

**PENTINGNYA AZAS DESENTRALISASI DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**

Makalah ini disusun oleh :

Dra. S U S A N T I

NIP. 132 052 021

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS TERBUKA

JAKARTA 1999

BAB I

PENDAHULUAN

Sejak awal berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia para *founding fathers* telah menjatuhkan pilihannya pada prinsip pemencaran kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Cita-cita desentralisasi ini senantiasa menjadi bagian dalam praktek pemerintahan Negara sejak berlakunya Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, terus memasuki Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), UUDS 1950 sampai era kembali ke UUD 1945 yang dikukuhkan lewat Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dalam UUD 1945, landasan dasar adanya sistem pemerintahan desentralisasi diatur pada Pasal 1 ayat 1 dan Pasal 18.

Pasal 1 ayat 1 menyatakan : “ Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”, sedangkan Pasal 18 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah berbunyi : “Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Pengalaman sejarah membuktikan bahwa cita-cita desentralisasi senantiasa dipegang teguh oleh Negara Republik Indonesia, sekalipun dalam satu periode ke periode lainnya terlihat adanya perbedaan dalam intensitas. Sebagai wujud cita-cita desentralisasi, maka langkah-langkah penting sudah diusahakan pemerintah. Lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintah Daerah membuktikan bahwa keinginan untuk mewujudkan cita-cita desentralisasi ini terus berlanjut. Meskipun dalam kenyataannya seringkali membuktikan bahwa cita-cita tersebut masih jauh dalam realisasinya. Otonomi Daerah belumlah terwujud sebagaimana yang diharapkan atau

dicita-citakan. Sepertinya saat ini kita baru menuju ke arah otonomi Daerah yang sebenarnya.

Setelah pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 selama 25 tahun, ternyata cita-cita desentralisasi seperti yang diharapkan menghadapi banyak kendala. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini justru menutup kesempatan bagi Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya menurut prakarsa, aspirasi dan potensi masyarakat. Justru Undang-Undang ini memberi kesan sentralistik dibanding desentralisasi.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah, desentralisasi dan otonomi bagaikan dua sisi dalam satu mata uang. Tidak mungkin otonomi Daerah dapat berjalan dengan baik bila tidak didukung oleh desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasar kenyataan tersebut maka dalam tulisan ini, permasalahan utama yang akan dibahas adalah :

1. Apa peran penting azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah ?
2. Bentuk desentralisasi apa yang diterapkan di Indonesia ?

BAB II

PEMBAHASAN

2.1. PENTINGNYA DESENTRALISASI

Membahas pemerintahan di Daerah tidak bisa terlepas dengan konsep desentralisasi. Ada berbagai pengertian desentralisasi. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Soejito (1984) mengemukakan bahwa desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi.

Sementara itu Koswara (1996) mengemukakan bahwa pengertian desentralisasi pada dasarnya mempunyai makna bahwa melalui proses desentralisasi urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat sebagian diserahkan kepada badan lembaga pemerintah daerah agar menjadi urusan rumah tangganya, sehingga urusan tersebut beralih menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah. Prakarsa untuk menentukan prioritas, memilih alternatif dan mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan daerah, baik dalam hal menentukan

kebijakan, perencanaan, maupun pelaksanaan, sepenuhnya diserahkan kepada Daerah. Demikian juga hak yang menyangkut pembiayaan dan perangkat pelaksana, baik personil maupun alat kelengkapan sepenuhnya menjadi kewenangan dan tanggung jawab Daerah yang bersangkutan. Proses desentralisasi ini juga berlaku bagi Pemerintah Daerah Tingkat I terhadap Pemerintah Daerah Tingkat II.

Terkait dengan azas desentralisasi adalah adanya otonomi. Prinsip utama otonomi Daerah adalah adanya kemandirian Daerah dalam mengelola kepentingan masyarakat setempat. Oleh karena itu sesuai dengan perkembangan dan dinamika pemerintahan daerah, maka sistem desentralisasi yang diterapkan dari satu periode ke periode lainnya juga mengalami perubahan. Dinamikan perubahan ini sesuai dengan tuntutan untuk tujuan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Di Indonesia salah satu faktor utama yang mendorong perlunya desentralisasi adalah keadaan geografis sebagai negara kepulauan, adanya heterogenitas budaya dan bahasa, serta potensi ekonomi yang berbeda untuk tiap Daerah. Dengan adanya desentralisasi diharapkan akan dapat memangkas beberapa tahap birokrasi yang sebenarnya bisa dilimpahkan ke Daerah. Ibarat kata pepatah, di mana ada desentralisasi/keleluasaan untuk mengambil keputusan, maka di situ ada peluang untuk mengembangkan inovasi. Inovasi berkaitan dengan kreativitas individual. Power bisa berguna atau tidak, tergantung pada visi dan kreativitas kita. Oleh karena itu pemerintah yang memperoleh legitimasi adalah pemerintah yang demokratis. Pemerintah demokratis dibangun melalui suatu persepsi bahwa masyarakat memiliki pemerintahan, artinya mereka berhak berperan dalam pengelolaan pemerintahan. Dalam kenyataan dan kondisi inilah pemerintah perlu mempercepat pelaksanaan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

Mengapa desentralisasi itu perlu ? Desentralisasi dalam bidang pemerintahan ini perlu karena :

1. Untuk mencegah bertumpuknya kekuasaan di satu tangan, yang akhirnya dapat menimbulkan tirani;
2. Untuk mengikutsertakan rakyat dalam kegiatan pemerintahan dan mendidik rakyat menggunakan hak dan kewajibannya dalam menyelenggarakan pemerintahan;
3. Untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan efisien;
4. Agar dapat mengambil keputusan secara cepat dan tepat;
5. Untuk mengantisipasi adanya perbedaan faktor-faktor geografi, demografi, sosial ekonomi dan kebudayaan; dan
6. Untuk memperlancarkan pembangunan sosial ekonomi.

2.2. Bentuk-Bentuk Desentralisasi

Ada berbagai pendapat tentang bentuk desentralisasi. Bryant misalnya, berpendapat bahwa ada dua bentuk desentralisasi, yaitu desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Desentralisasi politik adalah wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada badan-badan pemerintah regional dan lokal. Sedangkan desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Pejabat pusat di tingkat lokal ini bekerja dalam batas-batas terencana dengan sumber pembiayaan yang sudah ditentukan. Walaupun demikian, pejabat tersebut memiliki keleluasaan, kewenangan, dan tanggung jawab tertentu dalam mengembangkan kebijaksanaan pemberian jasa dan pelayanan di tingkat lokal. Kewenangannya bervariasi,

mulai dari penetapan peraturan yang sifatnya pro-forma sampai pada keputusan yang lebih substansial.

Bentuk desentralisasi Bryant yang menekankan pada salah satu cara untuk mengembangkan kapasitas lokal ini dapat diaplikasikan dalam rangka mengembangkan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, terutama untuk mempengaruhi birokrat dan pengambil keputusan yang masih menyangsikan kemampuan Daerah Tingkat II ataupun mengkhawatirkan kemungkinan disintegrasi dalam pelaksanaan otonomi Daerah, walaupun titik berat otonomi daerah terletak pada Daerah Tingkat II.

Dalam literatur Ilmu Pemerintahan dikenal adanya varian sistem desentralisasi dengan karakteristik yang berbeda. Keempat varian tersebut adalah :

1. Comprehensive Local Government System.

Dalam hal ini pelayanan pemerintah di Daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam. Aparat daerah melakukan fungsi-fungsi yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Kesempatan berprakarsa atau berinisiatif untuk melakukan pengawasan atas semua bagian terbuka bagi aparat daerah maupun bagi aparat pusat. Aparat daerah melakukan pelayanan tugas-tugas aparat pusat seperti : agraria, pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan umum. Sistem ini berlaku di India, Pakistan, dan Mesir yaitu negara dimana terjadi pemindahan atau transformasi tugas-tugas dari aparat pusat kepada aparat daerah.

2. Partnership System

Dalam sistem ini beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh aparat pusat dan sebagian lainnya dilakukan oleh aparat daerah. Aparat daerah melakukan beberapa fungsi dengan beberapa kebebasan tertentu pula. Beberapa kegiatan lain

dilakukan juga oleh aparat daerah, tetapi atas nama aparat pusat atau di bawah bimbingan teknik aparat pusat. Sistem ini menggunakan aparat pusat dan aparat daerah secara terpisah dalam melakukan segala kegiatan, namun juga dapat melakukan bersama-sama sesuai kebutuhan dan keadaan; aparat pada tingkat bawah biasanya dikoordinasikan dengan aparat daerah. Sistem ini terdapat di Negara-negara di Afrika yang menggunakan bahasa Inggris.

3. Dual System

Dalam Dual System ini aparat pusat melaksanakan pelayanan teknis secara langsung, demikian juga aparat daerah. Apa yang dilakukan aparat daerah tidak boleh lebih dari apa yang telah digariskan menjadi urusannya. Dalam prakteknya, penerapan sistem ini sering mengakibatkan terjadinya pertentangan antara aparat pusat dengan aparat daerah. Aparat daerah dengan peraturan dalam sistem ini lebih merupakan alat politik daripada alat pembangunan. Dalam sistem ini tidak terdapat aparat untuk melakukan koordinasi. Contoh negara yang menggunakan sistem ini adalah Amerika Latin.

4. Integrated Administrative System

Dalam sistem ini aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung di bawah pengawasan seorang pejabat koordinator. Aparat daerah hanya mempunyai kewenangan kecil dalam melakukan kegiatan pemerintahan. Sistem ini kebanyakan terdapat di Timur Tengah dan Asia Tenggara.

Bila kita mengacu pada keempat pola di atas, maka Indonesia dapat dikategorikan ke dalam Comprehensive Local Government System (Sistem pemerintahan daerah yang menyeluruh). Sebab berdasar kenyataan bahwa pelayanan pemerintah di daerah

dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam (Multi Purpose Local Authorities). Aparat daerah melakukan fungsi-fungsi yang diserahkan oleh pemerintah pusat, baik itu fungsi pelayanan, kepegawaian, pengawasan dll. Bahkan kesempatan berprakarsa atau berinisiatif untuk melakukan pengawasan atas semua bagian terbuka bagi aparat pusat ataupun aparat daerah. Di samping itu aparat daerah juga melakukan tugas-tugas aparat pusat, seperti : pendidikan, kesehatan, dll. Selanjutnya aparat pusat juga berusaha mentransformasi tugas-tugasnya kepada daerah. Dengan cara ini diharapkan semua tugas-tugas pemerintah pusat terbagi habis ke daerah, kecuali tugas tertentu yang sudah diatur dalam Undang-Undang.

2.3. KEUNTUNGAN DAN KELEMAHAN AZAS DESENTRALISASI

Setiap sistem tentu ada kelebihan dan kelemahannya. Demikian halnya dengan azas desentralisasi. Ada berbagai pendapat tentang keuntungan dan kelemahan azas desentralisasi, namun pada intinya adalah sama. Menurut Sarundajang (1999) beberapa keuntungan dengan menerapkan azas desentralisasi adalah :

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan;
2. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, sehingga Daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat;
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti negatif, karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan;
4. Dapat diadakan pembedaan (diferensial) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri dengan kebutuhan/keperluan khusus daerah;
5. Dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah otonom dapat merupakan semacam

laboratorium dalam hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan di seluruh wilayah negara, sedangkan yang kurang baik dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja sehingga dapat lebih mudah ditiadakan;

6. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat;
7. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kewenangan memutuskan yang lebih besar kepada Daerah; dan
8. Dapat memperbaiki kualitas pelayanan karena lebih dekat dengan masyarakat yang dilayani.

Di samping kebaikan, kelemahan utama azas desentralisasi seperti dikemukakan oleh Josef Riwu Kaho (1991) terletak pada :

1. Besarnya organ-organ pemerintahan mengakibatkan struktur pemerintahan bertambah kompleks, sehingga mempersulit koordinasi;
2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu;
3. Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya daerahisme/provinsialisme;
4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang bertele-tele; dan
5. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman/uniformitas dan kesederhanaan.

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa dalam azas desentralisasi sendiri sebenarnya mengandung keuntungan dan kelemahan. Dari berbagai pendapat yang ada, maka keuntungan azas desentralisasi dapat dirangkum sbb. :

1. Adanya peran serta dan aktivitas masyarakat yang lahir atas prakarsa dan kemandirian Daerah itu sendiri;
2. Adanya demokratisasi;
3. Lebih memberdayakan masyarakat;
4. Pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan aspirasi dan tuntutan masyarakat setempat;
5. Lebih memahami nilai-nilai dan aspirasi masyarakat setempat/lokal;
6. Adanya keputusan yang cepat dan tepat.

Sedangkan kelemahan utama azas desentralisasi adalah :

1. Adanya kesenjangan daerah (disparitas). Maksudnya terjadi perbedaan yang mencolok antara daerah yang kaya (potensi alamnya subur) dengan daerah miskin (potensi alamnya tidak subur).
2. Laju pertumbuhan antar daerah tidak seimbang. Karena perbedaan potensi alam dan kualitas sumber daya manusia tiap daerah maka kemungkinan besar laju pertumbuhan antar daerah tidak sama. Akibatnya muncul istilah daerah kaya dan daerah miskin.
3. Tidak ada standarisasi dan pengendalian yang seragam. Pemerintah Pusat tidak mengatur standar dan pengendalian dalam semua bidang pembangunan. Daerah diberi kebebasan untuk melakukan standarisasi dan pengendalian pembangunan Daerah. Oleh karena kualitas sumber daya manusia dan potensi alam tiap Daerah

tidak sama, maka sebagai akibat tidak adanya standar dan pengendalian adalah semakin heterogennya pembangunan di Daerah. Dan dimungkinkan standar pelayanan masyarakat di Jawa dan Luar Jawa misalnya akan berlainan.

4. Memacu timbulnya potensi disintegrasi bangsa. Inti utama desentralisasi adalah mengembangkan prakarsa daerah. Fanatisme/semangat kedaerahan yang berlebihan ini dapat memacu timbulnya potensi disintegrasi bangsa. Apalagi fanatisme kedaerahan yang berusaha untuk menjatuhkan budaya lain dengan mengunggulkan budayanya sendiri.

Bila kita memahami keuntungan dan kelemahan azas desentralisasi, tentunya kita akan mengoptimalkan aspek keuntungannya, sedangkan untuk aspek kelemahannya diusahakan seminimal mungkin. Desentralisasi apabila didukung oleh semangat nasionalisme yang tinggi, tentu akan menghasilkan suatu kekuatan nasional yang tangguh.

Kebalikan utama azas desentralisasi adalah sentralisasi. Pandangan umum terhadap pemerintahan yang sentralistik adalah bahwa pemerintahan yang sentralistik menjadi kurang populer karena ketidakmampuannya untuk memahami secara tepat nilai-nilai daerah atau sentimen aspirasi lokal. Sebab warga masyarakat lebih merasa aman dan tentram dengan badan pemerintahan lokal yang lebih dekat dengan mereka, baik secara fisik ataupun psikologis. Adanya badan pemerintahan yang dekat dengan masyarakat akan lebih memudahkan pemerintah mengetahui aspirasi masyarakat, dan masyarakat lebih merasa memiliki.

BAB III

KESIMPULAN

Kesimpulan yang dapat ditarik dari pembahasan tentang permasalahan “Pentingnya Azas Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah” adalah :

1. Peran penting azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah adalah :
 - a. Untuk mencegah bertumpuknya kekuasaan di satu tangan, yang akhirnya dapat menimbulkan tirani;
 - b. Untuk mengikutsertakan rakyat dalam kegiatan pemerintahan dan mendidik rakyat menggunakan hak dan kewajibannya dalam menyelenggarakan pemerintahan;
 - c. Untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan efisien;
 - d. Agar dapat mengambil keputusan secara cepat dan tepat;
 - e. Untuk mengantisipasi adanya perbedaan faktor-faktor geografi, demografi, sosial ekonomi dan kebudayaan; dan
 - f. Untuk melancarkan pembangunan sosial ekonomi.
2. Bentuk desentralisasi di Indonesia termasuk kategori Comprehensive Local Government System (Sistem pemerintahan daerah yang menyeluruh). Sebab berdasar kenyataan bahwa pelayanan pemerintah di daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam (Multi Purpose Local Authorities). Aparat daerah melakukan fungsi-fungsi yang diserahkan oleh pemerintah pusat, baik itu fungsi pelayanan, kepegawaian, pengawasan dll. Bahkan kesempatan berprakarsa

atau berinisiatif untuk melakukan pengawasan atas semua bagian terbuka bagi aparat pusat ataupun aparat daerah. Di samping itu aparat daerah juga melakukan tugas-tugas aparat pusat, seperti : pendidikan, kesehatan, dll.

3. Dengan mengingat letak geografis negara Indonesia, heterogenitas budaya dan bahasa, serta potensi tiap Daerah yang berbeda; maka azas desentralisasi lebih bermanfaat dibanding dengan azas sentralistik; apalagi bila didukung oleh rasa nasionalisme yang tinggi.

Universitas Terbuka

DAFTAR PUSTAKA

- , 1999. *Undang-Undang Otonomi Daerah 1999*. Jakarta : Sinar Grafika.
- , 1999. *UUD 1945 Dengan Penjelasannya*. Semarang : Sari Agung.
- , 1983. *UU No. 5 Tahun 1979 dan UU No. 5 Tahun 1974*. Semarang: Aneka Ilmu.
- Adisubrata, Winarna Surya. 1999. *Otonomi Daerah di Era Reformasi*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Koswara, E. 1996. *Prosepek Pengembangan Desentralisasi dan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II*. Jakarta : Balitbang Depdagri.
- Sarundajang, S.H. 1999. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Soejito, Irawan. 1990. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.

Universitas Terbuka