DESENCRALISASI, OTONOMI DAERAH, 
DAN PEMBANGUNAN

Oleh:
Djihad Hisyam

Abstrak
Kebijakan desentralisasi telah bergulir sejak tahun 1999 dengan diturbitkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan tahun 2001 negara Republik Indonesia telah memasuki era Otonomi Daerah. Namun realisasinya hingga kini masih membutuhkan beberapa penyempurnaan.
Desentralisasi sebagai sebuah model penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang kini masih terus berproses mempunyai berbagai macam model atau jenis. Dalam tulisan ini berbagai jenis tersebut dicoba untuk dipaparkan secara teoritik, dan disertai dengan beberapa alasan mengapa desentralisasi dipilih.
Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Pembangunan merupakan permasalahan yang erat kaitannya satu sama lain yang kini tengah dienterpesikan diseluruh penjuru tanah air.

Pendahuluan
Biasanya konsep desentralisasi banyak dilawankan dengan konsep sentralisasi di dalam pemilihan model penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di suatu wilayah atau daerah tertentu. Jadi antara sentralisasi dan desentralisasi kadang-kadang dibicarakan secara tegang (hitam putih) sebagai suatu model penyelenggaraan pemerintah, karena antara kedua alasan mempunyai implikasi teknis yang berbeda.
Konsep desentralisasi sebenarnya sudah lama disosialisasikan di masyarakat, akan tetapi di dalam tataran implementasinya kadang masih terasa bersifat semu. Orang kemudian menilai bahwa desentralisasi tidak jauh berbeda dengan sentralisasi karena pelaksanaannya di lapangan belum sebagaimana yang diharapkan. Desentralisasi dirasa hanya sebagai alat mekanisme saja, yaitu kepanjangan tangan pemerintah pusat yang ada di daerah, terutama yang terkait dengan pembiayaan pembangunan dan penda- 
dapat daerah.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, maka istilah desentralisasi ini mencuat lagi dalam per-

djihad_hisyam@uny.ac.id

Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Pembangunan
(Djihad Hisyam)
mukaan dengan semangat yang berbeda, yaitu semangat reformasi. Tentunya pelaksanaannya akan lebih realistik sebab kebijaksanaan desentralisasi kali ini telah dibingkai dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Pemimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah. Oleh karena itu desentralisasi perlu dipahami secara benar, teliti dan hati-hati agar di dalam pelaksanaannya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pemilihan model penyelenggaraan pemerintah baik itu desentralisasi maupun sentralisasi kesemuaanya berkenaan dengan masalah delegasi kekuasaan dan tanggung jawab di dalam proses pengambilan keputusan.


Dalam tulisan ini maka akan dibahas secara berturut-turut mengenai kaitan antara desentralisasi, otonomi daerah dan pembangunan.

Pengertian Desentralisasi
Mengenai desentralisasi, banyak sekali rumusan yang telah dibicarakan oleh para ahli, antara lain sebagai berikut:

1. Coralie Bryant & Louise G. White (1987), menyatakan bahwa desentralisasi itu merupakan pemin- dahan kewenangan dalam urusan kemasyarakatan dari pejabat-peja-
bat politik ke badan-badan pemerintahan yang relatif otonom.

2. Perserikatan Bangsa-Bangsa (NN, 2004), menyatakan bahwa desentralisasi atau mendesentralisasi pemerintahan itu bisa berarti merestrukturisasi atau mengatur kembali kekuasaan sehingga terdapat suatu sistem tanggung jawab bersama antara institusi-institusi pemerintah tingkat pusat, regional maupun lokal sesuai dengan prinsip subsidiaritas. Sehingga meningkatkan kualitas dan keefektifan yang menyeluruh dari sistem pemerintahan, dan juga meningkatkan otoritas dan kapasitas tingkat subtansional.

3. Undang-Undang No.5 Tahun 1974, pasal 1 menyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya.

4. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1-e).

Dari beberapa pendapat tersebut di atas khususnya antara Undang-Undang-Undang No.5 Tahun 1974 dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 terdapat perbedaan pengertian mengenai desentralisasi ini, yaitu mengenai apa yang dikerahkan. Kalau menurut Undang-Undang No.5 Tahun 1974 yang dikerahkan adalah urusan pemerintahan, sedangkan menurut Undang-Undang No.22 Tahun 1999 adalah wewenang pemerintahan. Pengertian desentralisasi menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 inilah yang sesuai dengan hakekat desentralisasi, yaitu: “delegation of authority and responsibility”. Karena desentralisasi pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 hanya merupakan kepanjangan tangan pusat di daerah. Sedangkan menurut Undang-Undang No.22 Tahun 1999 pemahaman terhadap desentralisasi sudah dibuka saluran baru (kran) bagi pemerintah provinsi dan kabupaten untuk mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam pelayanann umum kepada masyarakat setempat untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (Widjaja, 2004)

Mengapa desentralisasi yang dipilih?

Dalam hal ini Rondineli (sebagaimana dikutip Joko Widodo,MS, 2000) mengemukakan beberapa alasan mengapa desentralisasi yang dipilih. Karena desentralisasi itu akan dapat meningkatkan efektivitas dalam membuat kebijaksanaan nasional. Dengan cara mendelegasikan tanggung jawab yang lebih besar ke-

_Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Pembangunan (Djihad Hisyam)
pada para pejabat tingkat lokal untuk merancang proyek-proyek pembangunan agar sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat. Lebih jauh dikemukakan, desentralisasian itu akan dapat memungkinkan para pejabat setempat untuk dapat mengatasi masalah-masalah yang se-
lama ini dianggap kurang baik. Se-
bagai suatu contoh misalnya: ada-
yang ciri-ciri prosedur yang sangat bi-
rokratis terutama dalam merencana-
kan dan melaksanakan pembangunan,
sering munculnya konsentrasi kekuasaan dan otoritas di tingkat pusat yang berlebihan.
Bahkan kalau dilihat dari segi fungsifungsi pembangunan yang di desentralisasikan kepada para peja-
bat dan pelaksana ditingkat lokal
akan dapat meningkatkan tingkat pemahaman dan sensitivitas mereka terhadap masalah kebutuhan setem-
pat karena mereka akan bekerja pa-
da tingkat dimana mereka itu ber-
ada. Kalau dilihat dari segi hubungan kerja, desentralisasi akan dapat
mengakrabkan dan mengeratkan hu-
bungan antara penduduk dengan pa-
ra pejabat, pelaksana di daerah ka-
rena mereka saling berhubungan
dan berinteraksi setiap saat.
Berkaitan dengan tujuan dilaksana-
sanakannya desentralisasi, Sady
(dalam Bintoro Tjokroamidjojo, 1985)
mengemukakan adanya 5 tujuan ya-
itu:
1. Mengurangi beban pemerintah
pusat, dan campur tangan ten-
tang masalah-masalah kecil
pada tingkat lokal. Demikian
pula memberikan peluang un-
tuk koordinasi pelaksanaan
pada tingkat lokal.
2. Meningkatkan pengertian rak-
yat serta dukungan mereka
dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi. De-
mikian pula pada tingkat lokal,
dapat merasakan keuntungan
dari pada kontribusi kegiatan
mengat terpilih.
3. Penyusunan program-program
untuk perbaikan sosial ekono-
mi pada tingkat lokal sehingga
akan lebih realistis
4. Melatih rakyat untuk bisa me-
gatur urusannya sendiri (self
government).
5. Pembinaan kesatuan nasio-
nal.

Sedangkan Osborne dan Ted
Gaebler (1995) menyebutkan ada-
yang beberapa keuntungan dengan
diterapkannya desentralisasi, yaitu:
a. Lembaga yang terdesen-
tralisasi jauh lebih fleksibel
dari pada yang tersentrali-
sasi. Lembaga tersebut da-
pat memberi respon de-
ngan cepat terhadap ling-
kungan dan kebutuhan pe-
langgan.
b. Lembaga yang terdesen-
tralisasi jauh lebih efektif
dari pada yang tersentrali-
sasi. Dalam hal ini para pe-
gawai yang yang berada di lini depan paling dekat dengan masalah dan peluang, dan mereka lebih tahu apa yang sebenarnya terjadi, sehingga akan cepat mengambil keputusan yang diperlukan.

c. Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih inovatif dari pada yang tersentralisasi. Sebab gagasan inovatif itu tidak datang dari pucuk pimpinan akan tetapi dari pegawai yang benar-benar melaksanakan pekerjaan dengan baik.

d. Lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitemen dan lebih besar produktivitasnya.

Bentuk-Bentuk Desentralisasi

1. Menurut Cohen dan Peterson (NN, 2004) membedakan enam bentuk pokok desentralisasi yang mereka sebut sebagai sistem klasifikasi yaitu:
   a. Bentuk menurut asal sejarah
   b. Desentralisasi Teritorial dan Fungsional
   c. Permasalahan dan bentuk
   d. Bentuk pengiriman jasa
   e. Bentuk pengalaman suatu negara
   f. Bentuk berdasarkan tujuan.

2. Menurut UNDP (NN, 2004) Ada empat jenis atau bentuk desentralisasi yang ditawarkan oleh UNDP yaitu:
   a. Devolusi
   b. Delegasi
   c. Dekonsentrasi, dan
   d. Privatisasi.

3. Sedangkan Bintoro Tjokroamidjojo (1985) membagi bentuk desentralisasi itu dalam empat macam:
   a. Dekonsentrasi
   b. Devolusi
   c. Sertatantra
   d. Bentuk-bentuk kegiatan yang merupakan pembinaan pemerintah, tetapi dilakukan berdasarkan inisiatif dan partisipasi masyarakat setempat. Misalnya kegiatan Program Pembangunan Masyarakat Desa, Perkoperasian.

4. Adapun Mintzberg (dalam Riyadi dan Dedy Supriady Bratakusumah, 2004) membedakan adanya tiga tipe desentralisasi, yaitu:
   a. Desentralisasi Vertikal (vertical decentralization), yaitu desentralisasi yang diberikan
secara hierarkhis dari atas ke bawah dalam suatu struktur organisasi.

b. Desentralisasi Horizontal (horizontal decentralization), yaitu suatu pendelagasan dari sesuatu unit dalam sebuah organisasi kepada unit lain yang setingkat.

c. Desentralisasi Dispersal (pemindahan/pelimpahan), yaitu pelimpahan wewenang dari organisasi/unit yang lebih tinggi kepada unit lainnya sebagai kepanjangan tanggung.


Menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999, yang dimaksud dengan Daerah Otonom (yang selanjutnya disebut Daerah) adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.


**Otonomi Daerah**

Sesuai dengan asal katanya, kata otonomi itu berasal dari bahasa Yunani "aotonomos" yang berarti pengaturan sendiri atau pengam-

---

*Vol IV No. 1 Februari 2004* 23 : 32
bilan keputusan sendiri (self ruling). Jadi otonomi daerah itu dapat diarti
tikan sebagai hak untuk mengatur
dan mengurus rumah tangga sendiri.
Menurut Undang-Undang No. 22
tahun 1999 disebutkan bahwa : Oto-
nomi Daerah adalah kewenangan
daerah otonom untuk mengatur dan
mengurus kepentingan masyarakat
setempat menurut prakarsa sendiri
berdasarkan aspirasi masyarakat
sesuai dengan peraturan perundang-
undangan.

Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah
Mengenai prinsip-prinsip oto-
nomi daerah sebagaimana yang ter-
tuang dalam Undang-Undang No.22
tahun 1999 dapat di kemukakan se-
bagai berikut :
1).Penyelenggaraan Otonomi Da-
erah dilaksanakan dengan
memperhatikan aspek demo-
krasi, keadilan, pemerataan,
serta potensi dan keanekara-
gaman daerah.
2). Pelaksanaan Otonomi Daerah
didasarkan pada otonomi luas,
nyata dan bertanggung jawab.
3). Pelaksanaan Otonomi Daerah
yang luas dan utuh diletakkan
pada daerah Kabupaten dan
daerah Kota, sedang Otonomi
Daerah Propinsi merupakan
otonomi yang terbatas.
4).Pelaksanaan Otonomi Daerah
harus sesuai dengan konst-
tusi negara sehingga tetap ter-
jamin hubungan yang serasi

antara pusat dan daerah serta
antar Daerah.
5).Pelaksanaan Otonomi Daerah
harus lebih meningkatkan ke-
mandirian Daerah Otonom
dan karenanya dalam Daerah
Kabupaten dan Daerah Kota
tidak ada lagi wilayah Admi-
nistrasi.
6).Pelaksanaan Otonomi Daerah
harus lebih meningkatkan pe-
ranan dan fungsi badan le-
gislatif Daerah, baik sebagai
fungsi legislatif, fungsi penga-
was, maupun fungsi-fungsi
anggaran atas penyelengga-
raan Pemerintah Daerah.
7).Pelaksanaan asas dekonsentr-
asi diletakkan pada Daerah
Propinsi dalam kedudukannya
sebagai Wilayah Administrasi
untuk melaksanakan kewena-
gan pemerintah tertentu
yang dilimpahkan kepada Gu-
bernur sebagai wakil Peme-
rintah.
8).Pelaksanaan tugas pemban-
tuan dimungkinkan tidak ha-
nya dari Pemerintah kepada
Daerah tetapi juga dari Pe-
merintah dan Daerah kepada
Desa yang disertai dengan
pembiayaan, sarana dan pra-
sarana, serta sumber daya
manusia dengan kewajiban
melaporkan pelaksanaan dan
mempertanggung jawabkan
kepada yang menugaskannya
(Joko Widodo,MS, 2000).

Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Pembangunan
(Djihad Hisyam)
Otonomi Daerah dan Pembangunan

Sebagai manna diketahui dengan digulirkannya Otonomi Daerah, maka akan membawa konsekuensi kepada pemerinrah Daerah (Kabupaten). Kerena daerah kemudian mempunyai beban tanggung jawab yang penuh di dalam pelaksanaan pembangunan. Menurut Undang-Undang No.22 tahun 1999, ditegaskan bahwa kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain sebagai manna dimaksud pada ayat (1) meliputi: Kebijakan tentang rencana pembangunan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional (pasal 7 ayat 2). Sedangkan kewenangan Daerah sebagaimana dalam pasal 10 ayat (1) diisbutikan bahwa Daerah berwenang mengelola sumber dana nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berangkat dari aturan-aturan tersebut maka perencanaan pembangunan daerah benar-benar harus diperhatikan. Perencanaan pembangunan daerah sebagaimana dikatakan oleh Riyadi dan Dedy Supriyadi Bratakusumah (2004), merupakan suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tetapi tetap berpegang pada azas prioritas.

Adapun ciri-ciri dari perencanaan pembangunan daerah sebagaimana dikemukakan oleh Riyadi dan Dedy Supriyadi Bratakusumah (2004) adalah sebagai berikut:

1. Menghasilkan program-program yang bersifat umum
2. Analisis perencanaan bersifat luas.
3. Lebih efektif dan efisien digunakan untuk perencanaan jangka panjang.
6. Fleksibel dan mudah untuk dijadikan sebagai acuan perencanaan pembangunan jangka pendek atau progran satu tahunan.

Agar penyelenggaraan pemeringtah daerah itu dapat berjalan dengan baik, Mustopadidjaja AR (1999) mengemukakan adanya 7 prinsip yang perlu dikembangkan dan diimplementasikan oleh pemerintah Daerah:

a. demokrasi dan pemberdayaan,
b. pelayanan,
c. transportasi dan akuntabili-tas,
d. partisipasi,
e. kemiteraan,
f. desentralisasi, dan
g. konsistensi kebijaksanaan dan kepastian hukum.

Perspektif Perencanaan Pembangunan Daerah

Dalam membahas perencanaan pembangunan daerah dimasa depan perlu diketahui pertanyaan mendasar sebagai berikut: Perencanaan pembangunan daerah yang seperti apa yang dapat dikatakan perencanaan pembangunan yang :

a. berkualitas
b. kuat, dan
c. layak menjadi fondasi bagi pelaksanaan fungsi-fungsi yang lain berikutnya?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut tentunya membutuhkan suatu jawaban yang pasti, tapi tidak buru-buru, sebab membutuhkan suatu perencanaan yang mendalam. Meski pun pemerintah Daerah itu mempunyai kewenangan untuk membuat perencanaan pembangunan sesuai dengan kebutuhan, asas global yang sudah mendunia itu perlu dipertahankan, agar tidak ketinggalan. Akan tetapi ciri khas atau corak ke Indonesia kita harus tetap dipertahankan. Oleh karena itu perencanaan pembangunan daerahpun perlu memperhatikan prinsip-prinsip ke Indonesia dan memperhatikan perspektif global yang sudah tak terelakkan. Prinsip-prinsip tersebut meliputi:

1) Perencanaan pembangunan daerah harus memiliki landasan filosofis yang kuat dan mengakar dalam budaya masyarakat yang ada di daerah.

2) Perencanaan pembangunan daerah harus bersifat komprehensif, holistik, sehingga mampu membangun aspek-aspek yang ada menjadi satu kesejahteraan dalam pembangunan.

3) Perencanaan pembangunan Daerah harus mengakomodasi keadaan struktur ruang (spatial) dari wilayah perencanannya (seperti: pusat perkotaan, pedesaan, daerah terisolir (hinterland), pusat-pusat pertumbuhan (growth poles), distribusi air, listrik, dan sebagainya.

Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Pembangunan (Djihad Hisyam)
(4) Perencanaan pembangunan Daerah harus bersifat menyokong atau memperkuat perencanaan pembangunan secara nasional.


Penutup

Demikianlah pembahasan singkat tentang keterkaitan antara desentralisasi, otonomi daerah, dan pembangunan. Tentunya apa yang dipaparkan dalam tulisan ini hanya menyangkut permasalahan dasarnya saja, sedangkan pengembangannya yang lebih mendalam dibahas dalam bagian materi yang lain.

Daftar Pustaka


Biodata Penulis