KONSEP DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

Course Title	**:**	**Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah**
Lecturer	**:**	**Dr. Tb. Ace Hasan Syadzily M.Si**
		ace.hasan@gmail.com
	:	**Facebook: acehasansyadzily** **Twitter: acehasan76**

FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UIN – JAKARTA
2020

Konsep Desentralisasi

Secara konseptual, pengertian desentralisasi ini telah banyak didefinisikan oleh para ahli dari berbagai sudut pandang, terutama perspektif politik dan administrasi publik. Salah satu definisi desentralisasi yang menjadi rujukan dalam perspektif administrasi publik adalah dikemukakan Rondinelli dan Cheema (1983: 18) yang menyatakan bahwa desentralisasi:

"*...The transferring of planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organizations, local governments, or nongovernmental organizations.*"

Desentralisasi menurut Rondinelli dan Cheema merupakan penyerahan perencanaan, pengambilan keputusan atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administrasi lokal, organisasi semi-otonom dan organisasi parastatal, pemerintah lokal atau organisasi daerah.

Litvack & Seddon (1999: 2) menerjemahkan desentralisasi sebagai:

"*The transfer of authority and responsibility for public function from central government to subordinate or quasi-independent government organization or the private sector*."

Litvack & Seddon menyatakan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dan tanggung jawab fungsi publik dari pemerintahan pusat kepada organisasi pemerintah sub-nasional atau semi-independen atau sektor swasta.

- Esensi dari konsep desentralisasi sesungguhnya berkaitan dengan upaya pemerintah untuk menyerahkan sebagian kewenangannya, baik kepada pemerintahan yang ada di bawahnya maupun pihak lain termasuk kepada pihak swasta.

- Mardiasmo (2002: 5) mengemukakan bahwa: "Desentralisasi tidak hanya diterjemahkan sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintahan ke pihak swasta, yang di antaranya diterjemahkan dalam bentuk privatisasi."

Mengapa Perlu Desentralisasi

The Liang Gie (1978: 13) mengemukakan alasan-alasan perlunya implementasi konsep desentralisasi. Alasan-alasan tersebut,

- Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan demokratisasi untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
- Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat di tangan pusat tetap diurus oleh pusat.

Mengapa Perlu Desentralisasi (lanjutan)

- Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak budaya atau latar belakang sejarahnya.
- Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Mengapa Perlu Desentralisasi (lanjutan)

Argumentasi yang lebih komprehensif dikemukakan oleh Cheema & Rondinelli (1983: 14-16) yang menguraikan beberapa alasan perlunya desentralisasi, yaitu:

- Suatu cara untuk mengatasi berbagai kegawatan keterbatasan;
- Mengatasi prosedur struktur ketat suatu perencanaan terpusat;
- Peningkatan sensitivitas terhadap masalah dan kebutuhan setempat;
- Penetrasi politik dan administrasi negara;
- Perwakilan lebih baik;
- Kapasitas dan kemampuan administrasi publik yang lebih baik;
- Pelayanan lapangan dengan efektivitas lebih tinggi di tingkat lokal;
- Meningkatkan koordinasi dengan pimpinan setempat;
- Melembagakan partisipasi masyarakat setempat;
- Menciptakan cara-cara alternatif pengambilan keputusan;
- Administrasi publik yang lebih fleksibel, inovatif dan kreatif;
- Keanekaragaman fasilitas pelayanan yang lebih baik;
- Stabilitas politik yang lebih baik; dan
- Peningkatan jumlah dan efisiensi penyaluran barang dan pelayanan publik.

Desentralisasi Teritorial

Brian C. Smith (1985), dalam bukunya *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, secara tegas mengatakan bahwa dimensi teritorial dalam desentralisasi memiliki kedudukan yang sangat penting. Smith mengatakan:

"*In the study of politics decentralization refers to the territorial distribution. It is concerned with the extent to which power and authority are dispersed through the geographical hierarchy of the state, and the institutions and processes through which such dispersal occurs. Decentralization entails the subdivision of the state's territory into smaller areas and the creation of political and administrative institutions in those area. Some of the institutions so created may themselves find it necessary to practice further decentralization*.

Desentralisasi Teritorial

Smith berpendapat bahwa dalam studi politik, desentralisasi merujuk pada distribusi kekuasaan berdasarkan kewilayahan (teritorial). Desentralisasi berkenaan dengan sejauh mana kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) melalui hierarki secara geografis dalam negara dan juga berkenaan dengan institusi dan proses yang memungkinkan berlangsungnya pembagian tersebut.

Dalam praktiknya, kata Smith, desentralisasi mensyaratkan pembagian wilayah negara ke dalam daerah-daerah yang lebih kecil serta pembentukan institusi-institusi administratif dan politik di daerah tersebut.

Desentralisasi Teritorial

Studi yang dilakukan Mudiyati Rahmatunnisa (2011: 2) terhadap konsep desentralisasi teritorial yang digunakan beberapa ahli menunjukkan perbedaan dari segi arti dan bentuknya (Burns, Hambleton & Hogget, 1999; Rondinelli & Cheema, 1983). Variasi ini didasarkan pada tiga perspektif yang berbeda, yaitu derajat dari kewenangan dan kekuasaan, otonomi dari organisasi-organisasi yang diberi kekuasaan dan kewenangan, dan jenis dari kewenangan yang diserahkan yang harus dijalankan oleh level pemerintah daerah (pemda). Satu hal yang para akademisi sepakat adalah perbedaan-perbedaan ini menentukan tindakan yang khusus dan masing-masing bentuk dari desentralisasi teritorial.

Tiga Jenis Desentralisasi

Para ahli desentralisasi merumuskan desentralisasi ini ke dalam tiga varian bentuk, yakni dekonsentrasi (*deconcentration*), desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*), dan devolusi (*devolution*) (Manor, 1999 dalam Mudiyati, 2011).

Dekonsentrasi

Yang pertama, dekonsentrasi, merujuk kepada "*the dispersal of agents of higher levels of government into lower level arenas*". Manor menekankan bahwa dalam tipe desentralisasi ini, sebenarnya tidak ada kewenangan yang diserahkan dari pusat, hanya ada relokasi aparat publik yang bertanggung jawab kepada aparat yang lebih tinggi tingkatannya dalam sebuah sistem pemerintahan.

Ini senada dengan definisi yang dikemukakan Talcott Parsons. Menurutnya, dekonsentrasi adalah *the sharing of power between members of the same ruling group having authority respectively in different areas of the state*.

Atau dalam bahasa Rondinelli dan Cheema, dekonsentrasi adalah pengalihan beberapa kewenangan atas tanggung jawab administrasi di dalam suatu kementerian atau jawatan. Di sini tidak ada transfer kewenangan yang nyata, bawahan hanya menjalankan kewenangan atas nama atasannya dan bertanggung jawab kepada atasannya.

Terlihat jelas, dekonsentrasi lebih mendukung sentralisasi, karena lebih memperkuat pengaruh dari level pemerintahan yang lebih tinggi atas pemerintahan lokal di bawahnya. Manor juga menekankan kondisi seperti ini menjadi fenomena yang sering kali terjadi terutama di negara berkembang (*less developed countries*) di mana aparat pusat yang ada di daerah mendominasi hampir semua urusan pemerintahan, karena tekanan pusat sangat besar daripada masyarakat lokal.

Sebaliknya, Turner (2002) berpendapat bahwa dekonsentrasi, jika "*well-planned and properly implemented*", memiliki beberapa potensi keuntungan, baik secara manajerial maupun politik dalam hal memperluas partisipasi masyarakat. Berdasarkan pengalaman Kamboja, Turner menyatakan bahwa dekonsentrasi merupakan strategi yang lebih baik untuk diterapkan di negara berkembang ketimbang devolusi. Hal ini karena negara berkembang memiliki kapasitas organisasi yang masih terbatas dalam hal struktur, proses dan keahlian yang mendukung devolusi kewenangan yang sesungguhnya. Ditambah lagi, banyak negara berkembang masih mengalami kondisi politik yang tidak stabil. Dekonsentrasi juga lebih tepat ketimbang devolusi di negara berkembang karena masih kuatnya tradisi hierarkis yang mungkin akan menghambat pengambilan keputusan dari pemerintah lokal dan membangun program desentralisasi yang partisipatif, responsif dan akuntabel.

DESENTRALISASI FISKAL

Desentralisasi fiskal yang menyangkut "*downward fiscal transfers, by which higher levels in a system cede influence over budgets and financial decisions to lower level*" (Manor, 1999: 9). Kewenangan ini biasanya diserahkan kepada aparat birokrasi pusat (*deconcentrated bureaucrats*) atau yang ditunjuk dari pemerintah pusat yang bertanggung jawab kepada atasannya.

Untuk alasan ini, desentralisasi fiskal juga dikritisi karena bukan sebagai "*genuine decentralization*", khususnya berkenaaan dengan tidak adanya kesempatan bagi penduduk lokal untuk terlibat dalam urusan-urusan fiskal dari pemerintah lokal.

DEVOLUSI

Bentuk yang ketiga adalah devolusi atau *democratic decentralization* yang merujuk kepada "*the transfer of resources and power (and often tasks) to lower level authorities which are largely or wholly independent of higher levels of government*…." Schneider (2003: 18) menambahkan bahwa kemandirian tersebut memungkinkan aktor politik lokal untuk mengelola isu-isu lokal tanpa campur tangan pusat atau pemerintah di atasnya.

Bentuk yang ketiga ini dianggap oleh para pendukung konsep desentralisasi merupakan desentralisasi dalam makna yang sesungguhnya (*the genuine form of decentralization*). Menurut Smith (1985), hal ini karena devolusi memungkinkan penduduk lokal untuk mempunyai suara dan dapat memengaruhi proses-proses pengambilan keputusan; demokratisasi menjadi diperkuat karena aparat publik menjadi lebih akuntabel, dan pelayanan publik menjadi lebih baik karena pemerintah lokal menjadi lebih efisien dalam mengatasi kebutuhan-kebutuhan masyarakatnya daripada pemerintah pusat.

Devolusi merupakan inti dari desentralisasi. Ada dua alasan yang mendasari argumen tersebut;

Pertama, dibandingkan dengan dekonsentrasi dan desentralisasi fiskal, konsep devolusi mengandung prinsip independensi atau otonomi dari entitas lokal dalam proses-proses politik lokal. Hal tersebut juga bermakna bahwa melalui devolusi, entitas lokal memiliki peran dan tanggung jawab yang lebih besar dalam mengelola urusan-urusan lokal daripada pemerintah pusat (Manor, 1999; Schneider, 2003).

Alasan *kedua*, devolusi mendukung ide pemberdayaan masyarakat lokal. Samoff mengatakan, secara konseptual, devolusi mengandung makna pemberdayaan mereka yang tidak terwakili (*underrepresented*) dan kelompok-kelompok yang kurang beruntung (*disadvantaged groups*) melalui penyerahan kewenangan pengambilan keputusan yang aktual. Tanpa memberdayakan *disadvantaged groups*, tidak ada desentralisasi. Karena itu, melalui devolusilah urusan-urusan lokal dapat menjadi domain dari penduduk lokal ketimbang mereka yang dipekerjakan di pusat administrasi pemerintah. Devolusi menjanjikan partisipasi aktif masyarakat lokal, memungkinkan mereka untuk meminta pertanggungjawaban politisi terpilih dan aparat pemerintah. Dengan kata lain, devolusi menjanjikan *democratic decentralization*.

Devolusi merupakan inti dari desentralisasi. Ada dua alasan yang mendasari argumen tersebut;

Pertama, dibandingkan dengan dekonsentrasi dan desentralisasi fiskal, konsep devolusi mengandung prinsip independensi atau otonomi dari entitas lokal dalam proses-proses politik lokal. Hal tersebut juga bermakna bahwa melalui devolusi, entitas lokal memiliki peran dan tanggung jawab yang lebih besar dalam mengelola urusan-urusan lokal daripada pemerintah pusat (Manor, 1999; Schneider, 2003).

Alasan *kedua*, devolusi mendukung ide pemberdayaan masyarakat lokal. Samoff mengatakan, secara konseptual, devolusi mengandung makna pemberdayaan mereka yang tidak terwakili (*underrepresented*) dan kelompok-kelompok yang kurang beruntung (*disadvantaged groups*) melalui penyerahan kewenangan pengambilan keputusan yang aktual. Tanpa memberdayakan *disadvantaged groups*, tidak ada desentralisasi. Karena itu, melalui devolusilah urusan-urusan lokal dapat menjadi domain dari penduduk lokal ketimbang mereka yang dipekerjakan di pusat administrasi pemerintah. Devolusi menjanjikan partisipasi aktif masyarakat lokal, memungkinkan mereka untuk meminta pertanggungjawaban politisi terpilih dan aparat pemerintah. Dengan kata lain, devolusi menjanjikan *democratic decentralization*.

Pada gilirannya, penerapan pada bentuk desentralisasi masing-masing di atas akan melahirkan fungsi dan peran pemerintah daerah yang berbeda. Dalam hal ini, ada dua pandangan untuk menggambarkan peran yang dimainkan oleh pemerintah daerah.

Pertama, *autonomous model* (model otonom), yang menggambarkan bahwa pemerintah daerah secara relatif terpisah dari pemerintah pusat. Terlepas seberapa besar cakupan pemerintah daerah, dalam perspektif ini, peran negara hanyalah untuk memonitor aktivitas pemerintah daerah. Terdapat suatu pemisahan yang jelas mana yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan mana yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Model otonom ini berakar dari sejarah dan budaya pemerintahan yang disebarkan oleh Inggris. Keberadaan pemerintah daerah bukanlah ciptaan pemerintah pusat walaupun keberadaannya terintegrasi dalam sistem nasional. Kecuali untuk beberapa hal, menurut Alderfer (1964), karakteristik dasar pemerintahan daerah di Inggris adalah unit lokal yang bebas dari pengendalian kekuasaan di luarnya. Perspektif ini memiliki afinitas dengan *liberal ideology*. Dalam hal ini, pemerintah daerah memiliki badan-badan pembuatan keputusan lokal dengan kewenangan dan keberadaan yang cukup independen. Tipe pemerintah daerah seperti ini lebih banyak memperoleh kewenangan devolutif daripada dekonsentratif. Dalam istilah lain, model pemerintah daerah otonom memiliki kemiripan dengan *partnership model* atau *interdependent model*-nya Rhodes (1981) yang melihat hubungan antara pemerintah daerah dan pusat sebagai saling ketergantungan dan kerja sama.

Kedua, *integrated model* (model integrasi), yang memandang hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai bagian yang saling terintegrasi. Pola hubungan yang terjadi antara berbagai tingkatan pemerintahan bersifat pragmatis dan fleksibel, tergantung kepada kebutuhan persoalan-persoalan yang dihadapi.

Model integrasi ini diadopsi dari sistem pemerintahan di Prancis. Dalam sistem ini, terdapat *prefect* di daerah yang mewakili kepentingan-kepentingan pemerintah pusat. Model hierarkis pemerintahan daerah Prancis ini dicirikan dengan adanya sentralisasi, jalur komando, struktur hierarkis, dominasi eksekutif serta subordinasi lembaga legislatif. Pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan yang diberikan kepadanya melalui konstitusi.

Dalam model integrasi Prancis ini, setiap unit pemerintah daerah memiliki kewenangan pengendalian administrasi dan keuangan kepada eselon yang lebih rendah. Sebagai model yang memiliki afinitas dengan *interventionist ideology*, pemerintah pusat berusaha memperkuat pengaruhnya melalui pemerintah daerah. Dari kacamata lain yang menggunakan analogi *principal-agency model* (Wilson and Game, 1994: 107), pemerintah pusat berfungsi sebagai *principal* yang selalu mengawasi pemerintah lokal sebagai *agency*. Model ini dengan sedikit perbedaan diistilahkan oleh Jones and Stewart (1983) sebagai *coercive model* ataupun oleh Chandler (1988) sebagai *stewardship model*.

Di Indonesia, dari beberapa model yang ada, praktik desentralisasi yang diterapkan lebih mengarah ke devolutif ketimbang dekonsentratif, dalam bentuk pelimpahan atau pendelegasian kewenangan (kekuasaan) dari pemerintah pusat (di atasnya) kepada pemerintahan daerah (*local government*), yang kemudian dikenal dengan otonomi daerah.

Otonomi daerah sebagaimana dikemukakan oleh Partadinata (2002: 83) adalah "keleluasaan dalam bentuk hak dan wewenang serta kewajiban dan tanggung jawab badan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sebagai manifestasi dari desentralisasi."

Pengertian tersebut menunjukan bahwa sebagai konsekuensi pemberian otonomi daerah dalam wujud hak dan wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, pemerintah daerah berkewajiban untuk mempertanggung-jawabkannya, baik kepada negara maupun masyarakatnya.

Dengan demikian, dapat dikatakan, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sebagaimana diamanatkan perundang-undangan dan peraturan yang berlaku.

Pengertian tersebut mengisyaratkan bahwa sebagai konsekuensi pemberian otonomi daerah dalam wujud hak dan wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, pemerintah daerah berkewajiban untuk mempertanggung-jawabkannya**,** baik kepada negara maupun masyarakatnya. Dengan demikian, dapat dikatakan**,** otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sebagaimana diamanatkan perundang-undangan dan peraturan yang berlaku.

Hoessein (1993: 15), yang menerjemahkan otonomi daerah sebagai pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar pemerintahan pusat. Pengertian tersebut mencerminkan bahwa otonomi daerah sesungguhnya merupakan pengejawantahan dari kehendak rakyat, yang secara formal dimanifestasikan melalui kelembagaan pemerintah daerah atau di luar pemerintahan pusat.

Berbagai pandangan di atas menunjukan bahwa otonomi daerah sesungguhnya merupakan hak dan wewenang pemerintah daerah untuk mengelola atau mengurus dan mengatur berbagai potensi, sumber daya dan rumah tangga daerah sesuai dengan situasi dan kondisi daerah yang diarahkan bagi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat, yang secara operasional diterjemahkan atau dilaksanakan oleh kelembagaan daerah.

Koswara (2001: 72) mengemukakan empat pertimbangan tentang pentingnya pemberian otonomi kepada daerah, yakni:

Pertama, dari segi politik, pemberian otonomi dipandang untuk mencegah penumpukan kekuasaan di satu tangan yang akhirnya menimbulkan pemerintahan tirani dan totaliter serta anti-demokratis.

Kedua, dari segi demokrasi, otonomi diyakini dapat mengikutsertakan rakyat dalam proses pemerintahan sekaligus mendidik rakyat menggunakan hak dan kewajibannya dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari.

Ketiga, dari segi teknis organisasi pemerintahan, otonomi dipandang sebagai cara untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan efisien serta lebih *responsible*. Apa yang dianggap lebih doelmatig untuk diurus pemerintah dan masyarakat setempat diserahkan saja ke daerah dan apa yang lebih tepat berada di tangan pusat tetap diurus oleh pusat.

Keempat, dari segi manajemen sebagai salah satu unsur administrasi, suatu pelimpahan wewenang dan kewajiban memberikan pertanggungjawaban bagi penyelesaian suatu tugas sebagai hal yang wajar.

Secara substantif dapat dikemukakan bahwa urgensi pelaksanaan otonomi daerah, antara lain:

Pertama, upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di daerah.

Kedua, upaya untuk memperlancar pelaksanaan pembangunan, khususnya di daerah.

Ketiga, meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses demokratisasi pemerintahan.

Keempat, meningkatkan keadilan dan pemerintaan dalam berbagai dimensi kehidupan.

Urgensi pelaksanaan otonomi daerah tersebut akan terjawab manakala kebijakan otonomi daerah tersebut dapat dilaksanakan secara efektif.