

PERSPEKTIF JANGKA PANJANG DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

Oleh,

Bhenyamin Hoessein

**Disampaikan pada
Diskusi Kebijakan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah
Dalam Jangka Panjang**

Bappenas, 27 Nopember 2002

PERSPEKTIF JANGKA PANJANG DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH¹

Bhenyamin Hoessein

Keberadaan desentralisasi di Negara Indonesia telah menjadi konsensus nasional. Dalam setiap UUD yang pernah berlaku selalu terdapat pasal yang mengatur penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia. Untuk mewujudkan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan oleh UUD hampir setiap kabinet yang terbentuk di masa lalu mencantumkan desentralisasi sebagai salah satu program kerjanya. Bahkan dalam masa Orde Baru, strategi bagi penyelenggaraan desentralisasi selalu tertuang dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, sedangkan kebijakan dan programnya terjabar dalam Repelita Nasional. Ratusan peraturan perundang-undangan telah terbentuk dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi. Sejumlah sumber daya telah terserap untuk memperkuat program desentralisasi melalui serangkaian kajian dan penelitian. Masa kini desentralisasi merupakan salah satu agenda reformasi. Sungguh tidak keliru apabila dalam tahun limapuluhan **Maryanov** (1958) dari Universitas Cornell pernah menyimpulkan hasil penelitiannya bahwa desentralisasi di Indonesia telah diterima sebagai aksioma.

Konsensus nasional mengenai keberadaan desentralisasi dalam Negara Kesatuan Indonesia tersebut mengandung arti bahwa penyelenggaraan organisasi dan administrasi negara Indonesia tidak hanya semata-mata atas dasar asas tersebut, tetapi juga atas dasar desentralisasi dengan otonomi daerah sebagai perwujudannya. Dengan demikian, setidaknya-tidaknya di kalangan Pembentuk UUD 1945 dan 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*). Kedua asas ini memiliki fungsi yang berlainan, tetapi saling melengkapi bagi keutuhan organisasi negara. Sentralisasi berfungsi menciptakan keseragaman, sedangkan desentralisasi menciptakan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun demikian berbagai aspek dinamik dalam mengaplikasikan kedua asas tersebut selalu menimbulkan isu. Tanggap Pemerintah dan DPR mengenai isu tersebut tertuang dalam perubahan berbagai UU tentang Pemerintahan Daerah.

Sekalipun setiap perubahan UU Pemerintahan Daerah pada dasarnya merupakan reformasi pemerintahan daerah, namun terdapat perbedaan mengenai gradasi, skala dan besaran substansi perubahan yang dikehendaki oleh UU Pemerintahan Daerah yang dicanangkan. Perubahan yang dikehendaki oleh UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 tergolong perubahan yang

radikal (*radical change*) atau drastik (*drastic change*) dan bukan perubahan yang gradual (*gradual change*). Oleh karena itu, konflik, krisis dan guncangan yang menyertai reformasi tersebut lebih besar daripada serangkaian reformasi yang pernah terjadi sebelumnya. Dibandingkan dengan reformasi pemerintahan daerah di berbagai negara berkembang lainnya pun reformasi pemerintahan daerah di Indonesia masih tergolong sangat besar. Reformasi pemerintahan daerah di Indonesia tergolong *big bang approach*.

Besaran perubahan yang dikehendaki dalam reformasi tersebut dapat disimak dari pergeseran sejumlah model dan paradigma pemerintahan daerah yang terjadi. '*Structural efficiency model*' yang menekankan efisiensi dan keseragaman pemerintahan lokal ditinggalkan dan dianut '*local democracy model*' yang menekankan, nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Seiring dengan pergeseran model tersebut terjadi pula pergeseran dari pengutamaan dekonsentrasi ke pengutamaan desentralisasi.

Dilakukan pula pemangkasan dan pelangsingan struktur organisasi dalam rangka menggeser model organisasi yang hirarkis dan bengkak ke model organisasi yang datar dan langsing. Hubungan antara Dati II dengan Dati I yang semula '*dependent*' dan '*subordinate*' kini hubungan antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi menjadi '*independent*' dan '*coordinate*'. Pola hubungan tersebut tercipta sebagai konsekuensi perubahan dari dianutnya '*integrated prefectural system*' yang utuh ke '*integrated prefectural system*' yang parsial hanya pada tataran provinsi. Dianutnya '*integrated prefectural system*' pada propinsi dengan peran ganda Gubemur sebagai KDH dan Wakil Pemerintah dimaksudkan untuk mengintegrasikan kembali daerah otonom yang secara desentral memiliki karakteristik keterpisahan.

Distribusi urusan pemerintahan kepada daerah otonom yang semula dianut '*ultra-vires doctrine*' dengan merinci urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah otonom diganti dengan '*general competence*' atau '*open end arrangement*' yang merinci fungsi pemerintahan yang menjadi kompetensi Pemerintah dan Provinsi. Pengawasan Pemerintah terhadap daerah otonom yang semula cenderung koersif bergeser ke persuasif agar diskresi dan prakarsa daerah otonom lebih tersalurkan. Konsekuensinya, pengawasan Pemerintah terhadap kebijakan Daerah yang semula secara preventif dan represif, kini hanya secara represif. Dalam keuangan daerah otonom, terjadi pergeseran dari pengutamaan '*specific grant*' ke '*block grant*'.

Konsep Pemerintah Daerah yang semula mencakup KDH dan DPRD menurut UU No. 5 Tahun 1974 kini konsep tersebut hanya merujuk kepada KDH dan Perangkat Daerah, sedangkan DPRD berada di luar Pemerintah Daerah. KDH yang semula tidak akuntabel terhadap DPRD kini

¹ Makalah yang disampaikan dalam "Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang" yang diselenggarakan oleh Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002.

diciptakan akuntabel. Hubungan Pemerintah dan daerah otonom yang selama UU No. 5 Tahun 1974 bersifat searah dari atas ke bawah diganti dengan model hubungan yang bersifat resiprokal.

Namun perubahan sejumlah paradigma dan model tersebut tidak berakar pada strategi. Desentralisasi bukanlah tujuan tetapi sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Dalam TAP MPR No. IV/WR/2000 ditegaskan bahwa kebijakan otonomi daerah diarahkan kepada pencapaian peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreativitas pemerintah daerah, keselerasan hubungan antara Pemerintah dengan Daerah dan antar Daerah dalam kewenangan dan keuangan, untuk menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi dan kesejahteraan masyarakat dan menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian Daerah. Tujuan desentralisasi tersebut belum tertampung dalam strategi reformasi pemerintahan daerah yang digulirkan melalui kedua undang-undang tersebut.

Pada hakekatnya desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritorir tertentu. Sebagai pancaran paham kedaulatan rakyat, tentu otonomi diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah ataupun Pemerintah Daerah. Ketegasan pernyataan otonomi milik masyarakat dan masyarakat sebagai subyek dan bukan obyek otonomi perlu dicanangkan di masa depan untuk meluruskan penyelenggaraan otonomi daerah. Telah lama Hatta (1957) menegaskan bahwa otonomisasi suatu masyarakat oleh Pemerintah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi tetapi juga mendorong berkembangnya prakarsa sendiri dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan untuk kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa sendiri tercapailah apa yang dimaksud dengan demokrasi yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri. Dengan visi yang sama, Kartohadikusumo (1955) mengatakan bahwa pada hakekatnya otonomi merupakan usaha untuk mendapatkan jawaban kembali semangat dan kekuatan rakyat guna membangun masa depan mereka sendiri yang luhur.

Pengejawantahan desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom. Secara yuridis, dalam konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi otonomi daerah. Aspek spasial dan masyarakat yang memiliki dan terliput dalam otonomi daerah telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Yang perlu kejelasan lebih lanjut adalah materi wewenang yang tercakup dalam otonomi daerah. Oleh karena itu, disamping pembentukan daerah otonom tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang atau disebut oleh amandemen pasal 18 UUD 1945 urusan pemerintahan. Dengan penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom berarti terjadi distribusi urusan pemerintahan yang secara implisit distribusi wewenang antara Pemerintah dan daerah otonom.

Konsep urusan pemerintahan menunjukkan dua indikator penting, yaitu fungsi atau aktivitas dan asal urusan pemerintahan tersebut. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanya berasal dari Presiden dan tidak berasal dari Lembaga Negara Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara lainnya. Oleh karena itu, dalam konteks ini muncul berbagai urusan pemerintahan seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan lain-lain. Dalam hal ini tidak lazim untuk menyebut urusan konstitusi, legislasi dan yudikasi dalam tataran otonomi daerah. Dengan demikian, pendefinisian konsep urusan pemerintahan dirasa sangat mendesak dalam UU Pemerintahan Daerah di masa depan, agar tidak menimbulkan penafsiran yang menyesatkan.

Dalam organisasi negara bangsa selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi beserta penghalusannya dekonsentrasi. Tetapi tidak pernah terdapat suatu urusan pemerintahan apapun yang diselenggarakan sepenuhnya secara desentralisasi. Urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan dan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara lazimnya diselenggarakan secara sentralisasi dan dekonsentrasi. Urusan pemerintahan yang mengandung dan menyangkut kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) diselenggarakan secara desentralisasi.

Baik secara teoritik maupun empirik urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah otonom dimanifestasikan dalam pelayanan publik bagi masyarakat setempat dalam semangat *welfare state* sesuai dengan arahan UUD 1945 dan TAP MPR No. IV/MPR/2000. *Voice* dan *choice* masyarakat setempat akan dijadikan orientasi daerah otonom. Lowndes (1996) secara filosofis mengutarakan bahwa

"Ideas of locality and community are fundamental to the rationale for local government. Such ideas have a 'practical' and a 'moral' dimension. Practically, local government is suited to the provision of basic-level services consumed by individuals, households and communities. Morally, it can be argued that the local community constitutes the well-spring of citizenship and democracy and is fundamental building block for any government system".

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah otonom dalam rangka otonomi daerah dilakukan oleh DPRD dan Kepala Daerah serta Perangkat Daerah. Sekalipun menurut UU No. 22 Tahun 1999 secara struktural Pemerintah Daerah terpisah dari DPRD, namun secara konseptual sulit untuk dipisahkan. Konsep Pemerintah Daerah mencakup DPRD dan KDH sesuai dengan konsep "*local government*" atau "*local authority*" yang selalu juga mengacu kepada "*council*" dan lembaga pemerintahan lainnya. Amandemen pasal 18 UUD 1945 juga menganut paham tersebut. Wewenang pengaturan dilakukan oleh kedua lembaga tersebut, sedangkan wewenang pengurusan dilakukan oleh Kepala Daerah dengan instrumen birokrasi setempat yang disebut Perangkat Daerah. Pada tahap implementasi ini, DPRD berperan sebagai

lembaga pengawasan dan KDH akuntabel kepadanya. Dalam kerangka "*good governance*" perlu dibangun saluran-saluran untuk memungkinkan terciptanya "*participatory democracy*", baik dalam proses pembuatan kebijakan maupun implementasinya.

Guna tercapainya kesejahteraan masyarakat diperlukan kestabilan penyelenggaraan pemerintah daerah. Visi mensejahterakan masyarakat harus dibangun dan dijadikan acuan oleh kedua lembaga tersebut. Menurut Hatta (1957) demokrasi tidak saja mendidik orang bertanggungjawab mengenai keselamatan dan kesejahteraan masyarakat, tetapi juga menanam perhatian terhadap usaha-usaha publik. Setiap orang harus bersedia mencurahkan perhatian dan tenaganya untuk membela kepentingan umum tanpa mengharapkan imbalan jasa. Kewajiban membela kepentingan bersama, keselamatan dan kesejahteraan umum di dalam lingkungan hidup yang besar dan kecil. Oleh karena itu, secara kbusus Hatta mengingatkan kepada DPRD bahwa:

Dewan-dewan itu adalah tempat untuk menyatakan perhatian dan rasa tanggungjawab terhadap keselamatan dan kesejahteraan umum. Dewan-dewan itu bukanlah tempat untuk mencari rezeki. Siapa yang ingin mencari rezeki dan memperoleh keuntungan, janganlah menjadi anggota DPRD, menjadilah saudagar atau pengusaha atau pengacara atau mengerjakan pekerjaan lain yang menghasilkan nafkah hidup.

Sesuai dengan arahan TAP MPR No. IV/MPR/2000 penyelenggaraan pemerintahan daerah ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat setempat melalui pemberian layanan publik dan pembangunan lokalitas. Dalam rangka "*good governance*", pemberian layanan dan barang publik perlu melibatkan sektor swasta dan komunitas dengan tetap menjunjung tinggi berbagai prinsip: transparansi, akuntabilitas, efisiensi, keadilan dan penegakan hukum. Strategi demikian juga terkait dengan sejumlah kendala yang dihadapi daerah otonom termasuk dalam sumber daya manusia yang dibutuhkan untuk dapat memuaskan para pelanggannya yang berstatus juga sebagai warga masyarakat (*citizen*). Oleh karena itu, distribusi barang dan jasa publik tidak mungkin sepenuhnya dipikul oleh birokrasi setempat. Sesuai dengan paradigma *reinvesting government* kini berkembang bergesernya peran Pemerintah Daerah dari *services provider* ke *services enabler* untuk mengakomodasi pergeseran paradigma dari *rowing the boat* ke *steering the boat* yang terkandung dalam konsep *governance*.

DAFTAR PUSTAKA

Kartohadikusumo Sutarjo, PIR:IP/1955/65

Hatta, Moh. "Demokrasi dan Autonomi" *Keng Po* lauggal 27 April 1957: I-II

_____. "Autonomi dan Auto-Aktiviteit" *Indonesia Raya* tanggal 13 Mei 1957

Maryanov, Gerald S. "*Decentralization in Indonesia: As Political Problem*"

Ithaca, New York: Cornell University Press, 1958.

Lowndees, Vivien "Locality and community: Choices for Local Government" dalam Leach Steve,

Davis Horward and Associates, *Enabling or Disabling Local Government: Choices for the future...* Buckingham Philadelphia: Open University Press, 1996.