

Konsep Dasar Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah

Prof. Eko Prasajo, S.IP., Mag.rer.publ., Dr.rer.publ.



PENDAHULUAN

Desentralisasi telah menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan yang diterima secara universal dengan berbagai macam bentuk aplikasi di setiap negara sesuai dengan teori pemerintahan daerah yang dianutnya. Penerimaan desentralisasi sebagai asas dalam penyelenggaraan pemerintahan disebabkan oleh fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi, mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Desentralisasi memiliki berbagai macam tujuan. Secara umum tujuan tersebut dapat diklasifikasi ke dalam dua variabel penting, yaitu: peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan yang merupakan pendekatan *structural efficiency model*, serta peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan yang merupakan pendekatan *participatory model*. Setiap negara, lazimnya memiliki titik berat yang berbeda dalam tujuan-tujuan desentralisasinya. Hal itu sangat ditentukan oleh kesepakatan dalam konstitusi terhadap arah pertumbuhan (*direction of growth*) yang akan dicapai melalui desentralisasi. Bahkan, dalam kurun waktu tertentu titik berat tujuan desentralisasi di setiap negara akan mengalami perbedaan.

Dalam konteks Indonesia, desentralisasi telah menjadi konsensus pendiri bangsa. Pasal 18 UUD 1945 yang sudah diamandemen dan ditambahkan menjadi Pasal 18, 18A, dan 18B memberikan dasar dalam penyelenggaraan desentralisasi. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Amanat dan konsensus

konstitusi ini telah lama dipraktikkan sejak kemerdekaan Republik Indonesia dengan berbagai pasang naik dan pasang surut tujuan yang hendak dicapai melalui desentralisasi tersebut. Bahkan sampai saat ini, kita telah memiliki tujuh undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah, yaitu: UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004. Melalui berbagai undang-undang tersebut, penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia mengalami berbagai pertumbuhan dan juga permasalahan. Perkembangan terakhir di penghujung tahun 2013 yang akan turut memberi warna dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah dengan disahkannya Undang-Undang tentang Desa dalam Rapat Paripurna DPR RI pada 18 Desember 2013.

Dalam modul ini Anda akan diajak untuk mendalami lebih lanjut konsepsi pemerintahan daerah dan berbagai asas penyelenggaraannya. Anda juga akan diajak untuk mendalami tujuan-tujuan desentralisasi dan secara khusus tujuan desentralisasi dalam peningkatan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Tujuan kompetensi umum dari modul ini adalah agar Anda dapat menjelaskan konsep dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sementara itu, kompetensi khusus yang diharapkan, Anda dapat menjelaskan:

1. perbedaan negara kesatuan dan negara federal;
2. konsep sentralisasi;
3. konsep desentralisasi;
4. konsep dekonsentrasi;
5. tujuan-tujuan desentralisasi;
6. kaitan antara desentralisasi dengan pelayanan publik; dan
7. kaitan antara desentralisasi dengan kesejahteraan masyarakat.

KEGIATAN BELAJAR 1

Desentralisasi dalam Negara Kesatuan dan Negara Federal

A. SENTRALISASI DAN DESENTRALISASI DALAM NEGARA KESATUAN DAN NEGARA FEDERAL

Pada hakikatnya sentralisasi dan desentralisasi adalah sebuah kontinum bukan sebuah dikotomis. Sebagai sebuah kontinum, sentralisasi, dan desentralisasi tidak berada dalam ruang yang *vakum* atau ruang yang kosong. Sentralisasi dan desentralisasi selalu bergerak dari satu titik pendulum ke titik pendulum yang lain. Hal yang sama terjadi dalam konteks negara. Penyelenggaraan pemerintahan merupakan kombinasi kekuatan yang bersifat sentripetal (sentralisasi) dan kekuatan sentrifugal (desentralisasi) secara bersamaan. Tidak ada negara yang hanya diselenggarakan secara sentralisasi, sekalipun selalu terdapat beberapa kewenangan yang hanya diselenggarakan secara sentralisasi saja. Sebaliknya, tidak ada satu negara yang menyelenggarakan pemerintahannya secara desentralisasi saja sehingga tidak terdapat pengaturan yang bersifat sentral nasional.

Pada hakikatnya pembagian kekuasaan pemerintahan secara vertikal yang melahirkan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan komplementer atau pelengkap dari pembagian kekuasaan secara horizontal yang melahirkan kekuasaan eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Secara horizontal pembagian kekuasaan bertujuan untuk menciptakan keseimbangan (*Balance of Power*) dalam penyelenggaraan negara antara organ yang membuat undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya (legislatif), organ yang melaksanakan undang-undang (eksekutif), dan organ yang menjadi pengawas kesesuaian antara undang-undang terhadap konstitusi dan pengawas dalam pelaksanaan undang-undang (yudikatif). Sementara itu, pembagian kekuasaan secara vertikal adalah konsensus untuk menciptakan keseimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

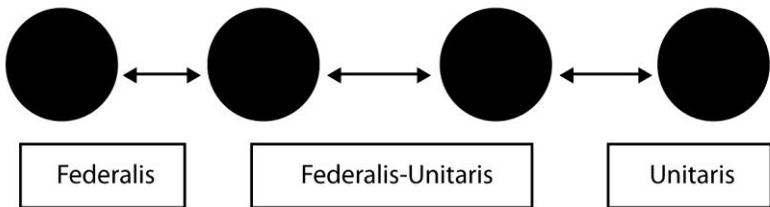
Dalam praktiknya, terdapat dua macam bentuk negara dalam kaitannya dengan pembagian kekuasaan secara vertikal, yaitu: negara kesatuan dan negara federal. Kedua bentuk negara ini dapat dibedakan satu sama lain berdasarkan pada dimensi:

1. karakter dasar yang dimiliki oleh struktur pemerintahan regional/ lokalnya;
2. proses pembentukan struktur pemerintahan regionalnya;
3. sifat hubungan antara struktur pusat dan struktur regional;
4. keberadaan konstitusi; dan
5. derajat kemandirian yang dimiliki oleh struktur regional.

Dalam dimensi karakter dasar yang dimiliki, pemerintah daerah dalam negara kesatuan tidak memiliki karakter *soverenitas* (kedaulatan), sedangkan negara bagian dalam negara federal merupakan struktur asli yang memiliki karakter kedaulatan. Dalam dimensi proses pembentukan struktur pemerintahan, pemerintahan daerah di negara kesatuan dibentuk oleh pemerintah pusat melalui undang-undang, dan dapat dimekarkan, diciutkan, dan atau dibubarkan kembali melalui undang-undang. Pemerintahan daerah di negara kesatuan adalah bentukan pusat. Sebaliknya, di negara federal, pemerintahan negara bagian merupakan struktur asli yang telah ada sebelum struktur federal terbentuk. Bahkan pembentukan struktur federal merupakan kesepakatan yang terjadi antara negara-negara bagian. Dapat dikatakan bahwa struktur federal di dalam negara federal dibentuk oleh negara-negara bagian melalui konstitusi.

Sifat hubungan antara struktur pusat dan struktur regional/daerah dalam negara kesatuan adalah subordinatif, sedangkan dalam negara federal bersifat koordinatif. Subordinatif dalam pengertian bahwa pemerintahan daerah adalah bentukan dan bawahan dari pemerintahan pusat, sedangkan sifat koordinatif antara struktur negara bagian dan struktur federal dalam negara federal menunjukkan kedudukan yang sama. Oleh karena pemerintahan daerah dalam negara kesatuan dibentuk oleh pemerintah pusat dan menjadi subordinasi maka derajat kemandirian yang dimiliki oleh pemerintahan daerah sangat terbatas. Bila pemerintah pusat menghendaki penarikan kewenangan yang sudah diserahkan kepada satu pemerintahan daerah maka hal tersebut dapat dengan mudah dilakukan. Sebaliknya, derajat kemandirian negara bagian dalam negara federal dapat dikatakan sangat besar karena kedudukannya dijamin dalam konstitusi. Bahkan, di beberapa negara federal, pembuatan hukum struktur federal terhadap satu struktur negara bagian sering kali diputuskan oleh mekanisme *double majority* (mayoritas ganda) melalui persetujuan seluruh masyarakat dalam sebuah negara bagian dan persetujuan seluruh negara bagian yang ada.

Sering kali dalam perkembangannya batas penyelenggaraan pemerintahan daerah antara negara kesatuan dan negara federal juga tidak terlalu jelas. Hal ini karena faktor-faktor yang mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan negara bagian/pemerintahan daerah juga mengalami pergeseran dari satu kontinum ke kontinum yang lain. Ada beberapa hipotesis mengapa hal ini terjadi. Di negara-negara kesatuan arah pergeserannya menuju ke kontinum desentralisasi karena ternyata secara sosial politik daerah-daerah tidak siap lagi hidup dalam keseragaman (*uniformitas*). Tuntutannya adalah ruang diskresi dan partisipasi yang lebih besar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Maka hal ini melahirkan penguatan gerakan sentrifugal berbentuk program desentralisasi yang seluas-luasnya. Sebaliknya, di negara federal, arah pergeserannya menuju ke kontinum sentralisasi. Secara *socio-economic* masyarakat dalam negara federal tidak lagi siap hidup dalam standar pelayanan yang berbeda. Dibutuhkan intervensi struktur federal untuk mengatur standardisasi pembangunan dan pemerintahan. Pada hakikatnya intervensi struktur federal adalah gerakan sentripetal yang semakin menyebabkan *defisit sovrenitas* dan kemandirian negara-negara bagian. Dua gerakan ini (sentrifugal dan sentripetal) terjadi secara bersamaan baik di dalam negara-negara federal maupun negara kesatuan. Tanpa disadari, terdapat paradoks antara apa yang terjadi di negara kesatuan dan negara federal.



Gambar 1.1
Kontinum Negara Kesatuan dan Negara Federal

Ada beberapa faktor yang dapat membantu menjelaskan alasan posisi negara kesatuan dan negara federal dalam perspektif hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak lagi ekstrem. Terdapat beberapa faktor penggerak terhadap hal tersebut.

1. Dalam hal pembagian kewenangan, ternyata sangat sulit untuk membagi kewenangan-kewenangan secara tegas antara pemerintah pusat (struktur federal) dengan pemerintahan daerah (negara bagian) sebagaimana

lazimnya yang selama ini diterapkan. Kesulitan ini disebabkan oleh semakin kompleksnya permasalahan sosial, ekonomi, lingkungan, dan politik. Banyak permasalahan yang tidak bisa dipecahkan jika hanya meletakkan tanggung jawab dan kewenangan pada satu level pemerintahan. Kelaziman yang selama ini terjadi, di negara federal kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dibagi melalui asas *residual power*. Ternyata dalam praktiknya, cara ini juga sudah dipakai oleh negara-negara kesatuan. Bahkan, di beberapa negara federal seperti Jerman dan Austria, terdapat kecenderungan untuk memperbanyak tugas-tugas bersama (dalam konteks Indonesia adalah asas tugas pembantuan).

2. Keterlibatan negara bagian dalam proses pembuatan kebijakan nasional yang terjadi melalui kamar kedua parlemen ternyata tidak hanya menjadi monopoli negara federal. Di beberapa negara kesatuan, praktik ini juga mulai banyak dilakukan. Di Indonesia misalnya sudah terbentuk dan berfungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai kamar kedua parlemen.
3. Dalam hal intervensi pusat kepada pemerintahan daerah, di beberapa negara federal dan juga negara kesatuan telah mengalami transformasi. Kecenderungan yang terjadi bahwa di negara-negara federal intervensi struktur federal terhadap negara bagian semakin kuat dengan adanya beberapa klausul di dalam konstitusi seperti *proper clause* dan *necessary clause* di USA, *Stillschweigende Bundeskompetenzen* di Jerman yang memberikan kewenangan kepada struktur federal untuk mengatur hal-hal yang sebelumnya menjadi kewenangan negara bagian. Sebaliknya, di negara kesatuan, intervensi pusat terhadap pemerintahan daerah memiliki kecenderungan melemah dengan menerapkan antara lain pengawasan yang bersifat represif.
4. Baik dalam negara federal maupun dalam negara kesatuan lembaga pengawas konstitusi (Mahkamah Konstitusi) telah berfungsi menjadi pemutus konflik antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Hal ini pada masa-masa lalu hanya dimiliki oleh negara federal yang memang menjadikan konstitusi sebagai peraturan pokok dalam hubungan antara struktur federal dan struktur negara bagian.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa desentralisasi dalam negara kesatuan dan negara federal memiliki beberapa perbedaan dan persamaan. Jika desentralisasi dan perbedaan (*variety*) merupakan prinsip utama yang melahirkan negara federal, maka sentralisasi dan uniformitas menjadi prinsip dasar dalam negara kesatuan. Meskipun demikian, terdapat beberapa kecenderungan yang mengaburkan batas antara negara federal dan negara kesatuan dalam penyelenggaraan pemerintahan karena kedua bentuk negara tersebut mengalami pergeseran menuju titik ekstrem yang berbeda. Nah, berikut akan dipaparkan konsep-konsep yang berkaitan dengan wacana tersebut.

B. SENTRALISASI DAN JENIS-JENIS DESENTRALISASI

Pertanyaan dasar untuk menjawab sentralisasi dan desentralisasi adalah pada level mana kekuasaan untuk membuat keputusan itu diletakkan. Jika kekuasaan itu ada di pusat maka suatu organisasi akan bersifat sentralisasi, sedangkan jika kekuasaan itu disebarakan dalam unit-unit yang otonom maka organisasi tersebut sejatinya sudah menerapkan prinsip desentralisasi. Sentralisasi pada dasarnya merupakan instrumen yang paling baik untuk melakukan koordinasi dan menghindari tumpang tindih serta fragmentasi administrasi (Mintzberg, 1983).

Dalam kaitan dengan pemerintahan daerah maka sentralisasi dibutuhkan untuk mempermudah dan memperkuat koordinasi antara level pemerintahan. Tidak tergantung bentuk negara, apakah di negara federal atau di negara kesatuan, sentralisasi selalu ada dalam derajat yang berbeda-beda. Semakin banyak kewenangan yang bersifat mengatur dan mengurus yang dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat maka semakin sentralistis sebuah negara. Sebaliknya, jika pemerintah pusat hanya membuat undang-undang, peraturan umum, kebijakan, dan pedoman, sehingga masih terdapat ruang untuk melakukan improvisasi dan diskresi bagi pemerintah daerah maka derajat desentralisasi akan semakin besar.

Ada sejumlah kewenangan yang harus dilaksanakan hanya secara sentralisasi saja oleh pemerintah pusat. Kewenangan ini lazimnya disebut sebagai kewenangan klasik, yaitu: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan fiskal. Bahkan, di negara federal sekalipun kewenangan klasik ini masih dilakukan oleh pemerintah pusat, baik kewenangan yang bersifat mengatur maupun yang bersifat mengurus. Kewenangan ini juga

disebut kewenangan yang tabu untuk dikesentralisasikan. Alasan untuk melakukan sentralisasi terhadap kewenangan klasik tersebut adalah bahwa tingkat dampak yang ditimbulkan oleh kewenangan tersebut berskala nasional. Di samping itu, juga memiliki efek stabilisasi secara nasional, sehingga kewenangan-kewenangan klasik tidak mungkin diserahkan kepada pemerintahan daerah.

Kewenangan klasik dalam asas sentralisasi dilaksanakan oleh pemerintah pusat dalam hal ini presiden dan para pembantunya. Presiden dan para pembantunya memiliki kewenangan yang bersifat mengatur seperti membuat kebijakan dan yang bersifat mengurus seperti melaksanakan kebijakan. Pelaksanaan tugas-tugas dalam asas sentralisasi dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) dan dilaksanakan oleh aparat dan instansi pemerintah pusat.

Urusan-urusan yang tidak diatur dan dilaksanakan secara sentralisasi oleh pemerintah pusat, dapat diatur dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Urusan apa dan bagaimana derajat otonomi yang dimiliki oleh daerah dalam beberapa urusan tersebut dapat dibedakan dari asas penyelenggaraan pemerintahannya. Beberapa pemikiran muncul untuk membedakan asas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pembagian kewenangan secara vertikal. Dalam banyak literatur, asas penyelenggaraan itu dibedakan antara lain berdasarkan kepada (Cohen, 1999):

1. sejarah perkembangannya yang meliputi empat pola dasar yaitu: pola Prancis, Inggris, Soviet, dan tradisional;
2. hierarki dan fungsi, yaitu desentralisasi teritorial dan fungsional;
3. masalah dan nilai orang-orang yang meneliti, yaitu: *devolution*, devolusi fungsional, organisasi kepentingan, dekonsentrasi *perfectoral*, dekonsentrasi ministerial, delegasi ke lembaga otonomi, *philantrophy* dan *marketisasi*;
4. pola struktur dan fungsi administrasi yang dapat diklasifikasi lagi ke dalam *local level governmental systems*, *partnership systems*, *dual systems*, dan *integrated administrative systems*.

Dalam modul satu, kita tidak akan membahas secara khusus perbedaan dan klasifikasi jenis desentralisasi secara detail, tetapi kita kaji secara umum. Dari beberapa klasifikasi tentang desentralisasi pada dasarnya dapat disebutkan empat jenis desentralisasi, yaitu: (1) dekonsentrasi, (2) devolusi, (3) delegasi, dan (4) tugas pembantuan. Oleh Cohen tiga jenis pertama

desentralisasi tersebut dinamai *administrative decentralization* (desentralisasi administrasi). Sementara itu, tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan salah satu bentuk khusus desentralisasi yang diterapkan di beberapa negara seperti Jerman (*Bundesauftrageverwaltung*) termasuk di Indonesia.

1. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi pada prinsipnya merupakan penghalusan dari sentralisasi. Cohen (1999) mendefinisikan dekonsentrasi sebagai berikut: “*the transfer of authority over specified decision making, financial, and management functions by administrative means to different levels under the jurisdictional authority of the central government*”. Rondinelli (1983) mendefinisikan dekonsentrasi sebagai penyerahan sejumlah kewenangan dan tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen atau badan pemerintah yang lebih rendah. Dekonsentrasi dalam pengertian yang diberikan Cohen dan Rondinelli memiliki beberapa dimensi utama, yaitu: a) pelimpahan wewenang, b) pembuatan keputusan, keuangan, dan fungsi manajemen, c) level pemerintahan yang berbeda dan, d) dalam yurisdiksi pemerintah pusat. Dekonsentrasi melahirkan *local state government* atau *field administration* atau wilayah administrasi.

Dalam dekonsentrasi, pemain inti pemerintahan adalah pemerintah pusat dan aparat pemerintah pusat yang ada di daerah. Pemerintah pusat adalah departemen dan lembaga sektor, sedangkan aparat pemerintah pusat yang ada di daerah adalah kantor wilayah atau kantor departemen yang ada di daerah. Aktivitas pemerintahan dalam dekonsentrasi menuntut adanya pengawasan langsung dari pemerintah pusat dalam pelaksanaannya. Kewenangan untuk membuat peraturan terletak pada pemerintah pusat, sedangkan instansi vertikal yang ada di daerah hanya melaksanakan kewenangan yang bersifat administratif saja atau kewenangan mengurus. Pejabat dan instansi vertikal di daerah merupakan bawahan sekaligus wakil dari pejabat atau instansi pemerintah pusat di wilayahnya masing-masing. Jadi, pelimpahan kewenangan dalam dekonsentrasi hanya bersifat mengurus dan bukan mengatur. Secara umum, dengan pelimpahan kewenangan semacam itu, staf dan instansi vertikal daerah membuat keputusan yang bersifat rutin, melaksanakan keputusan, dan peraturan yang dibuat pusat dengan kondisi lokal dan arahan-arahan yang dibuat oleh pusat.

Pejabat yang bekerja sebagai instansi vertikal dalam rangka dekonsentrasi adalah pegawai pusat, diangkat, dan digaji dengan APBN, bukan dipilih oleh rakyat yang dilayani. Oleh karena itu, pejabat dekonsentrasi bertanggung jawab kepada pejabat yang mengangkatnya yaitu pejabat pusat, bukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan juga bukan kepada rakyat yang dilayaninya. Sebagai konsekuensinya maka pejabat instansi vertikal yang dilimpahi wewenang, bertindak atas nama pemerintah pusat bukan atas nama dirinya sendiri atau DPRD-nya.

Dekonsentrasi pada awalnya diterapkan di sistem pemerintahan Prancis dengan *prefect system* (sistem *prefectoral*). Dalam perkembangannya, di negara-negara berkembang instansi vertikal bertugas memberikan pelayanan dan proses pemerintahan di bawah yurisdiksi pemerintah pusat. Pejabat instansi vertikal secara khusus memainkan peran politik dan mewakili kewenangan pemerintah pusat. Pejabat instansi vertikal bertanggung jawab dalam hukum dan keteraturan. Di beberapa negara, pejabat instansi vertikal dalam asas dekonsentrasi juga melakukan fungsi koordinasi aktivitas pemerintahan dalam wilayahnya. Di samping itu, fungsi yang harus dilaksanakan oleh pejabat instansi vertikal adalah menjaga stabilitas politik dan mencegah terjadinya fragmentasi dalam masyarakat.

Derajat koordinasi pusat, efektivitas, dan efisiensi tergantung dari pihak yang memegang kendali atas pejabat dan staf instansi vertikal. Dalam *integrated prefectoral system*, sektor pemerintah yang ada di pusat memiliki kewenangan pengawasan baik yang bersifat administratif maupun teknis terhadap pejabat instansi vertikal di daerah. Sementara itu, dalam *unintegrated prefectoral system* sektor pemerintah yang ada di pusat hanya memiliki kewenangan pengawasan yang bersifat administratif saja, sedangkan persoalan teknis sepenuhnya menjadi kewenangan instansi vertikal di daerah. Meskipun demikian, *unintegrated prefectoral system* memiliki konsekuensi berupa melemahnya koordinasi dan meningkatnya inefisiensi.

Untuk konteks Indonesia, asas dekonsentrasi diwujudkan melalui pembentukan kantor wilayah di provinsi dan kantor departemen di kabupaten/kota. Setelah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan, dan diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 asas dekonsentrasi hanya diletakkan pada wilayah provinsi; sedangkan pada wilayah kabupaten/kota tidak lagi dianut asas dekonsentrasi. Pada wilayah kabupaten dan kota hanya dilaksanakan asas desentralisasi penuh. Semua

kantor departemen yang ada di kabupaten/kota harus diubah statusnya menjadi dinas.

2. Devolusi/Desentralisasi

Berbeda dengan dekonsentrasi, devolusi merupakan desentralisasi dalam pengertian yang sempit; sebab dalam devolusi terjadi penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada tingkat pemerintahan lokal yang otonom. Beberapa pakar desentralisasi menyebut devolusi sebagai *Local Government* atau pemerintahan daerah. Terminologi devolusi lazimnya dipergunakan dalam kaitan dengan pendelegasian wewenang dari unit-unit regional atau lokal dalam negara federal. Istilah devolusi dalam negara berkembang terutama dalam negara kesatuan tidaklah lazim karena adanya keterbatasan pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. Oleh karenanya istilah devolusi sering kali dipertukarkan dengan istilah desentralisasi dalam pengertian yang sempit untuk menunjukkan kekuatan pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah yang otonom. Atas dasar tersebut istilah devolusi dan desentralisasi dalam modul ini dipergunakan secara bergantian untuk menunjuk hal yang sama.

Pendelegasian kewenangan dalam devolusi diatur oleh undang-undang yang memuat antara lain:

- a. pembentukan dan pemberian status daerah otonom;
- b. batas-batas yurisdiksi dan fungsi yang jelas;
- c. transfer kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri tugas dan fungsi yang diberikan;
- d. pengaturan tentang interaksi antarunit pemerintahan daerah baik secara vertikal maupun horizontal;
- e. pemberian kewenangan untuk memungut beberapa penerimaan daerah seperti pajak dan retribusi daerah; dan
- f. pemberian kewenangan untuk mengatur dan mengelola anggaran dan keuangan daerah. Melalui devolusi terbentuk *local self government* (atau pemerintahan daerah sendiri).

Dalam devolusi (atau desentralisasi) selalu dimulai dengan pembentukan daerah otonom melalui undang-undang sehingga pemerintahan daerah adalah bentukan pemerintah pusat. Dengan demikian, status pemerintahan daerah dapat dibubarkan, dimekarkan atau diciutkan kembali dengan undang-

undang. Di Indonesia terdapat Daerah Otonom Provinsi dan Daerah Otonom Kabupaten/Kota. Pembentukan daerah otonom disertai dengan pemberian kewenangan yang meliputi kewenangan untuk mengatur (*policy making*) dan kewenangan untuk mengurus (*policy implementing*). Desentralisasi melahirkan otonomi daerah yang meliputi pemerintahan daerah dalam pengertian organ, pemerintahan daerah dalam pengertian aktivitas atau kegiatan, dan teritori pemerintahan daerah. Berapa banyaknya kewenangan yang diberikan, bagaimana cara, dan proses pemberian kewenangan sangat tergantung dengan pemerintah pusat. Semakin banyak kewenangan mengatur dan mengurus yang diberikan kepada daerah otonom yang terbentuk maka semakin tinggi derajat otonomi yang dimiliki oleh satu pemerintahan daerah.

Dalam devolusi kewenangan mengatur yang diberikan oleh pusat melahirkan lembaga/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Lembaga tersebut merupakan esensi dari daerah otonom karena melalui dan oleh lembaga tersebut peraturan daerah dibuat. Oleh karena itu, kepala daerah dan pejabat-pejabat daerah lainnya adalah aparat atau perangkat daerah otonom. Berbeda dengan dekonsentrasi, kepala daerah, dan seluruh pejabat serta pegawai daerah otonom tidak bertindak atas nama pemerintah pusat melainkan atas nama rakyat daerah yang memilihnya. Dalam praktiknya terdapat variasi pemilihan kepala daerah otonom. Variasi yang pertama dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan variasi kedua dipilih langsung oleh rakyat daerah dalam sebuah pemilihan umum yang bebas. Meskipun demikian, selalu terdapat kontinum intervensi pusat terhadap pemerintahan daerah secara keseluruhan. Besarnya intervensi berbeda-beda setiap negara. Di beberapa negara, pemilihan kepala daerah sangat ditentukan oleh pemerintah pusat, sedangkan di beberapa negara lainnya pemerintah pusat hanya mengesahkan hasil pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Semakin rendah intervensi pusat dalam pemilihan kepala daerah dan dalam pembuatan peraturan daerah maka semakin tinggi derajat otonomi daerah.

3. Tugas Pembantuan

Variasi lain dari sentralisasi dan desentralisasi adalah tugas pembantuan (*medebewind*). Tugas Pembantuan merupakan pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga dari

daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut. Urusan-urusan yang diserahkan oleh pemerintah pusat/pemerintah daerah atas tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang melaksanakan. Kewenangan yang diberikan kepada daerah adalah kewenangan yang bersifat mengurus, sedangkan kewenangan mengaturnya tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat/pemerintah atasannya.

Daerah yang menerima tugas pembantuan, tugas tersebut diberikan melalui perangkat-perangkatnya (dinas-dinas daerahnya). Kewajiban pemerintah daerah adalah melaporkan pelaksanaan kewenangan tugas pembantuan kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah atas yang memberikan tugas pembantuan tersebut. Sebab tugas pembantuan pada hakikatnya adalah pelaksanaan kewenangan pemerintah pusat/pemerintah daerah atasannya, maka sumber pembiayaannya berasal dari level pemerintahan yang menugaskan. Untuk itu, sumber biayanya bisa berasal dari APBN atau APBD pemerintah daerah yang menugaskannya.

C. TUJUAN DESENTRALISASI

Pada prinsipnya terdapat dua tujuan utama dari desentralisasi, yaitu: tujuan-tujuan yang bersifat politis dan tujuan-tujuan yang bersifat administratif. Tujuan-tujuan yang bersifat politis terkait erat dengan perwujudan demokrasi lokal dan penguatan partisipasi, sedangkan tujuan-tujuan yang bersifat administratif terkait dengan penciptaan efisiensi dan efektivitas dalam pemerintahan dan pembangunan. Kedua tujuan tersebut selalu ada dalam pelaksanaan desentralisasi, hanya saja titik berat mana yang menjadi arah pertumbuhan akan berganti dari satu kurun waktu ke kurun waktu yang lain, dari satu generasi ke generasi yang lain. Kadang kala satu pemerintahan memiliki titik berat pada penciptaan demokratisasi dan peningkatan partisipasi, pada waktu yang lain pergantian pemerintahan memiliki titik berat pada penciptaan efisiensi dan efektivitas.

Berdasarkan kedua tujuan utama tersebut di atas, tujuan-tujuan desentralisasi dapat diuraikan lebih lanjut ke dalam beberapa tujuan-tujuan berikut ini (Smith, 1985; 20).

1. Pendidikan Politik

Desentralisasi dalam sebuah negara demokratis memberikan dasar untuk pendidikan politik. Mengapa hal ini bisa terjadi? Pemerintahan daerah yang

lahir sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi memindahkan hierarki pemerintahan dari pusat ke daerah. Jarak pemerintahan daerah yang dekat dengan masyarakat memberikan kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi secara politik, baik untuk memilih maupun dipilih sebagai pemerintah daerah dan anggota-anggota DPRD. Bagi masyarakat daerah, hal ini merupakan kesempatan baru untuk menjadi politisi daerah, jika kesempatan untuk menjadi politisi nasional sangat terbatas. Desentralisasi dengan demikian, memperluas kesempatan untuk berkiprah secara politis bagi masyarakat dan membuka posisi-posisi baru lokal kepada masyarakat lokal. Dalam negara demokrasi, hal ini memberikan efek pendidikan politik bagi politisi lokal untuk mengetahui kebutuhan masyarakat, melakukan artikulasi politik, dan memperjuangkannya dalam proses politik di DPRD.

Desentralisasi mengajarkan kepada politisi daerah untuk menggunakan kekuasaan, risiko, dan kekhususan yang ada dalam pemerintahan daerah. Hal ini merupakan diskusi dalam pembangunan politik. Dengan demikian, tujuan prinsip dari desentralisasi adalah untuk mencapai pemahaman politik yang lebih berorientasi pada kondisi lokal. Bagi masyarakat lokal, desentralisasi membuka kesempatan untuk memilih wakil-wakilnya yang memiliki kompetensi dan mencegah masuknya unsur-unsur lokal yang korup, menciptakan pemerintahan yang efektif, mengaitkan antara pendapatan, dan pengeluaran dan untuk memikirkan masa depan masyarakat lokal sesuai dengan kebutuhan dan potensi yang dimiliki. Pemilihan di tingkat pemerintahan lokal dan proses politik yang terjadi di tingkat lokal jelas memberikan informasi yang lebih lengkap kepada masyarakat daerah tentang siapa-siapa dan hal yang sedang dan akan terjadi. Kesempatan untuk berpartisipasi secara politis akan terbuka lebar melalui perwakilan daerah. Pendidikan politik merupakan fungsi dari perluasan institusi dan proses sosial di tingkat lokal.

2. Latihan Kepemimpinan Politik

Seperti sudah dijelaskan bahwa desentralisasi membuka peluang bagi masyarakat daerah untuk menjadi politisi di tingkat lokal. Persaingan untuk menjadi politisi di tingkat nasional demikian ketatnya sehingga hanya orang-orang yang memiliki kemampuan dan jaringan yang luas dapat muncul sebagai politisi nasional. Dengan desentralisasi, ada dua pintu yang disediakan bagi politisi lokal. *Pertama*, membuka kesempatan baru untuk

berkiprah dalam bidang politik di tingkat lokal, dan kedua, menjadi politisi lokal adalah bekal untuk melatih kemampuan untuk mengidentifikasi kebutuhan dan permasalahan lokal, mengartikulasi kepentingan masyarakat lokal dan memperjuangkannya di DPRD. Oleh karena itu, desentralisasi juga merupakan wadah dan sarana pelatihan bagi politisi lokal untuk berkiprah menjadi politisi dan anggota dewan di tingkat nasional. Menjadi anggota DPRD adalah melatih kemampuan untuk menjadi anggota DPR. Bahkan beberapa penulis menyarankan agar seseorang yang ingin mencalonkan diri menjadi anggota legislatif nasional harus terlebih dahulu menjadi anggota dewan di tingkat lokal selama minimal 3 tahun. Hal ini memberikan bekal pengalaman institusional sebagai kunci kesuksesan memperjuangkan kepentingan masyarakat.

Tentu saja kita dapat melihat dan mengetahui sendiri bahwa di beberapa negara dan juga di Indonesia, banyak anggota-anggota legislatif yang sebelumnya menjadi anggota legislatif di tingkat lokal. Terutama di Inggris, menjadi anggota legislatif lokal merupakan syarat dan sarana pelatihan dalam legislatif nasional dan kepemimpinan politik. Bahkan di Prancis, anggota legislatif di tingkat nasional adalah juga anggota legislatif di tingkat lokal. Tidak ada keraguan bahwa pemerintahan daerah menjadi sarana pengalaman politik bagi aktivis-aktivis di tingkat lokal. Meskipun demikian, perlu juga dicatat bahwa kadang kala permasalahan di tingkat lokal adalah sesuatu yang unik, yang berbeda di tingkat nasional. Oleh karena itu, tentu saja ada keterbatasan-keterbatasan desentralisasi sebagai sarana kepemimpinan politik di tingkat nasional. Desentralisasi memberikan pengalaman bagi sistem kepartaian, peranan legislatif, metode dalam formulasi kebijakan, hubungan antara legislatif dan eksekutif, dan bagaimana pemerintah daerah bertanggung jawab atau akuntabel terhadap masyarakat pemilihnya.

3. Stabilitas Politik

Masih dalam perspektif politik, desentralisasi demokratis dimaksudkan untuk menciptakan harmonisasi sosial, semangat komunitas, dan stabilitas politik. Nilai-nilai ini berhubungan dengan visi pemerintahan daerah sebagai pendidikan politik masyarakat dan politik lokal yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih pemimpin dan wakilnya yang dapat dipercaya. Kepercayaan terhadap pemerintahan adalah kondisi yang sangat penting untuk menciptakan demokrasi yang stabil. Di beberapa negara termasuk Indonesia, desentralisasi acapkali menjadi instrumen untuk

meredam gejala yang timbul di daerah. Tuntutan untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan bahkan tuntutan untuk memisahkan diri dari negara, biasanya diselesaikan dengan memberikan desentralisasi yang lebih besar. Desentralisasi adalah instrumen untuk mengatur regangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Terlalu ekstrem gaya sentralisasi akan menyebabkan instabilitas politik di tingkat lokal; tetapi terlalu tinggi gaya desentralisasi yang diberikan oleh pusat kepada daerah juga akan menyebabkan instabilitas dan fragmentasi yang semakin besar di tingkat nasional. Dengan demikian, regangan desentralisasi yang tepat bagi suatu negara akan memberikan stabilitas baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal.

4. Kesamaan Politik

Dalam desentralisasi setiap anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan. Hal ini secara langsung memperkuat kesamaan politik bagi masyarakat. Pemerintahan daerah memberikan kesempatan yang sama bagi masyarakat untuk melakukan voting, membentuk asosiasi, dan menyampaikan pendapatnya. Oleh karena itu, desentralisasi pada satu sisi dapat menghindari konsentrasi kekuasaan hanya pada satu orang atau sekelompok orang, pada sisi yang lain memberikan kontribusi dalam pembangunan kapasitas politik individu.

Mengingat desentralisasi memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat, maka desentralisasi juga menciptakan kesamaan politik yang semakin tinggi antar anggota masyarakat. Jika dikaitkan dengan ukuran wilayah maka melalui desentralisasi partisipasi masyarakat akan semakin intensif, di mana realisasi demokrasi juga akan semakin mudah. Hal ini sejalan dengan tesis bahwa jika besaran ukuran wilayah meningkat maka proporsi masyarakat yang akan berpartisipasi secara langsung dalam pemerintahan juga akan semakin kecil.

5. Akuntabilitas

Tujuan desentralisasi demokrasi terhadap individu dan komunitas lokal adalah: memberikan fasilitas akuntabilitas dan kebebasan. Keputusan dan tindakan pemerintah daerah mencerminkan kebutuhan dan problematika di tingkat lokal. Desentralisasi menciptakan representasi lokal yang bertujuan untuk mengartikulasikan kepentingan masyarakatnya. Dalam kaitannya

dengan akuntabilitas, desentralisasi memberikan hak kepada individu dan kelompok untuk mengatur dan mengurus sendiri. Desentralisasi dengan demikian, memberikan perhatian dan perlindungan terhadap kesewenang-wenangan. Adalah sebuah proposisi bahwa desentralisasi memberikan ruang bagi masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap akuntabilitas kepala daerah dan wakil rakyat daerah. Proses ini membuat akuntabilitas lebih berarti karena mengkaitkan antara birokrat wakil rakyat dan masyarakat. Aktivitas politik yang secara inheren ada di tingkat pemerintahan daerah seperti pemilihan, pembuatan peraturan, publikasi, debat publik, menutup kesenjangan antara masyarakat, dan pemerintah juga menghindarkan kesalahan-kesalahan dalam membuat kebijakan.

6. Daya Tanggap (*Responsivitas*)

Desentralisasi menciptakan daya tanggap dan kemampuan pemerintah daerah untuk menyediakan permintaan dan kebutuhan masyarakat lokal. Dalam hal ini desentralisasi adalah cara yang efisien dan efektif untuk mengelola pelayanan publik tingkat lokal. Hal ini kadang kala dikaitkan dengan tujuan kesejahteraan bagi masyarakat daerah. Argumentasi yang acapkali dikemukakan adalah bahwa desentralisasi meningkatkan daya tanggap terhadap kebutuhan masyarakat. Kebutuhan ini diidentifikasi oleh pembuat keputusan di tingkat lokal yang memiliki pengetahuan tentang loyalitas dan jawaban terhadap kebutuhan-kebutuhan lokal. Pengetahuan lokal dengan demikian, dianggap sebagai prasyarat terjadinya daya tanggap dan fleksibilitas di dalam penentuan prioritas lokal. Anggota-anggota dewan yang dipilih mempunyai kemampuan lebih dibandingkan dengan aparat pusat yang ada di daerah. Representasi di tingkat lokal dapat meningkatkan kapasitas pembuat keputusan dan merefleksikan permintaan lokal.

7. Efisiensi dan Efektivitas

Desentralisasi mendekatkan pemerintahan dan pembangunan kepada masyarakat. Kewenangan mengatur dan mengurus berpindah dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. Kewenangan pemerintahan daerah yang dimiliki ini menjadikan fungsi pemerintahan dan pelayanan menjadi lebih efisien dan efektif. Sebab pemerintahan daerahlah yang mengetahui secara detail kebutuhan dan potensi daerahnya masing-masing maka program pembangunan dan pelayanan akan berorientasi kepada kepentingan masyarakatnya. Daerah dapat merespons secara cepat kebutuhan daerah tanpa harus menunggu persetujuan dari pemerintah pusat.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan keterkaitan pembagian kekuasaan pemerintahan secara vertikal dan horizontal!
- 2) Jelaskan perbedaan sifat koordinatif antara struktur negara kesatuan dan struktur federal!
- 3) Jelaskan bahwa dalam implementasi asas pembantuan, kuatnya koordinasi dan efisiensi derajat koordinasi pusat akan tergantung dari pendekatan yang digunakan!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Pembagian kekuasaan pemerintahan secara vertikal melahirkan desentralisasi; desentralisasi melahirkan otonomi daerah. Otonomi daerah ini pada hakikatnya adalah komplementer (pelengkap) dari pemerintahan kekuasaan secara horizontal yang melahirkan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Secara horizontal, pembagian kekuasaan bertujuan untuk menciptakan keseimbangan dalam penyelenggaraan negara antara organ yang membuat undang-undang, peraturan perundang-undangan dan lainnya (legislatif); organ yang melaksanakan undang-undang (eksekutif); dan organ yang menjadi pengawas kesesuaian antara undang-undang terhadap konstitusi dan pengawas dalam pelaksanaan undang-undang. Sementara itu, pembagian kekuasaan secara vertikal adalah konsensus untuk menciptakan keseimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
- 2) Pemerintahan daerah dalam negara kesatuan dibentuk oleh pemerintah pusat dan menjadi subordinasi dari pemerintah pusat maka derajat kemandirian yang dimiliki oleh pemerintah daerah sangat terbatas. Bila pemerintah daerah suatu waktu menghendaki penarikan kewenangan yang sudah diserahkan kepada suatu pemerintah daerah maka hal tersebut dapat dengan mudah dilakukannya. Sebaliknya, derajat kemandirian negara bagian dalam negara federal dapat dikatakan sangat besar karena kedudukannya dijamin dalam konstitusi. Bahkan, di beberapa negara federal, perbuatan hukum struktur federal terhadap suatu struktur negara bagian sering kali diputuskan oleh mekanisme *double majority* (mayoritas ganda) melalui persetujuan seluruh

- masyarakat dalam sebuah negara bagian dan persetujuan seluruh negara bagian yang ada.
- 3) Untuk menjawabnya, ada dua pendekatan yaitu *integrated prefectoral system* dan *unintegrated prefectoral system*. Dalam *integrated prefectoral system*, sektor pemerintah yang ada di pusat memiliki kewenangan pengawasan baik yang bersifat administratif maupun teknis terhadap pejabat instansi vertikal di daerah. Pendekatan *integrated prefectoral system* memiliki konsekuensi berupa menguatnya koordinasi dan meningkatnya efisiensi. Sementara itu, dalam *unintegrated prefectoral system* sektor pemerintah yang ada di pusat hanya memiliki kewenangan pengawasan yang bersifat administratif saja, sedangkan persoalan teknis sepenuhnya menjadi kewenangan instansi vertikal di daerah. Pendekatan *unintegrated prefectoral system* memiliki konsekuensi berupa melemahnya koordinasi dan meningkatnya inefisiensi.



RANGKUMAN

Dalam proses pembentukan struktur pemerintahan, pemerintahan daerah di negara kesatuan dibentuk oleh pemerintah pusat melalui undang-undang, dapat dimekarkan, diciutkan, dan atau dibubarkan kembali melalui undang-undang. Dengan kata lain, pemerintahan daerah di negara kesatuan adalah bentukan pusat. Sementara itu, di negara federal, pemerintahan negara bagian merupakan struktur asli yang telah ada sebelum struktur federal terbentuk. Pembentukan struktur federal merupakan kesepakatan yang terjadi antara negara-negara bagian. Dapat dikatakan bahwa struktur federal di dalam negara federal dibentuk oleh negara-negara bagian melalui konstitusi.

Dalam kaitan dengan pemerintahan daerah, sentralisasi dibutuhkan untuk mempermudah dan memperkuat koordinasi antara level pemerintahan. Tidak tergantung bentuk negara, apakah di negara federal atau di negara kesatuan, sentralisasi selalu ada dalam derajat yang berbeda-beda. Semakin banyak kewenangan yang bersifat mengatur dan mengurus yang dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat maka semakin sentralistis sebuah negara. Sebaliknya, jika pemerintah pusat hanya membuat undang-undang, peraturan umum, kebijakan, dan pedoman sehingga masih terdapat ruang untuk melakukan improvisasi dan diskresi bagi pemerintah daerah maka derajat desentralisasi akan semakin besar.

Desentralisasi dalam negara kesatuan dan negara federal memiliki beberapa perbedaan dan persamaan. Jika desentralisasi dan perbedaan (*variety*) merupakan prinsip utama yang melahirkan negara federal, maka sentralisasi dan uniformitas menjadi prinsip dasar dalam negara kesatuan. Dalam praktik terdapat beberapa kecenderungan yang mengaburkan batas antara negara federal dan negara kesatuan pada proses penyelenggaraan pemerintahan, karena kedua bentuk negara tersebut mengalami pergeseran menuju titik ekstrem yang berbeda.

Dari beberapa klasifikasi tentang desentralisasi pada dasarnya dapat disebutkan terdapat empat jenis desentralisasi, yaitu: (1) dekonsentrasi, (2) devolusi, (3) delegasi, dan (4) tugas pembantuan. Tiga jenis pertama desentralisasi tersebut dinamai *administrative decentralization* (desentralisasi administrasi). Sementara itu, tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan salah satu bentuk khusus desentralisasi yang diterapkan di beberapa negara seperti Jerman (*Bundesauftrageverwaltung*) termasuk di Indonesia.



TES FORMATIF 1

Jawab dan analisislah secara tepat!

Perhatikan wacana di bawah ini!

Konsensus nasional mengenai keberadaan desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia mengandung arti bahwa penyelenggaraan organisasi dan administrasi publik di Indonesia didasarkan kepada desentralisasi dengan wujud otonomi daerah. Di kalangan Pembentuk UUD 1945 dan amandemen UUD 1945, serta penyelenggara organisasi negara Indonesia telah diterima pemikiran yang mendasar bahwa sentralisasi dan desentralisasi masing-masing sebagai asas organisasi tidak ditempatkan pada kutub yang berlawanan (*dichotomy*), tetapi kedua asas tersebut merupakan suatu rangkaian kesatuan (*continuum*).

Pertanyaan:

Jelaskan pemikiran Anda bahwa antara asas sentralisasi dan asas desentralisasi memiliki fungsi yang berlainan, tetapi saling melengkapi bagi keutuhan organisasi negara!

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Apabila mencapai tingkat penguasaan 75% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 75%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

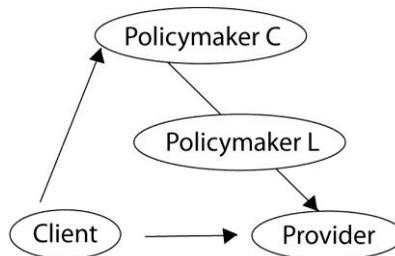
KEGIATAN BELAJAR 2

Desentralisasi, Pelayanan Publik, dan Kesejahteraan Masyarakat

A. KAITAN ANTARA DESENTRALISASI, PELAYANAN PUBLIK DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

Tujuan utama dari desentralisasi dan eksistensi pemerintahan daerah adalah penyediaan pelayanan publik bagi masyarakat. Pengurangan kemiskinan, penyediaan pendidikan, pembangunan, dan pemeliharaan rumah sakit, penyediaan air bersih merupakan fungsi-fungsi yang harus diemban oleh pemerintahan daerah. Pelayanan publik tersebut disediakan oleh pemerintahan daerah dan dibiayai oleh pajak dan retribusi yang dibayarkan oleh masyarakat lokal maupun dari pembiayaan yang berasal dari pemerintah pusat. Pengaturan dan pengurusan pelayanan publik menjadi tugas utama pemerintahan daerah dan dilakukan oleh wakil-wakil rakyat daerah dan birokrat-birokrat daerah.

Beberapa pelayanan publik sudah diatur oleh pemerintah pusat dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Pelayanan publik semacam ini sering kali disebut dengan *statutory services* (Elcock, 1994; 115). Dalam pelayanan publik yang seperti ini pemerintah daerah tidak memiliki otonomi untuk membuat *policy* (membuat pengaturan) dan hanya bertugas melaksanakannya, meskipun hal ini tidak berarti bahwa pemerintahan daerah hanya menjadi agen dari pemerintah pusat. Masih terdapat kesempatan dan diskresi bagi pemerintahan daerah untuk membuat keputusan yang bersifat implementatif terhadap *statutory services*.



Gambar 1.2

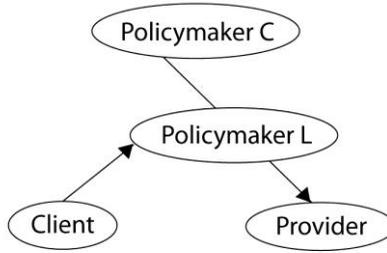
Derajat Otonomi Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Publik yang bersifat statutory

Seperti pada Gambar 1.2 dapat dilihat bahwa pembuat kebijakan terhadap pelayanan publik di daerah adalah *policymaker C (central)*, memiliki hubungan yang bersifat imperatif langsung kepada *policymaker L (local)*. Tuntutan dan harapan masyarakat terhadap pelayanan publik disampaikan langsung kepada pusat karena pembuat kebijakan utama dan pertama ada di tingkat pusat. Dalam *statutory services*, derajat otonomi pemerintahan daerah kecil karena kebijakan terhadap pelayanan publik ditentukan oleh pemerintah pusat. Model pelayanan publik yang bersifat *statutory* kurang responsif terhadap kebutuhan dan potensi masyarakat, sekalipun pemerintahan daerah adalah sebagai penyedia pelayanan publik.

Beberapa pelayanan publik dapat disediakan sendiri oleh pemerintahan daerah secara otonom (*discretionary services*). Dalam hal ini pemerintahan daerah memiliki diskresi yang luas untuk mengatur dan melaksanakan pelayanan publik. Di Indonesia, UU No.22 Tahun 1999 yang sudah direvisi menjadi UU No.32 Tahun 2004 memberikan diskresi dan otonomi yang besar kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri pelayanan publik yang harus disediakan. Kemampuan daerah untuk menyediakan pelayanan publik akan berbeda dengan daerah lain. Hal ini akan sangat tergantung dengan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimilikinya dan sumbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah.

Penyediaan pelayanan publik utamanya menjadi tanggung jawab anggota dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD), kepala daerah, dan para pegawai di daerah. Keputusan untuk menambah atau mengurangi pengeluaran bagi pelayanan publik, apakah suatu pelayanan publik akan dibiayai oleh

pemerintah daerah atau nasional, akan memiliki pengaruh yang besar terhadap kualitas pelayanan publik. Dalam banyak kasus pemerintahan daerah di beberapa negara, pengurangan anggaran untuk pelayanan publik lazimnya terjadi dalam pelayanan publik yang bersifat diskresi atau otonom. Hal ini disebabkan kemampuan pemerintah daerah yang terbatas untuk membiayai pelayanan tersebut. Di negara-negara berkembang, menurunnya kualitas pelayanan publik setelah desentralisasi lebih banyak disebabkan oleh ketidakmampuan anggota DPRD, Kepala Daerah, dan Aparat Daerah dalam mengelola anggaran secara efisien.



Gambar 1.3

Derajat Otonomi Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Publik yang bersifat discretionary

Model kewenangan hubungan antaraktor dalam pelayanan publik yang bersifat *discretionary* dalam otonomi daerah seperti dilihat dalam Gambar 1.3. Masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik memiliki hubungan bersifat imperatif yang langsung kepada pembuat kebijakan di tingkat lokal (*policymaker L*). Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelayanan publik tetap ada, tetapi tidak bersifat imperatif melainkan koordinatif. Bagaimanapun juga hubungan yang bersifat koordinatif antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelayanan publik masih dibutuhkan untuk menghindari tumpang tindih dan fragmentasi. Di samping kepada pembuat kebijakan di tingkat lokal (*policymaker L*) Masyarakat juga dapat memberikan masukan dan input lainnya kepada pembuat kebijakan di pusat (*policymaker C*) untuk mempengaruhi kebijakan yang dibuat oleh pemerintahan daerah. Derajat otonomi pemerintahan daerah dalam pelayanan publik yang bersifat *discretionary* adalah besar.

Sebagaimana telah disebutkan di muka, esensi dari otonomi daerah adalah kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya. Dalam hal ini pemerintahan daerah diasumsikan memiliki pengetahuan dan kephahaman mengenai potensi dan kebutuhan daerah. Pengetahuan terhadap potensi dan kebutuhan daerah akan meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan daya tanggap dalam pelayanan publik di masing-masing daerah sehingga pelayanan publik yang dihasilkan juga semakin memenuhi permintaan dan kebutuhan daerah.

Meskipun demikian, kewenangan mengatur, dan mengurus yang dimiliki oleh pemerintahan daerah tidaklah berada dalam ruang kosong (*vakum*). Anggota-anggota DPRD, kepala daerah, dan aparat birokrasi di tingkat lokal tidaklah bebas nilai. Ada sejumlah kepentingan-kepentingan individu yang tidak bisa dilepaskan dari kewenangan yang dimiliki oleh DPRD untuk mengatur dan mengurus pelayanan publik. Para politisi, anggota-anggota DPRD dan aparat birokrasi melakukan pertukaran sosial dan politik dalam proses pembuatan kebijakan lokal. Hal ini terjadi baik antara politisi dengan politisi, politisi dengan birokrat, birokrat dengan birokrat, politisi dengan pengusaha maupun birokrat dengan pengusaha.

Dalam praktiknya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah merupakan *lobbyism* atau *corporatism* antara kelompok-kelompok tersebut. Hal ini dilakukan acapkali untuk mendapatkan dukungan politik dari institusi atau kelompok tertentu. Bahkan dalam beberapa hal, kepala daerah memanfaatkan hal ini untuk mendapatkan dukungan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja dan pendapatan tahunan yang merupakan pilar penting dalam pelayanan publik. Perlu dicatat, batas antara *lobbyism* dan *money politic* adalah sangat tipis sehingga dalam praktiknya di Indonesia dan di beberapa negara berkembang hubungan tidak seimbang antara legislatif dan eksekutif telah menyebabkan praktik korupsi yang merajalela dalam pelayanan publik di daerah.

Kaitan antara desentralisasi dan pelayanan publik dapat dijelaskan dalam beberapa hal berikut ini:

1. Masyarakat dapat lebih mudah berpartisipasi dalam pembuatan keputusan pada tingkat lokal karena langsung berpengaruh terhadap masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik akan meningkatkan akseptasi dan dukungan masyarakat. Sebaliknya, jika partisipasi masyarakat rendah, dapat menyebabkan resistensi masyarakat terhadap pelayanan publik.

2. Komunikasi dan informasi antara pemerintah dan masyarakat akan lebih intensif dan mudah. Desentralisasi memindahkan lokus pemerintahan dari pusat ke daerah. Semakin dekatnya jarak antara masyarakat dan pemerintah daerah, akan menyebabkan komunikasi yang semakin mudah. Gangguan komunikasi juga dapat dikurangi. Masyarakat yang terinformasi dengan baik juga akan menerima pelayanan publik secara baik. Hal ini tentu saja akan mengurangi distorsi informasi dan komunikasi antara pemerintah daerah dan masyarakat.
3. *Performance* pemerintah daerah akan lebih akuntabel karena kesadaran dan kepercayaan masyarakat yang tinggi. Desentralisasi pada esensinya adalah meningkatkan pengawasan masyarakat dalam pelayanan publik. Pengawasan masyarakat dimungkinkan karena tingkat kesadaran dan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah daerah. Semakin tinggi pengawasan masyarakat terhadap pemerintah dalam proses pelayanan publik maka akan semakin tinggi pula tingkat akuntabilitas pemerintahan.
4. Salah satu fungsi dari desentralisasi adalah penguatan lembaga-lembaga lokal. Dalam pelayanan publik, lembaga-lembaga lokal ini merupakan wadah artikulasi kepentingan masyarakat dan wadah pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah.

Dalam praktiknya, desentralisasi acapkali dilakukan dengan mempergunakan perspektif *supply side* atau perspektif pihak yang memberikan desentralisasi, dalam hal ini pemerintah pusat. Dengan kata lain desentralisasi acapkali lebih merupakan keinginan dan kebutuhan pemerintah pusat daripada memperhatikan hal yang seharusnya dimiliki dan menjadi kebutuhan daerah. Desentralisasi menjadi sesuatu yang *given* dan harus diterima oleh pemerintah daerah sekalipun bertentangan atau di luar dengan kemampuan dan kemauan pemerintah daerah untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan.

Pendekatan *supply side* dalam desentralisasi telah menyebabkan beberapa kelemahan antara lain sebagai berikut:

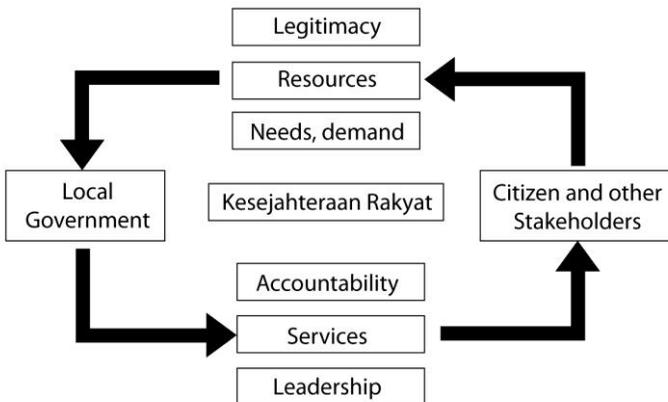
1. Kesenjangan kapasitas sistem pemerintahan dan masyarakat di tingkat lokal. Hal ini dapat terjadi karena hal yang dimiliki oleh daerah melalui desentralisasi tidak mencerminkan kebutuhan dan kemampuan yang sesungguhnya di tingkat lokal. Desentralisasi menjadi komoditas politik

- pusat untuk mendapatkan dukungan politik dari pemerintah dan masyarakat daerah.
2. Mengurangi motivasi masyarakat untuk berpartisipasi. Bahwa desentralisasi lebih banyak merupakan hubungan antara *government (central) to government (local)*, telah menyebabkan *lack of motivation* bagi masyarakat daerah. Desentralisasi acapkali didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah sehingga otonomi daerah diartikan sebagai otonomi pemerintahan daerah. Makna sempit desentralisasi dan otonomi daerah ini tidak memberikan ruang kepada masyarakat untuk menjadi aktor dalam pembangunan daerah. Itu sebabnya otonomi daerah tidak banyak memberikan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat daerah. Sebaliknya, otonomi daerah lebih memberikan kemakmuran dan kesejahteraan kepada elite dan penguasa lokal.
 3. Desentralisasi akan memberikan kesejahteraan dan kemakmuran kepada masyarakat daerah hanya jika otonomi daerah dipahami sebagai otonomi masyarakat daerah bukan hanya otonomi pemerintahan daerah. Dalam pengertian ini, otonomi daerah sebesar-besarnya harus memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dan menentukan sendiri arah pertumbuhan, termasuk perubahan sistem yang dapat mendukung tercapainya tujuan tersebut. Oleh karena itu, proses yang partisipatif yang melibatkan seluruh *stakeholders* dalam otonomi daerah menjadi prasyarat utama kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.
 4. Pendekatan *supply side* dalam desentralisasi dapat mengurangi tingkat legitimasi dan akseptasi masyarakat terhadap pemerintah daerah. Tidak sulit untuk mencari kaitan tersebut. Bahwa kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah adalah kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Sementara itu, sumber dan pengguna akhir dari kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah adalah masyarakat daerah. Pemerintahan daerah adalah sebuah sistem yang mendapatkan legitimasi dan kekuasaan dari rakyat secara keseluruhan. Tanpa penyerahan kekuasaan dari rakyat melalui proses demokrasi, tidak akan ada penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Singkatnya, semua kewenangan dan kekuasaan pemerintahan berasal dari rakyat. Jika kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah hanya memberikan kemakmuran dan

kesejahteraan kepada elite dan penguasaan lokal, lambat laun akan terjadi defisit kepercayaan masyarakat terhadap program desentralisasi.

5. Sebagai akibat dari hal-hal tersebut di atas, acapkali akhir dari program desentralisasi adalah resentralisasi. Ketidakmampuan pemerintahan daerah untuk melaksanakan kewenangan, rendahnya motivasi dan dukungan masyarakat, dan defisit kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah telah menyebabkan justifikasi bagi pemerintah pusat untuk meresentralisasi kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah.

Kelemahan-kelemahan desentralisasi yang mempergunakan pendekatan *supply side*, telah menyebabkan perlunya melakukan reconstruksi pemikiran desentralisasi yang berbasis kepada *demand side*. Sebuah pendekatan yang tidak didasarkan pada sanksi dan otoritas pemerintah pusat dan pemerintahan daerah semata, melainkan kepada pengorganisasian sendiri (*self organizing*), jaringan yang stabil antara institusi dan aktor-aktor di tingkat lokal. Pendekatan yang menggeser interaksi dari kekuasaan dan kontrol kepada pertukaran informasi, komunikasi, dan persuasi. Model pendekatan desentralisasi yang berbasis kepada *demand side* akan memberikan ruang yang lebih besar bagi partisipasi masyarakat.



Gambar 1.4
Hubungan antara Desentralisasi, Pelayanan Publik dan Kesejahteraan Masyarakat

B. UNDANG-UNDANG NOMOR 25 TAHUN 2009 TENTANG PELAYANAN PUBLIK DAN KEWAJIBAN PEMERINTAHAN DAERAH

Untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik termasuk pemerintah daerah maka dibentuklah Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Berdasarkan ketentuan dalam undang-undang ini maka penyelenggaraan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus didasarkan atas sejumlah asas, yaitu: kepentingan umum; kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan perlakuan/tidak diskriminatif; keterbukaan; akuntabilitas; fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; ketepatan waktu; dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Guna menjamin kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik, maka Undang-Undang No. 25 tahun 2009 mengamanatkan adanya pembina dan penanggung jawab dari pelayanan publik. Untuk pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah maka pembinaanya adalah gubernur/bupati/walikota yang memiliki tugas untuk melakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dari penanggung jawab pelayanan publik, serta wajib melaporkan hasil perkembangan kinerja pelayanan publik kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masing-masing serta Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (untuk Gubernur) dan kepada gubernur (untuk bupati/walikota).

Adapun penanggung jawab dari pelayanan publik di daerah adalah sekretaris daerah atau pejabat lain yang ditunjuk oleh gubernur/bupati/walikota. Penanggung jawab pelayanan publik di daerah memiliki tugas untuk mengkoordinasikan kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan standar pelayanan pada setiap satuan kerja; melakukan evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik; dan melaporkan kepada pembina pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik di seluruh satuan kerja unit pelayanan publik.

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik, organisasi penyelenggara pelayanan publik di daerah berkewajiban untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang sekurang-kurangnya meliputi: pelaksanaan pelayanan; pengelolaan pengaduan masyarakat; pengelolaan informasi; pengawasan internal; penyuluhan kepada masyarakat; dan

pelayanan konsultasi. Penyelenggara pelayanan publik dan seluruh bagian organisasi penyelenggara bertanggung jawab atas ketidakmampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan. Dalam rangka mempermudah berbagai bentuk pelayanan publik maka Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 juga memberikan ruang bagi penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu di daerah.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik maka penyelenggara pelayanan publik berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi terhadap kinerja pelaksana pelayanan publik secara berkala dan berkelanjutan sehingga dapat membantu meningkatkan kapasitas dari pelaksana pelayanan publik. Selain itu, agar penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan secara profesional maka seleksi dan promosi terhadap pelaksana pelayanan publik dilakukan secara transparan, tidak diskriminatif, dan adil. Penyelenggara juga wajib memberikan penghargaan kepada pelaksana yang memiliki prestasi kerja serta hukuman kepada pelaksana yang melakukan pelanggaran ketentuan internal penyelenggara.

Berdasarkan kepada sejumlah arahan tersebut maka dalam penyelenggaraan pelayanan publik di daerah, pemerintah daerah memiliki sejumlah kewajiban yang harus dilakukan seperti penyusunan standar pelayanan; penyusunan maklumat pelayanan; penyelenggaraan sistem informasi pelayanan; pengelolaan sarana, prasarana, dan fasilitas pelayanan; penyediaan pelayanan khusus bagi kelompok masyarakat yang membutuhkan; penentuan biaya/tarif yang sesuai dengan kemampuan masyarakat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan; pengelolaan SDM pelaksana secara profesional; pengawasan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan; pengelolaan pengaduan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan; serta melakukan penilaian terhadap kinerja pelaksana pelayanan. Pelaksanaan kewajiban tersebut tentu saja disesuaikan dengan kewenangan yang dimiliki oleh daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Pada akhirnya, hal yang diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik merupakan salah satu upaya untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan termasuk melalui asas desentralisasi oleh pemerintahan daerah dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang merupakan tujuan utama dari keberadaan sebuah pemerintahan.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Analisislah, mengapa suatu pelayanan publik yang dibiayai oleh pemerintah daerah/nasional akan memiliki pengaruh yang besar terhadap kualitas pelayanan publik?
- 2) Jelaskan tentang esensi dari otonomi daerah terhadap pelayanan publik?
- 3) Analisislah, mengapa desentralisasi acapkali dilakukan dengan mempergunakan perspektif *supply side*?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Di beberapa negara, dalam banyak kasus biaya pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah/nasional berhubungan dengan kualitas pelayanan publik. Pengurangan anggaran untuk pelayanan publik yang lazim terjadi dalam pelayanan publik yang bersifat diskresi/otonom berakibat akan berpengaruh secara signifikan terhadap pelayanan publik. Alasan yang biasa dikemukakan oleh pemerintah daerah/nasional, disebabkan kemampuan keuangan pemerintah daerah terbatas. Di negara-negara berkembang menurunnya kualitas pelayanan publik setelah desentralisasi lebih banyak disebabkan oleh ketidakmampuan anggota DPRD, kepala daerah, dan aparat daerah dalam pengorganisasian APBD secara efektif dan efisien.
- 2) Esensi dari otonomi daerah adalah kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya, dalam hal ini pemerintah daerah diasumsikan memiliki pengetahuan dan pemahaman mengenai potensi dan kebutuhan daerah. Pengetahuan terhadap potensi dan kebutuhan daerah akan meningkatkan efisiensi, efektivitas dan daya tanggap dalam melakukan pelayanan publik di masing-masing daerah, sehingga pelayanan publik yang dihasilkan akan semakin memenuhi sesuai permintaan dan kebutuhan daerah.
- 3) Desentralisasi acapkali lebih merupakan cerminan keinginan dan kebutuhan pemerintah pusat daripada memperhatikan hal yang seharusnya dimiliki dan menjadi kebutuhan daerah. Desentralisasi

menjadi sesuatu yang *given* dan harus diterima oleh pemerintah daerah sekalipun bertentangan/di luar dengan kemampuan dan kemauan pemerintah daerah untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan.



RANGKUMAN

Tujuan utama dari desentralisasi dan eksistensi pemerintahan daerah adalah menyediakan pelayanan publik bagi masyarakat daerah. Pengaturan dan pengurusan pelayanan publik menjadi tugas utama pemerintahan daerah dan dilakukan oleh wakil-wakil rakyat daerah dan birokrat-birokrat daerah. Beberapa pelayanan publik sudah diatur oleh pemerintah pusat dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Pelayanan publik semacam ini seringkali disebut dengan *statutory services*. Dalam *statutory services*, derajat otonomi pemerintahan daerah kecil, karena kebijakan terhadap pelayanan publik ditentukan oleh pemerintah pusat. Model pelayanan publik yang bersifat *statutory* kurang responsif terhadap kebutuhan dan potensi masyarakat, sekalipun pemerintahan daerah adalah sebagai penyedia pelayanan publik.

Beberapa pelayanan publik dapat disediakan sendiri oleh pemerintahan daerah secara otonom (*discretionary services*). Dalam hal ini pemerintahan daerah memiliki diskresi yang luas untuk mengatur dan melaksanakan pelayanan publik. Derajat otonomi pemerintahan daerah dalam pelayanan publik yang bersifat *discretionary* adalah besar.

Kedua pendekatan di atas, baik yang bersifat *statutory* maupun otonom, keduanya didasarkan pada sanksi dan otoritas pemerintah pusat dan pemerintah daerah semata; terakhir muncul suatu model pendekatan desentralisasi yang berbasis kepada *demand side* yang memberikan ruang lebih besar bagi partisipasi masyarakat yang mengarah kepada pengorganisasian sendiri (*self organizing*).

Dalam rangka memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik termasuk Pemerintah Daerah, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Berdasarkan ketentuan dalam undang-undang ini, maka pemerintah daerah turut didorong untuk melakukan berbagai upaya guna meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakatnya.



TES FORMATIF 2

Perhatikan wacana di bawah ini!

Secara umum dapat dikemukakan bahwa pada dasarnya ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu:

1. tujuan politik; dan
2. tujuan administratif.

Tujuan politik akan memposisikan pemerintah daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mempercepat terwujudnya *civil society*. Sedangkan tujuan administratif akan memposisikan pemerintah daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien, dan ekonomis.

Pertanyaan:

Dalam hal untuk mencapai tujuan administratif, cobalah Anda analisis jenis pelayanan yang harus disediakan di tingkat lokal supaya tercapai pelayanan masyarakat yang efektif, efisien, dan ekonomis!

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Apabila mencapai tingkat penguasaan 75% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 75%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3

Pembentukan Peraturan Daerah

Esensi dari otonomi daerah adalah kewenangan mengatur yang dimiliki oleh pemerintahan daerah. Kewenangan tersebut diwujudkan melalui pembuatan peraturan daerah. Ingat, daerah otonom dicirikan oleh adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang memiliki kewenangan untuk membuat peraturan daerah. Tanpa adanya DPRD dan kewenangan untuk membuat peraturan daerah sejatinya esensi otonomi daerah menjadi hilang.

Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam pembuatan Peraturan Daerah, yaitu sebagai berikut:

1. Keharusan memiliki kewenangan, dalam hal ini siapa yang membuat dan menetapkan. Meskipun kewenangan yang bersifat legislatif ada di DPRD, tetapi setiap negara memiliki tata cara tersendiri terhadap proses dan cara menyusun serta menetapkannya. Di Indonesia, DPRD bersama-sama dengan gubernur, bupati dan walikota membentuk peraturan daerah. Kepala daerah menetapkan peraturan daerah atas persetujuan DPRD.
2. Kesesuaian bentuk dan jenis produk hukum. Di daerah otonom ada dua bentuk kewenangan yang bersifat mengatur, yaitu kewenangan membuat peraturan daerah dan kewenangan membuat peraturan kepala daerah. Dua produk hukum tersebut mengatur berbagai macam urusan otonomi daerah yang diserahkan pusat kepada daerah. Apakah sebuah urusan harus diatur oleh peraturan daerah atau oleh peraturan kepala daerah akan tergantung pada tingkat legitimasi dan akseptasi yang dikehendaki. Peraturan daerah memiliki kekuatan hukum mengikat yang lebih kuat dari pada peraturan kepala daerah. Permasalahannya, upaya untuk menjadikan produk hukum berbentuk peraturan daerah tidaklah selalu mudah karena melibatkan berbagai kepentingan politik di DPRD. Sehingga, sering kali untuk mengatasi kebekuan dan kesulitan dalam rangka menjalankan urusan-urusan yang harus segera dilaksanakan, kepala daerah mengeluarkan peraturan kepala daerah.
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu diundangkan dalam lembaran daerah. Hal ini merupakan kewajiban pemerintah daerah agar produk hukum tersebut dapat diketahui oleh masyarakat. Dengan diundangkan

dalam lembaran negara, secara yuridis masyarakat dianggap sudah mengetahui produk hukum tersebut berlaku. Pelanggaran terhadap ketentuan dalam produk hukum tersebut dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

4. Tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundangan yang lebih tinggi, seperti: Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), dan Peraturan Presiden. Prinsip homogenitas dalam sebuah negara hukum dijamin melalui pengawasan kesesuaian norma hukum terhadap norma hukum yang lebih tinggi. Prinsip ini melarang sebuah produk hukum, dalam hal ini peraturan daerah (Perda) dan peraturan kepala daerah bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah pada prinsipnya dapat dibagi dua yaitu: pengawasan represif dan pengawasan preventif. Dalam pengawasan represif pemerintahan daerah dapat menetapkan peraturan daerah tanpa terlebih dahulu harus memperoleh persetujuan dari pemerintah pusat. Dalam tempo tertentu pemerintah daerah harus menyampaikan peraturan daerah tersebut. Pemerintah melakukan review dan uji materiil terhadap peraturan daerah yang disampaikan. Apabila dalam pandangan pemerintah pusat tidak terjadi pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka pemerintah daerah dapat terus melaksanakan peraturan daerah dimaksud. Akan tetapi, jika peraturan daerah tersebut dinyatakan bertentangan dan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka pemerintah pusat meminta kepada pemerintah daerah untuk melakukan revisi atau membatalkan peraturan daerah tersebut. Sementara itu, dalam pengawasan yang bersifat preventif, setiap rancangan peraturan daerah yang akan ditetapkan menjadi peraturan daerah, harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari pemerintah pusat.

Proses pembuatan peraturan daerah pada prinsipnya terdiri dari (1) proses identifikasi dan artikulasi, (2) proses seleksi, (3) proses sosialisasi, (4) proses legislasi, dan (5) proses implementasi. Proses identifikasi dan artikulasi merupakan proses pencarian dan pemahaman kebutuhan dan masalah yang ada di lapangan yang secara potensial dapat atau harus diatur dalam peraturan daerah. Peraturan daerah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung

kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebuah rancangan peraturan daerah dapat merupakan inisiatif DPRD, kepala daerah atau juga atas usul masyarakat yang disampaikan kepada DPRD atau kepala daerah. Dalam tahap berikutnya DPRD melakukan seleksi dari usul rancangan peraturan daerah yang disampaikan. Hasil seleksi awal menjadi pertimbangan prioritas yang selanjutnya disampaikan kembali kepada masyarakat dan seluruh *stakeholder* terkait untuk disosialisasikan guna mendapatkan masukan dan kritik. Hasil sosialisasi selanjutnya menjadi bahan dasar di dalam proses legislasi (pembahasan) di DPRD.

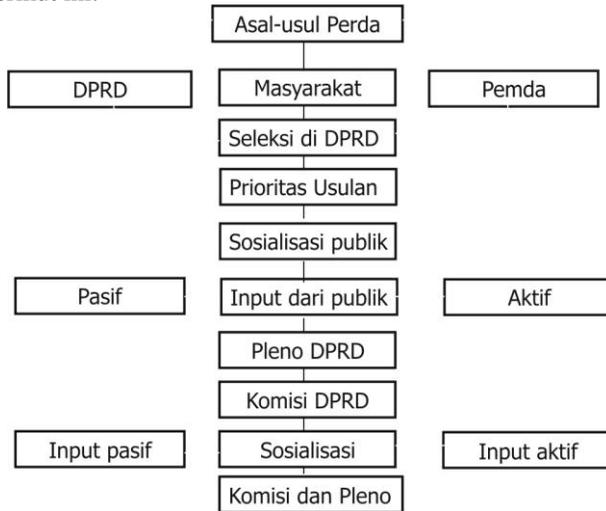
Setelah mendapatkan persetujuan baik dari DPRD maupun kepala daerah, Rancangan peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah dan diundangkan dalam lembaran daerah. Proses berikutnya adalah implementasi dan supervisi. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 144 ayat 4 disebutkan bahwa dalam waktu 30 hari sejak sebuah rancangan peraturan daerah disetujui bersama antara kepala daerah dan DPRD, dan kepala daerah belum menetapkan Perda tersebut maka Perda tersebut sah menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah.

Secara internal tahapan pembicaraan dalam DPRD akan meliputi hal berikut: Tahap I (Rapat Paripurna): penjelasan atas rancangan peraturan daerah oleh kepala daerah atau oleh pimpinan komisi atas nama DPRD. Tahap II (Rapat Paripurna): pandangan umum dan jawaban oleh fraksi atau kepala daerah. Tahap III (Rapat Komisi): antara komisi DPRD dan wakil pemerintah daerah. Tahap IV (Rapat Paripurna): pandangan akhir fraksi, pengambilan keputusan dan sambutan kepala daerah terhadap peraturan daerah.

Untuk membangun peraturan daerah yang partisipatif, maka beberapa hal berikut ini akan sangat membantu:

- (1) Bagaimana mengenali *stakeholders* (siapa-siapa yang terlibat, cara menggali informasi) dalam sebuah Perda.
- (2) Mengenali hubungan antar *stakeholders* (setara atau subordinatif).
- (3) Memilih wakil *stakeholders* (representatif? *Credible?*).
- (4) Menjalinkan komunikasi dengan *stakeholders* (cara berdialog, bentuk forum formal?).

Secara garis besar tahapan proses pembuatan Perda seperti terlihat dalam gambar berikut ini:



Gambar 1.5
Proses Pembuatan Perda



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Analisislah, mengapa peraturan daerah memiliki kekuatan hukum mengikat yang lebih kuat dari pada peraturan kepala daerah?
- 2) Jelaskan tentang prinsip homogenitas!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Peraturan daerah memiliki kekuatan hukum mengikat yang lebih kuat dari pada peraturan kepala daerah. Upaya untuk menjadikan produk hukum berbentuk peraturan daerah tidaklah selalu mudah, karena melibatkan berbagai elemen kepentingan politik di DPRD dan kepentingan pemerintah daerah juga. Sehingga acapkali untuk mengatasi kebekuan dan kesulitan dalam rangka menjalankan urusan-urusan yang

harus segera dilaksanakan, kepala daerah mengeluarkan peraturan kepala daerah. Dalam praktik, terjadi negosiasi kepentingan yang membawa pada goalnya suatu peraturan daerah.

- 2) Prinsip homogenitas dalam sebuah negara hukum dijamin melalui pengawasan kesesuaian norma hukum terhadap norma yang lebih tinggi. Prinsip ini melarang sebuah produk hukum, seperti peraturan daerah dan peraturan kepala daerah bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.



RANGKUMAN

Untuk dapat melaksanakan otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan mengatur yang diwujudkan melalui pembuatan peraturan daerah. Proses pembuatan peraturan daerah pada prinsipnya terdiri dari (1) proses identifikasi dan artikulasi, (2) proses seleksi, (3) proses sosialisasi, (4) proses legislasi, dan (5) proses implementasi. Proses identifikasi dan artikulasi merupakan proses pencarian dan pemahaman kebutuhan dan masalah yang ada di lapangan yang secara potensial dapat atau harus diatur dalam peraturan daerah. Dalam proses seleksi, DPRD melakukan seleksi dari usul rancangan peraturan daerah yang disampaikan. Hasil seleksi menjadi pertimbangan prioritas untuk disosialisasikan guna mendapatkan masukan dan kritik. Hasil sosialisasi menjadi bahan dasar di dalam proses legislasi di DPR. Pada tahap terakhir dilakukan implementasi dan supervisi.



TES FORMATIF 3

Perhatikan wacana di bawah ini!

Harian Joglo Semar, Semarang, 16 November 2013 memberitakan bahwa Asosiasi Telekomunikasi Seluler Indonesia (ATSI) mengeluhkan adanya peraturan daerah (Perda) yang dirasa memberatkan perusahaan operator seluler dalam pembangunan menara telekomunikasi. Mereka merasakan adanya ketidaksesuaian antara Perda dengan peraturan di atasnya.

Menyikapi permasalahan tersebut, digelar pertemuan dan dialog yang dihadiri pihak terkait, antara lain: Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI), Kominfo, Departemen Keuangan RI, Asosiasi Telekomunikasi

Seluler Indonesia (ATSI), Pemprov Jateng, serta beberapa Pemda di Jawa Tengah dan DIY, bertempat di Gedung Pramuka Semarang, Kamis (14/11).

Dari sisi hukum, Dosen Fakultas Hukum UNAIR, Dr Lilik Pudjiastuti memaparkan, keabsahan tindakan pemerintah berdasarkan tiga kriteria, yakni: wewenang, substansi dan prosedur. Sedangkan Dosen Fakultas Hukum Undip, Prof. Yos Johan Utama menyoroti adanya kesulitan dalam penghitungan biaya jasa yang diberlakukan dalam peraturan daerah. Infrastruktur susah berkembang karena terlalu banyak beban iuran yang ada.

“Jadi dalam membuat infrastruktur dibutuhkan biaya sangat tinggi. Fungsi perizinan itu untuk mengendalikan atau menyeimbangkan antara lingkungan dalam berkomunikasi,” jelasnya.

Departemen Keuangan Republik Indonesia (Depkeu RI), Aditya Nuryuslam menyampaikan bahwa Objek Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi adalah pemanfaatan ruang untuk menara telekomunikasi dengan memperhatikan aspek tata ruang, keamanan dan kepentingan umum.

Dijelaskan pula bahwa tarif retribusi ditetapkan paling tinggi dua persen dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang digunakan sebagai dasar penghitungan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) menara telekomunikasi. “Jenis retribusi dapat tidak dipungut apabila potensi penerimaannya kecil dan atau atas kebijakan nasional atau daerah untuk memberikan pelayanan tersebut secara cuma-cuma,” ujarnya.

Berdasarkan hasil riset BRTI, ada 14 jenis pungutan menara di kawasan Jawa dan Bali yang berdampak pada terhambatnya laju perkembangan telekomunikasi nasional. “Ada perbedaan yang sangat besar dalam mekanisme dan substansi penentuan besarnya tarif di peraturan daerah. serta tidak adanya korelasi antara titik tangkap dan dasar pengenaan tarif retribusi yang ditetapkan pemerintah daerah,” katanya.

Ketua ATSI, Maruli Simamora mengatakan seharusnya pemerintah daerah tidak memandang menara telekomunikasi sebagai satu di antara sumber APBD, tetapi melihat sebagai fasilitas terbangunnya ekonomi daerah. Akibat dari peraturan yang bertentangan tersebut, daerah memungut biaya yang seharusnya tidak boleh dipungut. Seperti izin HO dan IMB dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri menyebutkan izin berlaku selamanya kecuali ada perubahan usaha.

“Tetapi justru daerah menerapkan pemberlakuan masa izin dan memungut biaya setiap kali perpanjangan izin serta persyaratan lebih rumit lagi. Kalau ada kejelasan biaya yang dikenakan pemerintah daerah dan itu

sesuai kebijakan pusat, operator pasti akan patuh. Dengan adanya penyalarsan aturan mulai dari pusat sampai daerah, tentunya harapan pemerintah pusat akan terselenggaranya pergelaran telekomunikasi di daerah berjalan dengan baik,” katanya. (Adilla Prasetyo Wibowo)

Analisislah apa yang harus dilakukan tentang masih terjadinya kasus seperti digambarkan dalam berita Harian Joglo Semar tersebut?

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Apabila mencapai tingkat penguasaan 75% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 75%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

Asas sentralisasi berfungsi menciptakan keseragaman, sedangkan asas desentralisasi menciptakan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun demikian berbagai aspek dinamik dalam mengaplikasikan kedua asas tersebut selalu menimbulkan isu. Kasus tersebut dapat digambarkan pada saat terjadinya sidang paripurna di parlemen. Tanggapan pemerintah dan DPR mengenai isu tersebut tertuang dan dapat kita kaji dalam perubahan berbagai undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Sekalipun setiap perubahan undang-undang pemerintahan daerah pada dasarnya merupakan reformasi pemerintahan daerah, namun terdapat perbedaan mengenai gradasi, skala, dan besaran substansi perubahan yang dikehendaki oleh undang-undang pemerintahan daerah tersebut. Salah satu contoh perubahan UU No. 5 Tahun 1974 yang diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999. Kedua UU tersebut masing-masing diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004, tergolong perubahan yang radikal (*radical change*) atau drastic (*drastic change*), dan bukan perubahan yang gradual (*gradual change*). Perubahan dan pergeseran tersebut antara lain pengutamaan sentralisasi (dekonsentrasi) ke pengutamaan desentralisasi. Dilakukan pula pemangkasan dan pelangsingan struktur organisasi dalam rangka menggeser model organisasi yang hierarkis dan bengkak ke model organisasi yang datar dan langsung. Hubungan antara kabupaten/kota dengan provinsi yang semula '*dependent*' dan '*subordinate*', bentuk hubungannya menjadi '*independent*' dan '*coordinate*'. Pola hubungan tersebut tercipta sebagai konsekuensi perubahan dari dianutnya '*integrated prefectural system*' yang utuh dan '*integrated prefectural system*' yang parsial hanya pada tataran provinsi. Dianutnya '*integrated prefectural system*' pada provinsi dengan peran ganda gubernur sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah dimaksudkan untuk mengintegrasikan kembali daerah otonom yang secara desentral memiliki karakteristik keterpisahan.

Tes Formatif 2

Pada dasarnya pelayanan administratif yang disediakan oleh pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan yang lebih efektif, efisien, dan ekonomis, ada yang bersifat regulatif atau bersifat pengaturan, dan ada juga yang bersifat penyediaan *public goods*. Bentuk pelayanan yang bersifat regulatif antara lain pelayanan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan lainnya. Bentuk layanan regulatif biasanya menyangkut hal primer dalam administrasi. Untuk itu, karena menyangkut hal primer maka dalam penanganannya harus diatur sedemikian rupa dan tidak membebani masyarakat. Jika perlu kebutuhan primer administratif ini dibebaskan dari pembiayaannya. Misalnya, dalam hal pembuatan KTP, beberapa pemerintah daerah/kota di Indonesia tidak memungut bayaran pembuatan KTP tersebut. Sementara itu, bentuk pelayanan yang bersifat penyediaan *public goods* yaitu pemberian pelayanan administratif atas barang-barang publik yang dibuat untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya seperti jalan, pasar, rumah sakit, terminal, dan lainnya harus diatur agar barang kebutuhan publik tersebut kualitasnya tidak mengecewakan pengguna/masyarakat daerah di lokasi pemerintahan itu berada.

Dengan demikian, apapun regulasi dan barang yang disediakan oleh pemerintah daerah haruslah dapat menjawab kebutuhan riil masyarakatnya. Jika ini diabaikan, pemerintah daerah akan kesulitan dalam memberikan akuntabilitas atas legitimasi yang telah diberikan publik kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya.

Tes Formatif 3

Berkenaan dengan kenyataan masih terjadinya kasus peraturan daerah (Perda) yang memberatkan masyarakat dan bertentangan dengan peraturan di atasnya, maka beberapa langkah penting berikut ini perlu dilakukan dan dimantapkan. *Pertama*, dalam proses pembuatan Perda perlu diusahakan agar terbangun keseimbangan antar pengaruh pejabat pemerintah dan anggota legislatif dengan kekuatan-kekuatan masyarakat (*civil society*). *Kedua*, dalam formulasi dan legitimasi peraturan daerah, perlu memberi ruang lebih lapang kepada DPRD baik dalam menggunakan hak inisiatif maupun dalam memperkaya usulan peraturan daerah yang diajukan oleh eksekutif. Dengan syarat anggota yang duduk dalam DPRD tersebut, termasuk dalam kategori politisi yang berkualitas, adil, jujur, dan berpihak ke rakyat. Bukan politisi

busuk. Di samping itu, keterbukaan pembuat peraturan daerah kepada masyarakat perlu lebih diintensifkan, termasuk tentang RAPBD. Hal yang sama juga berlaku kepada pemerintah pusat. Masyarakat diberi kesempatan untuk membuat draf tandingan dalam menyusun draf peraturan daerah alternatif. Pelibatan *stakeholder* (publik) dalam rangka meningkatkan kualitas peraturan daerah. *Ketiga*, dalam pelaksanaan peraturan daerah, berbagai hal masih harus dibenahi, mulai dari upaya menjamin kecepatan dan ketetapan waktu pelaksanaan, penggunaan cara-cara yang partisipatif-persuasif, mengurangi kebocoran, mencegah penyimpangan prosedur, mengembangkan koordinasi, dan meningkatkan keterbukaan. *Keempat*, dalam evaluasi peraturan daerah perlu mengapresiasi penilaian yang diberikan oleh DPRD dan institusi-institusi lainnya yang ada di tengah-tengah masyarakat. Atau dengan kata lain, tidak hanya mengandalkan penilaian administratif yang dilakukan instansi-instansi di lingkungan eksekutif pemerintahan daerah semata, yang biasanya asal bapak senang dan aku pun senang. DPRD harus dapat menjamin mutu penilaiannya, untuk itu, perlu diberi kesempatan menyewa akuntan dan konsultan. Begitu pula warga masyarakat agar memakai standar-standar yang baku dalam melakukan penilaian peraturan daerah. *Kelima*, dalam kelanjutan peraturan daerah, masih harus lebih banyak lagi memahami apa yang disebut dengan *the future of a policy*. Artinya peraturan daerah yang telah dievaluasi harus ditentukan nasibnya. Misalnya, apabila hasil evaluasi menunjukkan bahwa peraturan daerah tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau sebenarnya tidak diperlukan atau dirasakan tidak tepat, membebani masyarakat dan menimbulkan konflik berkepanjangan maka *policy maker* harus memiliki keberanian untuk merevisinya.

Daftar Pustaka

- Cohen, John M., Peterson, Stephen B. 1999. *Administrative Decentralization. Strategies for Developing Countries*. Connecticut: Kumarian Press.
- Elcock, Howard. 1994. *Local Government. Policy and Management in local authorities*. London and New York.
- Mintzberg, Henry. 1983. *Structure in Fives. Designing effective Organization*. New Jersey: Prentice Hall.
- Rondinelli, Dennis A. Nellis, John R. Cheema, G. Shabbir. *Decentralization in Developing Countries. A Review of recent experience*, World Bank Staff Working Papers, Number 581, Washington.
- Smith, B.C. 1985. *Decentralization, The Territorial Dimention of the State*, George Allen & Unwin Ltd, London.