

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DESENTRALISASI ADMINISTRATIF DI MUNICIPIO DILI, TIMOR-LESTE

I Wayan Joniarta, I.G.A.AG Dewi Sucitawathi P., Inácio Maria Soares Caetano, Wayan Suderana

Program Studi Administrasi Negara, Universitas Pendidikan Nasional

✉ wayanjoniarta@undiknas.ac.id

### ABSTRACT

This research aims to empirically elaborate the implementation of administrative decentralization in *Municipio Dili* Timor-Leste. This research scrutinizes human resource, financial resource, facilities and implementing structure in bureaucracy to identify implementation effectiveness. This research applies qualitative methods using interviews as methods for collecting data, observation and document reviews. This research found that the implementation of administrative decentralization has not yet been effective. There is a need for capacity building to improve government officers' capability to better off the quality of public service.

### KEYWORDS:

Policy  
Implementation;  
Public Policy;  
Administrative  
Implementation

### Pendahuluan

Dorongan untuk memperoleh status desentralisasi telah diminati oleh berbagai negara, terutama di negara-negara yang sedang berkembang. Conyers mengatakan bahwa, “minat terhadap desentralisasi ini juga senada dengan kepentingan yang semakin besar dari berbagai badan pembangunan internasional”(Muluk, 2009: 1).

Wasistiono (2010)mengatakan, “Menurut Bank Dunia, dari dua puluh negara yang menjadi mitra kerjanya dalam desentralisasi ada empat negara, yakni:Indonesia, Philipina, Pakistan dan Ethiopia yang melaksanakan dentuman besar desentralisasi (*big bang decentralization*), enam belas negara lainnya melaksanakan desentralisasi secara bertahap. Selanjutnya disebutkan,“World Bank memberi makna *big bang decentralization* sebagai *A process wherein the central level of government announces the centralization, passes laws, and transfer responsibilities, authority, and/or staff to subnational and/or local government in rapid succession.*”

Melalui tulisan ini menganggap perlu menyebutkan batasan desentralisasi, untuk menghindari kesimpang siuran pemahaman terutama berkaitan dengan permasalahan yang tersirat dalam tulisan ini.Koswara (2001: 14) mengutip batasan desentralisasi PBB bahwa “*Decentralization refers to transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration (i.e delegation) to field office or by devolution to local authorities or local bodies.*” Menurut Smith (2012:1) desentralisasi sebagai, “Pemusatan administrasi pada suatu

pusat tertentu yang memberi kekuasaan pada pemerintah daerah (lokal).” Di pihak lain Glossary World Bank mengemukakan bahwa desentralisasi adalah, “*A process of transferring responsibility, authority, and accountability for specific or broad management functions to lower levels within an organization, system, or program.*”

Mencermati tiga batasan di atas, desentralisasi pada dasarnya merupakan suatu proses transfer tanggung jawab, kewenangan, akuntabilitas, kepada hirarki yang lebih rendah dalam suatu organisasi yang menyangkut sistem ataupun program. Litvack dan Seddon dalam Wasistiono yang dikutip oleh Suderana (2011) menyebutkan “desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab mengenai fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah subnasional, badan semi otonom maupun lembaga non pemerintah.” Bila dicermati pemberian desentralisasi kepada lembaga tertentu, terutama dalam skop negara sebenarnya bukan merupakan tugas yang mudah, tetapi sebaliknya merupakan beban tugas yang amat kompleks.

Cheema dan Rondinelli (dalam Wasistiono, 2010) mengungkapkan, “Desentralisasi sebagai transfer perencanaan, pengambilan keputusan, atau otoritas administratif dari pemerintah pusat kepada organisasinya dilapangan, unit-unit administratif lokal, organisasi semi otonom dan organisasi parastatal, pemerintahan lokal, atau organisasi non pemerintah.”

Selanjutnya Litvack dan Seddon dalam Wasistiono (dalam Suderana, 2011) menyebutkan, “Desentralisasi dibagi menjadi 4 tipe, yaitu: 1) desentralisasi politik, 2) desentralisasi administratif, 3) desentralisasi fiskal, 4) desentralisasi ekonomi atau pasar.” Fokus penelitian ini yaitu desentralisasi administratif, sehingga perlu diketahui fokus kajiannya. Pada umumnya desentralisasi bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan efektif dan efisien. Pelimpahan aktivitas dari pejabat pemerintah lebih tinggi kepada pemerintah dibawahnya sebaiknya selektif.

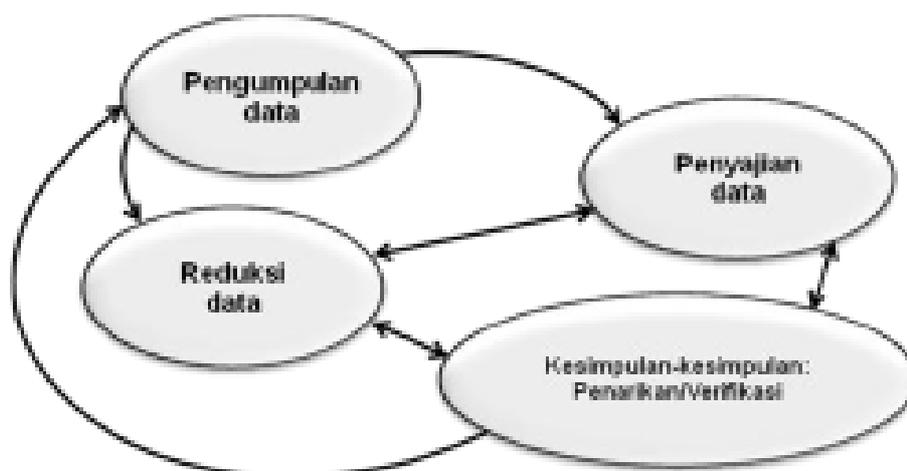
Timor-Leste yang secara *de jure* melepaskan diri dari negara Indonesia pada tahun 2002, turut menyatakan minatnya terhadap desentralisasi. Minat tersebut secara yuridis formal tertuang dalam *Contituição da Republica Democrática de Timor-Leste*. Seperti, dalam pasal 5 yang mengatur tentang *descentralização administração pública* atau desentralisasi pemerintahan, pasal 71 tentang *organização administrativa* atau penataan organisasi pemerintahan, dan pasal 72 tentang *poder local* atau pemerintah daerah.

Pilihan atas desentralisasi ini telah pula menjadi komitmen bagi pemerintah untuk merealisasikan amanat konstitusi sebagaimana dijelaskan di atas. Komitmen tersebut terealisasi berupa berbagai program yang tersusun sebagai mandataris setiap periode kabinet pemerintahan konstitusional (*governo constitucional/GK*) untuk periode lima tahunan, walaupun upaya ini tidak selalu berjalan secara mulus. Tuntutan desentralisasi yang dikonsepsikan oleh pemerintah sebagai prioritas kerja dalam setiap periode kabinet pemerintahan konstitusional ini cenderung memunculkan pro dan kontra di kalangan publik. Namun sesungguhnya merupakan *raison d'être* untuk mempertanyakan komitmen pemerintah dalam membentuk kebijakan desentralisasi secara konsisten dan bertanggungjawab.

Salah satu alternatif kebijakan yang telah diadopsi dan ditetapkan sebagai derivat konstitusi RDTL, mengenai desentralisasi, adalah *Decreto Lei* (peraturan pemerintah) nomor 3 tahun 2016 yang telah direvisi dengan *Decreto Lei* nomor 9 tahun 2018 tentang *Estatutodas Administrações Municipais, das Autoridade Municipais e do Grupo Técnico Interministerial para a Descentralização Administrativa* (Status Pemerintahan Municipal, Otoritas Municipal dan Kelompok Kerja Teknis Lintas Kementerian untuk Desentralisasi Administratif). Menurut *Decreto Lei* ini, pemerintahan *Município* (Kota) ditetapkan sebagai *local state administration*, yang dimaknai sebagai agen pemerintah pusat di daerah (*field administration*).

Permasalahan utama yang diteliti dan dibahas dalam artikel ini adalah implementasi kebijakan desentralisasi administratif di *Município* Dili, Timor Leste. Implementasi desentralisasi administratif adalah suatu proses pelaksanaan kebijakan yang melibatkan sejumlah aspek untuk mencapai tujuan yang dikehendaki secara efektif dan efisien. Aspek-aspek tersebut meliputi sumberdaya manusia (SDM), sumberdaya keuangan, fasilitas dan struktur birokrasi pelaksana.

Metode pengumpulan data dengan cara dokumentasi, wawancara dengan beberapa *key informan* dan observasi. Setelah data terkumpul dianalisis secara deskriptif kualitatif. Penelitian kualitatif menekankan pada analisis data secara induktif, artinya data yang dikumpulkan dikelompokkan dalam pola, tema atau kategori untuk selanjutnya ditarik suatu kesimpulan dengan cermat dan hati-hati. Berdasarkan pada penjelasan di atas maka dengan demikian model analisis datanya akan lebih bersifat interaktif antara “reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi” (Miles & Huberman, 2009: 16-20). Model interaktif tersebut, dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Sumber: Miles & Huberman (2009: 18)

### Kebijakan Desentralisasi Administratif: Sebuah Pendekatan Teoritis

Akar dari desentralisasi administratif adalah penyelenggaraan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien. Harold F. Alderfer yang dikutip oleh Muluk (2009: 11) menjelaskan bahwa terdapat dua prinsip umum dalam membedakan bagaimana pemerintah mengalokasikan kekuasaan ke bawah, yakni dalam bentuk *'deconcentration'* dan *'decentralization'*. Sedangkan menurut Conyers (dalam Muluk, 2009: 12), "...*deconcentration* yang merujuk pada kewenangan administratif yang diberikan pada perwakilan badan-badan pemerintah pusat." Litvack dan Seddon dalam Wasistiono (dalam Suderana, 2011) menyebutkan "desentralisasi administratif memiliki tiga bentuk utama yaitu: dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi." Menurut Domai (2011: 15), "Desentralisasi administratif atau dekonsentrasi melibatkan pemindahan (transfer) fungsi dan kekuasaan pembuatan keputusan di dalam hirarki pemerintah pusat, melalui pengalihan beban kerja dari kementerian-kementerian pusat kepada para pejabat di lapangan, penciptaan lembaga-lembaga lapangan atau pengalihan tanggung jawab kepada unit-unit administratif lokal yang dikontrol dari pusat." Mencermati beberapa konsep di atas ternyata desentralisasi administratif merupakan, "Pelimpahan wewenang yang semula dipusatkan pada di pusat, kepada pejabat-pejabat bawahannya" (Ratnawati, 2010). Seperti diketahui bahwa ada kebijakan yang diharapkan terimplementasi. Menurut Wahab (2011: 64) dengan mengutip kamus Webster, bahwa implementasi diartikan sebagai "*to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)." Melalui desentralisasi berharap mampu meningkatkan daya tanggap

pemerintah terhadap kebutuhan serta tuntutan publik yang pada gilirannya kualitas dan kuantitas pelayanan pemerintah terhadap publik. Osborne dan Gabler(dalam Suderana, 2011) mengatakan, “Empat keunggulan desentralisasi: 1) Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih fleksibel daripada yang tersentralisasi, karena lembaga tersebut dapat memberi respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan yang berubah. 2) Lembaga terdesentralisasi jauh lebih efektif daripada yang tersentralisasi. 3) Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih inovatif daripada yang tersentralisasi. 4) Lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen, dan lebih besar produktifitasnya.”

Kembali pada topik pada poin ini yaitu tentang korelasi implementasi dan kebijakan desentralisasi. Apakah ada korelasi yang berarti antara keduanya? Pertanyaan semacam ini cenderung tidak mudah untuk mendapat jawaban yang pasti. Namun hal tersebut dapat diketahui lebih jelas jika keduanya dilakukan secara mendasar pada karakter utama yang dimilikinya. Panji Santosa (2008: 41)mengatakan, “Implementasi kebijakan merupakan suatu hal yang krusial dalam studi kebijakan publik. Menurut Edward III bahwa implementasi kebijakan adalah, *“Is the stage of policymaking between the establishment of a policy.”* Namun implementasi kebijakan terkadang sulit menemukan hasil. Santosa (2008: 43) mengatakan, “perbedaan dapat muncul antara pernyataan kebijakan (*policy statement*) dengan hasil kebijakan (*policy output*). Ini berarti suatu kebijakan bisa terimplementasi sesuai tujuan, bisa saja tidak terimplementasi. Artikel ini sepakat bahwa desentralisasi administratif merupakan bagian daripada kebijakan publik.Santosa (2008: 37) menyebutkan,“Tuntutan akan adanya kebijakan (*policy demand*) yang secara sukses mendapatkan perhatian para pembuat kebijakan, merupakan suatu keputusan kebijakan (*policy decision*).” Dipihak lain dikemukakan oleh Charles Lindblom(dalam Santosa, 2008: 35) bahwa, “Kebijakan adalah setiap hasil dari pembuatan keputusan.” Berdasarkan arti tersebut jelaslah bahwa sistem pemerintahan desentralisasi merupakan hasil keputusan suatu negara yang diterapkan dalam pelaksanaan pemerintahannya. Tidaklah perlu diperdebatkan lagi sistem desentralisasi yang diterapkan oleh negara tertentu, perlu dicermati implementasinya. Sehingga tidak perlu diragukan bahwa implementasi kebijakan desentralisasi administratif suatu negara patut dikaji realisasinya. Hal tersebut sebagai pembener bahwa implementasi mempunyai korelasi dengan kebijakan desentralisasi, sesuai topik yang diangkat dalam artikel ini.

## Pembahasan

Timor Timur (nama sebelum berpisah dengan Indonesia) pada tanggal 20 Mei 2002 mengganti nama menjadi Timor-Leste. Dili merupakan Ibu Kota Negara dengan status pemerintahan *Distrito* atau *District Administration* (setingkat kabupaten) yang mewadahi beberapa *sub-district* (setingkat kecamatan) serta *Suco* (Desa) dan *Aldeia* (Kampung/dusun).

Adapun sebagian urusan yang didelegasi-kan tersebut, menurut pasal 6 dari *Decreto Lei* ini adalah: a) pendidikan dasar; b) kesehatan; c) pertanian; d) ketahanan pangan; e) air bersih dan sanitasi serta lingkungan hidup; f) infrastruktur dasar dan transportasi; g) pekerjaan sosial; h) manajemen pasar dan pariwisata; i) pertahanan sipil; j) manajemen bencana alam; dan k) dukungan bagi NGO's dan organisasi desa.

## Kebijakan Desentralisasi Administratif

Sesuai dengan amanat konstitusi RDTL, sebagaimana yang tersurat dalam pasal 5, disebutkan bahwa dalam hal penataan wilayah negara akan menghormati prinsip desentralisasi pemerintahan umum. Pada pasal 71 ayat 1 disebutkan bahwa: "*O governo central deve estar representado a nível dos diversos escalões administrativos do território*" (Pemerintah pusat harus memiliki perwakilan di masing-masing tingkatan pemerintahan negara).

Dalam perencanaan strategi pembangunan nasional (*Plano Estrategico Desenvolvimento Nacional/PEDN*) 2011-2030 tertulis adanya empat tujuan strategi yang hendak dicapai melalui desentralisasi, yakni: a) membangun sektor swasta (*private sector*) di area *rural*; b) memberikan kesempatan baru bagi partisipasi demokratik; c) mempromosikan stabilitas institusi negara yang kuat; dan d) meningkatkan kinerja pelayanan publik yang efisien, efektif dan merata.

Strategi dekonsentrasi merupakan tahapan dimana pemerintahan *municipio* (kota) ditetapkan sebagai organ pemerintah yang menjalankan fungsi administratif pemerintahan. Dalam hal ini pemerintahan *municipio* ditetapkan sebagai *local state administration* yang merupakan agen pemerintah pusat di daerah (*field administration*).

Pada tahap selanjutnya dilakukan strategi desentralisasi institusional. Pada tahap ini merupakan penguatan institusi (*institutional building*) dimana pemerintahan *municipio* tidak lagi sebagai agen pemerintah pusat di daerah, namun lebih dimaknai memiliki "otonomi institusional."

Strategi desentralisasi teritorial adalah merupakan strategi dimana pemerintahan *municipio* telah dialihkan statusnya menjadi badan otonomi daerah. Dalam hal ini,

pemerintahan *municipal* telah disertai hak, wewenang dan kewajiban untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri (*local self government*).

Adapun kewenangan atau kompetensi yang didelegasikan pada institusi pemerintahan lokal, baik lembaga administratif *municipal* maupun lembaga otoritas *municipal*, adalah pekerjaan yang menyangkut pelayanan dasar, yakni: pendidikan dasar; kesehatan; infrastruktur dasar dan transportasi; air bersih, sanitasi dan lingkungan hidup; pertanian; manajemen pasar dan pariwisata; pekerjaan sosial; pertahanan sipil; manajemen bencana alam; pendaftaran aset, notaris dan *cadastral*; dukungan NGO's dan organ komunitas (Pasal 6 *Decreto Lei* no. 3/2016).

Van Meter dan Van Horn (Nugroho, 2008:438) menyebutkan adanya empat aspek yang berjalan secara linear dari implementasi kebijakan publik yang meliputi: aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi; karakteristik agen pelaksana/*implementor*; kondisi ekonomi, sosial dan politik; kecenderungan (*disposition*) pelaksana/*implementor*. Sedangkan isi/konten kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut: kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan; jenis manfaat yang akan dihasilkan; derajat perubahan yang diinginkan; kedudukan perubahan yang diinginkan; (siapa) pelaksana program; sumberdaya yang dikerahkan. Sedangkan (Widodo, 2011: 89) juga melihat implementasi kebijakan sebagai aktivitas. Aktivitas implementasi tersebut meliputi aspek-aspek berikut:

*(a) Organization; The establishment or rearrangement of resources, units, and methods for putting a policy into effect; (b) Interpretation; The translation of language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plans and directives; (c) Application; The routine provision of service, payments, or other agree upon objectives or instruments.*

Sedangkan untuk analisis implementasi kebijakan ada dua hal yang dilihat, yakni: (1) Pendekatan kepatuhan, yakni implementasi kebijakan akan berhasil apabila para pelaksanaannya mematuhi petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh birokrasi; (2) Pendekatan Perspektif, yaitu menganalisis pelaksanaan kebijakan melalui apa yang terjadi (*what happening*) dalam pelaksanaannya suatu kebijakan atau program dari segala hal (Wibawa, 2011).

Untuk menjawab tujuan penelitian tersebut ditentukan beberapa aspek sebagai indikator untuk mengukur efektivitas implementasi, yakni: sumber daya manusia, sumber daya keuangan, fasilitas dan struktur birokrasi pelaksana. **Pertama**, aspek sumber daya

manusia. Menurut Direktur Nasional Administrasi Lokal, Kementerian Administrasi Negara, bahwa:

“SDM merupakan faktor penentu keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan desentralisasi administratif di hampir semua *Municipio*, termasuk di *Municipio* Dili. Di *Municipio* Dili terlihat bahwa SDM yang tersedia baik kuantitas maupun kualitas belumlah memadai. Hal ini dapat dilihat dari jumlah SDM atau pegawai yang tersedia untuk mengisi beberapa jabatan yang tersedia”(Wawancara, tanggal 19 Juni 2018).

Hal senada juga disampaikan oleh Direktur Jenderal Desentralisasi Administratif, Kementerian Administrasi Negara, bahwa:

“SDM yang ada di Kota Dili belum cukup untuk mengisi beberapa jabatan yang ada, terutama yang terkait dengan tugas-tugas yang dialihkan atau dilimpahkan oleh Kementerian Administrasi Negara kepada *Municipio*” (Wawancara, tanggal 19 Juni 2018).

Berdasarkan data yang tersedia diperoleh informasi bahwa jumlah pegawai yang melaksanakan tugasnya di *Municipio* Dili adalah sebanyak 373 orang yang terdiri dari laki-laki sebanyak 344 orang atau 92,23% dan perempuan sebanyak 29 orang atau 7,77%. Untuk mengetahui jumlah pegawai berdasarkan kategori kepangkatan dan *grade* tertentu dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Jumlah Pegawai berdasarkan Kategori/Grade di *Municipio* Dili, Tahun 2018

No.	Level/Grade Kepegawaian	Jumlah	Persentase (%)
1.	TS/A	0	0,00%
2.	TS/B	1	0,27 %
3.	TF/C	11	2,95 %
4.	TF/D	22	5,90 %
5.	TA /E	45	12,06 %
6.	Assistente /F	42	11,26 %
7.	Assistente /G	252	67,56 %
<b>Jumlah</b>		<b>373</b>	<b>100%</b>

Sumber : Diolah dari data Kepegawaian di Bagian HRD *Municipio* Dili, Tahun 2018

Dari Tabel 1 di atas menginformasikan bahwa jumlah pegawai terbanyak berada pada *Assistente/G* yaitu sebanyak 253 orang atau 67,56%. Sedangkan jumlah pegawai yang berada pada kategori *tecnico superior/A* masih belum ada atau 0,00%. Dengan demikian dapat dipahami bahwa, kategori/grade tertinggi dari 373 pegawai di *Municipio* Dili berada pada kategori *tecnico superior/B* yaitu satu orang atau 0,27%.

Tabel 2. Jumlah Pegawai berdasarkan Tingkat Pendidikan dan Kategori/  
Grade di *Municipio* Dili, Tahun 2018

No	Tingkat Pendidikan	Level/Grade							Jumlah
		TS/A	TS/B	TP/C	TP/D	TA/E	Ass/F	Ass/G	
1.	S-3	0	0	0	0	0	0	0	0
2.	S-2	0	1	1	1	1	0	0	4
3.	S-1	0	0	6	9	6	2	1	24
4.	Diploma IV	0	0	0	1	0	0	0	1
5.	Diploma III	0	0	1	1	0	1	0	3
6.	SMA/SLTA	0	0	3	7	30	12	54	106
7.	SMP/SLTP	0	0	0	0	7	10	25	42
8.	SD dan lainnya	0	0	0	0	3	19	171	193
<b>Jumlah</b>		<b>0</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>19</b>	<b>47</b>	<b>44</b>	<b>251</b>	<b>373</b>

*Sumber:* Diolah dari data Kepegawain di Bagian HRD *Municipio*Dili, Tahun 2018

Dari Tabel 2 menginformasikan bahwa jumlah pegawai di *Municipio* Dili didominasi oleh pegawai yang berlatarbelakang pendidikan Sekolah Dasar (SD) dan lainnya yakni sebanyak 193 orang atau 51,74% dan disusul oleh pegawai dengan latar belakang pendidikan SMA/SLTA yaitu 106 orang atau berkisar 28,42%. Jumlah pegawai dengan latar belakang pendidikan tersebut mayoritas memiliki kategori kepangkatan “*assistente/G*”, yakni sekitar 251 orang atau berkisar 67,29% yang kesemuanya merupakan staf operasional lapangan. Sedangkan untuk tingkat Diploma IV (D4) merupakan yang terendah yaitu satu orang yang memiliki kategori *tecnico professional grade D*. Presiden Otoritas *Municipal* (Walikota) Dili menyatakan bahwa:

“Memang pihak Kementerian Administrasi Negara melalui Direktorat Jenderal Desentralisasi Administratif pernah melakukan upaya pengembangan pegawai dengan menerbitkan Surat Keputusan khusus (yakni Diploma Ministerial Nomor 52 Tahun 2016) yakni untuk mempromosikan pegawai dari level tertentu untuk mengisi jabatan tertentu, dalam arti penyesuaian kepangkatan dengan jabatan, namun hal ini tidak efektif. Tidak efektif karena tidak disetujui oleh Komisi Kepegawaian Negara”. (Wawancara, tanggal 17 Juni 2018).

Berdasarkan pada informasi yang terakhir ini dapat diambil suatu kesimpulan bahwa untuk mencapai efektifitas implementasi kebijakan desentralisasi administratif, SDM merupakan asset utama yang harus menjadi perhatian dan oleh karenanya program *capacity building* merupakan upaya yang mutlak dilaksanakan untuk merespon kebutuhan administratif dan pelayanan publik.

**Kedua**, aspek sumber daya keuangan. Untuk hal dimaksud disampaikan oleh Direktur Municipal Keuangan *Municipio* Dili bahwa:

“Sejak diberlakukan *Decreto Lei* (Peraturan Pemerintah) Nomor 3 Tahun 2016, *Municipio* memiliki kewenangan untuk mengurus sendiri anggaran berupa *grand* yang dialokasikan oleh pemerintah”.(Wawancara, tanggal 17 Juni 2018).

Pemerintahan lokal tidak memiliki anggaran sendiri untuk membiayai rumah tangganya. Bahwa anggaran yang tersedia bersumber dari pihak yang mendelegasikan fungsi atau wewenang, dalam hal ini pemerintah pusat. Berdasarkan pada pernyataan informan yang terakhir ini dapat dirangkum suatu kesimpulan sementara bahwa dalam rangka implementasi kebijakan secara efektif sepatutnya telah mempertimbangkan segala daya dukung sumber daya sehingga implementasi tidak menjadi *myopia*.

**Ketiga**, aspek fasilitas. Yang dimaksud dengan fasilitas disini adalah semua jenis sarana dan prasarana yang dipergunakan untuk menunjang pelaksanaan kegiatan administrasi di *Municipio* Dili. Fasilitas juga dapat dimaknai sebagai semua jenis daya dukung sumber daya yang tersedia termasuk gedung perkantoran, tata ruang kantor, internet, dan lain sebagainya.

Berdasarkan pemahaman penulis secara empirik dan dengan pengamatan penulis selama berada di kancah penelitian diperoleh gambaran bahwa agar sebuah aktivitas pelayanan dapat berjalan dengan baik, efektif, terutama yang berkaitan dengan kegiatan administrasi perkantoran sudah sepatutnya dapat dilakukan dalam sebuah gedung yang

dinamakan kantor yang dilengkapi dengan berbagai fasilitas pendukung lainnya. Berkaitan dengan hal dimaksud, Direktur *Municipal* Perlengkapan dan Logistik *Município* Dili mengatakan bahwa:

“Gedung yang dipergunakan untuk kegiatan administrasi perkantoran telah ada, bahkan lebih dulu ada sejak sebelum kebijakan dekonsentrasi dilaksanakan. Artinya bahwa gedung perkantoran merupakan prasarat dalam infrastruktur dasar yang harus dimiliki oleh instansi manapun”. (Wawancara, 17 Juni 2018).

Meskipun demikian diakui oleh *Presidente Autoridade Municipal* (Walikota) Dili bahwa:

“Kantor ini, yang kita duduk ini, masih belum memadai untuk menampung seluruh staf terutama bagi seluruh instansi direktorat *municipal* yang menjalankan tugasnya di *Município* Dili”. Masing-masing direktorat *municipal* masih menggunakan gedung masing-masing sehingga menyulitkan koordinasi. (Wawancara, tanggal 17 Juni 2018).

Berdasarkan pengamatan penulis selama berada di lapangan terlihat bahwa, ruangan kantor yang tersedia, memang masih sempit dan terlihat para pegawai berdesakan dalam satu ruangan yang sempit itu. Selain itu penulis mengamati situasi ruangan yang tertumpuk dengan berkas yang ketika dikonfirmasi kepada salah satu pegawai di instansi ini mengatakan, “itu adalah arsip”. Hal ini diakui oleh Direktur *Municipal* Perlengkapan dan Logistik bahwa:

“Sejak diberlakukan kebijakan dekonsentrasi kami masih menggunakan gedung yang sama tanpa mempertimbangkan struktur baru yang muncul sebagai akibat dari lahirnya kebijakan ini. Oleh karena itu, sebagai konsekuensinya kami harus berdesakan dan bahkan ada yang tidak mendapatkan ruangan”.

Dilanjutkannya bahwa:

“Dalam ruangan yang berdesakan ini membuat pegawai tidak nyaman dalam bekerja sebagai akibat dari tidak fokusnya bekerja ditambah lagi dengan hawa yang panas, tanpa AC” (Wawancara, tanggal 17 Juni 2018).

Dengan demikian dapat dipahami bahwa, kenyamanan bekerja tentu saja harus ditopang oleh memadainya fasilitas yang tersedia dalam ruangan dengan tata ruang yang baik untuk dan konsisten untuk struktur birokrasi yang didesain. Dalam kondisi yang demikian,

jika dikaitkan dengan jumlah pegawai yang ada, sebagaimana telah disajikan dalam sub bab Sumber Daya Manusia, terobservasi bahwa, banyaknya pegawai memungkinkan ruang yang tersedia tidak dapat menampung semua pegawai yang ada.

Terbatasnya gedung ini juga terlihat dari tersedianya fasilitas lain, misalnya komputer, internet, dan perabot lain seperti meja dan kursi kerja, rungan arsip, dan lain-lain. Ketika hal ini dikonfirmasi kepada salah satu informan mengenai fasilitas kerja yang tersedia, dikatakan oleh Direktur Municipal Keuangan bahwa:

“Kami dapat bekerja tanpa menunggu memadainya fasilitas kerja, ibarat pepatah tiada rotan akarpun jadi”. (Wawancara, 17 Juni 2018).

Ketika penulis hendak mengecek daftar aset yang dimiliki, Direktur Municipal Perlengkapan dan Logistik, menjelaskan bahwa:

“Kami masih berupaya untuk mengidentifikasi dan merekap atau mendaftarkan seluruh aset yang dimiliki oleh *Municipio* Dili, namun demikian hal ini masih dalam proses koordinasi dengan kementerian terkait. Untuk itu kami belum memiliki daftar aset tetap, seperti komputer, mobil dan lain-lain” (Wawancara, 17 Juni 2018).

Berdasarkan pada pernyataan yang terakhir ini, dapat dipahami bahwa, pegawai di *Municipio* Dili memiliki komitmen untuk tetap bekerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing, meskipun dalam kenyataannya situasi penataan runag kantor dan fasilitas pendukung lainnya menjadi suatu keluhan.

Menanggapi keluhan tersebut, Direktur Nasional Administrasi Lokal, Kementerian Administrasi Negara, mengatakan:

“Sesuai dengan strategi yang dipilih menuju desentralisasi dan otonomi daerah, saat ini kita baru menata kelembagaan *Municipio* yang secara *gradual*/bertahap dimulai dari dekonsentrasi. Dalam tahap ini, fasilitas tidak menjadi kendala namun pemerintah secara tegas memutuskan untuk memulainya dari kondisi minimum (*minimum condition*) yang ada sambil menyiapkan sketsa baru untuk sebuah kantor yang ideal dengan model desain *prototype* yang relevan untuk semua *Municipio*. Bersamaan dengan pembangunan gedung baru akan disertai dengan fasilitas yang lebih lengkap dan memadai. (Wawancara, tanggal 19 Juni 2018).

Berdasarkan pada pernyataan informan yang terakhir ini dapat dirangkum suatu kesimpulan sementara bahwa dalam rangka implementasi kebijakan secara efektif sepatutnya telah mempertimbangkan segala daya dukung sumber daya sehingga implementasi tidak menjadi *myopia*.

*Keempat*, aspek struktur birokrasi pelaksana. Untuk kebijakan desentralisasi administratif yang ditandai dengan pengalihan fungsi dari pemerintah kepada bawahannya di tingkat *Município*, secara gamblang di atur dalam *Decreto Lei* (Peraturan Pemerintah) nomor 3 tahun 2016 yang telah direvisi menjadi *Decreto Lei* Nomor 9 Tahun 2018.

Dalam pasal 3 ayat 1 disebutkan bahwa untuk menduduki jabatan tertentu seseorang harus memiliki:

1. *Grau B para o cargo de Presidente da Autoridade Municipal, Administrador Municipal e Secretário Municipal* (Untuk menduduki jabatan *Presidente da Autoridade Municipal/Walikota*, Sekretaris Walikota dan Bupati, seorang pegawai harus memiliki kategori *grade B*);
2. *Grau C para os cargos de Director de Serviço Municipal, de Chefe de Departamento Municipal ou de Administrador do Posto Administrativo* (*Grade C* untuk jabatan Direktur Municipal, Kepala Departemen dan Camat);
3. *Grau D para os cargos de Chefe de Secção Municipal ou de Chefe de Serviço Local da Administração do Posto Administrativo* (*Grade D* untuk kepala bagian di tingkat municipal dan kepala seksi di tingkat kecamatan).

### **Implementasi Kebijakan Desentralisasi Yang Prematur**

Dalam dokumen *Plano Estrategico Desenvolvimento Nacional* (PEDN) atau Perencanaan Strategi Pembangunan Nasional (PEDN) 2011-2030 menyebutkan empat tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan desentralisasi, yaitu:

1. *O desenvolvimento do setor privado em áreas rurais* (Membangun atau mengembangkan kapasitas sektor swasta di daerah pedesaan);
2. *A criação de novas oportunidades de participação democrática* (Memberikan kesempatan baru bagi partisipasi demokratik);
3. *A promoção das instituições de um Estado forte* (Mempromosikan stabilitas institusi negara yang kuat); dan
4. *A esTabelecimento de uma prestação mais efetiva, eficiente e equitativa de serviços* (Mengembangkan suatu kinerja pelayanan publik yang efisien, efektif, dan merata).

Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah melalui VI *Governo Constitucional* (Kabinet Pemerintahan Konstitusional VI) mengembangkan tiga strategi implementasi yang akan dilakukan secara *gradual*/bertahap, yakni: a) strategi dekonsentrasi; b) strategi desentralisasi institusional; dan c) strategi desentralisasi teritorial. Sejak tahun 2016, pemerintah melaksanakan kebijakan desentralisasi administratif atau dekonsentrasi yang secara legal diatur melalui *Decreto Lei* (peraturan pemerintah) nomor 3 tahun 2016 yang telah direvisi dengan *Decreto Lei* nomor 9 tahun 2018.

Sumber Daya Manusia (SDM). SDM merupakan sumber utama dan terpenting dalam sebuah implementasi.

Sumber Daya Keuangan. Hasil penelitian membuktikan bahwa, *Município* Dili memperoleh alokasi anggaran berupa alokasi umum dan dana taktis yang kesemuanya merupakan konsekuensi logis dari penandatanganan kontrak inter-organik yang mengatur tentang delegasi fungsi/kompetensi dari pemerintah pusat kepada pemerintahan *Município*.

Struktur birokrasi pelaksana. Birokrasi merupakan badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Winarno (2012: 205) mengatakan, “Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memiliki bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern.”

Berdasarkan pada pengamatan empirik dan hasil telaah dokumen diperoleh gambaran bahwa, struktur birokrasi pemerintahan *Município* telah diatur dalam beberapa kebijakan yang berbentuk legal *drafting*. Hal ini dapat dilihat pada kebijakan pemerintah berupa *decreto lei* (peraturan pemerintah) maupun berupa *diploma ministerial* (keputusan menteri) yang diterbitkan oleh Kementerian Administrasi Negara. Misalnya *Decreto Lei* Nomor 3 tahun 2016 tentang *Estatuto das Administrações Municipais, das Autoridades Municipais e do Grupo Técnico Interministerial para a Descentralização Administrativa* (Status Pemerintahan Municipal, Otoritas Municipal dan Kelompok Kerja Teknis Lintas Kementerian untuk Desentralisasi Administratif), *Decreto Lei* Nomor 37 Tahun 2016 tentang *Regime Transitório de Provimento dos Cargos de Direção e de Chefia das Autoridades Municipais e das Administrações Municipais durante a Fase da Desconcentração Administrativa* (Aturan peralihan untuk jabatan-jabatan direktorat dan kepala di tingkat municipal selama periode dekonstrasi pemerintahan), serta beberapa *Diploma Ministerial* lainnya yang mengatur tugas dan fungsi masing-masing satuan/unit kerja.

Dokumen-dokumen kebijakan tersebut di atas sesungguhnya telah memedomani atau menjadi standar bagi penyelenggaraan pemerintahan *municipal*, yang tentu telah disesuaikan dengan fungsi-fungsi yang dialihkan atau didelegasikan. Namun demikian, secara empirik ditemukan bahwa hampir semua urusan yang didelegasikan terdapat dua badan atau unit kerja yang menangani urusan yang sama. Misalnya, dalam urusan pendidikan. Untuk urusan ini, terdapat dua institusi yang penyebutannya berbeda. Satu sisi ditangani oleh unit kerja yang namanya delegasi teritorial (atau bisa disamakan dengan kantor) dan juga terdapat unit kerja *municipal*, yang masing-masing dipimpin oleh seorang direktur.

Selain daripada itu, ditemukan juga sebagian struktur organisasi yang belum berfungsi sebagaimana adanya. Misalnya *Conselho Consultivo Municipal* (atau dewan konsultasi municipal), *Conselho Coordenação Municipal* (Dewan Koordinasi Municipal), *Agência Planeamento* (Badan Perencanaan) dan *Agência Fiscalisação* (Badan Pengawasan).

Dari temuan maupun hasil analisis di atas mengatakan pemahaman para peneliti akan belum efektifnya implementasi dekonsentrasi karena struktur birokrasi pelaksana yang didesain belum berfungsi sebagaimana mestinya, serta masih adanya rangkap jabatan dalam struktur tertentu, seperti yang telah disebutkan.

## Penutup

Berdasarkan pada tujuan penelitian yang diajukan sebelumnya dan dengan berdasarkan pada hasil penelitian dan pembahasan, maka, secara umum ditarik suatu kesimpulan bahwa, implementasi kebijakan desentralisasi administratif di *Município Dili* masih belum efektif.

Belum efektifnya implementasi kebijakan desentralisasi administratif ini disebabkan oleh berbagai faktor, yaitu kurangnya SDM baik secara kualitas maupun kuantitas, fasilitas pendukung yang masih terbatas serta desain struktur birokrasi yang terlampau besar menyebabkan kinerja kebijakan desentralisasi administratif semakin jauh dari tujuan yang telah direncanakan oleh pembuat kebijakan.

Menindaklanjuti beberapa temuan-temuan penelitian serta kesimpulan-kesimpulan yang telah dikemukakan, berikut ini adalah saran-saran sebagai bentuk rekomendasi untuk kinerja implementasi yang efektif. Saran-saran ini akan diajukan bagi Kementerian Administrasi Negara dan *Município Dili* sendiri untuk memperbaiki kinerja kebijakan. Ada beberapa saran yang bisa dilakukan. Bagi *Município Dili*, untuk meningkatkan kinerja kebijakan secara efektif dan efisien, hendaknya perlu dilakukan program pengembangan

kapasitas (*capacity building*) bagi pegawai sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan pegawai secara intensif dan kontinyu.

Sedangkan untuk Kementerian Administrasi Negara, ada beberapa hal yang bisa dilakukan. *Pertama*, pemerintah perlu menetapkan kebijakan yang mengatur tentang standar pelayanan minimum (SPM) untuk fungsi-fungsi yang telah dan akan dilimpahkan (fungsi delegatif) kepada pemerintahan lokal. *Kedua*, pemerintah perlu menetapkan kebijakan mutasi pegawai, dari pemerintah pusat ke pemerintah *Municipio* untuk memangku jabatan tertentu, terutama yang terkait dan/atau bersamaan dengan fungsi yang didelegasikan atau dialihkan. *Ketiga*, bagi kinerja keuangan, sebaiknya pemerintah melalui Kementerian Administrasi Negara dapat menetapkan standar minimum bagi akuntabilitas kinerja anggaran serta tentu saja perlu didukung dengan penempatan pegawai yang sesuai dan dengan dukungan fasilitas yang memadai.

### Ucapan Terima Kasih

Terima kasih kepada beberapa narasumber yang berkenan diwawancarai oleh penulis.

### Pendanaan

Penulis tidak menerima bantuan pembiayaan untuk penelitian, kepenulisan (*authorship*), dan publikasi dari pihak manapun.

### Daftar Pustaka

- Domai, T. (2011). *Desentralisasi*. Malang: UB Press.
- Koswara, E. (2001). *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Yayasan Pariba.
- Miles, B. M., & Huberman, M. (2009). *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*. Jakarta: UI Press.
- Muluk, M. R. K. (2009). *Peta Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: ITS Press.
- Ratnawati, T. (2010). Satu Dasawarsa Pemekaran daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Politik*, 21, 114–134.
- Santosa, P. (2008). *Administrasi Publik, Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: Refika Aditama.
- Suderana, W. (2011). Efektivitas Sistem Evaluasi Dalam Penyelenggaraan Otonom Daerah Pada Biro Tata Pemerintahan Setda Provinsi Bali. *Jurnal Opini*, 8(1), 50–59.
- Wahab, S. (2011). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UMM Press.
- Wasistiono, S. (2010). Menuju Desentralisasi Berkesinambungan'. *Jurnal Ilmu Politik*, 21,

31–50.

Wibawa, S. (2011). *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Widodo, J. (2011). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Banyumedia Publishing.

Winarno, B. (2012). *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: Media Presindo.

### Tentang Penulis

**I Wayan Joniarta** adalah Dosen Program Studi Administrasi Negara, Universitas Pendidikan Nasional, Bali.

**I.G.A.AG Dewi Sucitawathi P.** adalah Dosen Program Studi Administrasi Negara, Universitas Pendidikan Nasional, Bali.

**Inácio Maria Soares Caetano** adalah Mahasiswa pada Program Studi Administrasi Negara, Universitas Pendidikan Nasional, Bali.

**Wayan Suderana** adalah Dosen Program Studi Administrasi Negara, Universitas Pendidikan Nasional, Bali.