

DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

Oleh: Mohamad Guntoro¹

ABSTRAK

Otonomi daerah menjamin setiap daerah memiliki peluang yang sama untuk berkembang berdasarkan potensi yang ada, berupa sumber daya alam dan sumber daya manusia. Otonomi daerah sebagai satu bentuk desentralisasi kebijakan pemerintahan bertujuan untuk mendekatkan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara keseluruhan.

Sejalan dengan tujuan otonomi daerah, desentralisasi juga bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik dan kontrol masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Desentralisasi dan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil apabila pelayanan pemerintah kepada masyarakat menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih berperan dalam meningkatkan kesejahteraan bersama. Desentralisasi kewenangan tersebut akan berakhir dengan semakin meningkatnya peran serta masyarakat dan berubahnya peran pemerintah dari provider menjadi fasilitator.

Upaya memberdayakan daya saing daerah dapat dikembangkan dengan melakukan pemetaan secara cermat mengenai berbagai potensi yang dimiliki oleh setiap daerah, kemudian dituangkan ke dalam dokumen rencana strategis daerah, yang berisi analisis kekuatan, ancaman, peluang, kelemahan, dan kekuatan yang dimiliki dan dihadapi oleh daerah, berikut perumusan strategi pencapaiannya. Kesemua itu akan mudah dilaksanakan oleh suatu daerah yang dipimpin oleh figur kepala daerah yang memiliki kapasitas dan kapabilitas yang memadai serta didukung oleh birokrasi yang profesional, DPRD yang legitimate, serta masyarakat yang kritis.

Kata Kunci: Desentralisasi, kewenangan, otonomi daerah.

¹ Guru Besar Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Cirebon, email: gm.untagcrb@gmail.com

I. PENDAHULUAN

Dalam konteks pengelolaan organisasi, desentralisasi merupakan sebuah teknik manajemen untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi suatu organisasi dalam bentuk pendelegasian kewenangan dari level struktur organisasi yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Pada aspek efektivitas, penyerahan kewenangan akan membantu organisasi untuk mencapai hasil (*outcomes*) sesuai dengan tujuan yang telah didesain sebelumnya dalam perencanaan. Sebab terdapat keleluasaan bagi level organisasi yang bersentuhan langsung dengan produksi baik barang maupun jasa dalam hal pengambilan keputusan untuk merespon perkembangan termutakhir pada organisasi tersebut.

Sedangkan pada aspek efisiensi, penyerahan kewenangan akan membuat organisasi dapat menekan kuantitas sumberdaya organisasi dan lebih berorientasi pada kuantitas dan kualitas produk (*output*) yang disajikan organisasi tersebut.

Pada tataran organisasi pemerintah, desentralisasi dapat dipahami sebagai konsekuensi dari interaksi yang berlangsung antara lembaga pemerintah yang berbeda kedudukannya secara struktural yakni antara pemerintah di level tinggi dengan yang berada di bawahnya. Pemahaman atas interaksi tersebut menekankan pada aspek keleluasaan otoritas di level bawah untuk mengelola dan menjalankan pemerintahannya secara mandiri tanpa campur tangan yang mendalam dari lembaga Pemerintah yang berada di level atas. Keleluasaan pengelolaan tersebut acapkali diistilahkan *independence of localities*. Melalui hal ini desentralisasi diharapkan mampu untuk mendorong pewujudan stabilitas politik, efektivitas pelayanan publik, mengurangi angka kemiskinan dan menciptakan keadilan di tengah-tengah masyarakat.

Dalam aspek stabilitas politik, desentralisasi akan menekan rasa kekecewaan di daerah terhadap sentralisme kekuasaan pemerintah pusat. Terutama dalam hal pengerukan sumber-sumber di daerah oleh pemerintah pusat yang kurang diimbangi dengan pemerataan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah. Sehingga desentralisasi diharapkan mampu meredam gejolak politik dengan merevitalisasi lembaga dan proses politik di daerah.

Fenomena globalisasi menjadi hal yang terhindarkan dalam segala sektor kehidupan berbangsa. Secara lebih spesifik, proses tersebut sangat menentukan karakter pembangunan di setiap negara. Jika sebelumnya pembangunan lebih menekankan pada pertumbuhan ekonomi nasional, pada era globalisasi ini setiap pembangunan didorong untuk menjadi bagian yang integral dari pertumbuhan ekonomi global. Dalam hal ini negara tidak lagi menjadi aktor tunggal dalam pembangunan, tetapi telah terkoneksi pada keterlibatan sektor privat.

Pemerintahan daerah adalah sistem terdepan dalam merespon aspirasi masyarakat daerah, suportif terhadap kebijakan nasional dan responsif terhadap kecenderungan global, dengan demikian maka kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan dapat merespon tuntutan pelayanan publik yang lebih

efektif dan efisien, dapat merespon secara cepat berbagai persoalan administrasi pemerintahan.

Otonomi daerah menjamin setiap daerah memiliki peluang yang sama untuk berkembang berdasarkan potensi yang ada. Potensi sumber daya alam dan manusia menjadi akan dapat digali secara optimal jika masing-masing daerah diberi keleluasaan dan jaminan untuk menentukan yang terbaik bagi dirinya.

Otonomi daerah sebagai satu bentuk desentralisasi kebijakan pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk mendekatkan pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara keseluruhan. Dengan demikian, pelayanan yang diberikan cenderung akan lebih merata dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang ada di daerah bersangkutan.

Otonomi daerah berupaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih adil dan makmur. Pemberian, pelimpahan, dan penyerahan sebagian tugas-tugas kepada pemerintah daerah. Otonomi daerah memiliki pijakan kuat dalam kerangka negara federal. Gagasan pemerintah sebagai fasilitator dalam pembangunan masyarakat, masih jauh dari harapan, jika memperhatikan kinerja birokrasi selama beberapa tahun terakhir. Selain format ideal bagi keberadaan birokrasi di berbagai level pemerintahan belum menemukan bentuknya, tarik menarik antara pemerintah daerah provinsi dengan kabupaten dan dengan pusat, masih mewarnai penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Selain itu kecenderungan semua level pemerintahan untuk menjalankan semua fungsi pelayanan juga masih dominan, sehingga kecenderungan masyarakat sebagai obyek penerima pelayanan juga masih menonjol.

Sementara itu, globalisasi adalah sebuah istilah yang memiliki hubungan dengan peningkatan keterkaitan dan ketergantungan antarbangsa dan antarmanusia di seluruh dunia melalui perdagangan, investasi, perjalanan, budaya populer, dan bentuk-bentuk interaksi yang lain sehingga batas-batas suatu negara menjadi semakin sempit. Globalisasi adalah suatu proses di mana antarindividu, antarkelompok, dan antarnegara saling berinteraksi, bergantung, terkait, dan mempengaruhi satu sama lain yang melintasi batas negara. Menurut Keohane dan Nye globalisasi adalah suatu proses menjadikan sesuatu (benda atau perilaku) sebagai ciri dari setiap individu di dunia ini tanpa dibatasi oleh wilayah.

Globalisasi belum memiliki definisi yang mapan, kecuali sekedar definisi kerja (*working definition*), sehingga bergantung dari sisi mana orang melihatnya. Sejarah globalisasi telah dimulai sejak ekspedisi Magellan, bahkan mungkin lebih dari itu. Namun sebagai sebuah diskursus dan praktik politik, globalisasi nyaring terdengar sejak 1980an dan terus semakin kuat pasca perang dingin. Menurut sebagian penulis, dunia sekarang jauh lebih terintegrasi, terhubung satu sama lain, dan juga saling tergantung (Keohane dan Nye, 2006). Proses globalisasi yang berlangsung cepat sebagai akibat mudahnya biaya komunikasi dan transformasi yang memungkinkan mobilitas penduduk dan komunikasi lintas batas negara.

Dengan demikian, dunia terintegrasi secara global dalam berbagai bidang baik sosial, politik, dan lebih-lebih dalam ekonomi, maupun lingkungan hidup.

Tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah ini adalah mendekatkan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik dan kontrol masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Desentralisasi dan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil apabila pelayanan pemerintah kepada masyarakat menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih berperan dalam meningkatkan kesejahteraan bersama. Desentralisasi kewenangan tersebut akan berakhir dengan semakin meningkatnya peranserta masyarakat dan berubahnya peran pemerintah dari provider menjadi fasilitator.

II. PEMBAHASAN

Dalam konteks keindonesiaan, sejarah bangsa dan negara ini pernah mencatat bahwa dalam rentang waktu yang cukup panjang, pemerintahan Orde Baru pernah menerapkan konsep developmentalisme atau sering disebut dengan istilah “pembangunanisme”. Istilah ini lebih kental kepada pengertian tentang involusi tujuan pembangunan dan bahkan menyebabkan distorsi atas makna pembangunan itu sendiri.

Reformasi menjadi titik tolak bagi upaya untuk mereposisi sekaligus merevitalisasi peran negara. Konstitusi secara tegas mengamanatkan peran negara dalam mewujudkan kesejahteraan. Peran itu ditransformasikan dalam konstruksi pembangunan yang mandiri, namun tidak sempit dengan sikap anti asing.

Otonomi daerah di Indonesia pasca reformasi adalah upaya nyata merespon tuntutan masyarakat terkait dengan isu sharing power, distribution of income, dan empowering. Kebijakan desentralisasi dan pemberian otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab adalah upaya nyata empowerment manajemen dan administrasi pemerintahan daerah. Diberikannya otonomi kepada pemerintah daerah merupakan upaya nyata pemberdayaan manajemen dan administrasi pemerintah daerah.

Seiring dengan hal tersebut, perubahan iklim pemerintahan dari sentralistis menjadi desentralistis mempunyai implikasi besar terhadap penataan ulang hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Pembangunan akhirnya diletakkan sebagai bagian integral dari pelaksanaan otonomi daerah.

Pemerintah daerah tidak lagi menjadi objek pembangunan, namun sekaligus menjadi subjek penyelenggara pembangunan di daerah. Angin segar perubahan itu sendiri harus diakui berkorelasi kuat dengan perubahan global dalam bidang pemerintahan.

Hal ini membuat diskursus politik seperti demokrasi, tata pemerintahan yang baik (*good governance*), rekonstruksi hubungan pemerintah pusat dan daerah, keterlibatan masyarakat sipil (*civil society*) menjadi hal-hal baru yang

penting. Hal hal tersebut harus diperhatikan oleh setiap pemerintahan dalam mengelola proses pembangunan dengan lebih berorientasi pada sifat *outwardlooking* daripada sifat *inward-looking*.

Dalam perspektif negara kesatuan, otonomi daerah dipandang sebagai instrument untuk mencapai tujuan bernegara dalam “*nation unity*” yang demokratis (*democratic government*). Sebagai instrumen untuk mencapai salah satu tujuan negara kebijakan otonomi daerah diharapkan dapat mewujudkan pemberian pelayan publik yang lebih baik dan terciptanya proses pengambilan keputusan yang lebih demokratis serta memperkuat kapasitas masyarakat dan meningkatkan sensitivitas, transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah.

Dalam bidang ekonomi, otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat daerah. Oleh sebab itu pemberian otonomi daerah harus menjamin lancarnya kebijakan ekonomi nasional di daerah serta mengembangkan kebijakan untuk mengoptimalkan potensi ekonomi di daerahnya. Otonomi daerah memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa daerah bagi kemajuan daerah. Pemerintah daerah mampu mengoptimalkan pengelolaan dan pemeliharaan segenap potensi sumberdaya ekonomi, memfasilitasi pengelolaan sumber daya alam, memudahkan penanaman modal, memperluas lapangan kerja, melancarkan pemberian berbagai perizinan, menyediakan berbagai sarana prasarana pelayanan umum, menangkap peluang pasar serta menjamin berjalannya kebijakan ekonomi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Dalam bidang sosial budaya, otonomi daerah diharapkan dapat memelihara, memberdayakan, dan memajukan tingkat keadaban masyarakat. Implikasinya otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan disekitarnya. Nilai-nilai lokal yang kondusif dilestarikan, lembaga milik masyarakat adat yang telah teruji kebenarannya diaktualisasikan, serta kerukunan dan toleransi antara warga maupun kelompok diciptakan, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia dipromosikan dan norma-norma yang telah disepakati bersama ditegakkan.

Implementasi kebijakan otonomi daerah berimplikasi pada pembangunan daerah. Pembangunan daerah diharapkan "terwujudnya kemandirian daerah dalam pengelolaan pembangunan secara serasi, profesional, dan berkelanjutan". Dalam konteks tersebut pembangunan daerah yang dilakukan pemerintah pada daerah dalam rangka reposisi paradigma baru pembangunan daerah yang berbasis kewilayahan, kemitraan pembangunan, lingkungan hidup, serta penerapan good governance dengan strategi sebagai berikut:

- Mendorong dan memfasilitasi koordinasi perencanaan pembangunan daerah.
- Mengembangkan kapasitas kelembagaan pembangunan daerah.
- Mendorong terciptanya keselarasan dan keserasian pembangunan daerah.

- Mendorong dan memfasilitasi pengembangan/pendayagunaan potensi daerah.
- Mengembangkan fasilitasi penataan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- Mengembangkan iklim yang kondusif bagi penembangan investasi dan usaha daerah.
- Mengembangkan SDM aparatur pengelola pembangunan daerah yang profesional dalam pelayanan pembangunan di daerah.

Pembangunan daerah merupakan salah satu tujuan dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah yang berbasis kewilayahan dan lingkungan serta berkelanjutan.

Desentralisasi dan otonomi daerah yang telah berlangsung sejak tahun 2001 adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan pusat dan daerah, sekaligus mengubah sebagian perilaku masyarakat Indonesia yang sebelumnya hanya terfokus pada satu pusat kekuasaan saja, yaitu pemerintah pusat Jakarta. Desentralisasi bukan merupakan pilihan yang mudah bagi Indonesia. Dengan wilayah geografis yang sangat luas, serta masyarakat yang sangat heterogen, desentralisasi memang seringkali menjadi dilema. Apresiasi terhadap keberagaman menuntut desentralisasi yang pada gilirannya melahirkan otonomi daerah. Penghargaan ini bisa menghasilkan dukungan daerah terhadap pemerintah nasional.

Didalam sistem desentralisasi, dimana ada pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah, dan daerah yang menerima pelimpahan kewenangan tersebut disebut daerah otonom. Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintah atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah.

Indonesia sebagai negara kesatuan yang menerapkan sistem desentralisasi tidak lazim karena negara kesatuan biasanya menerapkan sistem sentralistik dimana pemerintah pusat yang memegang kendali. Alasan filosofis desentralisasi dalam NKRI diantaranya sebagai berikut:

1. Indonesia adalah negara hukum. Di dalam negara hukum terdapat pemencaran kewenangan, otonom adalah salah bentuk pemencaran kewenangan;
2. Indonesia adalah negara demokrasi. Demokrasi menghendaki keterlibatan rakyat, otonomi perwujudan keterlibatan rakyat dalam pemerintahan;
3. Indonesia adalah negara pluralistik. Otonomi merupakan penghargaan terhadap Pluralistik;
4. Indonesia adalah negara kesejahteraan. Otonomi daerah mempercepat pemenuhan kebutuhan rakyat.

Sistem pemerintahan NKRI menurut UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

III. PENUTUP

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, otonomi daerah diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah daerah menerima penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat. Setelah pemerintah daerah disertai kewenangan politik dan administrasi dari pemerintah pusat konsekuensi urusan pemerintahan yang diserahkan tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Visi otonomi daerah di bidang politik adalah menjamin tegaknya kedaulatan rakyat, dibidang ekonomi meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat di daerah, dibidang sosial budaya otonomi daerah diharapkan memelihara, memberdayakan dan memajukan tingkat keadaban masyarakat, dengan sistem hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang baik, pelayanan publik yang didekatkan kepada masyarakat maka otonomi daerah diharapkan memperlancar pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat di daerah.

Tolok ukur penyelenggaraan otonomi daerah yakni sejauh mana pemerintah daerah dapat menjalankan peran dan fungsinya atas kewenangan yang didesentralisasikan. Salah satu urusan yang didesentralisasikan ke pemerintah daerah adalah urusan kesehatan. Upaya pemerintah di era otonomi daerah ini adalah menjadikan daerah sebagai wadah yang tepat bagi pertumbuhan dan perkembangan investasi dan industri. Penekanannya pada kebijakan-kebijakan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan daerah yang bersangkutan (*endogenous development*) dengan menggunakan potensi SDM dan SDA lokal (daerah), kelembagaan dan teknologi.

Berkaitan dengan upaya memberdayakan daya saing daerah, langkah yang dapat dikembangkan antara lain melakukan pemetaan secara cermat dengan pendekatan yang dapat dipertanggungjawabkan, mengenai berbagai potensi yang dimiliki oleh setiap daerah.

Hasilnya, kemudian dituangkan ke dalam dokumen rencana strategis (renstra) daerah, yang berisi analisis kekuatan, ancaman, peluang, kelemahan, dan kekuatan (istilah Hermawan Kartajaya: TOWS) yang dimiliki dan dihadapi oleh daerah, berikut perumusan strategi pencapaiannya.

Kesemua itu akan mudah dilaksanakan oleh suatu daerah yang dipimpin oleh figur kepala daerah yang memiliki kapasitas dan kapabilitas yang memadai, didukung oleh birokrasi yang profesional, DPRD yang legitimate, serta masyarakat yang kritis. Setiap daerah harus memunculkan dan memupuk *core competence*-nya masing-masing agar kemudian daerah mampu mewujudkan pusat-pusat pertumbuhan (*growth center*) di antero wilayah Tanah Air.

Pusat-pusat pertumbuhan dengan produk unggulannya masing-masing selanjutnya dapat menyusun *networking system* dalam semangat kerja sama antar daerah dan menjadi modal untuk mewujudkan ketahanan nasional. Itulah sebabnya diperlukan tata-hubungan dan koordinasi yang rapi dalam sistem

penyelenggaraan pemerintahan pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang selalu harus dibangun di era otonomi daerah sekarang ini.

Di samping alokasi keuangan sektor publik untuk penyediaan infrastruktur dasar, fungsi utama pemerintah daerah yang sangat penting dalam kaitan ini adalah merumuskan berbagai bentuk regulasi daerah (perda) dalam rangka menciptakan iklim yang kondusif bagi investasi.

Regulasi yang dibuat harus mengandung sifat fasilitatif, akomodatif, sustainable, dan konsisten. Perda yang tidak mengandung beberapa sifat sebagaimana tersebut tentu akan menghambat perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik bagi percepatan pembangunan daerah.

Desentralisasi dan perluasan otonomi daerah adalah suatu kesempatan yang baik bagi penyelenggara pemerintahan di daerah dalam menunjukkan kinerjanya melayani masyarakat dan sekaligus juga merupakan tantangan bagi daerah untuk meningkatkan diri didalam menghadapi pelaksanaannya. Sehingga melalui desentralisasi dan perluasan otonomi daerah akan dihasilkan suatu penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang bersifat melayani masyarakat, efisien, demokratis, aspiratif, responsif, terbuka dan bertanggung jawab.

Pengaturan tentang pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat (*central government*) dengan pemerintahan daerah (*local government*) di Indonesia telah ada sejak pertama kali bangsa ini diproklamirkan tahun 1945, bahkan telah dikenal pada masa penjajahan Belanda dan Jepang. Pembagian kekuasaan tersebut menjadi dasar lahirnya distribusi kekuasaan secara horizontal antara pemerintahan pusat dan daerah. Seiring dengan adanya distribusi kekuasaan yang bersifat horizontal itupula lahir asas otonomi daerah. Otonomi daerah yang terkandung maknanya dalam pembagian daerah dalam suatu negara mengandung kesadaran bahwa daerah-daerah otonom itu memiliki sejarah kebangsaannya yang berbeda-beda.

DAFTAR PUSTAKA

- Reynold Simandjuntak, 2012. *Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional*, Universitas Negeri Manado.
- Kristian Widya Wicaksono, 2012. *Problematika Dan Tantangan Desentralisasi Di Indonesia*, Administrasi Publik Universitas Katolik Parahyangan.
- Gusnar Ismail, 2003. *Implementasi Otonomi Daerah Dalam Penanganan Pandemi Covid-19*, Jurnal Kajian Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia.
- Tulus Santoso, 2003. *Relasi Pusat-Daerah Dalam Menangani Covid-19 Di Indonesia*, Jurnal Ilmu Administrasi Institut Ilmu Sosial Dan Manajemen Stiami. Bawa Ragawino, *Desentralisasi Dalam Kerangka Otonomi Daerah Di Indonesia*, FISIP UNPAD.

Deddy Supriady Bratakusumah, 2000. *Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Konteks Otonomi Daerah*.

Maulana Rifai, 2017. *Otonomi Daerah Dan Globalisasi: Studi Tentang Model Pembangunan Di Karawang*, Universitas Singaperbangsa Karawang.