

# KONSEP DAN URGENSI PEMBERIAN OTONOMI PEMERINTAHAN KEPADA DAERAH

Oleh: Dr. H. Yoyon Bahtiar Irianto, M.Pd.

(Universitas Pendidikan Indonesia)

## A. Pendahuluan

Sejarah ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa pemerintah telah berupaya secara terus menerus untuk mencari titik keseimbangan yang tepat dalam meletakkan bobot desentralisasi dan otonomi daerah. Secara formal yurisdiksi pemerintah daerah bergeser di antara dua kutub nilai, yaitu nilai pembangunan bangsa (*nation building*) dan stabilitas nasional disatu pihak, dan nilai otonomi daerah di lain pihak. Nilai yang pertama mewujudkan sentripetal dan nilai yang kedua mengejawantahkan sentrifugal. Respon yuridis formal pemerintah Indonesia terhadap dilema ini, ternyata bervariasi dari waktu ke waktu, tergantung kepada konfigurasi konstitusional dan konfigurasi politik pada suatu waktu tertentu.

Kebijakan nyata tentang otonomi daerah, sebetulnya sejak lahirnya UU No.5 Tahun 1974. Otonomi yang nyata menurut penjelasan UU.No.5 Tahun 1974 ialah pemberian otonomi kepada daerah harus berdasarkan kepada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, dan kebijakan-kebijakan yang dapat menjamin yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Kata bertanggung jawab diartikan sebagai pemberian otonomi yang benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahannya yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah (UU.No.5/1974:1.g).

Akan tetapi, kenyataannya pada tingkat implementasi pelaksanaan otonomi daerah dijelaskan di muka menunjukkan pelaksanaan otonomi daerah yang dimaksud belum berjalan sebagaimana diharapkan. Sejak berlakunya UU.No.5 Tahun 1974 sampai 1998 baru 6 (enam) PP tentang Akar persoalan desentralisasi manajemen pendidikan di Indonesia, sebetulnya harus ditelusuri dari pelaksanaan UU.No.5 Tahun 1974 yang tidak kunjung berhasil. Bahkan, aturan pelaksanaannya pun baru ke luar melalui PP. No.45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II, dan PP.No.8 Tahun 1995 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah kepada 26 Daerah Tingkat II Percontohan. Jadi, sampai diberlakukannya UU.No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sering disebut undang-undang tentang Otonomi Daerah membutuhkan waktu 25 Tahun.

## B. Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi dalam konteks bahasan sistem penyelenggaraan pemerintahan atau ketatanegaraan sering digunakan secara campur-aduk (*interchangeably*). Kedua istilah ini secara praktis penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan sehingga tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa melihat konteksnya dengan konsep desentralisasi.

Konsep desentralisasi sering dibahas dalam konteks pembahasan mengenai sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pada masa sekarang, hampir setiap negara (*nation state*) menganut desentralisasi sebagai suatu asas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Desentralisasi bukan merupakan rangkaian kesatuan dari suatu sistem yang lebih besar. Suatu negara menganut desentralisasi bukan merupakan alternatif dari sentralisasi, karena antara desentralisasi dan sentralisasi tidak bersifat dikotomis, melainkan merupakan sub-sub sistem dalam kerangka sistem organisasi negara. Akan tetapi, pengertian desentralisasi tersebut sering dikacaukan dengan istilah-istilah dekonsentrasi, devolusi, desentralisasi politik, desentralisasi teritorial, desentralisasi administratif, desentralisasi jabatan, desentralisasi fungsional, otonomi dan tugas pembantuan, dan sebagainya.

Berbagai definisi tentang desentralisasi dan otonomi daerah telah banyak dikemukakan yang pada umumnya didasarkan kepada sudut pandang yang berbeda sehingga sulit untuk diambil definisi yang paling tepat dengan penelitian ini. Walaupun demikian, perlu beberapa batasan dari para pakar sebagai rujukan dalam menemukan pengertian tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagai manifestasi desentralisasi.

United Nations (1962:3) memberikan batasan tentang desentralisasi sebagai berikut:

*Decentralization refers to the transfer of authority away from the nation capital whether by deconcentration to local (i.e. delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies.*

Batasan ini hanya menjelaskan proses kewenangan yang diserahkan pusat kepada daerah. Proses itu melalui dua cara yaitu dengan delegasi kepada pejabat-pejabatnya di daerah (*deconcentration*) atau dengan *devolution* kepada badan-badan otonom daerah. Akan tetapi, tidak dijelaskan isi dan keluasan kewenangan serta konsekuensi penyerahan kewenangan itu bagi badan-badan otonom daerah.

*Handbook of Public Administration* yang diterbitkan oleh PBB (1961:64) menyebutkan bentuk-bentuk desentralisasi sebagai berikut.

*The two principal forms of decentralization of governmental powers and functions are deconcentration to area offices of administration and devolution to state and local authorities.*

Yang dimaksud dengan *area offices of administration* adalah suatu perangkat wilayah yang berada di luar kantor pusat. Kepada pejabatnya oleh departemen pusat dilimpahkan wewenang dan tanggung jawab bidang tertentu yang bertindak sebagai perwakilan departemen pusat untuk melaksanakan fungsi bidang tertentu yang bersifat administratif tanpa menerima penyerahan penuh kekuasaan (*final authority*). Pertanggungjawaban akhir tetap berada pada departemen pusat (*the arrangement is administrative in nature and implies no transfer of final authority from the ministry, whose responsibility countries*).

Jadi, hal ini berbeda dengan *devolution*, sebagian kekuasaan yang diserahkan kepada badan politik di daerah itu merupakan kekuasaan penuh untuk mengambil keputusan, baik secara politik maupun administrasi. Sifatnya adalah penyerahan nyata yang berupa fungsi dan kekuasaan. Bukan hanya sekedar pelimpahan. Ditegaskan bahwa *this type of arrangement has a political as well as an administrative character.*

Seperti halnya United Nations, Bryant dan White (1987:213-214), berpendapat bahwa dalam kenyataannya memang ada dua bentuk desentralisasi, yaitu yang bersifat administrasi adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat ditingkat lokal. Para pejabat tersebut bekerja dalam batas-batas rencana dan sumber pembiayaan yang sudah ditentukan, namun juga memiliki keleluasaan, kewenangan, dan tanggung jawab tertentu dalam mengembangkan kebijaksanaan pemberian jasa dan pelayanan di tingkat lokal. Kewenangan itu bervariasi, mulai dari penetapan peraturan-peraturan yang sifatnya pro-forma sampai kepada keputusan-keputusan yang lebih substantif. Desentralisasi politik yaitu wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan kepada badan-badan pemerintah regional dan lokal. Dengan mengutip pendapat Fortman selanjutnya Bryant dan White lebih menekankan kepada dampak atau konsekuensi penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dan kontrol oleh badan-badan otonom daerah yang menuju kepada pemberdayaan (*empowerment*) kapasitas lokal. Dikatakannya bahwa desentralisasi juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan fasilitas lokal. Kekuasaan dan pengaruh cenderung bertumpu pada sumber daya. Jika suatu badan lokal disertai tanggung jawab dan sumber daya, kemampuannya untuk mengembangkan otoritasnya akan meningkat. Jika pemerintah lokal semata-mata ditugaskan untuk mengikuti kebijakan nasional, para pemuka dan masyarakat akan mempunyai investasi kecil saja. Akan tetapi, jika suatu unit lokal diberi kesempatan untuk meningkatkan kekuasaannya, kekuasaan pada tingkat nasional tidak dengan sendirinya akan menyusut. Pemerintah pusat mungkin memperoleh prospek dan kepercayaan karena menyerahkan proyek dan sumberdaya akan meningkatkan pengaruh serta legitimasinya.

Konsep desentralisasi menurut Bryant dan White yang menekankan pada salah satu cara untuk mengembangkan kapasitas lokal dapat pula diaplikasikan dalam rangka pengembangan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, terutama untuk mempengaruhi para pengambil keputusan yang masih menyangsikan atau mengkhawatirkan kemungkinan timbulnya disintegrasi dalam melaksanakan otonomi daerah. Midjaja (dalam Syafrudin, 1992:1) mengemukakan bahwa “otonomi daerah dapat menimbulkan disintegrasi dan karenanya harus diwaspadai”.

Sejalan dengan pendapat Bryant dan White, Rondinelli dan Cheema (1988:18) lebih luas memaparkan konsep-konsep desentralisasi dengan memberikan batasan sebagai berikut:

*Decentralization in the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations, local government, or non government organization.*

Selanjutnya Rondinelli dan Cheema menjelaskan bahwa:

*. . .different forms of decentralization can be distinguished primary by the extent to which authority to plan, decide and manage is transferred from central government to other organization and the amount of autonomy the 'decentralized organizations' achieved in carrying out their tasks.*

Menurut Rondinelli & Cheema, desentralisasi dalam bentuk *deconcentration*, pada hakekatnya hanya merupakan pembagian kewenangan dan tanggung jawab administratif antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan. Pendapat ini

tidak berbeda dengan pendapat Bryant. Selanjutnya Rondnelli dan Cheema (1988:18-19) menyebutkan bahwa kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan lebih banyak berupa *shifting of workoad from a central government ministry or agency headquarters to its own field staff located in offices outside of the national capital, without transferring to them the authority to make decisions or to exercise discretion in carrying them out* .

Jadi, menurut dia, dekonsentrasi itu lebih banyak berupa pergeseran volume pekerjaan dari departemen pusat kepada perwakilannya yang ada di daerah, tanpa adanya penyerahan kewenangan untuk mengambil keputusan atau keleluasaan untuk membuat keputusan.

Rondinelli dan Cheema membedakan dua tipe dekonsentrasi, yaitu *field administration* dan *local administration*. Dalam tipe yang pertama, pejabat lapangan diberi keleluasaan untuk mengambil keputusan, seperti merencanakan, membuat keputusan-keputusan pusat dengan kondisi setempat. Kesemuanya dilakukan atas petunjuk departemen pusat. Dalam sistem ini, meskipun para staf lapangan bekerja di bawah lingkungan semi-otonomi, mereka adalah pegawai departemen pusat dan tetap berada di bawah perintah dan supervisi pusat. Pada sistem *local adminitration*, semua pejabat di setiap tingkat pemerintahan merupakan perwakilan dari pemerintah pusat, seperti propinsi, distrik, kotapraja, dan sebagainya, yang dikepalai oleh seorang yang diangkat oleh, berada di bawah, dan bertanggung jawab kepada departemen pusat. Mereka bekerja di bawah supervisi teknis dan pengawasan departemen pusat.

Ada dua tipe administrasi lokal yang biasanya berjalan di negara-negara berkembang, yaitu *integrated* dan *unintegrated local administration*. *Integrated local administration* adalah salah satu bentuk dekonsentrasi. Tenaga-tenaga staf dari departemen pusat yang ditempatkan di daerah berada langsung di bawah pemerintah dan supervisi dari kepala eksekutif di daerah (propinsi, distrik, kotapraja, dan sebagainya) yang diangkat oleh dan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. Walaupun tenaga-tenaga staf tersebut, digaji, dipromosikan, dan dimutasikan oleh departemen pusat, mereka tetap berkedudukan sebagai staf teknis dari kepala eksekutif wilayah dan bertanggung jawab kepadanya.

Dalam sistem *unintegrated local administration*, tenaga-tenaga staf departemen pusat yang berada di daerah dan kepala eksekutif wilayah masing-masing berdiri sendiri. Mereka bertanggung jawab kepada masing-masing departemennya yang berada di pusat. Koordinasi dilakukan secara informal. tenaga-tenaga staf teknis mendapat perintah dan supervisi dari masing-masing departemen. Tipe ini hampir mirip dengan konsep dekonsentrasi yang dilancarkan di Indonesia melalui Keppres No.44 dan 45 Tahun 1974. Kepala-kepala instansi vertikal di daerah secara organisatoris-adminitratif dan teknis-fungsional tetap berada di bawah dan bertanggung jawab kepada departemen teknis yang bersangkutan di pusat. Perbedaannya, koordinasi di tingkat daerah yang dilakukan oleh kepala daerah/kepala wilayah tidak secara informal, tetapi secara formal. Hal ini diatur dalam PP.No.6 Tahun 1988 tentang koordinasi kegiatan instansi vertikal di daerah. Antara lain ditegaskan bahwa kepala instansi vertiokal secara teknis-fungsional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada menteri pimpinan departemen atau nondepartemen, dan secara teknis-operasional dikoordinasikan oleh kepala wilayah (PP.No.6 Tahun 1988 pasal 4 ayat 4)

Akan tetapi, dalam praktek di lapangan pelaksanaan koordinasi oleh kepala wilayah sering terhambat karena kepala instansi vertikal tetap berada di bawah dan bertanggung jawab kepada departemen pusat, dan tidak berada di bawah subordinasi kepala wilayah. Oleh karena itu, sulit bagi kepala wilayah untuk mengendalikan kepala-kepala instansi vertikal di daerah karena mereka tidak berada di bawah kekuasaannya, dengan demikian mereka lebih tunduk kepada kekuasaan instansi atasannya.

Oleh karena itu, untuk menghadapi perkembangan pelaksanaan titik berat otonomi daerah pada daerah kabupaten/kota di Indonesia, tipe *integrated local administration* menurut konsep Rondinelli dan Cheema akan lebih tepat apabila diterapkan. Kepala-kepala instansi vertikal di daerah berkedudukan sebagai staf teknis kepala wilayah yang berada di bawah dan bertanggung jawab (subordinasi) kepada wilayah. Posisi ini sebaiknya diletakkan terutama ditingkat propinsi karena menurut kebijaksanaan yang dituangkan dalam PP.No.45 Tahun 1992, tugas-tugas dan kewenangan dekonsentrasi akan lebih banyak diserahkan kepada propinsi. Tugas dan kewenangan dekonsentrasi pada daerah kabupaten/kota dibatasi sekecil mungkin, bahkan secara berangsur akan ditiadakan.

Rondinelli dan Cheema memberi pengertian *delegation to semi autonomous*, yaitu suatu pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi yang tidak secara langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat. Terhadap organisasi semacam ini diberikan kewenangan semi independen untuk melaksanakan fungsi dan tanggung jawabnya. Bahkan kadang-kadang berada di luar ketentuan yang diatur oleh pemerintah, karena bersifat lebih komersial dan mengutamakan efisiensi daripada prosedur birokratis dan politis. Hal ini biasanya dilakukan terhadap suatu badan usaha publik yang ditugaskan melaksanakan proyek tertentu, seperti telekomunikasi, listrik, bendungan, dan jalan raya.

Konsep ini diterapkan juga di Indonesia, terutama terhadap BUMN dan BUMD yang sebagian besar sekarang sudah mengarah menjadi Perseroan Terbatas (PT). Seperti Tambang Timah, Telkom, Angkasa Pura, dan lain-lain. Sekalipun dalam proses manajerial terhadap BUMN dan BUMD ini dilaksanakan pengelolaan menurut prinsip-prinsip *terpreneurial spirit*, secara politis, pengawasan dan pengendalian oleh pemerintah terhadap eksistensi BUMN, BUMD, dan Perseroan terbatas (PT) tidak bisa sepenuhnya dilepaskan.

Bentuk ketiga dari desentralisasi menurut Rondinelli dan Cheema adalah *devolution*. Konsekuensi dari devolution ini ialah pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintah di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi-fungsi tertentu untuk dilaksanakan secara mandiri.

Karakteristik *devolusi* ialah: (1) Unit pemerintah setempat bersifat mandiri (*independent*), dan secara tegas terpisah dari tingkat-tingkat pemerintah. (2) Unit pemerintahan tersebut diakui mempunyai batas-batas wilayah yang jelas dan legal, yang mempunyai wewenang untuk melakukan tugas-tugas umum pemerintahan. (3) Unit pemerintah daerah berstatus sebagai badan hukum dan berwewenang untuk mengelola dan memanfaatkan sumber-sumber daya untuk mendukung pelaksanaan tugasnya. (4) Unit pemerintah daerah diakui sebagai suatu lembaga yang akan memberikan pelayanan kepada masyarakat, memenuhi kebutuhan mereka. Oleh karena itu, pemerintah daerah ini mempunyai pengaruh dan kewibawaan terhadap warganya. (5) Terdapat hubungan

yang saling menguntungkan melalui koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta unit-unit organisasi lainnya dalam suatu sistem pemerintahan.

Dengan memperhatikan karakteristik yang dikemukakan oleh Rondinelli dan Cheema, ada beberapa hal yang mirip dengan konsep desentralisasi yang sedang berjalan di Indonesia dan ada pula yang tidak sejalan. Menurut konsep ini badan pemerintah daerah mempunyai kedudukan otonomi penuh, lepas dari tingkatan hirarki pemerintahan, dan tidak ada pengawasan langsung. Kedudukan otonomi daerah di Indonesia masih sangat tergantung kepada pemerintahan pusat.

Indonesia tidak menganut otonomi bebas dalam arti kemerdekaan (*onafhankelijkheid*), tetapi menganut otonomi mandiri dalam arti *zelfstandingheid*. Pada tahap sekarang Indonesia masih menganut otonomi daerah secara bertingkat. Menurut UU.No.5 Tahun 1974, kabupaten/kota tergantung kepada provinsi dan provinsi tergantung kepada pemerintah pusat. Walaupun sudah diberlakukannya UU.No.22 Tahun 1999, sistem pemerintahan di Indonesia walaupun sudah tidak bertingkat, namun masih dibedakan dengan terminologi *otonomi terbatas* untuk pemerintahan provinsi, *otonomi luas* pemerintahan kabupaten/kota, dan *otonomi murni* untuk pemerintahan desa.

Karakteristik batas-batas wilayah yang di jelas dan legal sama dengan konsep Indonesia, hanya saja batas-batas wilayah daerah otonom baik menurut UU.No.5 Tahun 1974 maupun UU.No.22 Tahun 1999 tidak terpisah dari (sama dengan) batas-batas wilayah daerah administratif (propinsi, ibukota negara, kabupaten/kota). Kewenangan untuk melakukan tugas-tugas umum pemerintahan, menurut sistem di Indonesia, itu hanya berlaku sepanjang urusannya sudah diserahkan kepada pemerintah daerah berdasarkan PP atau perundang-undangan lain yang mengaturnya.

Karakteristik lainnya, khususnya yang berkaitan dengan kewenangan untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya, di Indonesia masih sangat terbatas. Sebagian sumber tersebut masih dikelola oleh pusat. Sering terjadi bahwa penyerahan wewenang urusan kepada pemerintah daerah tidak disertai dengan penyerahan sumber pembiayaan, peralatan dan personalia.

Apakah konsep Rondinelli dan Cheema tentang hubungan antara pusat dan daerah berupa hubungan kemitraan atau hubungan subordinasi? Tampaknya, lebih mengarah kepada hubungan timbal balik dan saling menguntungkan melalui koordinasi antara pusat dan daerah. Konsep ini baik apabila diterapkan di Indonesia, namun sampai sekarang Indonesia masih menganut hubungan subordinasi sebagai konsekuensi dianutnya otonomi bertingkat. Di samping itu, adanya prinsip menjamin hubungan negara kesatuan merupakan ciri yang cenderung mengarah kepada hubungan subordinasi.

Bentuk terakhir desentralisasi menurut Rondinelli dan Cheema (1988:18-25) ialah yang disebut privatisasi (*transfer of functions from government to nongovernment institutions*). Privatisasi adalah suatu tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan swadaya masyarakat, tetapi pula merupakan peleburan badan pemerintah menjadi badan swasta. Misalnya, BUMN dan BUMD dilebur menjadi PT. Dalam beberapa hal, pemerintah misalnya mentransfer kegiatan kepada Kamar Dagang dan Industri, koperasi dan asosiasi lainnya untuk mengeluarkan izin, bimbingan dan pengawasan, yang semula dilakukan oleh pemerintah. Dalam hal kegiatan sosial, pemerintah memberikan kewenangan kepada Lembaga Swadaya

Masyarakat, pembinaan kesejahteraan keluarga, koperasi tani dan kesejahteraan keluarga, petani, dan sebagainya. Dalam beberapa hal, kegiatan ini telah dilakukan di Indonesia dalam rangka upaya meningkatkan peran serta masyarakat, terutama di bidang-bidang pendidikan, kesehatan, dan pembangunan masyarakat desa. Akan tetapi, perlakuan untuk memberi keleluasaan terhadap kegiatan NGO atau LSM tampaknya secara politis ada kecenderungan bahwa pemerintah sangat berhati-hati, sehubungan dengan maraknya tuntutan keterbukaan dan tuntutan terhadap hak-hak azasi manusia, dan kegiatan-kegiatan lainnya yang dipandang sering menyudutkan pemerintah.

Konsep desentralisasi yang dilancarkan Rondinelli dan Cheema didasarkan kepada adanya perhatian yang semakin besar untuk memberikan keleluasaan desentralisasi dalam perencanaan, yang pada tahun 1970-an didorong oleh kekuatan tiga hal, yaitu: *Pertama*, melihat kenyataan hasil yang tidak memuaskan akibat perencanaan dan kontrol pembangunan secara terpusat yang berjalan sekitar tahun 1950 dan 1960-an; *Kedua*, melihat perlunya dikembangkan cara-cara baru dalam mengelola program dan proyek pembangunan yang meliputi strategi pertumbuhan dan pemerataan yang dijalankan selama tahun 1970-an; *Ketiga*, kenyataan kehidupan masyarakat semakin kompleks, kegiatan pemerintahan semakin meluas, sehingga semakin sulit untuk mencapai efisiensi dan efektifitas apabila semua perencanaan dan kontrol pembangunan pada pemerintah pusat.

Tresna (dalam Bagir Manan, 1990:19) menggolongkan desentralisasi menjadi dua yaitu *ambtelijke decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan) yang membedakannya menjadi *territoriale decentralisatie* dan *functionele decentralisatie*. Yang dimaksud dengan desentralisasi jabatan (dekonsentrasi) adalah pemberian (pemasrahan) kekuasaan dari atas ke bawah dalam rangka kepegawaian, guna kelancaran pekerjaan semata-mata. *Staatskundige decentralisatie* merupakan pemberian kekuasaan untuk mengatur bagi daerah di dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi pemerintahan negara. Lebih lanjut Tresna mengemukakan bahwa desentralisasi mempunyai dua wajah yaitu *autonomie* dan *medebewind* atau *zelfbestuur*

Pandangan yang sama dikemukakan Koesoemahatmadja (1979:14), desentralisasi dalam arti ketatanegaraan merupakan pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah sistem mewujudkan asas demokrasi, yang dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara. Koesoemahatmadja membagi desentralisasi dalam dua macam, yaitu: *Pertama*, dekonsentrasi (dekonsentrasi) atau *ambtelijke decentralisatie*, adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Desentralisasi macam ini rakyat tidak diikutsertakan. *Kedua*, desentralisasi ketatanegaraan (*staatskundige decentralisatie*) atau desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*relegende en bestuurende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom. Keikutsertaan rakyat dalam desentralisasi politik terbatas melalui perwakilan.

Tresna membagi dua kategori desentralisasi ketatanegaraan, yaitu: (1) *Desentralisasi teritorial (territoriale decentralisatie)*, yaitu rumah tangga daerah masing-masing (otonom). (2) *Desentralisasi fungsional (functionele decentralisatie)*, yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa

kepentingan tertentu. Di dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan sendiri. Kewajiban pengesahan atas segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh golongan-golongan kepentingan tersebut.

Sama seperti Tresna, Koesoemahatmadja juga membagi desentralisasi teritorial menjadi 2 macam bentuk, yaitu otonomi (*autonomie*) dan *medebewind* atau *zelfbesdtuur*. Otonomi berarti pengundangan sendiri (*zelfwentgeving*). Akan tetapi, menurut perkembangan sejarahnya di Indonesia, otonomi itu selain berarti perundangan *autonomie batekent ander dan het woor zou doen vermoeden-regeling en bestuur van 'eigen' zaken, van wat de Grondwet noemt, eigen 'huishouding'*.

Dengan memberikannya hak dan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada badan-badan otonom, seperti propinsi, kabupaten/kota dan desa, badan-badan tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan jalan mengadakan peraturan-peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar atau perundang-perundangan lainnya yang tingkatnya lebih tinggi, dan dengan jalan menyelenggarakan kepentingan-kepentingan umum. Dengan demikian, otonomi dan *medebewind* lebih tepat dianggap sebagai perwujudan dianutnya desentralisasi teritorial dalam pemerintahan.

Dengan mengutip pendapat Logeman dalam *Het Staats-recht der Zelfregerende Gemeenschappen*, Syafrudin (1983:23) berpendapat bahwa otonomi bermakna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Di dalamnya terkandung dua aspek utama. Pertama, pemberian tugas dan kewenangan untuk menyelesaikan suatu urusan. Kedua, pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut. Dengan demikian, otonomi dapat diartikan sebagai kesempatan untuk menggunakan prakarsa sendiri atas segala macam nilai yang dikuasai untuk mengurus kepentingan umum (penduduk). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu merupakan wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.

Koesoemahatmadja lebih jauh mengartikan *medebewind* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga (daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut). Istilah *zelfbestuur* adalah terjemahan dari *selfgovernment* yang di Inggris diartikan sebagai segala kegiatan pemerintahan di tiap bagian dari Inggris yang dilakukan oleh wakil-wakil dari yang diperintah. Di Belanda *zelfbestuur* diartikan sebagai pembantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih bawah. Dalam menjalankan *medebewind* itu, urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan menjadi urusan rumah tangga daerah yang dimintakan bantuan. Akan tetapi cara daerah otonom melakukan pembantuannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah itu sendiri. Daerah-daerah otonom yang diminta bantuan itu tidak berada di bawah perintah dari dan tidak pula dapat dimintai pertanggungjawaban oleh pemerintah pusat/daerah yang lebih tinggi.

Di bagian lain Koesoemahatmadja (1979:21) menyatakan:

Jika ternyata ada daerah yang tidak menjalankan tugas bantuannya atau tidak begitu baik melakukan tugasnya, sebagai sanksinya pemerintah pusat/daerah yang minta bantuan hanya dapat menghentikan perbuatan dari daerah yang dimintakan bantuan, untuk selanjutnya dipertimbangkan tentang pelaksanaan kepentingan atasan termaksud dengan jalan lain, dengan tidak mengurangi hak pemerintah pusat/ daerah yang minta bantuan untuk menuntut kerugian dari daerah yang melalaikan kewajibannya.

Pandangan yang hampir sama dilontarkan oleh Bagir Manan (1990:340). Di ulas adanya perbedaan antara desentralisasi dan tugas pembantuan menurut konsep UU.No.5 Tahun 1974. Kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya mengandung arti adanya hubungan hukum yang langsung antara pemberi tugas dan penerima tugas yang dari sudut kedudukan pemerintah daerah dipandang ganjil, karena akan menciptakan kesan tentang adanya hubungan atasan dan bawahan antara pemberi tugas dan penerima tugas. Padahal, pemerintah daerah sebagai pranata pemerintah daerah otonom tidak mempunyai hubungan yang *ordergeschikt* dengan pemerintah tingkat lebih atas.

Pemerintah daerah otonom menurut konstelasi UU.No.5 Tahun 1974 justru mempunyai hubungan yang *ondergeschikt* dengan pemerintah tingkat lebih atas. Hal ini adalah sebagai konsekuensi dianutnya sistem otonomi daerah bertingkat menurut UU.No.5 tahun 1974 tersebut. Karakteristik hubungan pusat-daerah menurut konsep desentralisasi di Indonesia tidak merupakan hubungan kemiteraan, tetapi hubungan subordinasi.

Sekalipun antara dekonsentrasi dan *medebewind* mirip desentralisasi administratif, kedua sistem ini pada hakikatnya berbeda secara prinsipil. Dalam sistem dekonsentrasi, pelimpahan wewenang diserahkan kepada pejabat pusat atau aparat pusat di daerah (instansi vertikal atau kepala wilayah) yang dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pejabat yang melimpahkan wewenang tersebut pada pemerintah pusat atau departemen teknis yang bersangkutan. Di dalam sistem *medebewind*, penyerahan diberikan kepada lembaga pemerintah daerah untuk melaksanakan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga secara operasional wewenang pelaksanaan tersebut dilakukan oleh dinas-dinas daerah yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada kepala daerah sebagai pimpinan eksekutif. Perbedaan lain adalah dalam APBN melalui DIP sektoral, sedangkan dalam sistem *medebewind* anggaran dimasukkan dalam APBN dan ditransfer ke dalam APBD.

Adakah wewenang mengatur bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas pembantu itu? Di dalam peraturan perundang-undangan, tidak terdapat pernyataan yang tegas mengenai hal itu. Pengertian tugas pembantuan menurut konsep UU.No.5 Tahun 1974 memuat dua unsur pokok, yaitu tugas yang diberikan kepada pemerintah daerah dan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya (pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya). Di dalam UU.No.5 Tahun 1974 batasan tugas pembantuan dirumuskan bahwa tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintahan atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya (UU.No.5 Tahun 1974 pasal 1 huruf d).

Dengan demikian, tidak berarti bahwa dalam tugas pembantuan tidak ada unsur penguasaan yang sifatnya imperatif. Berbeda dengan sifat yang terdapat dalam penyerahan urusan rumah tangga Daerah (*otonom*), sifat imperatif tidak ada, karena dari penugasan (*taak*), melainkan dari hak dan wewenang (*bevoegheid*) untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Jadi, luas dan sempitnya wewenang dalam tugas pembantuan tergantung pada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Oleh karena itu, dalam peraturan perundang-undangan Belanda, tugas pembantuan *medebewind* itu dibedakan menjadi dua, yakni tugas pembantuan yang mekanis (*mechanisch medebewind*) dan tugas pembantuan yang fakultatif (*facultatieve medebewind*). Yang mekanis lebih terperinci, sedangkan yang fakultatif memberikan kebebasan yang lebih luas untuk menentukan kebijaksanaan pelaksanaan *medebewind* ini (Bagir Manan, 1990:128-129).

Seperti telah disinggung di muka, dalam menjalankan *medebewind* itu, urusan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan pusat atau daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dan tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah, sepanjang masih berstatus sebagai *medebewind*. Oleh karenanya, kebijakan dan pembiayaan tetap ada pada pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya. Akan tetapi, cara daerah otonom melakukan *medebewind* itu, karena sifatnya permintaan bantuan dari pemerintahan kepada daerah itu sendiri yang dimintai bantuan. Jadi, keleluasaan dan melaksanakan tugas pembantuan itu ada pada pemerintah daerah yang bersangkutan. Dapat disimpulkan bahwa *medebewind* menurut teori murni adalah bukan penugasan dari atasan kepada bawahan, melainkan pemberian bantuan dari pemerintah daerah yang lebih rendah kepada pemerintah daerah yang lebih atas atau kepada pemerintah pusat.

Konsep tugas pembantuan yang dianut di Indonesia adalah penugasan (*taak*) dengan kewajiban mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskannya. Luas dan sempitnya wewenang untuk melaksanakan tugas pembantuan itu tergantung kepada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Konsekuensinya adalah sebagai berikut.

*Pertama*, kebijakan pengaturan urusan tugas pembantuan tetap ada pada pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya. *Kedua*, kebijakan cara melaksanakan urusan tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah atau daerah yang lebih rendah tingkatannya. Keleluasaan mengenai kebijakan cara melaksanakannya tergantung kepada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. *Ketiga*, kebijakan pembiayaan menjadi beban dan tanggung jawab pemerintah yang menugaskan, yaitu pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat yang lebih atas. *Keempat*, dasar pertimbangan pemberian *medebewind* adalah efisiensi dan *doelmating* serta mendorong pemerintah daerah untuk lebih meningkatkan kemampuan otonominya melalui *learning process*. Jadi, di dalam asas tugas pembantuan tersimpul pengertian pemberian kewenangan otonomi yang tidak penuh, atau dapat pula dikatakan bahwa penyerahan urusan dalam bentuk tugas pembantuan adalah sebagai fase antara (*tussen fase*) dalam menuju kepada pemberian otonomi penuh. Pemerintah daerah yang memperoleh tugas pembantuan tersebut mengadakan adaptasi melalui kegiatan *learning process*.

Korten dan Klauss (1984:185) pemecahan masalah melalui proses belajar merupakan upaya yang baik untuk mengoreksi kesalahan-kesalahan dalam melaksanakan satu rencana pembangunan tanpa menunda pelaksanaannya. Selain

proses ini menjamin terlibatnya emosi masyarakat terhadap kegiatan satu proyek, sehingga kredibilitas kemampuan pemerintah daerah untuk mendapatkan hak-hak otonomi yang lebih besar semakin terbuka pula.

Luas otonomi dalam masing-masing aktivitas, tergantung kepada kebijakan desentralisasi yang sesuai dengan konfigurasi sosial-politik negara. Dalam sejarah perkembangan pemerintah Republik Indonesia, walaupun sudah ada UU.No.22 Tahun 1999, belum ditemukan pemberian otonomi kepada daerah yang meliputi sepenuhnya keempat bidang tugas pemerintahan seperti dikemukakan dalam teori *Van Vollenhoven*, yaitu *bestuur*, *politie*, *rechtspraak* dan *regeling*. Selama ini kepada pemerintah daerah lebih banyak diberikan hak otonomi di bidang tugas membentuk perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*) seperti peraturan daerah dan keputusan daerah, serta hak melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*). Tugas kepolisian hanya terbatas kepada usaha-usaha agar peraturan-peraturan daerah ditaati masyarakat di daerah yang bersangkutan. Tugas peradilan tidak dimiliki sama sekali oleh pemerintah daerah. Kalaupun ada, itu hanya ditangani oleh pemerintah daerah sebab urusan peradilan tidak termasuk urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Oleh karena itu, titik berat pemberian otonomi kepada daerah tidak dalam pengertian kemerdekaan untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan sepenuhnya, tetapi dalam pengertian otonomi terbatas dalam negara kesatuan.

Prinsip yang terkandung dalam negara kesatuan adalah pemerintah pusat berwewenang melakukan campur tangan yang lebih intensif dalam persoalan-persoalan daerah, sepanjang kepentingan itu menyangkut hajat hidup rakyat yang lebih luas. Ada sebagian urusan yang dikecualikan, seperti urusan-urusan pertahanan-keamanan, luar negeri, peradilan, moneter, dan agama. Campur tangan pemerintah pusat pada dasarnya dilakukan melalui perangkat dekonsentrasi melalui jalur desentralisasi politik, desentralisasi fungsional dan desentralisasi kebudayaan.

### **C. Motivasi dan Urgensi Pemberian Otonomi Kepada Daerah**

Walaupun pelaksanaan desentralisasi dan pemberian otonomi daerah secara formal diterima sebagai prinsip penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, dalam prakteknya kecenderungan pelaksanaan sentralisasi merupakan gejala umum di negara berkembang. Penyebabnya adalah adanya anggapan dan keyakinan dari pembuat keputusan akan berjalan secara efektif apabila dilaksanakan secara terpusat. Pola pengendalian secara sentral oleh pemerintah pusat terhadap kegiatan pembangunan yang dilakukan sejak Tahun 1950-an didasari oleh pemikiran akan perlunya memanfaatkan sumber daya seefektif mungkin guna menjamin percepatan pertumbuhan ekonomi industri.

Ide ini didukung Badan Bantuan Internasional, seperti Bank Dunia. Mereka melihatnya sebagai jalan terbaik untuk mempercepat perubahan sosial dan politik, meningkatkan kesempatan kerja, dan menumpuk modal untuk investasi pembangunan. Menurut Myrdal dalam Rondinelli dan Cheema (1988:11), ide ini dianggap sebagai “*would allowment*.” Upaya sentralisasi dalam perencanaan dan administrasi dipandang perlu semata-mata untuk memberikan arah dan kontrol terhadap pembangunan ekonomi, serta mempersatukan bangsa yang sedang tumbuh sebagai akibat masa penjajahan yang cukup lama. dengan sistem sentralisasi ini terbuka kemungkinan merencanakan dan memprogramkan pertumbuhan, seperti yang disarankan para ahli ekonomi barat melalui model ekonometrik.

Pada akhir Tahun 1960-an sesungguhnya paham sentralisasi sudah tidak diakui lagi oleh sebagian besar negara berkembang. Pengalaman mereka menunjukkan bahwa upaya sentralisasi dalam perencanaan dan administrasi ternyata tidak dapat mencapai tujuan sebagaimana yang diharapkan. pertumbuhan ekonomi pada sebagian besar negara berkembang pada periode Tahun 1950-an dan 1960-an berjalan lamban. Sekalipun terjadi pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, pertumbuhan itu hanya dinikmati oleh sebagian kecil golongan masyarakat. Perbedaan antara yang kaya dan yang miskin semakin mencolok. Laju pertumbuhan antara satu daerah dengan lainnya berjalan timpang. Standar hidup golongan berpenghasilan rendah dan sejumlah golongan orang-orang yang hidup dalam kondisi yang oleh Bank Dunia (1980:1-3) disebut *absolute poverty* meningkat semakin besar. Dalam kenyataannya, perencanaan yang *center down* ini tampaknya terlalu kaku dan diragukan. Menurut Klu dalam Sofyan Effendi dkk. (1988:17), perencanaan jenis ini lebih menguntungkan kepentingan lembaga-lembaga pemerintah dan swasta yang seharusnya didirikan untuk berfungsi sebagai generator pembangunan. Bahkan mereka selalu mendominasi dan membebani berbagai aturan secara berlebihan kepada masyarakat lokal atau daerah yang seharusnya mereka layani. Strategi ini terlalu menyamaratakan konsep pembangunan dan tidak menghiraukan perbedaan-perbedaan dalam sistem nilai, aspirasi masyarakat, dan variasi sosial yang ada.

Walaupun tidak ada jawaban yang pasti mengenai hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan keadilan sosial, kegagalan kebijakan konvensional mengenai pertumbuhan ekonomi di banyak negara berkembang dalam mengurangi kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan (disparitas) pendapatan, kembali mempelajari aspek-aspek kebijakan yang selama ini ditempuh. Mereka didorong oleh kebutuhan untuk mencari alternatif yang lebih realistis bagi kebijakan pertumbuhan ekonomi yang konvensional (Thee Kian Wie, 1981:23-24).

Begitu banyak kritikan terhadap model pembangunan tersebut, misalnya dari Haddad (1981) dengan mengambil pengalaman dari Chili yang menunjukkan bahwa tetesan ke bawah ternyata tidak terjadi dan malahan menimbulkan ketimpangan. Ada tiga *style of development* yang lebih desentralistik menurut konsep *United Nations Center for Regional Development* (UNCRD, 1985). *Pertama*, Pembangunan Masyarakat sebagai Pengadaan Pelayanan Masyarakat. Di sini, pembangunan masyarakat identik dengan peningkatan pelayanan masyarakat dan pemberian fasilitas sosial, seperti kesehatan, peningkatan gizi, pendidikan, sanitasi, dan sebagainya yang secara keseluruhan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. *Kedua*, Pembangunan masyarakat diartikan sebagai upaya untuk mencapai tujuan-tujuan sosial yang lebih sublim dan sukar untuk mencapai tujuan-tujuan sosial yang lebih sublim dan sukar diukur, seperti keadilan, pemerataan, ditekankan kepada pengertian pembangunan masyarakat sebagai *community self-reliance* dan *family self reliance*. *Ketiga*, Pembangunan sosial sebagai upaya terencana untuk meningkatkan kemampuan manusia untuk berbuat. Pembangunan masyarakat di dalam artian ini merupakan derivasi dari paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia (*people-centre development*). Anggapan dasar dari interpretasi pembangunan yang demikian adalah bahwa manusia, dan bukan ekonomi atau teknologi yang menjadi fokus dan sumber pembangunan utama. Kehendak, komitmen, dan kemampuan manusia sebagai anggota masyarakat merupakan sumber pembangunan yang strategis. Pembangunan masyarakat, menyangkut suatu upaya yang terencana untuk meningkatkan kemampuan dan potensialitas anggota

masyarakat dan memobilisasikan antusiasme mereka untuk berpartisipasi secara aktif di dalam proses pengambilan yang menyangkut diri mereka.

Rust (1969:273)) yang membahas permasalahan di Inggris menyoroti hubungan antara pusat dan daerah, terutama mengenai pemberian otonomi kepada daerah dalam rangka desentralisasi. Dikemukakannya bahwa pemerintahan yang sangat sentralistik menjadi kurang populer karena ketidakmampuan untuk memahami secara tepat nilai-nilai daerah atau aspirasi daerah. Warga masyarakat merasa lebih aman dan tentram dengan badan pemerintahan lokal yang lebih dekat kepada mereka, baik secara fisik maupun psikologis.

Oleh karena itu, alternatif utama yang dipilih adalah menguji kembali kemungkinan dilaksanakannya desentralisasi dengan memberikan otonomi kepada daerah. Desentralisasi dan otonomi daerah dianggap dapat menjawab tuntutan pemerataan, pembangunan politik yang efektif. Desentralisasi menjamin penanganan variasi tuntutan masyarakat secara cepat. Seperti dikatakan Rondinelli dan Cheema (1988:13):

*. . . central planning was not only complex and difficult to implement, but may also have been inappropriate for promoting equitable growth and self sufficiency among low income groups and communities within developing societies.*

Artinya, di dalam negara yang sedang berkembang perencanaan yang terpusat bukan saja rumit dan sulit untuk dilaksanakan, melainkan juga sudah tidak sesuai dengan kebutuhan, baik untuk meningkatkan pertumbuhan yang seimbang maupun untuk memenuhi kebutuhan yang mandiri di antara masyarakat yang berpenghasilan rendah. Keith Griffin (1981) dalam Rondinelli dan Cheema (1988:13) menyatakan bahwa:

*Development cannot easily be centrally planned. Consequently . . . mobilization of local human and material resources has been accompanied by a reduced emphasis on national planning and a growing awareness of the need to devise an administrative structure that would permit regional decentralization, local autonomy in making decision of primary concern to the locality and greater local responsibility for designing and implementing development programs. Such changes, evidently, are not just technical and administrative; they are political. They involve a transfer of power from the groups who dominate the centre to those who have control at the local level.*

Artinya, pembangunan tidak dapat begitu saja direncanakan dari pusat. Pendayagunaan sumber daya alam dan manusia yang berada di daerah hendaknya dibarengi dengan upaya mengurangi kegiatan yang menitikberatkan pada perencanaan secara nasional serta meningkatkan kesadaran tentang perlunya melakukan desentralisasi dan memberikan otonomi kepada daerah untuk mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan utama daerah, di samping memberikan tanggungjawab yang lebih besar kepada daerah untuk merencanakan dan melaksanakan program pembangunan. Perubahan seperti itu kenyataannya memang bukan hanya menyangkut soal teknis dan administratif semata-mata melainkan juga soal politik, yaitu berkenaan dengan pelimpahan wewenang dari sekelompok pengambil keputusan yang berkuasa di pusat kepada pemegang kekuasaan pemerintahan di tingkat daerah.

Pernyataan Griffin tersebut menunjukkan bahwa persoalan desentralisasi dan otonomi daerah berkaitan dengan persoalan pemberdayaan (*empowerment*). dalam arti memberikan keleluasaan dan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk berprakarsa dan mengambil keputusan.

*Empowerment* akan menjamin hak dan kewajiban serta wewenang dan tanggung jawab organisasi pemerintahan di daerah untuk dapat menyusun program, memilih alternatif, dan mengambil keputusan dalam mengurus kepentingan daerahnya sendiri. Dengan *empowerment*, institusi pemerintah daerah dan masyarakat akan mampu memberikan akses bukan hanya terhadap pengambilan keputusan di tingkat daerah, maupun di tingkat pusat.

Seperti dikatakan oleh Osborne dan Gaebler (1992:12), bahwa:

*. . . Hierarchical, centralized bureaucracies designed in the 1930s or 1940s simply do not function well in the rapidly changing, information rich, knowledge intensive society and economy of the 1990s.*

Digambarkan oleh Osborne dan Gaebler (hal.13-16-17), bahwa birokrasi yang hirarkis dan terpusatkan semacam itu ibarat sebuah kapal penumpang raksasa di jaman zet supesonik dalam ukuran besar, tidak praktis, mahal, dan sangat sulit untuk bergerak. Karenanya dalam birokrasi pada era sekarang ini dituntut untuk mentransformasikan semangat kewiraswastaan (*entrepreneurial spirit*) ke dalam sektor pemerintah.

Ada beberapa pertimbangan tentang perlunya memberikan otonomi kepada daerah dalam rangka desentralisasi menurut sudut pandangan yang berbeda. *Pertama*, ditinjau dari segi politik sebagai permainan kekuasaan, pemberian otonomi daerah dipandang perlu untuk daerah untuk mencegah bertumpuknya kekuasaan di satu tangan yang akhirnya dapat menimbulkan pemerintahan tirani. *Kedua*, dari segi demokrasi, pemberian otonomi kepada daerah dipandang perlu, dengan maksud diikutsertakan rakyat dalam kegiatan pemerintahan dan sekaligus mendidik rakyat mempergunakan hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan. *Ketiga*, dari segi teknis organisatoris pemerintahan, pemberian otonomi kepada daerah dipandang sebagai cara untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih *doelmatig* untuk diurus oleh pemerintahan setempat diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tempat berada di tangan pusat tetap diurus oleh pemerintahan pusat. Dengan demikian, soal desentralisasi dan otonomi daerah adalah soal teknis pemerintahan yang ditujukan untuk mencapai hasil sebaik-baiknya (Liang Gie, 1998:35-39). *Keempat*, dari segi manajemen sebagai salah satu unsur administrasi, suatu pelimpahan wewenang dan kewajiban memberikan pertanggungjawaban dari penunaian suatu tugas merupakan hal yang wajar. Dalam beberapa hal, pemberian otonomi kepada daerah dipandang dapat mendorong pengambilan keputusan yang lebih cepat dan luwes. Ia dapat memberikan dukungan lebih konstruktif dalam proses pengambilan keputusan.

McGregor (dalam Pamudji, 1984:3) mengemukakan bahwa, jika menekankan pengambilan keputusan dalam organisasi ke tingkat yang lebih rendah, akan cenderung memperoleh keputusan-keputusan tidak saja akan dapat memperbaiki kualitas keputusan, tetapi juga akan dapat memperbaiki kualitas pengambilan keputusan itu sendiri. Ia menyimpulkan bahwa *people tend to grow and develop more rapidly and they are motivated more effectively*. Artinya, orang cenderung untuk tumbuh dan berkembang lebih cepat apabila wewenang untuk mengambil keputusan diserahkan kepadanya.

Pernyataan ini secara tegas mendorong perlunya pemberian kewenangan atas dasar desentralisasi agar diterapkan ke dalam setiap organisasi yang besar. Sebagaimana juga dikatakan oleh Pfiffner dan Presthus (1960:212), bahwa apabila suatu organisasi relatif masih kecil, kecenderungan untuk mengonsentrasikan kekuasaan mengambil keputusan pada faktor pusat merupakan hal yang lumrah. “...but as organizations expand, it becomes physically impossible for one person to make all the decisions or to supervise the details of operations personally.” Artinya, apabila organisasi itu sudah berkembang menjadi besar, secara fisik tidak mungkin seseorang untuk mengambil semua keputusan atau untuk mengawasi pekerjaan yang mendetail secara pribadi.

Perhatian yang semakin besar tentang perlunya pemberian otonomi daerah dalam rangka desentralisasi di bidang administrasi bukan saja merupakan pertanda tentang diakuinya kelemahan yang terdapat pada administrasi yang dipusatkan, melainkan adanya pergeseran kebijakan yang menekankan pada pertumbuhan yang harus dibarengi dengan kebijakan. Di samping itu, diakui bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks, yang tidak begitu saja dengan mudah direncanakan dan dikendalikan dari pusat. Otonomi daerah yang lepas dari kekuasaan pemerintah pusat adalah tidak mungkin. Namun, merujuk *the founding fathers* terdapat kesepakatan tentang perlunya desentralisasi dan otonomi daerah.

Berbagai pendapat yang mendukung dilaksanakannya desentralisasi dengan memberikan otonomi kepada daerah, dapat disimpulkan bahwa motivasi dan urgensi pemberian otonomi daerah adalah: *Pertama*, upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. *Kedua*, upaya melancarkan pelaksanaan pembangunan. *Ketiga*, meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses demokrasi pemerintahan di lapisan bawah.

#### **D. Kesimpulan**

Secara akademik konsep dan urgensi pemberian otonomi kepada daerah didasarkan pada berbagai faktor, baik bersifat instrumental maupun environmental yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah menurut UU.No.22 Tahun 1999 jo UU.No.5 Tahun 1974.

Faktor instrumental berwujud tuntunan yang bersifat normatif, ideologis, transedental dan nilai. Faktor instrumental bermula dari kepercayaan, keyakinan yang kemudian diikuti oleh nilai, wawasan pandangan dan doktrin (Rusadi Kartaprawira, 1990:24). Faktor lingkungan berwujud pengaruh dari segala hal yang berada di luar suatu sistem, baik yang bersifat fisik maupun non-fisik, manusia maupun bukan manusia di lihat dari sudut lokasi, jarak, dan intensi pengaruh, faktor lingkungan ini diklasifikasikan menjadikan lingkungan dalam masyarakat (intra-societal environment) dan lingkungan luar masyarakat (extra-societal environment) (Rusadi Kartaprawira, 1990:25-26).

Sedangkan faktor instrumental dalam terminologi Ilmu Kebijakan diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan yang menyangkut falsafah dan dasar negara, Tap MPR, wawasan nusantara, ketahanan nasional, perundangan-undangan tentang otonomi daerah dan peraturan pelaksanaannya. Dan faktor lingkungan berkenaan dengan infra struktur politik, implementasi kebijakan hubungan pusat dengan daerah, hubungan antar organisasi pemerintah, kemampuan keuangan daerah, peranan subsidi pemerintah, karakteristik pemerintah, dan potensi ekonomi daerah.

## E. Referensi

- Davey, K.J. (1988), *Pembiayaan Pemerintahan Daerah: Praktek dan Relevansi bagi Dunia Ketiga*, Jakarta: Universitas Indonesia.
- Effendi, Sofian; Yeremias T. Keban; Ichlasul Amal; Warsito Utomo dan Heryanto, (1988), "Alternatif Kebijaksanaan Perencanaan Administrasi: Suatu Analisis Retrospektif dan Prospektif", *Laporan Penelitian*, Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.
- Grindle, Merilee S. (1980), *Political Theory and Policy Implementation in the Third World*, NJ: Princeton University Press.
- Koesoemahatmadja, (1979), *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Binacipta.
- Manan, Bagir, "Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945", *Disertasi Doktor Ilmu Hukum*, Bandung: Universitas Padjajaran, 1980.
- Moeljarto, T. (1987), *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya.
- Osborne, David and Ted Gaebler, (1992), *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Mass: Addison-Wesley Publishing.
- Rasyid, Ryaas, (1999), "Kebijaksanaan Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah serta Implikasinya bagi Upaya Pemberdayaan Sumberdaya Manusia melalui Pendidikan", *Makalah Rapat Kerja Depdikbud*, Jakarta: Sesjen Depdikbud.
- Rondinelli, Dennis A. Rondinelli And G. Shabbir Cheema, (1988), "Implementing Decentralization Policies: An Introduction", Dalam Cheema dan Rondinelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, California: Sage Publications Inc.
- Syafrudin, Ateng, (1983), *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung: Bina Cipta.
- United Nations, (1961), *A Handbook of Public Administration: Current Concept and Practice with Special Reference to Developing Countries*, New York: Departement Of Economics and Sosial Affair.
- , (1962), *Technical Asistant Programe, Decentralization for National and Local Development*, New York: Departement of Economic and Social Affair, Division for Public Administration.
- Wayong, J., (1975), *Azas dan Tujuan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Jembatan.