye dini, money politik, black campaign, kampanye anarkhis, pengerahan birokrasi, hingga penggunaan fasilitas negara. (d).Permasalahan dalam pemungutan dan penghitungan suara (penggelembungan surat suara, pemilih WNA, penduduk tidak terdaftar memaksa ikut memilih dengan hanya menggunakan KTP, Pasangan calon tidak menugaskan

saksi pada sebagian TPS; adanya aksi kerusuhan, hingga potensi terjadinya bencana Alam. (e).permasalahan dalam penetapan dan pengesahan calon terpilih (penetapan calon terpilih tidak memenuhi quorum, adanya tuntutan dari pasangan calon yang kalah, DPRD tidak mengajukan pasangan calon yang ditetapkan KPUD kepada Presiden, Gubernur tidak mengajukan pasangan calon yang ditetapkan KPUD kepada Mendagri (KDH dan Wakil KDH Kab/Kota).

Kompleksitas permasalahan tersebut tentu juga berpengaruh terhadap efektivitas pemerintahan, padahal prinsip sektor publik adalah efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas, maka berdasarkan pembahasan tersebut menjadi rasional untuk menemukan mekanisme alternatif dalam pemilihan kepada daerah yang mampu mereduksi tingginya biaya politik, mereduksi durasi waktu, serta meminimalisir konflik dalam makna yang lebih general.

## C. PENUTUP DAN REKOMENDASI

Secara tataran normatif dalam pasal 18 UUD 1945 ("Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," n.d.) disebutkan bahwa :

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- 2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara

## KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

- demokratis.
- 5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat
  - 6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
  - 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Gubernur, Bupati, Walikota dalam pasal 18 UUD 1945 ayat 4 disebutkan bahwa dipilih secara demokratis, kata kuncinya adalah dipilih secara demokratis, kata demokratis tidak bermakna dipilih secara langsung oleh masyarakat akan tetapi bisa juga dipilih melalui keterwakilan. Proses pilkada langsung sudah berjalan beberapa periode, tentu proses evaluasi harus dilakukan, artikel ilmiah, jurnal ilmiah, opini di media massa sudah banyak mengulas tentang pilkada langsung yang bertemu pada kesimpulan bahwa pilkada langsung menimbulkan banyak masalah mulai dari biaya politik yang sangat mahal, konflik sosial serta dan yang paling esensi juga adalah tingkat pendidikan dan kesejahteraan masyarakat Indonesia masih *lower* sehingga berpengaruh terhadap pengambilan keputusan ketika akan memilih dan kecenderungannya mudah diintervensi dan memilih bukan karena alasan kesamaan visi misi tapi lebih kepada alasan pragmatis, padahal pra syarat dalam demokrasi dengan mekanisme *direct election* adalah masyarakat yang sudah berada pada level *middle class*. Sehingga rekomendasi dari paper ilmiah ini adalah mengembalikan pemilihan kepala daerah melalui keterwakilan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

### REFERENSI

Fitriyah. (2011). *Meninjau ulang sistem pilkada langsung: masukan untuk pilkada langsung berkualitas*.  
KPU. (2018). [infopemilukpu.go.id](http://infopemilukpu.go.id).

Kumar, A. (2001). *Encyclopedia of Decentralised and Local Self Governance* (1st ed.). New Delhi: J.L.Kumar For Anmol Publications Pvt, Ltd.

M.Hikmat, M. (2014). Pemetaan Masalah dan Solusi Konflik Lokal dalam Pilkada Langsung di Indonesia. *Mimbar : Jurnal Sosial Dan Pembangunan*, 30(1), 18–27.

MJ, P. W. (2008). *Menuju Pengelolaan Proses Kebijakan Publik di Indonesia yang Demokratis, Forward Looking dan Akuntabel*. Jakarta.

Muluk, M. R. K. (2009). *Peta Konsep dan Desentralisasi Pemerintahan Daerah* (1st ed.). Surabaya: ITS Press.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (n.d.).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. (n.d.).