

DAPU6104  
Edisi 1

MODUL 01

Perkembangan Pemikiran  
Teori Desentralisasi  
*(Thought of  
Decentralization Theories)*

Prof. Dr. Sadu Wasistiono, M.S.

# Daftar Isi

<b>Modul 01</b>	<b>1.1</b>
Perkembangan Pemikiran Teori Desentralisasi <i>(Thought of Decentralization Theories)</i>	
<b>Kegiatan Belajar 1</b>	<b>1.4</b>
Konsep Umum Desentralisasi <i>(General Concept of Decentralization)</i>	
<b>Latihan</b>	<b>1.25</b>
<b>Rangkuman</b>	<b>1.25</b>
<b>Tes Formatif 1</b>	<b>1.26</b>
<b>Kegiatan Belajar 2</b>	<b>1.27</b>
Model Desentralisasi Eropa Kontinental dan Anglo Saxon <i>(Model of Decentralization from Europe-Continental and Anglo-Saxon)</i>	
<b>Latihan</b>	<b>1.48</b>
<b>Rangkuman</b>	<b>1.49</b>
<b>Tes Formatif 2</b>	<b>1.50</b>
<b>Kunci Jawaban Tes Formatif</b>	<b>1.51</b>
<b>Daftar Pustaka</b>	<b>1.52</b>



## Pendahuluan

Modul Pertama ini berisi dua tema besar yang berhubungan dengan ulasan perkembangan pemikiran desentralisasi serta kaitan antara desentralisasi dan demokratisasi. Tema pertama berkenaan dengan perkembangan pemikiran desentralisasi secara umum. Tema kedua membahas mengenai dua aliran pemikiran yang berkembang di Indonesia yaitu aliran Eropa-Kontinental dan aliran *Anglo-Saxon*. Untuk memahami secara utuh rangkaian logika teori desentralisasi sebagai pengantar memasuki konsep-konsep mengenai pemerintahan daerah, maka Modul Pertama ini dibagi ke dalam dua kegiatan belajar berikut ini.

1. Kegiatan Belajar 1 membahas tentang konsep umum desentralisasi.
2. Kegiatan Belajar 2 membahas tentang konsep desentralisasi dalam pandangan Eropa Kontinental dan *Anglo Saxon*.

Setelah mempelajari modul ini, mahasiswa diharapkan mampu memahami perkembangan pemikiran desentralisasi berdasarkan mashab yang ada dikaitkan dengan konsep pemerintahan daerah. Secara lebih spesifik diharapkan setelah mempelajari modul ini mahasiswa dapat menjelaskan:

1. Konsep desentralisasi secara umum;
2. Konsep desentralisasi dalam pandangan Eropa Kontinental dan *Anglo-Saxon*.

Untuk memudahkan para mahasiswa mempelajari dan memahami materi yang disajikan, dilengkapi beberapa komponen pendukung, yaitu:

1. Pendalaman materi dan rangkuman, yang bertujuan untuk memberikan gambaran secara menyeluruh terhadap materi pokok yang disajikan.
2. Soal Latihan, yang bertujuan untuk mengukur tingkat penguasaan terhadap materi yang disajikan, dan Tes Formatif untuk mengetahui kemampuan analisis dan sintesis mahasiswa memadukan berbagai teori yang dipelajarinya untuk digunakan melihat gejala dan peristiwa yang diamatinya.

# Konsep Umum Desentralisasi (*General Concept of Decentralization*)

Kegiatan  
Belajar

1

## A. MAKNA DESENTRALISASI

Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan konsep yang terus berkembang dan tidak pernah selesai, mengingat belum ada kesepakatan umum yang merujuk pada satu konsep baku sebagai pegangan bagi para pemerhati desentralisasi dan otonomi daerah. Sampai saat ini terdapat beragam definisi dari para ahli berdasarkan hasil penelusurannya di berbagai negara, menunjukkan bahwa pemaknaan terhadap desentralisasi dan otonomi daerah yang tersedia secara luas. Analisis dari definisi yang berbeda disodorkan oleh para ahli sesuai bidang keilmuannya. Namun demikian ada beberapa kecenderungan umum seringkali dijumpai dalam konteks memahami makna dan nilai desentralisasi. Terdapat sejumlah gagasan yang sering menjadi rujukan dan kemudian muncul dalam banyak literatur. Hal ini kemudian mengantarkan seolah menjadi suatu kesepakatan non-eksplisit atas konsep tersebut. Untuk itu, perlu diletakkan terlebih dahulu arti penting desentralisasi melalui beberapa nilai yang disajikan dari sumber-sumber yang ditemukan.

Kata desentralisasi berasal dari perpaduan antara kata “de” dan “sentralisasi.” Kata de artinya gerakan menjauh, memudar, seperti pada kata de-kolonisasi atau de-birokratisasi. Dengan demikian, kata desentralisasi adalah gerakan memudar, menjauh dari sentral atau pusat. Ada dua gerakan dari pusat yakni sentripetal dan sentrifugal. Sentripetal atau *centripetal* adalah “*proceeding or acting in a direction toward a center or axis.*” (lihat merriam-webster.com). Sedangkan kata sentrifugal atau *centrifugal* diartikan sebagai “*proceeding or acting in a direction away from a center or axis.*” Sentripetal diartikan sebagai sebuah tindakan menuju ke arah sebuah pusat atau poros, sedangkan sentrifugal adalah tindakan menuju ke arah yang menjauh dari pusat atau poros.

Konsep desentralisasi memiliki makna penting terjadinya pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari sentripetal yakni bergerak dari titik yang menuju satu pusat kekuasaan yang disebut sentralisasi seperti yang terjadi pada masa Orde Baru, kepada sentrifugal yakni menjadi menyebar atau keluar dari satu pusat kekuasaan tersebut. Dalam praktik nyatanya desentralisasi adalah pemberian kesempatan bagi entitas lain melaksanakan fungsi pemerintahan sehingga tidak

terpusat pada satu titik kekuasaan. Kondisi yang demikian, sesungguhnya menegaskan bahwa desentralisasi sebagai pilihan atas kenyataan mengenai praktik pemerintahan sentralistis yang gagal. Bahwa kebijakan desentralisasi untuk otonomi daerah pada dasarnya merupakan koreksi terhadap kegagalan sistem sentralisasi dan uniformisasi pemerintahan yang selama ini berlaku (Haris, 2007; Rasyid, 2000).

Kehadiran desentralisasi mempunyai arti penting dan menjadi sebuah keniscayaan sebagai pilihan sistem penyelenggaraan pemerintahan mengingat berbagai pemikiran. Termasuk alasan yang dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa mengingat kenyataan wilayah negara dan kemajemukan bangsa serta hasrat untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri. (Bagir, 2002)

Sementara itu, Sarundajang (2003) menguraikan dalam beberapa butir arti penting hadirnya penentuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Menurutnya kehadiran desentralisasi dan otonomi daerah adalah agar kebijakan pemerintahan lebih sesuai dengan kondisi wilayah dan masyarakat setempat. Adapun motivasinya adalah, *pertama*, karena kebhinekaan dalam kehidupan masyarakat. *Kedua*, pengakuan dan penghormatan atas sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berpemerintahan, berbangsa dan bernegara. *Ketiga*, pendayagunaan pengelolaan potensi daerah. *Keempat*, mendidik dan memberdayakan (*empowering*) masyarakat dalam segala segi kehidupan. *Kelima*, pemerataan kemampuan daerah dengan memperhatikan kondisi setiap daerah yang berbeda-beda, tetapi tetap merupakan satu kesatuan berwawasan Nusantara.

Beberapa gagasan konseptual di atas menegaskan desentralisasi dan otonomi daerah memiliki posisi yang penting dalam suatu negara. Penyelenggaraan pemerintahan dianggap lebih efektif dan efisien dengan menerapkan sistem ini. Bahkan menurut King sebagaimana dikutip oleh Smith, bahwa trend global sekarang ini menunjukkan negara kecil sekalipun memilih sistem ini sebagai alternatif dalam penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik. (Smith, 2012)

Berkenaan dengan makna spesifik desentralisasi dan otonomi daerah dapat dikemukakan beberapa gagasan definisi yang dikemukakan para ahli. Mengingat perkembangan konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang begitu pesat sehingga melahirkan banyak gagasan, maka konsepnya disederhanakan mengarah pada diskursus yang telah menjadi diskusi umum. Lebih jelasnya pemaknaan masing-masing dapat dikemukakan sebagai berikut.

Secara leksikal desentralisasi diterima sebagai sistem pemerintahan yang lebih banyak memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah, pengertian ini diunduh tanggal 18/11/2019 dari <https://Kbbi.Kemdikbud.Go.Id/Entri/Desentralisasi>. Dalam konteks yang lebih rinci dapat ditemukan dalam kamus *Merriam Webster* yang merumuskan sebagai dispersi atau distribusi fungsi dan kekuasaan yaitu pelimpahan kekuasaan dari otoritas pusat ke otoritas regional dan lokal (<https://Www.Merriam-Webster.Com/Dictionary/Decentralization?Src=Search-Dict-Box>, diunduh 18/11/2019).

Di sisi lain dalam pada Kamus Cambridge, <https://Dictionary.Cambridge.Org/Dictionary/English/Decentralization>, diakses 18/11/2019 mengartikannya sebagai tindakan pemerintah memindahkan kendali dari satu tempat ke beberapa tempat yang lebih kecil. Pemaknaan beberapa sumber ini terlihat searah pada pemberian kekuasaan kepada unit dibawahnya yaitu pemerintah daerah. Jadi intinya desentralisasi berkenaan dengan penyerahan dan/atau pelimpahan kekuasaan dari otoritas pusat ke otoritas daerah.

Berkenaan dengan otonomi daerah secara leksikal dimaknai sebagai pemerintahan sendiri (dalam KKBI). Dalam kamus *Merriam Webster* otonomi dihubungkan dengan hak pemerintahan sendiri atau sebuah pemerintahan sendiri. Sementara itu kamus Cambridge mengartikan otonomi daerah sebagai hak organisasi, negara, atau wilayah untuk mandiri dan memerintah sendiri. Dengan demikian otonomi berkenaan dengan hak pemerintahan sendiri. Dalam konteks dimaksud adalah hak untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara mandiri.

Pemahaman lebih jauh mengenai desentralisasi dapat disajikan dari beberapa pandangan para ahli maupun lembaga-lembaga resmi dunia yang telah diterima publik secara konsisten hingga saat ini. Bank Dunia mendefinisikan desentralisasi sebagai “pengalihan wewenang dan tanggung jawab untuk fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat ke pemerintah regional dan lokal atau organisasi semi pemerintah dan/atau sektor swasta” (<http://Www1.Worldbank.Org/Publicsector/Decentralization/What.Html>). Pengertian ini telah meletakkan mengenai apa yang diserahkan dan kepada siapa saja yang diserahkan tersebut. Definisi ini sejalan dengan pandangan Rondinelli dan Cheema (1983:18) yang mengemukakan bahwa:

*Define decentralization from an administrative perspective as ‘the transfer of responsibility for planning, management, and the raising and allocation of resources from the central government and its agencies to field units of government agencies, subordinate units or levels of government, semi-autonomous public authorities or corporations, area-wide, regional or functional authorities, or non-governmental private or voluntary organizations.*

Pemahaman desentralisasi yang dikemukakan Rondinelli dan rekan-rekannya tersebut sesungguhnya berkontribusi banyak di lapangan kajian pengetahuan dan menjadi rujukan umum karena definisinya yang sangat jelas. Definisi Rondinelli dkk bersifat deskriptif dan membahas tentang apa dan mengapa suatu kewenangan tersebut harus ditransfer pada lingkungan administratif. Dalam hal ini suatu kekuasaan atau kewenangan harus dilimpahkan untuk membuat keputusan, merencanakan dan mengimplementasikan sesuai dengan kebutuhan. Selanjutnya siapa saja yang mendapatkan pelimpahan tersebut juga dibedah secara rinci. Konsep desentralisasi Rondinelli dkk ini kemudian menjadi bahan perumusan terhadap bentuk desentralisasi itu sendiri. Rondinelli dalam Cheema (1983:14-16) mengemukakan berbagai variasi argumentasi perlunya pendesentralisasian perencanaan pembangunan dan administrasi di negara berkembang yaitu sebagai berikut.

1. Menjadi sarana untuk mengatasi berbagai keterbatasan pengendalian terpusat perencanaan nasional dengan cara delegasikan kewenangan yang lebih besar untuk perencanaan pembangunan dan manajemen kepada pejabat-pejabat yang bekerja di lapangan, dekat dengan masalah.
2. Memotong berbagai prosedur yang menghambat, ciri dari perencanaan dan manajemen terpusat.
3. Dengan mendesentralisasikan fungsi-fungsi dan tugas pejabat pemerintah pada aras lokal, pemahaman dan kepekaan kepada masalah dan kebutuhan lokal akan dapat ditingkatkan.
4. Memungkinkan penetrasi politik dan administrasi dengan lebih baik mengenai kebijakan pemerintah pusat pada wilayah yang dapat dikendalikan dari pusat.
5. Memungkinkan perwakilan yang lebih besar dari berbagai variasi politik, agama, etnik, dan kelompok suku di dalam pembuatan kebijakan pembangunan, sehingga memungkinkan keadilan yang lebih besar di dalam alokasi sumberdaya dan investasi pemerintah.
6. Membuka kesempatan pengembangan kapabilitas administrasi yang lebih besar bagi institusi pemerintahan lokal dan swasta di propinsi dan kabupaten/kota.
7. Efisiensi pemerintah pusat dapat ditingkatkan karena pekerjaan-pekerjaan rutin dapat ditangani secara efektif oleh staf lapangan atau pejabat lokal.
8. Memberikan sebuah struktur bagi berbagai kementerian dan lembaga pemerintah pusat utk melakukan aktivitas pembangunan serta koordinasi dengan pemimpin lokal dan organisasi nonpemerintah di berbagai daerah.
9. Sebuah struktur pemerintahan yang terdesentralisasi diperlukan untuk melembagakan partisipasi warganegara dalam perencanaan pembangunan dan manajemen.
10. Dengan menciptakan berbagai alat-alat alternatif pengambilan keputusan, desentralisasi barangkali dapat mempengaruhi atau mengendalikan kegiatan pembangunan yg dilakukan oleh elit lokal, yang biasanya tidak simpatik pada kebijakan pembangunan secara terpusat.
11. Desentralisasi dapat membuat administrasi menjadi lebih luwes, inovatif dan kreatif.
12. Desentralisasi perencanaan pembangunan dan fungsi manajemen memungkinkan pemimpin lokal untuk menentukan pelayanan dan fasilitas secara lebih efektif dengan komunitas.
13. Desentralisasi dapat meningkatkan stabilitas politik dan persatuan nasional dengan memberi kesempatan kepada kelompok-kelompok yang berbeda untuk mengambil keputusan pembangunan.
14. Desentralisasi dapat meningkatkan jumlah pemberian pelayanan barang dan jasa publik, dan dengan biaya yang lebih rendah.

Pandangan Rondinelli dan Cheema tentang desentralisasi berkaitan erat dengan perencanaan pembangunan. Hal ini dapat dimaklumi sebab era tahun 1980-1990 adalah era manajemen pembangunan, sehingga berbagai konsep dikaitkan dengan pembangunan. Pada era sekarang yang lebih menekankan pada demokratisasi, sebagian pandangan Rondinelli dan Cheema di atas masih relevan digunakan sebagai alat analisis.

Dari sudut pandang ahli yang lain, misalnya dari Smith melihat bahwa desentralisasi sebagai kebalikan dari konsentrasi administrasi di satu pusat kekuasaan dan meletakkan fokus pada kekuasaan pemerintah daerah. Baginya desentralisasi melibatkan pemindahan kekuasaan pengambilan keputusan dan administrasi dari pusat ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah dan juga tampaknya banyak terkait dengan

politik. Conyers (1983) mendefinisikan desentralisasi sebagai pengalihan kekuasaan atau fungsi pemerintah dari tingkat nasional ke tingkat sub nasional. Penegasannya bahwa desentralisasi merupakan fenomena politik dan administratif yang berfokus pada pemindahan pengambilan keputusan dan kekuasaan administratif kepada pemerintah tingkat yang lebih rendah.

Dalam konteks yang lebih terang mengenai cara pelimpahan, terdapat dua gagasan yang dikemukakan yang memiliki kesamaan arah, yaitu sebagai pelimpahan wewenang (delegasi) dan pengalihan kekuasaan (devolusi). Dalam konsep ini Tresna (dalam Bagir Manan pada disertasi tahun 1980) mempertegas dengan konsep desentralisasi jabatan dan desentralisasi territorial. Laporan Perserikatan Bangsa-Bangsa menyatakan desentralisasi sebagai pengalihan wewenang atas dasar geografis, baik pendelegasian wewenang ke unit-unit lapangan dari beberapa departemen, atau tingkat pemerintah, atau dengan pelimpahan wewenang kepada unit pemerintah daerah atau badan hukum khusus.

Berdasarkan penjelasan di atas diperoleh pemahaman bahwa desentralisasi telah diterima sebagai tindakan apapun dimana pemerintah pusat secara formal menyerahkan kekuasaan kepada para aktor dan institusi di tingkat bawah dalam hierarki administrasi dan teritorial politis. Dengan bahasa lain, melimpahkan kekuasaan ke tingkat yang lebih rendah mengenai pengambilan keputusan dalam berbagai bidang ke unit atau aktor tingkat lebih rendah untuk menjalankan otonomi. Jadi sesungguhnya desentralisasi mengacu pada struktur dan proses; yang memfokuskan pada wewenang, tanggung jawab dan kekuasaan, serta fungsi dan sumber daya. Hal tersebut berhubungan erat dengan dua pihak yang menjadi perhatian yaitu entitas yang mentransfer (pemerintah pusat) dan entitas penerima (pemerintah daerah). Kesimpulan ini merujuk ada hasil analisis yang dilakukan oleh Dubois dan Fattore (2009:707-711) terhadap lebih dari 40 definisi desentralisasi dalam berbagai literatur.

Dibalik pemaknaan desentralisasi yang dikemukakan para ahli di atas, terdapat suatu rumusan yang lebih elaboratif dari Treisman (2002) yang menggambarkan terminologi desentralisasi pada lima atribut yang didistribusikan pada berbagai berbagai tingkatan yaitu sebagai berikut: 1) otoritas pengambilan keputusan, 2) otoritas penunjukan, 3) pemilihan, 4) sumber daya fiskal, dan 5) personel pemerintah. Dari kelima atribut tersebut kemudian melahirkan enam konsep desentralisasi yang berbeda sebagaimana dapat diuraikan berikut ini.

Konsep pertama, *vertical decentralization*. Dalam konsep ini desentralisasi dimaknai sebagai salah satu cara untuk menggambarkan sistem dimana pemerintah atau administrasi dibagi di antara banyak tingkatan. Desentralisasi vertikal berkenaan dengan suatu sistem yang menegaskan jumlah tingkatan yang ada. Sebuah negara yang pemerintahannya terdiri dari beberapa tingkatan memiliki sistem pemerintahan yang lebih terdesentralisasi secara vertikal daripada yang hanya memiliki satu tingkat pemerintahan atau hanya satu pusat pemerintah. Penjelasan Triesman ini mengadopsi



pikiran Thomas Jefferson, bahwa desentralisasi vertikal akan membagi dan membatasi kekuasaan pemerintah pusat yang berpotensi terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan selanjutnya memastikan bahwa setiap keputusan dapat dibuat pada tingkat di mana pejabat memiliki kompetensi yang sesuai.

Konsep kedua, *decision making decentralization*. Konsep ini berfokus pada bagaimana wewenang untuk membuat keputusan politik didistribusikan di antara berbagai tingkatan. Seperti yang dikatakan oleh Bird dalam Galeotti, Salmon & Wintrobe eds. (2000:129-149) bahwa pertanyaan utama sehubungan dengan desentralisasi politik adalah siapa yang memutuskan. Jika wewenang untuk memutuskan ada di tangan pemerintah pusat, maka sistem lebih efektif sentralistik namun jika semua hak pengambilan keputusan diberikan kepada pemerintah tingkat terendah maka sistem lebih cenderung desentralisasi.

Konsep ketiga, *appointment decentralization*. Konsep ini menyangkut tingkat di mana para pejabat di berbagai tingkatan diangkat dan diberhentikan. Dijelaskan bahwa jika unit tingkat pertama menunjuk eksekutif di tingkat kedua, berarti lebih tersentralisasi daripada jika para aktor pejabat tingkat kedua memilih eksekutif mereka secara independen. Hubungannya bahwa semakin banyak keputusan pengangkatan pejabat dari atas maka semakin rendah kedalaman desentralisasinya.

Konsep keempat, *electoral decentralization*. Konsep ini berkenaan dengan desentralisasi pemilu yang diartikan sebagai proporsi tingkatan di mana pemilihan langsung diadakan untuk memilih eksekutif (atau legislator yang kemudian memilih eksekutif). Berbeda dengan konsep *appointment decentralization*, konsep ini lebih mengutamakan cara-cara di mana para eksekutif lokal dipilih.

Konsep kelima, *fiscal decentralization*. Desentralisasi fiskal menyangkut cara penerimaan pajak dan pengeluaran untuk belanja publik didistribusikan diantara berbagai tingkatan pemerintahan. Bahwa semakin besar desentralisasi penerimaan pajak, semakin besar bagian dari total penerimaan pajak yang diterima tingkatan daerah. Jadi belanja daerah akan meningkat seiring dengan porsi total pengeluaran publik yang didanai dari anggaran daerah.

Konsep keenam, *personnel decentralization*. Konsepsi ini berfokus pada bagaimana sumber daya administratif / aparat didistribusikan pada berbagai tingkatan pemerintahan. Semakin besar personel administratif atau aparat yang dipekerjakan di tingkat yang lebih rendah, semakin besar desentralisasi personel.

Dari beragam konsep yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli terdapat suatu benang merah bahwa desentralisasi merupakan transfer kekuasaan atau kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau pemerintahan sub nasional dalam politik-administratif dan teritorial hirarki yang mencakup berbagai dimensi.

## B. HUBUNGAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

Konsep desentralisasi dan otonomi daerah meskipun selalu dipadupadankan dalam satu rangkaian namun sesungguhnya merupakan dua istilah yang berbeda makna secara spesifik. Sehubungan dengan itu, Maryanov dalam Chalid (2005) menyatakan bahwa:

*Desentralization is the focus of the conflict between those who argue from the top down in term of government organization and the needs for leadership, and those who argue from the bottom-up in term of popular demand and regional agitation. From the former point of view, the problem is decentralization, from the latter it is regional autonomy.*

Penjelasan di atas menegaskan pada dua hal yang semestinya diklarifikasi secara terang mengenai desentralisasi dan otonomi daerah. Hal ini meskipun sederhana namun mengantarkan pada suatu penerimaan makna bahwa desentralisasi erat kaitannya dari atas ke bawah sementara otonomi daerah melekat dari bawah ke atas. Dari sini akan muncul aspek apa yang berhubungan dengan kedua ruang diskusi tersebut.

Dalam pandangan Pide (1997) dan Stewart (1998), dikatakan desentralisasi berkenaan dengan aspek administrasi negara (*administration aspect*) sedangkan otonomi daerah lebih erat hubungannya dengan aspek politis kekuasaan negara (*political aspect*). Jadi, keduanya memiliki posisi makna secara terpisah meskipun melekat erat arah terminologi penggunaannya.

Uraian selanjutnya berkenaan dengan pengertian otonomi daerah yang berkembang di ruang diskusi ilmiah. Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Dalam literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi menjadi membuat undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*), melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*), mengadili sendiri (*zelfrechtspraak*) dan menindaki sendiri (*zelfpolitie*) (Sarundayang,1999:hal 33). Dalam perkembangan umum yang terlihat istilah otonomi mempunyai makna atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*).

Menurut Bagir Manan, otonomi adalah: “Kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan”. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Dengan demikian menurut Manan hakikat isi otonomi daerah tersebut adalah kebebasan dan kemandirian (1980, hal. 2). Selanjutnya, dijelaskan bahwa otonomi daerah sebagai cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Hasilnya daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan, baik atas dasar penyerahan maupun pengakuan, atau dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Pada bagian lain Bhenyamin Hoessein (2009) menguraikan arti otonomi sebagai, "Pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar pemerintah pusat." Sehubungan dengan itu, otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti sempit. Dalam arti luas otonomi diperkenalkan mencakup tugas pembantuan, dengan alasan bahwa antara otonomi dan tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, ruang kebebasan dan kemandirian itu penuh baik asas maupun cara menjalankannya, sementara itu pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankannya. Hal ini kemudian ditegaskan secara spesifik bahwa otonomi sebagai wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan dengan prakarsa sendiri (hal. 25). Searah dengan itu, Hans Kelsen (1973) mengatakan bahwa otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh subjek dari norma-norma ini. Sebuah contoh dari satuan daerah otonom adalah Kotapraja atau Kotamadya dan Walikota (hal. 314). Tampak gagasan Hoessein dan Kelsen ini meletakkan ide otonomi daerah dengan demokrasi dalam kerangka yang tidak terpisahkan sehingga makna otonomi dimulai dengan pilihan terminologi dari, oleh dan untuk rakyat.

Pemahaman lain dikemukakan oleh Ateng Syafrudin (1991) yang memandang bahwa otonomi itu mengandung arti jumlah atau besarnya tugas, kewajiban, hak dan wewenang serta tanggung jawab urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah otonomi untuk menjadi isi rumah tangga Daerah. Otonomi daerah terkandung unsur kemampuan untuk mewujudkan apa-apa yang menjadi tugas, hak dan wewenang serta tanggung jawabnya memperhatikan, mengurus dan mengatur rumah tangga daerah sendiri. Otonomi daerah juga merupakan bagian dari pembagian tugas penyelenggaraan kepentingan umum antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dilihat dari segi ini unsur kemampuan harus ada pada pihak yang membagi dan yang menerima bagian tugas, artinya kemampuan jajaran pemerintah pusat juga harus turut diperhitungkan karena akan mempengaruhi pelaksanaannya.

Gagasan otonomi dalam perspektif yang lain dapat dilihat dari ulasan Clark yang mengadopsi dari beberapa pemikiran bahwa otonomi daerah merupakan gagasan yang mengidentifikasi hak atau kebebasan seseorang atau lembaga untuk bertindak, dalam konteks ini, ada anggapan spesifik tertentu tentang hak dan hak istimewa. Dijelaskan otonomi mencakup dua hal yaitu *the power of contractation* dan *power of imperation*. Penjelasan mengenai *the power of contractation* ini mengadopsi dari pemikiran Bentham (Diakses dari Jeremy Bentham, *Essay 2 : The Principles of International Law: of Subjects, or of the Personal Extent of the Dominion of Laws* dari laits.utexas.edu), yang menyebut sebagai upaya korektif yang memberikan ruang untuk bertindak, apa pun kondisinya, asalkan hak-hak sebelumnya untuk melakukannya ada. Sementara itu *power of imperation* sebagai yang aktif yaitu

kemampuan untuk meninjau, mengubah, meniadakan, atau menegakkan yang memungkinkan seseorang untuk menggunakan negara dan aparaturnya untuk mengubah perilaku orang lain (Clark dan Dear, 1984). Hal ini sebagai suatu tindakan pemaksaan yang sah, menegakkan hak dan hak istimewa individu sehingga mampu menjamin hasil yang menentukan.

Definisi otonomi daerah kemudian ditegaskan oleh Clark, yang didasarkan pada terjemahan antara kekuasaan individu dan kekuasaan kelembagaan. Dalam bahasa teori hukum kontemporer (Frug, 1980), dapat diidentifikasi dua prinsip utama otonomi lokal, yaitu: *the power of initiation and the power of immunity*. *The power of initiation* dianggap setara dengan koreksi yang merujuk pada tindakan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya yang sah. *The power of initiation* pemerintah daerah dapat dibatasi secara luas atau sempit, tergantung pada spesifikasi awal hak dan hak istimewa pemerintah daerah berhadapan dengan tingkatan pemerintah di atasnya. Sementara itu berkenaan dengan *The power of immunity* dimaknai sebagai kekuasaan daerah untuk bertindak tanpa takut pada otoritas pengawasan tingkat yang lebih tinggi dari negara. Dalam hal ini kekebalan bagi pemerintah daerah untuk bertindak dalam batas yang ditentukan oleh kekuatan inisiatif mereka.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya diperoleh pemahaman bahwa otonomi daerah mencakup dua definisi utama oleh dua kekuatan khusus yaitu inisiasi dan kekebalan. Otonomi juga mendefinisikan sejauhmana keleluasaan lokal dalam hal fungsi, tindakan, dan perilaku pemerintah daerah. Jika inisiatif lokal dibatasi dengan ketat dan kondisi kekuatan lokal ditentukan dengan cara yang sama, maka kebijaksanaan lokal akan sangat terbatas. Definisi dan klasifikasi otonomi daerah menurut Clark sebagaimana disajikan di atas menempatkan kekuasaan lokal secara tepat dalam kaitannya dengan tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Bahwa setelah menerjemahkan dua prinsip kekuatan hukum yang dikemukakan Jeremy Bentham yaitu koreksi dan impasi, dari kekuatan individu ke institusi, Clark (1984:199) mendefinisikan otonomi lokal dengan dua kekuatan spesifik: **inisiasi dan kekebalan**. Inisiasi adalah kompetensi otoritas lokal untuk melaksanakan tugas demi kepentingan otoritas lokal sendiri. Sebaliknya, kekebalan berarti kemungkinan bagi otoritas lokal untuk bertindak tanpa berada di bawah kendali tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Disinilah inti otonomi daerah yakni mengintegrasikan gagasan kebijaksanaan dalam hal ini kemampuan pemerintah daerah untuk melaksanakan dengan cara mereka sendiri untuk mencapai tujuan khusus mereka sendiri.

Di sisi lain Wolman dan Goldsmith (1990), menganggap bahwa otonomi daerah dibatasi oleh serangkaian undang-undang, faktor politik, dan kondisi sosial ekonomi. Dalam konteks ini berkenaan dengan seberapa mampu pemerintah daerah dengan kemampuan residualnya untuk mempengaruhi pemerintah pusat agar memiliki dampak independen terhadap kesejahteraan penduduknya. Otonomi lokal tersebut dimaksudkan sebagai "kebebasan untuk" melakukan kegiatan tertentu untuk kepentingan warga negara. Dengan demikian, otonomi daerah dapat dilihat sebagai konsep subjektif yang berkenaan dengan ekspresi warga lokal dan perwakilan terpilih (Ladner, 1994).

Rasyid yang dikutip oleh Syamsuddin (2007) memaparkan makna otonomi daerah dalam berbagai aspek, sebagaimana disederhanakan berikut ini.

*Otonomi daerah merupakan persoalan seberapa besar kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang daerah. Otonomi Daerah dalam konteks ekonomi bermakna perluasan kesempatan bagi masyarakat dan pemerintahan daerah untuk mengejar kesejahteraan dan memajukan dirinya. Otonomi Daerah dalam konteks sosial bermakna sebagai peluang yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan kualitas masyarakatnya dan berbagi tanggungjawab dengan pemerintah pusat dalam meningkatkan pelayanan di bidang pendidikan, kesehatan, dan pelayanan sosial lainnya. Dalam konteks kebudayaan, otonomi daerah bermakna sebagai peluang yang terbuka luas bagi daerah-daerah untuk menggali dan mengembangkan nilai-nilai dan karakter budaya setempat. (hal. 16-18)*

Dari pendekatan sosiologis berdasarkan pemikiran Tocquevillian, otonomi daerah menekankan nilai-nilai partisipasi, komitmen, kemandirian dan ikatan emosional. Bahwa memahami otonomi daerah lebih kepada kemampuan pemerintah daerah untuk mendefinisikan dan mengembangkan nilai lokal mereka. Otonomi lokal dari perspektif ini, bukan hanya sekedar kebebasan dalam kaitannya dengan batasan hukum atau lainnya, tetapi lebih luas mencakup kapasitas untuk mendefinisikan dan mengekspresikan identitas lokal melalui kegiatan politik. Dari perspektif ini, tingkat otonomi lokal yang ditemukan di daerah manapun tergantung pada apa yang ingin dicapai oleh daerah tersebut dan apa yang ingin diraihinya dari otonomi (Pratchett, 2004:366-367).

Dari sudut pandang yang berbeda, Keuffer (2016) mendefinisikan otonomi daerah sebagai kemampuan pemerintah daerah dalam kerangka hukum yang ditentukan untuk membuat keputusan tentang layanan yang diberikannya dan sumber daya keuangan yang dibutuhkan tanpa campur tangan dari pusat. Lebih lanjut Keuffer mengidentifikasi tujuh dimensi konstituen dari otonomi daerah yaitu sebagai berikut. 1) Otonomi hukum yaitu status hukum dan perlindungan pemerintah daerah; 2) Kebijakan politik: distribusi formal kekuasaan dan kompetensi pengambilan keputusan yang efektif terhadap pemberian layanan; 3) Ruang lingkup kebijakan: ruang lingkup layanan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah; 4) Otonomi keuangan: sumber daya keuangan yang tersedia di daerah; 5) Otonomi organisasi: organisasi bebas dari arena dan administrasi politik lokal; 6) Non-campur tangan: tingkat kebebasan yang ditinggalkan oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dalam kendali mereka; 7) Akses: tingkat pengaruh pemerintah daerah terhadap keputusan politik di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi.

Dari pemaknaan desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana disajikan pada uraian di atas, terlihat bahwa titik pandang terhadap obyek antara desentralisasi dan otonomi daerah berbeda. Desentralisasi dimulai dari atas yaitu bagaimana posisi peran pemerintah pusat yang diikuti dengan obyek pemerintah daerah sementara itu otonomi daerah melihatnya dari posisi daerah lalu meletakkannya dengan hubungan pemerintah supranasional. Walau demikian keduanya tetap berada pada koridor bagaimana penyerahan kewenangan dan bagaimana hak mengelola kewenangan.

Dapat disimpulkan bahwa konsep desentralisasi dan otonomi daerah hingga saat ini bukanlah suatu yang final. Bahwa definisi desentralisasi telah menghasilkan sejumlah besar perdebatan di antara para sarjana, terutama karena sifat teoretisnya yang ambigu. Karena itu, berbagai definisi dapat ditemukan dalam literatur tentang tema tersebut. Namun ada konsensus umum tentang karakteristik paling mendasar adalah berkenaan dengan pembagian kekuasaan yang dijamin antara pemerintah pusat dan daerah (Lijphart 1999: 186; Wolff 2013: 32-33). Secara lebih khusus, desentralisasi adalah suatu sistem pemerintahan di mana pembagian kekuasaan vertikal hadir di antara berbagai tingkat pemerintahan yang memiliki kekuasaan pengambilan keputusan secara independen pada berbagai bidang. Dengan demikian, sistem desentralisasi dengan sengaja membagi kekuasaan dan sumber daya antara tingkat pemerintahan nasional, regional dan lokal. Oleh karena itu, berbagai tingkat pemerintahan ini dapat membuat norma atau regulasi guna melaksanakan bidang kewenangannya (Brancati 2006: 654-655).

Penjelasan lebih lengkap posisi hubungan desentralisasi dan otonomi daerah tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Rasyid (2000) sebagai berikut.

*Bahwa dalam tataran konsep desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya memiliki tempat masing-masing. Istilah otonomi daerah lebih cenderung pada political aspect (aspek politik kekuasaan), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada administrative aspect (aspek administrasi negara). Namun demikian dilihat dari konteks sharing of power (berbagi kekuasaan), dalam prakteknya di lapangan; kedua istilah tersebut mempunyai karakteristik yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pernyataan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah (hal.78).*

Pada bagian lain Hans Kelsen mengatakan bahwa otonomi daerah adalah : *So-called local autonomy is a direct and deliberate combination of the ideas of decentralization and democracy. The organs creating local norms are here elected by those for whom these norms are valid. An example of an autonomous local unit is the municipality and mayor (Kelsen, 1973:314).* Intinya otonomi daerah sebagai suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Gagasan ini menegaskan bahwa otonomi sejatinya merupakan nilai yang dihasilkan dari semangat demokrasi yang melahirkan desentralisasi. Tanpa demokrasi, kebijakan desentralisasi tidak berjalan secara utuh sebagaimana yang diharapkan, kemudian tanpa desentralisasi otonomi tidak dapat dilaksanakan oleh daerah.

Menegaskan hubungan desentralisasi dan otonomi daerah, Gadjong mengemukakan secara lebih lugas bahwa desentralisasi dan otonomi dalam pemaknaannya sangat berbeda. Dikatakan bahwa makna desentralisasi bersentuhan dengan proses, artinya pembentukan daerah otonom harus disertai penyerahan kewenangan (urusan pemerintahan) yang harus dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Sedangkan otonomi bersentuhan dengan isi, akibat dan hasil dari proses pembentukan daerah otonom tersebut. Pembentukan daerah otonomi berarti pembentukan organisasi penyelenggara otonomi atau pemerintahan daerah.(Gadjong, 2007).



Searah dengan hal tersebut, Manan menguraikan suatu rangkaian pemahaman yang bisa diklarifikasi sebagai berikut bahwa desentralisasi dilakukan dengan menyerahkan sebagian kewenangan urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada Daerah. Adanya kewenangan yang diserahkan kepada daerah melahirkan daerah otonom. Daerah otonom dibentuk untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan oleh Pemerintah yang selanjutnya menjadi urusan rumah tangga daerah otonom. Dengan demikian dalam pelaksanaan asas desentralisasi, maka daerah diberi suatu otonomi, yaitu hak (wewenang dan kewajiban) mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan atau telah menjadi urusan rumah tangga daerahnya (Manan, 1994). Dapat dikatakan bahwa otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralisasi atau dengan kata lain otonomi daerah merupakan pengejawantahan desentralisasi eksekutif. Hal ini juga sejalan dengan gagasan penyerahan tanggungjawab kepada daerah otonom yaitu daerah yang memiliki otoritas lokal dalam hirarki politik-administratif dan teritorial (Maddick, 1963; Smith, 1985; Mawhood, 1993).

Pada bagian lain, Hoessein (1997) menjelaskan hubungan keduanya melalui pemahaman bahwa desentralisasi melahirkan daerah otonom yang kemudian dirinci ciri-ciri utama suatu daerah otonom dimaksud. Ditegaskan daerah otonom memiliki beberapa ciri, diantaranya adalah berada di luar hierarki organisasi pemerintah pusat, bebas bertindak, tidak berada di bawah pengawasan langsung pemerintah pusat, bebas berprakarsa untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat, tidak diintervensi oleh pemerintah pusat, mengandung integritas sistem, memiliki batas-batas tertentu (*boundaries*), serta memiliki identitas.

Sedangkan menurut Smith (1967) desentralisasi akan melahirkan pemerintahan daerah (*local self government*), sedangkan dekonsentrasi akan melahirkan pemerintahan lokal (*local state government* atau *field administration*). Lebih lanjut Smith (1967) menjelaskan bahwa desentralisasi memiliki berbagai ciri seperti penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom; fungsi yang diserahkan dapat dirinci atau merupakan fungsi yang tersisa (*residual functions*); penerima wewenang adalah daerah otonom; penyerahan wewenang berarti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan, wewenang untuk mengatur dan mengurus (*regeling en bestuur*) kepentingan yang bersifat lokal; wewenang mengatur adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang berlaku umum, atau bersifat abstrak; wewenang mengurus adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual, atau bersifat konkret (*beschiking, act administratif, verwaltungsakt*); keberadaan daerah otonom adalah di luar hierarki organisasi pemerintah pusat; menunjukkan pola hubungan kekuasaan antar organisasi; serta menciptakan *political variety* dan *diversity of structure* dalam sistem politik (Hoessein, 2000).

Merujuk pada berbagai penjelasan yang dipaparkan di atas, dapat disederhanakan bahwa keeratatan hubungan desentralisasi dan otonomi daerah melahirkan hubungan di mana otonomi daerah hanya dapat dilakukan dalam

pengelolaan administratif yang terdesentralisasi, dan di sisi lain, desentralisasi memiliki efek otonomi (Zaharia, 2011). Sederhananya desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua sisi yang saling melengkapi satu dengan yang lainnya, di mana sisi otonomi daerah sangat ditentukan oleh seberapa besar wewenang yang didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat ke Daerah. Hal ini kemudian menjadi dasar argumen para pemerhati maupun para analis studi Pemerintahan Daerah yang seringkali menggunakan istilah desentralisasi dan otonomi daerah secara bersamaan, *interchange* (Hidayat, 2004:29). Dengan demikian jelaslah bahwa penggunaan istilah keduanya secara sendiri ataupun bersamaan sesungguhnya dalam bingkai pembahasan peralihan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari yang terpusat menjadi menyebar, sehingga tidak harus dibedakan secara terpisah. Adapun hubungan makna yang terkandung antara desentralisasi maupun otonomi daerah, pada prinsipnya merupakan kesatuan kebijakan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan di mana sebagai instrumen terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib, maju dan sejahtera. Konkretnya setiap orang bisa hidup tenang, nyaman, wajar oleh karena memperoleh kemudahan dalam segala hal di bidang pelayanan masyarakat.

## 1. Tujuan dan Manfaat Desentralisasi

### a. Tujuan Desentralisasi

Kompleksitas makna serta konsep desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana dipaparkan di awal, yang kemudian mengantarkan kepada diskusi mengenai hal yang hendak dicapai dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tersebut. Gagasan ini melekat dengan tujuan yang akan dicapai melalui desentralisasi. Sebagaimana terefleksi dari pemahaman James. W. Fester (1965) dan A.F.Leemans (1970) yang dikutip oleh Sarundajang (2002) bahwa tujuan yang akan dicapai dari desentralisasi antara lain nilai-nilai dari komunitas politik yang berupa kesatuan bangsa (*nation unity*), pemerintahan demokrasi (*democratic government*), kemandirian sebagai penjelmaan dari otonomi, efisiensi administrasi dan pembangunan sosial ekonomi. Namun demikian tujuan-tujuan tersebut bukanlah nilai yang sama dipilih di berbagai negara tetapi setiap negara memiliki skala prioritas tujuan sesuai dengan kondisi pemberlakuan atau pilihan desentralisasi tersebut.

Sejalan dengan pikiran tersebut, Smoke kemudian mengerucutkan pada dua hal, bahwa banyak tujuan yang dikemukakan seiring dengan perkembangan makna dan konsep tetapi akhirnya secara umum diberbagai negara sering dikaitkan dengan pembangunan ekonomi dan pengentasan kemiskinan atau peningkatan kesejahteraan masyarakat (Smoke, 2003:7-16). Secara ringkas Smoke mengemukakan tujuan desentralisasi yang umum yaitu : 1) Sebagai peningkatan efisiensi pelayanan publik; 2) Peningkatan tata kelola pemerintahan yang berkaitan dengan interaksi masyarakat dengan pemerintah daerah sehingga mengarah pada keputusan yang sesuai; 3) peningkatan kesetaraan dalam konteks distribusi sumber daya antar daerah; 4) Peningkatan pembangunan dan pengurangan kemiskinan. Tujuan-tujuan tersebut dijelaskan sebagai berikut.



*Pertama*, Peningkatan efisiensi; dengan desentralisasi pemerintah daerah dapat lebih dekat dengan masyarakat, memiliki akses yang baik ke informasi lokal dan memahami konteks lokal dengan baik. Dengan demikian, mereka dapat mengidentifikasi dengan lebih baik kebutuhan dan tingkat layanan yang dibutuhkan konstituen, sehingga meningkatkan efisiensi alokasi.

*Kedua*, Tata pemerintahan yang lebih baik; bahwa interaksi masyarakat dengan pemerintah daerah terpilih mengarah pada keputusan yang lebih konsisten dengan keinginan masyarakat daripada yang dibuat sepihak oleh pemerintah pusat. Masyarakat merasa lebih terhubung dengan pemerintah daerah. Dengan demikian masyarakat dapat terlibat dalam penyelenggaraan urusan publik, melalui pemberdayaan, kemudian adanya pengawasan.

*Ketiga*, Peningkatan kesetaraan; dengan desentralisasi pemerintah daerah dapat mendistribusikan sumber daya publik secara lebih adil dan mampu menargetkan penurunan kemiskinan dalam wilayah hukum mereka sendiri. Dengan demikian, keterbatasan sumber daya internal lokal, dapat terpenuhi melalui redistribusi dari yang lebih kaya ke daerah yang lebih miskin melalui tanggung jawab pemerintah pusat.

*Keempat*, Peningkatan pembangunan dan pengurangan kemiskinan; Pemerintah daerah diharapkan berkontribusi dalam pembangunan ekonomi lokal dalam beberapa cara antara lain: 1) Memberikan layanan yang berfungsi sebagai *input* produksi dan distribusi untuk perusahaan dan pengusaha lokal. 2) Dapat berkontribusi pada lingkungan hukum dan kelembagaan yang kondusif untuk pembangunan. 3) Dapat membantu mengoordinasikan aktor-aktor publik, swasta dan komunitas lokal utama dalam menciptakan kemitraan yang mendorong pembangunan. Dengan demikian, pembangunan ekonomi lokal diperlukan untuk pengentasan kemiskinan yang berkelanjutan.

Di sisi lain desentralisasi bertujuan sebagai instrumen dalam rangka mencapai stabilitas, demokrasi, dan pembangunan ekonomi (USAID, 2009). Bahwa hadirnya desentralisasi dapat meningkatkan stabilitas berkaitan dengan upaya mengurangi konflik. Sementara itu, ketika tujuannya berkenaan memperluas jangkauan dan kualitas ruang di mana warga negara dapat berpartisipasi dan meminta pertanggungjawaban pemerintah, maka desentralisasi dapat meningkatkan demokrasi. Kemudian dalam rangka meningkatkan kualitas keputusan mengenai bagaimana sumber daya publik digunakan, maka desentralisasi dapat mendorong pembangunan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (USAID, 2009).

Dalam pemahaman lain, Sady dalam Widodo (2001), mengemukakan beberapa tujuan desentralisasi yaitu:

1. Mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah-masalah kecil pada tingkat lokal. Demikian pula memberikan peluang untuk koordinasi pelaksanaan pada tingkat lokal.
2. Meningkatkan pengertian rakyat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi. Demikian pula pada tingkat lokal, dapat merasakan keuntungan dari pada kontribusi kegiatan mereka itu.

3. Penyusunan program-program untuk perbaikan sosial ekonomi pada tingkat lokal sehingga dapat lebih realistis.
4. Melatih rakyat untuk bisa mengatur urusannya sendiri (*self-government*).
5. Pembinaan kesatuan nasional (hal. 45).

Beragam tujuan yang dikemukakan para ahli kemudian oleh Hidayat (2005) dirangkum dalam dua perspektif yaitu tujuan dari perspektif politik dan perspektif administrasi. Dari perspektif politik tujuan desentralisasi adalah meningkatkan keterampilan dan kemampuan politik para penyelenggara pemerintah dan masyarakat, serta mempertahankan integrasi nasional. Sedangkan tujuan desentralisasi dari perspektif administrasi diarahkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi pemerintahan dan pembangunan ekonomi lokal.

Berkenaan dengan tujuan desentralisasi dari perspektif politik, secara rinci Smith (1985) membedakan dari dua sisi yaitu kepentingan nasional dan kepentingan pemerintah daerah. Pemahaman Smith secara ringkas dapat diuraikan masing-masing sebagai berikut.

1. Dari sisi kepentingan pemerintah pusat, desentralisasi memiliki tiga tujuan utama yaitu, *Pertama*, sebagai pendidikan politik, dimana desentralisasi sebagai media belajar masyarakat dalam menggali berbagai persoalan yang dihadapi seperti sosial, ekonomi, dan politik; Kedua, untuk latihan kepemimpinan. Maksudnya, pemerintah daerah merupakan wadah paling tepat untuk *training* bagi para politisi dan birokrat sebelum menduduki berbagai posisi penting di tingkat nasional. Ketiga, *to create political stability* (untuk menciptakan stabilitas politik); dengan desentralisasi akan terwujud kehidupan sosial yang harmonis dan kehidupan politik yang stabil.
2. Dari sisi kepentingan pemerintah daerah, desentralisasi bertujuan yaitu, pertama, mewujudkan *political equality*. Bahwa desentralisasi akan membuka peluang masyarakat ikut terlibat dalam berbagai aktivitas sosial politik di tingkat daerah. Kedua, *local accountability*. Dengan desentralisasi diharapkan tercipta peningkatan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak komunitasnya, meliputi hak ikutserta dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan di daerah, serta hak untuk mengontrol pelaksanaan pemerintahan daerah. Ketiga, *local responsiveness*. Bahwa pemerintah daerah dianggap lebih mengetahui berbagai masalah yang dihadapi komunitasnya, sehingga desentralisasi akan menjadi jalan terbaik mengatasi masalah dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi di daerah (hal. 23-24).

Sementara itu tujuan desentralisasi dari perspektif administrasi dapat dilihat dari pandangan Rondinelli maupun Ruland. Menurut Rondinelli, tujuan kebijakan desentralisasi adalah untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan barang publik dan jasa publik, serta meningkatkan nilai guna dan hasil guna dari pembangunan ekonomi di daerah (Rondinelli & Cheema, 1983). Sedangkan tujuan utama desentralisasi dalam pandangan Ruland (1993) lebih melihat pada aspek partisipasi masyarakat dalam pembangunan ekonomi (hal.3).

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa berbagai perspektif tujuan desentralisasi yang dikemukakan pada prinsipnya mengakomodasi kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan pemerintah daerah dalam rangka mencapai tujuan

utama berbangsa dan bernegara, melalui pelayanan publik yang lebih baik, lebih demokratis serta mempererat kesatuan nasional menuju pada pencapaian kesejahteraan masyarakat. Untuk itu implementasi desentralisasi hendaknya menuju pada pencapaian tujuan utama yaitu kesejahteraan masyarakat di daerah.

*b. Manfaat Desentralisasi*

Berkenaan dengan manfaat penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, hal yang disorot adalah dampak positif dan nilai utama dari desentralisasi tersebut. Bahwa kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sejatinya memberikan dampak bagi semua pihak baik dari sisi kalangan pemerintahan nasional maupun bagi daerah. Untuk itu dampak positif dari desentralisasi tersebut merupakan nilai utama yang hendak diwujudkan. Adapun nilai utama dimaksud yaitu meningkatkan efisiensi dalam pemberian layanan, meningkatkan nilai demokrasi di tingkat lokal, termasuk adanya kecenderungan global pada pilihan desentralisasi.

Catatan pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa desentralisasi sangat berdampak positif terhadap pembangunan yang dilakukan. Hasil penelusuran terhadap beberapa literatur menunjukkan kontribusi desentralisasi yang sangat signifikan di berbagai sektor. Seperti halnya dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi (Arikan, 2004), pengurangan kemiskinan (Einar, 2008), peningkatan kualitas pelayanan (World Bank, 2001), memperkuat akuntabilitas, resolusi konflik (Sasaoka, 2007), ataupun pemberdayaan masyarakat (Brinkerhoff & Azfar, 2006). Hal ini menunjukkan kebijakan desentralisasi memberikan banyak manfaat bagi pemerintah dan masyarakat.

Adapun manfaat desentralisasi ini seringkali dikaitkan dengan politik dan ekonomi. Manfaat desentralisasi dari aspek politik dalam beberapa literatur ditegaskan bahwa memungkinkan pertanggungjawaban lebih besar (Smith, 1985: 4-5) karena unit tingkat lokal lebih mudah diakses, dipantau dan ditekan oleh agen dan kelompok masyarakat. Hal ini berpotensi menimbulkan pertanggungjawaban para pengambil keputusan lebih langsung (Wolman, 1990:32). Selanjutnya desentralisasi dapat menyebabkan penyebaran kekuatan politik dan membantu menciptakan ruang partisipasi masyarakat di mana organisasi masyarakat sipil dapat berkembang, sehingga memungkinkan individu mengembangkan keterampilan dan praktik demokrasi (Rosenbaum,1998). Hadirnya desentralisasi juga dapat memberikan landasan pelatihan bagi demokrasi dan memperkuat kehidupan kewarganegaraan (Smith,1985; Wolman, 1990:34) dengan meningkatkan partisipasi dalam pengambilan keputusan di daerah (Bergh,2004: 781).

Searah dengan pemahaman di atas Hadiz menegaskan bahwa desentralisasi dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas serta praktek tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan desentralisasi masyarakat daerah akan terpenuhi kebutuhan dasarnya secara merata sehubungan adanya pemberian otonomi. Kemudian penguasa lokal dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya secara langsung

dengan mudah diawasi oleh masyarakat lokal. Selain itu, akan memunculkan inovasi lokal dan kreativitas masyarakat seiring dengan berkurangnya pengendalian pusat di berbagai aspek kehidupan sosial masyarakat (Hadiz, 2003).

Dari perspektif ekonomi, manfaat desentralisasi lebih kepada meningkatkan efisiensi penyediaan layanan lokal, lebih responsif terhadap kondisi lokal dan lebih tepat memanfaatkan informasi yang sulit di kirim ke pusat (Bardhan, 2004: 180; Wolman, 1990: 32; Mintzberg, 1983:96-97).

Dalam perspektif modern, desentralisasi pelayanan publik berpotensi menyelesaikan in-efisiensi yang dihasilkan. Selain itu, desentralisasi dapat membuka peluang keterlibatan masyarakat dalam mengartikulasikan kebutuhan dan hak termasuk ikut serta membuat dan menerapkan keputusan di wilayah mereka (Devine, 1988: 139). Oleh karena itu hadirnya desentralisasi mampu menyesuaikan kebijakan dengan kebutuhan lokal dan merangsang partisipasi dan akuntabilitas dengan mengurangi jarak antara pemerintah dan konstituen (Pose & Gill, 2005; Balaguer-Coll, *et al.*, 2010). Hal ini memungkinkan terjadinya kecocokan layanan publik dengan permintaan lokal. Dengan demikian manfaat desentralisasi dalam perspektif ini adalah merupakan sarana institusional yang paling bernilai untuk menciptakan pertanggungjawaban politik (Weingast, 2009).

Dalam perspektif yang lebih luas, desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas untuk menangani persoalan-persoalan lokalitas daerah tertentu. Dengan sistem desentralisasi, pembuat kebijakan lokal lebih mempertimbangkan perbedaan geografis secara lebih efektif daripada pendekatan yang ditentukan secara terpusat. Beberapa riset telah menetapkan pentingnya pertimbangan geografis sebagai basis signifikan dalam mempengaruhi kebijakan publik dan hasil pelayanan (*Department for Communities and Local Government*, 2011). Desentralisasi pelayanan publik memberikan respon yang besar terhadap permasalahan geografis, dimana pendekatan yang dilakukan menyesuaikan dengan kebijakan pengelolaan layanan dari sisi wilayah. Sejalan dengan argumen ini, dalam konsep *New Public Management* menekankan pentingnya desentralisasi dalam menghubungkan produsen dan pengguna jasa, meningkatkan daya tanggap terhadap layanan untuk memenuhi pilihan yang berbeda dan meningkat harapan pengguna serta meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya (Tomaney, *et al.*, 2009).

Kehadiran desentralisasi juga dipandang sebagai bagian dari upaya mendorong kreativitas dan inovasi. Bahwa desentralisasi dapat meningkatkan otonomi dan memberdayakan aktor regional dan lokal untuk menangani masalah kebijakan regional dan lokal. Tentunya didukung dengan adanya tanggung jawab, sumber daya dan wewenang pengambilan keputusan. Lahirnya kebijakan lokal yang lebih baik berpotensi menghadirkan inovasi dalam pemberian layanan publik melalui kompetisi interteritorial sebagai solusi atas persoalan di berbagai wilayah (Pose & Gill, 2005). Melalui kompetisi, pada gilirannya, memberi insentif kepada pemerintah daerah untuk mendorong kemakmuran ekonomi lokal dan untuk mempromosikan pengembangan pasar lokal (Weingast, 2009). Dengan desentralisasi memberi insentif kepada

pemerintah daerah untuk memproduksi barang dan jasa publik secara lebih efisien dengan memanfaatkan sumber daya, pengetahuan dan kapasitas daerah dalam kegiatan ekonomi (Pose & Tijmstra 2009:204). Dalam sistem desentralisasi, daerah yang kurang berkembang secara ekonomi, misalnya, mungkin menawarkan kondisi investasi yang lebih menarik, seperti pasar tenaga kerja yang lebih fleksibel atau tarif pajak yang lebih rendah (Lessmann, 2009).

Manfaat lainnya dari desentralisasi adalah berkaitan dengan koordinasi yang lebih baik antara agen regional dan/atau lokal. Penyediaan layanan publik dan barang yang terdesentralisasi dapat memfasilitasi dan mendorong hubungan dan dialog yang lebih dekat sehingga membantu koordinasi dan integrasi antara beberapa agen regional dan/atau lokal yang melibatkan administrasi serta penyampaian layanan publik. Seiring dengan efisiensi pelayanan melalui koordinasi dengan unit yang lebih luas dalam pendekatan terpadu terhadap masalah lintas sektoral, desentralisasi dapat memberikan cara praktis untuk mewujudkannya. Desentralisasi dapat memperbaiki koordinasi pemerintah pusat dengan daerah ketika barang dan layanan publik lokal, seperti pendidikan, kesehatan dan keamanan publik atau infrastruktur publik yang disediakan oleh daerah terdapat tumpang tindih (Epple & Nechyba, 2004).

Melengkapi hal tersebut, Rondinelli & Cheema (1983), mengidentifikasi secara gamblang “keuntungan spesifik yang dapat diperoleh dari kebijakan desentralisasi”, yakni :

1. Menjadi sarana mengatasi keterbatasan perencanaan nasional terpusat.
2. Memotong sejumlah rantai birokrasi dan prosedur yang sangat terstruktur.
3. Meningkatkan pengetahuan dan kepekaan para pejabat terhadap masalah dan kebutuhan daerah.
4. Memungkinkan “penetrasi” kebijakan politik nasional yang lebih baik ke daerah-daerah yang jauh dari ibukota nasional.
5. Memungkinkan perwakilan yang lebih besar (dalam berbagai kelompok politik, agama, etnis, dan suku) dalam pengambilan keputusan pembangunan yang menghasilkan kesetaraan dalam alokasi sumber daya.
6. Memperluas kapasitas lembaga pemerintah daerah dan swasta untuk mengambil alih fungsi yang biasanya tidak dilakukan dengan baik oleh kementerian pusat.
7. Meningkatkan efisiensi pemerintah pusat.
8. Menyediakan struktur yang mampu mengkoordinasikan secara efektif berbagai kegiatan kementerian dan lembaga pemerintah pusat.
9. Melembagakan partisipasi warga dalam perencanaan dan pengelolaan pembangunan.
10. Mengimbangi pengaruh atau kontrol atas kegiatan pembangunan oleh elite lokal yang berakar.
11. Menciptakan proses administrasi yang lebih fleksibel, inovatif, dan kreatif.
12. Memungkinkan pemimpin lokal untuk menemukan layanan dan fasilitas secara lebih efektif di dalam masyarakat.
13. Meningkatkan stabilitas politik dan persatuan nasional melalui partisipasi kelompok secara langsung dalam pembuatan keputusan pembangunan.
14. Meningkatkan jumlah barang dan jasa publik dan efisiensi yang diberikan dengan biaya lebih rendah.

Deskripsi manfaat desentralisasi di atas, menegaskan desentralisasi menguatkan pertanggungjawaban politik yang lebih baik dari pembuat kebijakan dan birokrat lokal. Dengan desentralisasi membuka ruang bagi daerah dalam memanfaatkan potensi dan kearifan serta pengetahuan mereka dalam mengelola sumber daya lokal. Maksudnya agar dapat menyelesaikan masalah lokal melalui inovasi (baik proses dan produk) yang memiliki efek peningkatan efisiensi yang cukup besar. Oleh karena itu, penelitian ini mau menyatakan bahwa nilai guna yang lebih besar dari desentralisasi sesungguhnya pada keseimbangan antara banyak faktor yang mendukung implementasinya. Apabila dilaksanakan dengan memperhatikan beragam aspek baik dari sisi kepentingan pemerintah pusat maupun kepentingan dan kebutuhan daerah maka desentralisasi akan menjadi solusi bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah.

Dari buku Smith tahun 1985 yang berjudul “*Decentralization – The Territorial Dimension of The State*,” diperoleh hal-hal penting sebagai berikut: 1) tuntutan desentralisasi bersifat universal; 2) desentralisasi dikaitkan dengan tujuan-tujuan ekonomi, serta sosial dan politik yang luas. Secara ekonomis, desentralisasi bertujuan untuk meningkatkan efisiensi pelayanan publik, sedangkan secara politis diharapkan dapat memperkuat akuntabilitas, ketrampilan politis dan integrasi nasional; 3) desentralisasi membawa pemerintahan lebih dekat kepada masyarakat; 4) desentralisasi mempromosikan kebebasan, kesamaan dan kesejahteraan; 5) desentralisasi menyediakan tempat pelatihan untuk partisipasi pada kepemimpinan politik warganegara, baik lokal maupun nasional; 6) desentralisasi memberi peranan untuk menjaga nilai-nilai dasar kemanusiaan.

## 2. Kekuatan dan Kelemahan Desentralisasi

Setiap konsep selalu memiliki kekuatan maupun kelemahan masing-masing, demikian pula dengan konsep desentralisasi. Adapun kekuatan dan kelemahan konsep tersebut yaitu sebagai berikut:

### a. Kekuatan Desentralisasi

Sebuah konsep berpikir tidak akan pernah sempurna, selalu ada kekuatan dan kelemahannya. Demikian pula dengan konsep desentralisasi. Kekuatan konsep desentralisasi antara lain sebagai berikut: 1) Dengan luasnya kewenangan bagi daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, daerah otonom dapat lebih leluasa untuk meraih kemajuan dalam berbagai bidang kehidupan bagi masyarakat daerahnya; 2) Dengan adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah otonom yang relatif lebih adil dan proporsional, daerah otonom memiliki sumber dana yang relatif memadai untuk membuat masyarakat sejahtera dan bahagia sepanjang dikelola dengan amanah. Masalahnya lebih terletak pada cara untuk mengalokasikan dana yang ada (manajemen pengeluaran) yang seringkali tidak hati-hati dan tepat sasaran. Selama ini pemerintah daerah lebih banyak menaruh perhatian pada manajemen penerimaan saja; 3) Munculnya pusat-pusat pertumbuhan baru di luar ibukota negara yang memungkinkan terlaksananya keadilan sosial bagi seluruh

rakyat, sepanjang pemerintah daerahnya bukan sekedar kepanjangan tangan dari pejabat pusat yang korup; 4) Muncul kebanggaan kedaerahan, sepanjang tidak muncul sikap kedaerahan yang sempit, yang justru akan kontra produktif bagi kemajuan daerah; 5) Terpenuhinya sebagian kebutuhan dasar masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, penciptaan lapangan pekerjaan, fasilitas umum dlsb, sehingga pembangunan lebih merata; 6) Terbangunnya secara bertahap sumberdaya manusia daerah otonom yang berkualitas, sehingga memungkinkan terjadinya sirkulasi elit yang lebih merata dan menyebar. Tokoh-tokoh daerah otonom memiliki peluang untuk masuk ke dalam jajaran elit nasional.

Dari sudut pandang yang berbeda, konsep desentralisasi memiliki kelebihan dibanding konsep sentralisasi antara lain: 1) Memberikan kontribusi positif bagi perkembangan demokrasi nasional karena pemerintahan daerah mampu menjadi sarana pendidikan politik masyarakat, serta memberikan pelatihan bagi kepemimpinan politik, sehingga mendorong terciptanya kestabilan politik; 2) Memberikan manfaat bagi masyarakat setempat, antara lain adanya kesetaraan politik (*political equality*), akuntabilitas, dan responsivitas.

#### b. Kelemahan Desentralisasi

Berdasarkan penjelasan sebelumnya diperoleh pemahaman bahwa desentralisasi memiliki banyak kekuatan, tetapi juga ada kelemahannya. Salah satunya adalah pendapat Smith, yang mengkritik desentralisasi sebagai berikut : 1) desentralisasi bersifat *parochial* dan separatis; 2) desentralisasi dapat mengancam kesatuan dari kehendak umum (*general will*); 3) memperkuat kepentingan sempit dan tersekat-sekat (*sectional*); 4) “anti-egalitarian” melalui dukungannya pada keanekaragaman regional; 5) Institusi lokal akan mudah dimanipulasi oleh kelompok yang dominan; 6) menimbulkan ketidakefisienan dan ketidak-ekonomisan; 7) menurunnya kualitas administratif manakala pejabat daerah tidak berkualitas.

Melengkapi pandangan Smith, ada beberapa kelemahan lain dari konsep desentralisasi yakni: 1) Terjadi pengurasan sumber daya alam dan sumber potensi masyarakat untuk mengejar pertumbuhan dan kemajuan, apabila rejim daerah yang sedang berkuasa tidak berpikir dan bertindak pro-pelestarian lingkungan; 2) Meningkatnya konflik kepentingan antar daerah, terutama daerah yang berdekatan berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam maupun sumber daya budaya, sehingga seringkali memerlukan campur tangan dari pemerintahan nasional; 3) Pembangunan yang dijalankan seringkali berorientasi kepentingan jangka pendek dan berskala lokal untuk memuaskan konstituen setempat, sehingga mengabaikan kaitan dengan pembangunan antar daerah dan pembangunan nasional; 4) Munculnya dominasi pertimbangan politik, manakala elit pemerintahan daerah dipilih secara langsung oleh konstituen; 5) Timbulnya kesenjangan antar daerah dan antar masyarakat, terutama antara daerah yang kaya sumber daya alam serta masyarakatnya yang lebih terdidik. Peran pemerintah nasional diperlukan untuk mengatasi kesenjangan antar daerah melalui perannya sebagai pengelola keseimbangan anggaran negara (*budget optimizer*); 6) Terjadinya kerusakan lingkungan yang berdampak pada



timbulnya bencana alam dan munculnya varian penyakit baru; 7) Hilangnya berbagai flora dan fauna daerah yang khas akibat pengelolaan alam yang tidak ramah lingkungan, padahal potensinya dapat menjadi sumberdaya alam terbarukan; 8) Terjadi erosi wawasan kebangsaan, karena munculnya sikap kedaerahan yang berlebihan seperti isu putra daerah dan sejenisnya; 9) Munculnya penyakit moral yang baru yakni pemborosan penggunaan dana publik, apabila tidak ada pengendalian yang ketat dalam penggunaan anggaran daerah. Gaya elit nasional yang borjuis akan diikuti oleh elit-elit daerah.

Dari sudut pandang yang berbeda, terutama dari pandangan aliran Marxist, desentralisasi memiliki kekurangan antara lain : 1) Pembagian wilayah dalam konteks desentralisasi hanya akan menciptakan kondisi terjadinya akumulasi modal sehingga memunculkan kembali kaum kapitalis; 2) Mempengaruhi konsumsi kolektif, sehingga dapat dipolitisasi; 3) lembaga-lembaga demokrasi akan dikuasai oleh para pemilik modal sehingga mendorong terciptanya *plutocracy* (pemerintahan oleh kaum kaya); 4) pemerintah daerah hanya menjadi kepanjangan tangan aparat pemerintah pusat untuk menjaga kepentingan monopoli kapital, terlebih lagi jika partai politiknya dikelola secara sentralistik dan oligarkhis.

Di antara kekuatan dan kelemahan konsep desentralisasi, maka pilihan kebijakan untuk memilih model pemerintahan (yang sentralistik versus desentralistik), maupun isi desentralisasi (yang luas versus terbatas), akan sangat tergantung pada rambu-rambu yang diatur dalam konstitusi sebuah negara serta keputusan elit politik yang sedang berkuasa.

#### PENDALAMAN MATERI

1. Untuk memudahkan mahasiswa memahami konsep dan teori desentralisasi, bersama ini dilampirkan tautan video berjudul: “*Indonesia Update 2013: Local level perspectives*” melalui link sebagai berikut.  
[https://www.youtube.com/watch?v=EVAQDdjP\\_q8](https://www.youtube.com/watch?v=EVAQDdjP_q8)
2. Untuk memperkuat konsep dan teori desentralisasi, dapat diunduh materi tentang desentralisasi sebagai berikut: “*Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*” Dennis A. Rondinelli, First Published June 1, 1981 Research Article  
<https://doi.org/10.1177/002085238004700205>
3. Referensi utama untuk memperdalam uraian Modul 1 Kegiatan Belajar 1 antara lain:
  - a. Administration & Society, 2012. ***Decentralization: New Modes of Governance and Administrative Responsibility.***
  - b. Clark, G. L. 1984. ***A Theory of Local Autonomy.*** *Annals of the Association of American Geographers* 74 (2):195-208.
  - c. Rondinelli, D.A, and Cheema, S; 1983. ***Implementing Decentralization Policies: An Introduction in Decentralization and Development.*** Sage Publication.
  - d. Smith, B. C., 1985. ***Decentralization: The Territorial Dimension of the State;*** George Allen and Unwin Publishers Ltd





## Latihan

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

---

Dari berbagai definisi desentralisasi yang dikemukakan oleh para ahli dari sudut pandangnya masing-masing. Perjalanan panjang praktek sistem pemerintahan Indonesia desentralisasi selalu dipadupadankan dengan otonomi daerah yang memiliki arti penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien. Konsep desentralisasi akan berkembang terus mengikuti dinamika sosial masyarakat, sehingga dapat dikatakan desentralisasi bukan sebuah konsep yang final. Lakukan analisis terhadap benang merah yang mengandung substansi dari konsep dan praktek desentralisasi di Indonesia!

---

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

Untuk mengetahui pengetahuan dan pemahaman Anda tentang Konsep Umum Desentralisasi, jawablah Latihan 1 dengan mengacu pada aspek yang dikait dengan kelemahan dan kelebihan desentralisasi. Lakukan analisis dan kemudian melakukan sintesis terhadap berbagai konsep yang telah dipelajari. Apabila Anda belum puas, dapat kembali membaca materi yang tersaji pada Kegiatan Belajar 1 Modul 1. Selamat melakukan analisis dan sintesis.



## Rangkuman

Desentralisasi dan otonomi daerah memiliki arti penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien. Keduanya merupakan alternatif pilihan terhadap kegagalan praktik pemerintahan sentralistis. Pilihan sistem ini kemudian melahirkan intensitas pembicaraan tentang dinamika pemerintahan daerah secara lebih komprehensif dan mendalam akan eksistensinya dalam suatu negara.

Desentralisasi dan otonomi daerah seringkali dipadupadankan dalam konteks pembicaraan mengenai peralihan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari yang terpusat menjadi menyebar. Desentralisasi lebih dekat dengan aspek administratif sementara otonomi daerah lebih dekat dengan aspek politik.

Keduanya sebagai instrumen yang memiliki tujuan dan manfaat bagi suatu negara. Adapun tujuan dan manfaat yang dikembangkan tersebut tidaklah baku antara satu negara dengan negara yang lainnya. Seringkali berdasarkan pada skala prioritas atau kebutuhan penerapan sistem ini pada negara tersebut. Namun kesemuanya mengerucut pada pengentasan kemiskinan atau peningkatan kesejahteraan masyarakat. Tujuan desentralisasi yang umum dikembangkan adalah mengakomodasi kepentingan

pemerintah pusat dan kepentingan pemerintah daerah dalam rangka mencapai tujuan utama berbangsa dan bernegara, melalui pelayanan publik yang lebih baik, lebih demokratis serta mempererat kesatuan nasional menuju pada pencapaian kesejahteraan masyarakat.

Sementara itu manfaat desentralisasi ini seringkali dikaitkan dengan berbagai manfaat politik dan ekonomi. Manfaat desentralisasi dari aspek politik dalam beberapa literatur ditegaskan bahwa memungkinkan pertanggungjawaban lebih besar karena unit tingkat lokal lebih mudah diakses, dipantau dan ditekan oleh agen dan kelompok masyarakat. Hal ini berpotensi menimbulkan pertanggungjawaban para pengambil keputusan lebih langsung. Dari perspektif ekonomi, manfaat desentralisasi lebih kepada meningkatkan efisiensi penyediaan layanan lokal, lebih responsif terhadap kondisi lokal dan lebih tepat memanfaatkan informasi yang sulit di kirim ke pusat

Dari beragam konsep yang dikemukakan para ahli menunjukkan desentralisasi dan otonomi daerah selalu berkembang terus mengikuti dinamika sosial masyarakat. Sehingga dapat dikatakan bukanlah sebagai sebuah konsep yang final.



### Tes Formatif 1

- 1) Desentralisasi sebagai sebuah konsep maupun sistem bukanlah “*panacea*” atau obat untuk semua penyakit pemerintahan. Kemukakan dan lakukan analisis kekuatan serta kelemahan sistem desentralisasi dibandingkan dengan sistem sentralisasi.
- 2) Lakukan inventarisasi sebanyak mungkin manfaat desentralisasi, di luar manfaat yang sudah dikemukakan oleh para ahli, agar Anda terbiasa berpandangan “*thinking out of the box*”.

---

**Keywords:** *sentralisasi; tujuan dan manfaat desentralisasi*

---

Cocokkanlah jawaban Anda dengan aspek jawaban pada Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini

# Model Desentralisasi Eropa Kontinental dan *Anglo Saxon* (*Model of Decentralization from Europe-Continental and Anglo-Saxon*)

Kegiatan Belajar

2

Dalam dunia akademis maupun praktis, terdapat aliran atau mazhab mengenai desentralisasi. Hal ini merupakan wujud dari kebebasan berpikir dan berpendapat, kuncinya pada argumentasi yang diberikan. Sebagai contoh, IULA (*International Union of Local Authorities*) sebagaimana dikutip oleh Tapales (2013:10) membagi sistem pemerintahan daerah berdasarkan geografi dan kebudayaan (termasuk bahasa, agama dan kepercayaan, filsafat dan tradisi pemerintahan, dan kedekatannya dengan sejarah). Pembagiannya yaitu sebagai berikut.

1. Anglo-Saxon group (United Kingdom, Australia, Union of South Africa, Canada, and the United States).
2. The Central and Northwest Europe group (Germany, Austria, Switzerland, The Netherlands, Belgium, and Luxembourg).
3. The East Europe group (Soviet Union, Poland, Bulgaria, and Yugoslavia).
4. The South Europe group (France, Italy, Greece, Spain, and Portugal).
5. The West Asia and North Africa group (all Islamic countries, mostly Arab or Arab-influenced).
6. The South Asia and East Africa group (India, Sri Lanka, Malaysia, Burma, Sudan and Ethiopia).
7. The East Asia group (Thailand, Philippines and Japan).

Menurut pengelompokan di atas, Indonesia seharusnya masuk kelompok ketujuh yakni *The East Asia group*, tetapi dalam kenyataannya lebih dekat ke aliran *the Central and Northwest Europe group*. Hal ini terjadi karena Indonesia pernah dijajah oleh Belanda selama 300 tahun. Pengaruh aliran tersebut dapat diikuti sejak hadirnya *decentralizatie wet 1903*, kemudian kebijakan pada awal kemerdekaan sampai dengan masa Orde Baru. Konsep Belanda dalam klasifikasi Alderfer (1964) masuk ke dalam tipe Perancis dengan pola hierarkhis, sentralistik, dengan ciri dominasi eksekutif dan subordinasi legislatif. Bukti konkretnya terlihat pada konstruksi UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU sebelumnya. Dalam kategori yang lebih besar, aliran ini masuk ke dalam kelompok aliran Eropa Kontinental. Meskipun sebelumnya pernah juga menggunakan sistem dominasi legislatif karena pengaruh sistem pemerintahan di tingkat nasional yang pada waktu itu menggunakan sistem parlementer.

Pada masa reformasi, yang memegang peran dominan dalam pembuatan kebijakan publik kebanyakan lulusan dari negara-negara anggota *Anglo-Saxon* (Amerika Serikat, Inggris, Australia). Jejak pemikirannya kemudian dapat diikuti dengan cermat dalam definisi maupun implementasi desentralisasi di Indonesia. Menurut tipologi yang dibuat Alderfer (1964), aliran *Anglo-Saxon* masuk ke dalam model Inggris dengan pola sangat desentralistik dengan ciri dominasi legislatif. Hal ini dapat dilihat secara nyata pada konstruksi UU Nomor 22 Tahun 1999, yang bersifat sangat desentralistik dengan memberi peran besar pada DPRD sebagai badan legislatif lokal.

Dalam perjalanan waktu, terjadi tarik menarik antara aliran Eropa Kontinental dengan aliran *Anglo-Saxon* yang kemudian mendorong terjadi kompromi politik antara para penyelenggara negara. Bentuknya adalah dipakainya model eklektik dengan memadukan antara tipologi Perancis dengan tipologi Inggris. Hal tersebut dapat terlihat dalam konstruksi UU Nomor 32 Tahun 2004 maupun UU Nomor 23 Tahun 2014, dengan ciri ada peran yang seimbang antara eksekutif dengan legislatif sesuai prinsip *check and balances*. DPRD tidak dapat menjatuhkan kepala daerah, dan sebaliknya kepala daerah tidak dapat membubarkan DPRD. DPRD menjalankan fungsi mengatur, sedangkan kepala daerah lebih banyak menjalankan fungsi mengurus.

Diskusi berkenaan dengan model desentralisasi Eropa Kontinental dan *Anglo Saxon* merupakan kelanjutan pembicaraan fokus pada pemaknaan, yang mengerucut pada implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada setiap negara. Hal ini berhubungan erat dengan paradigma yang dianut dalam sistem pemerintahan suatu negara, karena terdapat perbedaan konsep di negara kesatuan dan di negara federal (Arthanaya, 2011). Di negara kesatuan, pemerintah pusat berdaulat penuh menyerahkan kekuasaan-kekuasaan yang dipilih pada satuan-satuan subnasionalnya. Sebaliknya pada negara federal, negara bagian (atau satuan subnasional lainnya) berbagi kedaulatan dengan pemerintah pusat, dengan konsekuensi negara bagian memiliki fungsi kewujudan dan fungsi kekuasaan yang tidak dapat diubah secara sepihak oleh pemerintah pusat. Perbedaan sistem pembagian kekuasaan ini kemudian menjelaskan konsep otonomi daerah pada negara kesatuan dan pada negara federal.

Berkenaan dengan konsep otonomi dalam negara federal, Karim (2003:73) menjelaskan otonomi daerah bermakna sebagai independensi kewenangan daerah dari segala intervensi pemerintah nasional. Daerah atau pemerintahan lokal merupakan unit politik, memiliki kedaulatan mandiri yang menjadi pembentuk federalisme. Bahwa wilayah tersebut telah merdeka dan diakui keabsahannya sebelum terbentuknya



Mengenai pertarungan aliran pemikiran antara Eropa Kontinental versus *Anglo-Saxon* silakan baca lebih lanjut buku Wasistiono, Sadu dan Poliando, Petrus. 2017. ***Perkembangan Politik Desentralisasi di Indonesia***; Edisi Revisi yang Diperluas. Jatinangor: Penerbit IPDN Press.

federasi. Konsep otonomi dalam federalisme tidak mengenal hierarkis karena tidak ada ikatan satu dengan lainnya dan setiap pemerintahan lokal adalah wilayah yang independen (Jati, 2012). Gaffar (2007) menegaskan bahwa federalisme terbentuk atas hasil kesepakatan umum daerah-daerah otonom untuk berada dalam satu wadah. Hal ini kemudian menegaskan prinsip otonomi seluas-luasnya yang bersifat penuh di negara federalisme.

Selanjutnya konsep otonomi daerah dalam negara kesatuan oleh Asshiddiqie dianggap sebagai pematangan konsep federalisme (*federal arrangement*). Pematangan dimaksud adalah upaya mengadopsi nilai-nilai dan prinsip-prinsip dalam negara federalisme ke bentuk otonomi daerah di negara kesatuan. Argumentasinya berangkat dari pemahaman bahwa konsep otonomi daerah sesungguhnya tidak berlaku di negara kesatuan karena semua kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat. (Asshiddiqie, 2000). Lebih lanjut Asshiddiqie menegaskan bahwa pada negara kesatuan (*unitary state*) kekuasaan asli berada di tangan pemerintah pusat, bukan di daerah otonom. Daerah bukan diberi kekuasaan asli (*power*) tanpa atribut, tetapi kekuasaan yang sudah dilegalisasikan yang biasa disebut sebagai kewenangan (*authority*). Hal ini juga dielaborasi oleh Soemantri (1987) bahwa negara kesatuan memegang prinsip bahwa tampuk kekuasaan tertinggi berada ditangan pemerintah pusat. Kekuasaan tersebut tidak diganggu oleh adanya suatu pelimpahan atau penyerahan kewenangan kepada daerah. Kewenangan daerah mengacu pada asas pembagian yang tidak meninggalkan suatu kebulatan (*eenheid*) pemegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, yaitu tetap di tangan Pemerintah Pusat. Dengan demikian dapat dikatakan dalam negara kesatuan, kewenangan atas urusan pemerintahan berada pada pemerintah pusat. Besar kecilnya otonomi yang diserahkan kepada daerah tergantung dari *political will* pemerintah pusat. Konsep ini memberikan makna otonomi daerah diberikan oleh Pemerintah (*central government*), sedangkan daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah.

Deskripsi penyerahan kewenangan atau kekuasaan pada alinea-alinea di atas memberikan posisi bahwa terdapat perbedaan makna desentralisasi dan otonomi daerah antara negara federal dan negara kesatuan, termasuk antar ilmuwan maupun antar praktisi pemerintahan. Hal ini sejalan dengan pernyataan Devas (1997) bahwa istilah desentralisasi memiliki makna yang berbeda untuk orang yang berbeda, dan pendekatan terhadap desentralisasi pun sangat bervariasi dari negara yang satu ke negara yang lain.

Dalam konteks perbedaan makna tersebut lebih nyata terlihat pada dua model diberbagai belahan yang dikembangkan yaitu model Eropa Kontinental dan model *Anglo Saxon*. Selain kedua model ini, sejatinya masih ada model-model lain yang sesungguhnya juga telah ada dan pernah dikembangkan. Namun, model-model lain tersebut tidak terlalu pesat berkembang dan dipilih diberbagai negara seiring dengan manfaat yang diperoleh. Kedua model di bawah ini menjadi pilihan yang banyak ada di berbagai negara. Melihat lebih jauh desentralisasi dalam pandangan kedua mazhab ini dapat diuraikan sebagai berikut.

## A. MODEL EROPA KONTINENTAL

Model tata kelola pemerintahan yang dianut aliran ini didasarkan pada hubungan langsung antara manajemen negara dan pemerintahan daerah. Di tingkat lokal ada pemerintah resmi yang relevan yang mewujudkan kontrol atas otoritas lokal. Model ini memastikan kesatuan tindakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Konsep umum dari sistem pemerintah lokal dalam aliran ini adalah bahwa kekuasaan sistem pemerintah lokal ditentukan oleh klausa umum, yang utamanya adalah "urusan publik lokal" atau "urusan lokal".

Model pemerintah daerah yang diterapkan adalah adanya kontrol pemerintah pusat di ditingkat lokal. Bahwa terdapat agen administrasi negara dalam unit administratif-teritorial mengawasi kegiatan pemerintah daerah. Prinsip ini lebih menegaskan bahwa daerah sepenuhnya di bawah kendali pusat, atau dalam bahasa sederhananya adalah daerah sebagai daerahnya pusat. Perspektif ini dikenal sebagai Perspektif Perancis karena mayoritas struktur demografis-kewilayahannya homogen membuat corak pemerintahan pusat dan daerahnya diseragamkan. Tujuan dari penyeragaman pemerintahan daerah oleh pemerintah pusat ini bertujuan memperkuat soliditas dan stabilitas negara (Jati, 2012). Konsep dari Perancis kemudian masuk ke Belanda yang pada saat itu dijajah oleh Perancis. Konsep ini kemudian digunakan di negara Hindia Belanda yang pada saat itu masih dijajah oleh pemerintah Belanda. Setelah Hindia Belanda merdeka menjadi negara Indonesia, konsep tersebut masih digunakan sampai masa Orde Baru. Setelah masuknya Orde Reformasi konsep yang ada kemudian dipadukan dengan konsep dari berbagai negara, menjadi model 'gado-gado'.

Dalam sistem Perancis, pemerintah daerah dapat dianggap sebagai agen lokal dari pemerintah pusat (Wraith;1972: 17-18). Ciri pemerintahan lokal yang dianut adalah bahwa pemerintahan daerah bertanggung jawab atas administrasi, antara lain, layanan lokal, penegakan hukum, pengumpulan pajak dan administrasi sejumlah layanan nasional di suatu daerah tertentu. Bahwa pemerintah daerah adalah bagian dari pemerintah nasional, meskipun di daerah setempat harus bekerja sama dengan dewan yang dipilih secara lokal. Sistem ini menggabungkan pemerintah daerah yang representatif dengan peluang luas bagi pemerintah pusat untuk mengendalikan dan membimbing secara administratif. Sistem Perancis lebih menyerupai dekonsentrasi kekuasaan dan otoritas daripada devolusi. Sistem pemerintahan lokal Perancis hampir secara kasar diikuti di Afrika, kecuali Senegal yang secara konsisten mencoba mengadopsi sistem pemerintahan lokal dengan model devolusi.

Sistem ini menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki status yang jelas secara yuridis konstitusional, bahkan keberadaan mereka diakui secara tersirat dan tersurat dalam konstitusinya. Pemerintah Daerah memiliki otonomi yang cukup besar dalam menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat, namun demikian masih tergantung pada institusi-institusi dekonsentrasi sehingga masih terkesan nuansa sentralisasi.

Pemahaman terhadap desentralisasi dari aliran ini pada dasarnya dikenal sebagai suatu proses transfer/penyerahan sebagian wewenang dan tanggungjawab dari urusan yang semula adalah urusan pemerintah pusat kepada badan-badan atau lembaga-lembaga pemerintah daerah agar menjadi urusan rumahtangganya sehingga urusan-urusan tersebut beralih kepada daerah dan menjadi wewenang dan tanggungjawab pemerintahan daerah.

Model desentralisasi yang diusung aliran ini adalah desentralisasi teritorial. Menurut Kertapraja (2012:70-71), desentralisasi teritorial merupakan terminologi versi Eropa Kontinental yang merupakan salah satu bentuk dari desentralisasi ketatanegaraan. Hal ini dimaksudkan adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom). Dengan desentralisasi teritorial ini menghasilkan daerah yang otonom, sehingga desentralisasi teritorial ini hanya dapat dilakukan oleh pemerintah pusat.

Desentralisasi di tanah Nusantara (sebelum menjadi Indonesia) secara terstruktur sudah dimulai sejak tahun 1903, ditandai dengan ditetapkannya undang-undang tentang desentralisasi {*Decentralizatie Wet* 1903 (Staatsblad 1903 Nomor 329)}. Dikatakan secara terstruktur karena sebelum penjajahan Hindia Belanda, kerajaan-kerajaan di Pulau Jawa dan Sumatera juga telah menjalankan pemerintahan desentralistik meskipun belum terstruktur dan tercatat.

Sejak berlakunya *decentralizatie wet* sampai akhir tahun 1999, pola pikir para penyelenggara pemerintahan dan pemerintahan daerah masih terkungkung dengan konsep-konsep desentralisasi menurut pandangan Eropa kontinental, yang berasal dari Perancis dan dibawa masuk ke Indonesia oleh pemerintah Belanda. Tokoh-tokoh yang membahas desentralisasi model Eropa Kontinental di Indonesia antara lain Bayu Surianingrat, Tresna, Bagir Manan dan lain sebagainya.

Bayu Surianingrat (1979) misalnya membagi desentralisasi di Indonesia menjadi dua macam yakni:

1. Desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), yaitu pemudaran kekuasaan atau lebih tepat pemindahan kekuasaan dari atasan kepada bawahannya dalam rangka kepegawaian untuk meningkatkan kelancaran pekerjaan. Desentralisasi jenis ini disebut juga dekonsentrasi.
2. Desentralisasi kenegaraan (*staatkundige decentralisatie*) yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah di dalam lingkungannya untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Di dalam desentralisasi ini rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan didaerahnya. Desentralisasi kenegaraan dapat dibedakan menjadi dua macam yakni:
  - a. Desentralisasi teritorial ialah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dimana batas pengaturan adalah daerah.
  - b. Desentralisasi fungsional ialah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi. (43-44)



Pendapat Bayu Surianingrat ternyata sejalan dengan pandangan Tresna, (1993:152) Amrah Muslimin, (1978) maupun Bagir Manan. (2002). Amrah Muslimin dalam tulisannya menegaskan bahwa dalam menjalankan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan dua asas yakni asas keahlian dan asas kedaerahan. Asas keahlian diwujudkan dalam bentuk kementerian dan lembaga di tingkat nasional, sedangkan asas kedaerahan terdiri dari dekonsentrasi dan desentralisasi (19). Selanjutnya Amrah Muslimin membagi desentralisasi menjadi: 1) desentralisasi politik, desentralisasi fungsional (misalnya Subak di Bali), dan desentralisasi kebudayaan (misalnya penyelenggaraan sekolah, rumah ibadah pada kedutaan asing). Dari desentralisasi politik dibentuklah pemerintah daerah yang menjalankan asas otonomi dan *medebewind* (19).

Dalam perjalanan sejarah penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia sebelum era reformasi, kemudian menetapkan tiga asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah yakni asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan (*medebewind*). Penjelasan singkat dari ketiga asas tersebut yaitu sebagai berikut:

### 1. Asas Desentralisasi

Desentralisasi di Indonesia yang dipahami dari masa mulai UU Nomor 1 Tahun 1945 sampai dengan masa UU Nomor 5 Tahun 1974 adalah desentralisasi politik atau desentralisasi ketatanegaraan sebagai bagian dari aliran Eropa Kontinental, sedangkan sesudah UU Nomor 5 Tahun 1974 digunakan konsep campuran antara Eropa Kontinental dengan *Anglo Saxon*.

Dalam konteks Indonesia, konsep desentralisasi dapat dilihat dari berbagai definisi yang tertuang pada undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Pasal 1 huruf b menyebutkan bahwa: “Desentralisasi adalah **penyerahan urusan pemerintahan** dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya. Pada UU Nomor 22 Tahun 1999, Pasal 1 huruf (e) menyebutkan bahwa desentralisasi adalah: “**penyerahan wewenang pemerintahan** oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka NKRI.” Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan NKRI (Pasal 1 huruf I UU 22/1999). Selanjutnya menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 butir 7 menyebutkan bahwa: Desentralisasi adalah **penyerahan urusan pemerintahan** oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI. Sedangkan menurut Pasal 1 butir (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa: “Desentralisasi adalah **penyerahan urusan pemerintahan** oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.”



Dari keempat UU yang terakhir mengatur tentang pemerintahan daerah di Indonesia, tiga diantaranya menggunakan definisi desentralisasi sebagai penyerahan urusan pemerintahan, sedangkan satu diantaranya menggunakan definisi penyerahan wewenang pemerintahan. Padahal apabila dilihat substansinya definisi tersebut memiliki hakekat yang sama. Dalam penyerahan urusan pemerintahan terdapat kewenangan dan tanggung jawab untuk menjalankannya. Sedangkan dalam penyerahan wewenang pemerintahan, didalamnya terkandung wewenang sebagai hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. (Pasal 1 butir no 5 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan), maupun kewenangan Pemerintahan yakni “kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik (Pasal 1 butir no 6 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan).

Berdasarkan desentralisasi aliran Eropa Kontinental, di Indonesia sejak dari awal kemerdekaan sampai UU Nomor 5 Tahun 1974 menggunakan ajaran rumah tangga dalam pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Secara teoretis, ajaran rumah tangga (*huishoudingsleer*) adalah ajaran yang mengibaratkan pelaksanaan desentralisasi seperti menyelenggarakan rumah tangga, dalam arti ada urusan yang ditangani, ada sumber pembiayaan, ada tujuannya. Hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah otonom seperti orangtua dengan anak-anaknya.

Dilihat dari isinya, ajaran rumah tangga dapat dibedakan menjadi tiga macam yaitu:

- a. Ajaran rumah tangga formil (*formelee huishoudingsleer* atau *formal household theory*), yakni ajaran rumah tangga yang mengajarkan bahwa secara formil daerah diberi otonomi oleh pemerintah pusat tanpa dirinci isinya. Ajaran ini digunakan pada masa UU Nomor 1 Tahun 1945 yang diterbitkan pada awal kemerdekaan. Kelemahan ajaran ini adalah besarnya potensi konflik antara pemerintah pusat dengan daerah karena tidak jelasnya batas yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- b. Ajaran rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsleer* atau *material household theory*) adalah ajaran rumah tangga dengan memberikan kepada daerah otonom kewenangan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya dirinci di dalam undang-undang pembentukannya. Ajaran ini sebenarnya merupakan kritik terhadap ajaran rumah tangga formil, tetapi juga memiliki kelemahan yakni sangat kaku sehingga tidak dinamis mengikuti perkembangan kemampuan masing-masing daerah dalam menjalankan isi rumah tangga yang telah diberikan oleh pemerintah pusat. Ajaran ini digunakan pada UU Nomor 22 Tahun 1948 dan UU Nomor 1 Tahun 1957.

- c. Ajaran rumah tangga riil (*riële huishoudingsleer* atau *real household theory*) adalah ajaran rumah tangga yang memperbaiki kelemahan dari dua ajaran rumah tangga sebelumnya. Polanya adalah dengan memberi kewenangan pangkal pada saat daerah dibentuk, dan kemudian akan diberi tambahan atau pengurangan urusan pemerintahan sesuai perkembangan kemampuan nyata masing-masing daerah otonom. Dalam perjalanan waktu, isi otonomi daerah otonom yang satu dengan lainnya dapat berbeda. Pola ini mengarah dari desentralisasi simetris menuju desentralisasi asimetris. Ajaran rumah tangga riil atau nyata digunakan pada UU Nomor 18 Tahun 1965 dan UU Nomor 5 Tahun 1974.

## 2. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi atau desentralisasi administratif wujudnya adalah pelimpahan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada organ-organnya yang ada di daerah otonom dengan pembiayaan dari anggaran negara. Pada masa lalu, penyelenggara asas dekonsentrasi adalah korps pamongpraja yang sekaligus mengawasi jalannya pemerintahan daerah. Pada masa sekarang wujudnya adalah kantor-kantor wilayah (kanwil) dan kantor dari kementerian dan Lembaga pusat yang ada di daerah otonom, seperti Kanwil BPN, Kanwil Kemenkumham, dan lain sejenisnya.

Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, peranan asas dekonsentrasi lebih dominan dibandingkan asas desentralisasi, sehingga disebut pemerintahan yang sentralistik. Pemberian otonomi kepada daerah otonom lebih merupakan asesoris politik untuk mencegah prasangka negara lain bahwa Indonesia menjalankan sistem pemerintahan sentralistik, represif, dan totaliter. Dalam konstruksi UU ini, kepala daerah karena jabatannya (*ex-officio*) adalah juga kepala wilayah sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan yang menjalankan fungsi sebagai administrator pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Karena peran sebagai kepala wilayah lebih dominan dibanding peran sebagai kepala daerah, makanya pengisian jabatannya lebih didominasi oleh keputusan final presiden sebagai hak prerogatifnya.

Menteri yang memimpin sebuah departemen melalui asas dekonsentrasi kemudian membentuk cabang-cabangnya sampai ke tingkat kecamatan (meskipun tidak semua departemen). Di tingkat provinsi disebut kantor wilayah (kanwil), di tingkat kabupaten/kotamadya disebut kantor departemen (kandep), sedangkan di tingkat kecamatan disebut kantor departemen kecamatan (kandepkec). Instansi vertikal yang memiliki cabang sampai ke tingkat kecamatan misalnya Departemen Agama, Badan Pusat Statistik, BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional), serta instansi militer Angkatan Darat dan Kepolisian. Dalam keadaan tertentu, pada aras Direktorat Jenderal sekalipun membuat cabangnya di daerah seperti pengairan, jalan, perbendaharaan negara dan lain sebagainya.

Dilihat dari sudut pandang pemerintah pusat, keberadaan instansi pusat di daerah dalam rangka asas dekonsentrasi sangat efektif. Tetapi dampaknya anggaran negara habis oleh organ-organ pusat di pusat ibukota maupun di daerah-daerah, sedangkan yang diberikan kepada daerah otonom relatif terbatas. Fakta yang ada kemudian menunjukkan bahwa kemajuan negara Indonesia kalah jauh dibanding negara-negara lainnya di Asia Tenggara. Sistem sentralistik semacam ini kemudian berujung krisis ekonomi yang kemudian berlanjut pada krisis politik pada tahun 1997.

Setelah reformasi, semua konsep dan paradigma yang disusun pada masa Orde Baru dirombak total, termasuk penggunaan asas dekonsentrasi. Melalui UU Nomor 22 Tahun 1999, asas dekonsentrasi dibatasi hanya ada di tingkat provinsi melalui peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, serta pembentukan instansi vertikal di provinsi untuk urusan yang bersifat mutlak yang menjadi kewenangan pemerintah pusat (meliputi urusan pertahanan, keamanan, politik luar negeri, moneter dan fiskal, peradilan, serta urusan agama). Di tingkat kabupaten/kota pembentukan instansi vertikal penyelenggara urusan mutlak pemerintah pusat bersifat selektif sesuai kebutuhan dan kemampuan keuangan negara. Sedangkan instansi vertikal yang dibentuk sampai tingkat kecamatan hanya yang menangani urusan pertahanan, keamanan, dan agama. Pengecualian urusan mutlak yang bukan menjadi kewenangan pemerintah pusat tetapi masih memiliki cabang di tingkat provinsi dan kabupaten/kota adalah urusan pertanahan. Kebijakan tersebut kemudian masih dilanjutkan pada masa UU Nomor 32 Tahun 2004 maupun penggantinya yakni UU Nomor 23 Tahun 2014.

Penghapusan sebagian besar instansi vertikal di provinsi maupun kabupaten/kota menyebabkan perpindahan lebih dari satu juta PNS Pusat menjadi PNS daerah, serta diserahkannya aset-aset tetap berupa bangunan gedung dan tanah milik pemerintah pusat kepada pemerintah daerah setempat. Peristiwa fenomenal tersebut dapat dikatakan satu-satunya yang terjadi di dunia. Indonesia saat ini menjadi tempat belajarnya (*lesson learnt*) negara-negara lain yang mencoba menjalankan desentralisasi dan sekaligus juga eksperimen demokratisasi. Sampai saat ini hanya Indonesia yang dianggap sukses menjalankan dua perubahan besar sekaligus (demokratisasi dan desentralisasi) tanpa menimbulkan pecahnya negara seperti yang terjadi di ex-Uni Soviet (Desember 1991) dan ex-Yugoslavia (Januari 1992) atau dalam istilah geopolitik disebut balkanisasi karena terjadi di semenanjung Balkan. Meskipun pada awal terjadinya reformasi, para ahli politik menduga akan terjadi balkanisasi di Indonesia yang akan pecah menjadi paling sedikit lima sampai enam negara (Aceh, Papua, Maluku, Kalimantan, Sulawesi, sisanya Jawa, Madura, Bali, NTT dan NTB). Tetapi kenyataannya sampai saat ini Indonesia masih utuh dan justru semakin kuat, makmur serta sejahtera.

### 3. Asas Tugas Pembantuan (Medebewind)<sup>1</sup>

Menurut aliran Eropa Kontinental, desentralisasi (dalam arti luas) dijalankan melalui tiga asas yakni desentralisasi politik atau ketatanegaraan (desentralisasi dalam arti sempit), dekonsentrasi (atau desentralisasi administratif) serta tugas pembantuan (medebewind). Aliran Eropa-Kontinental ini umumnya masih dianut oleh pejabat yang berasal dari Kementerian Dalam Negeri. Pada aliran Anglo-Saxon tidak dikenal adanya asas tugas pembantuan. Menurut Vista-Baylon, 2001 (dalam Campo dan Sundaram), dilihat dari derajatnya, desentralisasi dapat dibedakan menjadi: 1) dekonsentrasi; 2) delegasi; 3) devolusi. Sedangkan apabila dilihat dari dimensinya, desentralisasi mencakup: 1) geografis; 2) fungsional; 3) politik/administratif; dan 4) fiskal (155). Aliran Anglo-Saxon ini umumnya dianut oleh Kementerian Keuangan dan Bappenas.



<sup>1</sup> Sebagian besar materi Asas Tugas Pembantuan (Medebewind) diambil dari makalah Sadu Wasistiono yang disiapkan untuk “Kajian Strategis Pemerintahan” yang diselenggarakan oleh Lembaga Riset dan Kajian Strategi Pemerintahan IPDN, Jumat tanggal 6 Desember 2019 di kampus IPDN Jatinangor.

Akibat adanya aliran pemikiran yang berbeda-beda antar penyelenggara negara, mengakibatkan pelaksanaan asas tugas pembantuan seperti kerakap di atas batu, hidup segan mati tak hendak. Hal ini nampak dari tidak adanya program-program yang konkret untuk melaksanakannya karena terhambat oleh mekanisme keuangan dan pengukuran kinerja. Padahal asas tugas pembantuan secara eksplisit dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen yang berbunyi: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Asas tugas pembantuan secara substansial dapat dibedakan dengan asas dsentralisasi dan asas dekonsentrasi. Perbedaannya dapat disederhanakan sebagai berikut.

Tabel 1.1  
Tiga Asas Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah

1. Desentralisasi (Desentralisasi Politik/Ketatanegaraan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Transfer kewenangan</li> <li>b. Kewenangan sepenuhnya milik daerah</li> <li>c. Diberikan dana yang dialokasikan secara terpisah maupun sumber-sumber dana</li> <li>d. Personil pelaksana adalah dari institusi penerima transfer kewenangan</li> </ul>
2. Dekonsentrasi (Desentralisasi Administrasi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Delegasi kewenangan</li> <li>b. Kewenangan tetap melekat pada institusi/pejabat pemberi delegasi kewenangan</li> <li>c. Disediakan dana dari institusi pemberi tugas</li> <li>d. Personil pelaksana adalah dari institusi pemberi tugas</li> </ul>
3. Tugas Pembantuan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Bukan transfer kewenangan maupun delegasi kewenangan, melainkan pemberian bantuan pelaksanaan tugas yang bersifat operasional</li> <li>b. Kewenangan tetap melekat pada institusi pemberi tugas</li> <li>c. Disediakan dana, sarana, dan prasarana serta personil yang diperlukan</li> <li>d. Personil pelaksana sebagian besar adalah berasal dari institusi penerima tugas.</li> </ul>

Definisi tugas pembantuan dalam setiap UU tentang pemerintahan daerah juga berbeda-beda. Di dalam Pasal 1 huruf (d) UU Nomor 5 Tahun 1974 dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan Tugas Pembantuan adalah : “Tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah daerah oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah Tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.” Pada masa UU ini, asas tugas pembantuan atau *medebewind* dijalankan secara bersama-sama dengan asas lainnya yakni desentralisasi dan dekonsentrasi. Pada saat itu semua pihak yang berkepentingan sama-sama menggunakan teori desentralisasi aliran eropa-kontinental sehingga ada persepsi yang sama.

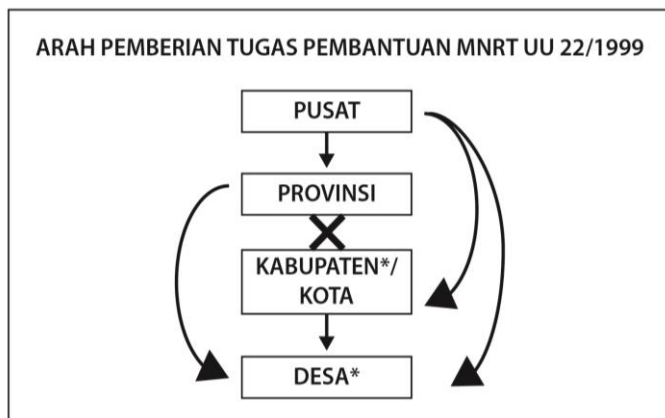
Kemurnian aliran kontinental kemudian berubah pada saat penyusunan UU Nomor 22 Tahun 1999. Para penyelenggara negara kemudian menggunakan teori desentralisasi campuran antara kontinental dan *Anglo-Saxon*, karena pada teori desentralisasi aliran *Anglo Saxon*, tidak dikenal adanya asas tugas pembantuan. Menurut Pasal 1 huruf (g) UU Nomor 22 Tahun 1999 yang dimaksud dengan Tugas Pembantuan adalah : “Penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan”. Penjelasannya dapat disederhanakan melalui gambar sebagai berikut:

Tabel 1.2  
Perbandingan Tugas Pembantuan  
UU No 5/1974 dan UU No.22/1999

No.	Uraian	Menurut UU 5/1974	Menurut UU 22/1999
1.	Hakikat pengertian	Tugas turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan	Penugasan pemerintah
2.	Institusi yang menugaskan	1. Pemerintah Pusat 2. Pemerintah Daerah Tingkat atasnya (Provinsi Dati I)	1. Pemerintah Pusat 2. Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota)
3.	Institusi yang menerima penugasan	Dati I Dati 2	1. Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) 2. Desa
4.	Fasilitas yang menyertai	Pembiayaan	1. Pembiayaan 2. Sarana dan prasarana 3. SDM
5.	Kewajiban penerima tugas	Mempertanggungjawabkan penugasannya	1. Melaporkan pelaksanaan penugasan 2. Mempertanggungjawabkan penugasan
6.	Hak penerima tugas	Tidak ada hak untuk menolak tugas pembantuan	Ada hak untuk menolak jika tidak disertai 3 P

Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU sebelumnya, digunakan sistem otonomi bertingkat (*level approach*) yakni daerah otonom tingkat I dan daerah otonom tingkat II (bahkan pernah sampai daerah otonom tingkat III). Konsekuensinya ada tingkatan kewenangan antara masing-masing daerah otonom, yang membuat daerah otonom tingkat atasnya dapat memberikan tugas pembantuan kepada daerah otonom tingkat bawahnya.

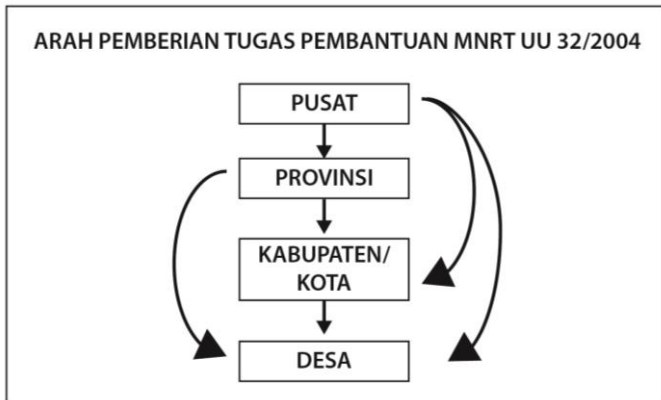
Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tidak digunakan pendekatan tingkatan tetapi pendekatan susunan (*composition approach*), sehingga antar susunan pemerintahan daerah tidak ada hubungan hierarkhis. Konsekuensi logisnya, daerah otonom provinsi tidak dapat memberikan tugas pembantuan kepada daerah otonom kabu-



Gambar 1.1  
Arah Pemberian Tugas Pembantuan Menurut  
UU No. 22/1999

paten/kota, tetapi masing-masing susunan pemerintahan masih dapat memberikan tugas pembantuan ke Desa (lihat Gambar 1.1).

Pada Pasal 1 butir nomor 9 UU Nomor 32 Tahun 2004 dikemukakan definisi tugas pembantuan sebagai berikut: “Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari provinsi kepada kabupaten/kota dan /atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Berbeda dengan definisi di atas, UU Nomor 23 Tahun 2014 dalam Pasal 1 butir nomor 11 memberi definisi tugas pembantuan sebagai berikut: “Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.



Gambar 1.2  
Arah Pemberian Tugas Pembantuan Menurut  
UU No. 32/2004

Dalam melaksanakan asas tugas pembantuan, UU Nomor 32 Tahun 2004 nampaknya tidak konsisten. UU ini masih menggunakan pendekatan susunan bukan pendekatan tingkatan dalam hubungan antar daerah otonom seperti yang digunakan pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999, tetapi dalam penerapan asas tugas pembantuan UU Nomor 32 Tahun 2004

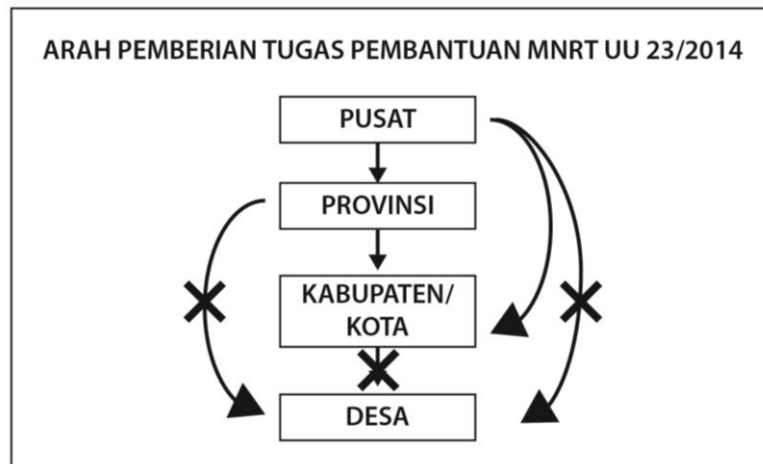
kembali menggunakan pendekatan tingkatan. Bentuknya, daerah otonom provinsi masih dapat memberikan tugas pembantuan pada daerah kabupaten/kota. (Lihat Gambar 1.2).

Pada saat pembahasan RUU tentang Desa (yang kemudian menjadi UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa) yang dilakukan secara paralel dengan RUU tentang Pemerintahan Daerah (yang kemudian menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), terjadi perdebatan diantara para akademisi yang terlibat penyusunan kedua RUU tersebut. Argumentasinya bahwa tugas pembantuan hanya dapat diberikan kepada daerah otonom, sedangkan Desa bukan merupakan daerah otonom sebagaimana dimaksud dalam UU tentang pemerintahan daerah, sehingga terjadi kesesatan berpikir apabila kepada Desa diberikan kewenangan untuk menjalankan asas tugas pembantuan. Kesepakatan yang diperoleh kemudian dituangkan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 dalam bentuk ditiadakannya pemberian tugas pembantuan kepada Desa (lihat gambar). Kepada Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki hak mengatur dan mengurus kepentingan dan



kebutuhan masyarakat setempat yang diakui oleh negara (asas rekognisi) akan dibuatkan asas tersendiri yang dinamakan asas penugasan yang berbeda dengan asas tugas pembantuan sebagai terjemahan dari asas *medebewind*.

UU Nomor 23 Tahun 2014 juga melanjutkan ketidakkonsistenan seperti pada UU Nomor 32 Tahun 2004. Meskipun antar daerah otonom provinsi dengan daerah otonom kabupaten/kota tidak ada hubungan hierarkhis, tetapi daerah otonom provinsi dapat memberikan tugas pembantuan kepada daerah kabupaten/kota. Pemberian tugas pembantuan semacam itu mengandung aspek hierarkhis karena harus mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. (lihat Gambar 1.3).



Gambar 1.3  
Arah Pemberian Tugas Pembantuan Menurut  
UU No. 23/2014

*a. Maksud dan Tujuan Pemberian Tugas Pembantuan*

Maksud dan tujuan pemberian Tugas Pembantuan yaitu sebagai berikut.

- 1) Untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan serta pelayanan umum;
- 2) Untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu pengembangan pembangunan bagi Daerah.

Dari berbagai definsi tugas pembantuan sebagaimana dikemukakan di atas serta dipadukan dengan maksud dan tujuan pemberian tugas pembantuan, dapat dirumuskan hakekat tugas pembantuan yaitu sebagai berikut.

- 1) Tugas Pembantuan adalah tugas membantu menjalankan urusan dalam tahap implementasi kebijakan yang bersifat operasional;
- 2) Urusan pemerintah yang dapat ditugaspembantuankan adalah yang menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskan;

- 3) Kewenangan yang dapat ditugaspembantuankan adalah kewenangan yang bersifat atributif, yakni kewenangan yang melekat pada institusi bersangkutan yang berasal dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan kewenangan yang bersifat delegatif tidak dapat ditugaspembantuankan pada institusi lain kecuali diatur di dalam peraturan perundang-undangan;
- 4) Urusan pemerintah yang ditugaspembantuankan tetap menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskan;
- 5) Kebijakan, strategi, pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia disediakan oleh institusi yang menugaskan;
- 6) Kegiatan operasional diserahkan sepenuhnya pada institusi yang diberi penugasan, sesuai dengan situasi, kondisi serta kemampuannya;
- 7) Institusi yang menerima penugasan diwajibkan melaporkan dan memper-tanggungjawabkan mengenai urusan pemerintahan yang dikerjakannya kepada institusi yang menugaskan, termasuk dana yang digunakan untuk mengerjakannya.

Akibat ketidakkonsistenan penggunaan asas, nasib pelaksanaan asas tugas pembantuan saat ini seperti kerakap di atas batu, hidup segan tetapi mati tak hendak. Oleh konstitusi asas ini masih disebutkan eksistensinya, tetapi di dalam pelaksanaannya hampir tidak dijalankan dengan sungguh-sungguh karena ketidakhubungan dengan sistem keuangan negara maupun sistem akuntabilitasnya. Akibatnya asas tugas pembantuan terkatung-katung dalam implementasinya. Pada sisi lain, pemerintah pusat maupun daerah otonom provinsi tidak berinisiatif untuk menjalankannya.

#### *b. Munculnya Asas Penugasan*

Penggunaan asas penugasan muncul pada saat pembahasan RUU tentang Desa (sekarang menjadi UU Nomor 6 Tahun 2014). Terjadi perdebatan apakah tepat desa yang bukan daerah otonom menerima tugas pembantuan seperti yang diatur dalam PP Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, sebagai pelaksanaan dari UU Nomor 32 Tahun 2004. Kemudian disepakati bahwa desa tidak lagi menerima dan menjalankan asas tugas pembantuan, tetapi akan menerima tugas dari pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah dengan menggunakan asas penugasan. Hal tersebut tercermin pada Pasal 19 UU Nomor 6 Tahun 2014 yang berbunyi sebagai berikut.

Kewenangan Desa meliputi:

- 1) kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- 2) kewenangan lokal berskala Desa;
- 3) kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan

- 4) kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan desa pada huruf d di atas dapat dikerjakan terus menerus setiap tahun, bukan hanya sesekali, sehingga perlu dijadikan asas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pada UU Nomor 6 Tahun 2014 maupun berbagai peraturan perundang lainnya sama sekali tidak ada definisi tentang asas penugasan. Pada kesempatan ini ditawarkan definisi mengenai asas penugasan sebagai berikut: “Asas penugasan adalah asas pemberian tugas dari pemerintah pusat maupun daerah kepada desa untuk mengerjakan sebagian kewenangan dari pemberi tugas berkaitan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa dengan pembiayaan dari pemberi tugas, dengan tujuan agar pelaksanaannya lebih efektif dan efisien.”

Pasal 21 UU Nomor 6 Tahun 2014 mengatur bahwa pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa. Selanjutnya pada Pasal 22 (1) diatur bahwa penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. (2) Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai biaya.

Pada Pasal 372 ayat (1), (2), dan (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 juga telah diatur secara singkat mengenai asas penugasan, termasuk pembiayaannya. Agar pelaksanaan asas penugasan dapat berjalan secara optimal, diperlukan pedoman yang ditetapkan dalam bentuk peraturan menteri yang diterbitkan oleh menteri yang menangani urusan desa.

Asas tugas pembantuan secara konstitusional diatur pada Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. Oleh karena itu perlu dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten. Kendalanya lebih pada kemauan politik dari para penyelenggara pemerintahan dan pemerintahan daerah untuk melaksanakannya. Apabila dicari dengan cermat akan banyak pekerjaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi yang lebih efektif dan efisien apabila dikerjakan melalui asas tugas pembantuan.

Kendala lainnya adalah dalam mekanisme pembiayaannya. Dengan prinsip anggaran berbasis kinerja dan adanya pengukuran kinerja bagi OPD yang sangat ketat, sulit bagi OPD menerima tugas pembantuan yang datang dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah provinsi. Apalagi pemberitahuan adanya tugas pembantuan seringkali tidak terprogram dengan baik serta serba mendadak. Mengenai asas penugasan bagi desa, apabila akan dilanjutkan perlu dibuat aturan teknisnya agar memudahkan bagi desa mengerjakan dan mempertanggungjawabkannya.

## B. MODEL ANGLO SAXON

Konsep utama penyelenggaraan desentralisasi yang diusung dari aliran ini adalah sebagai penyerahan wewenang dari pemerintah pusat, baik kepada para pejabat pusat yang ada di daerah (dekonsentrasi) maupun kepada badan-badan otonom daerah (devolusi). Devolusi adalah sebagian kekuasaan diserahkan kepada badan-badan politik di daerah diikuti dengan penyerahan kekuasaan sepenuhnya untuk mengambil keputusan baik secara administratif maupun politis. Di Indonesia, asas dekonsentrasi dilaksanakan oleh instansi vertikal Pusat di Daerah (Kejaksaan dan Kehakiman, Badan Pusat Statistik, KPPN, Perguruan Tinggi Negeri dll). Dalam pemahaman ini dapat ditemukan dua bentuk yang dikembangkan yaitu: a). Desentralisasi Administrasi, berarti pendelegasian wewenang pelaksanaan kepada pejabat di tingkat lokal; dan b). Desentralisasi Politik, pemberian wewenang dalam membuat keputusan dan pengawasan kepada pejabat regional dan lokal untuk kemandirian pemerintah lokal.

Model pemerintahan lokal menurut aliran *Anglo-Saxon* (Inggris, AS, Kanada, Australia, dll) mengasumsikan bahwa badan perwakilan lokal secara formal bertindak independen dalam kekuasaan mereka dan tidak tunduk pada otoritas pusat (atau federal). Model ini tidak memiliki pejabat yang ditunjuk dari pusat untuk mengendalikan pemerintah daerah. Dewan lokal secara independen dan di bawah tanggung jawabnya sendiri memutuskan masalah-masalah lokal yang berada di luar kompetensi otoritas pusat. Badan-badan negara melakukan kontrol tidak langsung terutama atas otoritas lokal melalui pembiayaan kegiatan mereka, inspeksi, kontrol peradilan atau penyesuaian norma hukum yang adaptif.

Paradigma *Anglo Saxon* dalam menata relasi pusat-daerah cenderung mengarah pada desentralisasi politik. Artinya pusat meredistribusikan secara nyata kewenangan yang sudah menjadi hak otonomi dari daerah. Paradigma *Anglo-Saxon* ini terlahir karena konteks keanekaragaman demografis maupun teritorial yang tidak dimungkinkan pusat berkuasa penuh atas daerah sehingga perlu sekiranya untuk membentuk sentrum-sentrum politik baru selain halnya pemerintahan pusat (Kaho, 1987:56).

Hubungan antara otoritas pusat dan pemerintahan daerah ditentukan oleh prinsip *inter vires* (untuk bertindak dalam kekuasaan yang diberikan), yaitu pemerintah lokal hanya dapat melakukan tindakan-tindakan yang secara tegas ditentukan oleh hukum (prinsip *inter vires*). Semua tindakan lain yang dilakukan melampaui otoritas mereka (*ultravires*) dapat diakui sebagai tindakan melanggar hukum atau batal demi hukum.

Adapun ciri-ciri model tata kelola pemerintahan menurut paradigma *Anglo-Saxon* (misalnya, Inggris, AS, Kanada, dan Australia) sebagaimana dikemukakan Mazol (2015) antara lain: 1). Badan-badan perwakilan lokal berfungsi secara otonom dalam kekuasaan mereka, tidak ada kontrol langsung terhadap pemerintah pusat; 2). Tidak ada perwakilan pemerintah pusat di daerah; 3). Kendali atas kegiatan pemerintah daerah dilakukan melalui kementerian pusat atau pengadilan. Lebih lanjut

dijelaskan bahwa sisi positif dari sistem pemerintahan sendiri ini adalah kurangnya pejabat di tingkat lokal yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. Manajemen lokal dilakukan oleh badan perwakilan yang dipilih oleh masyarakat. Sementara itu sisi negatif dari model *Anglo-Saxon* adalah isolasi komunitas lokal.

Berkenaan dengan konsep tentang pemerintah daerah di negara-negara *Anglo-Saxon* umumnya didasarkan pada praktik peradilan pada urusan kota. Aliran ini menegaskan otoritas lokal merupakan hal terutama sebagai agen otoritas pusat yang menyediakan layanan kepada penduduk sesuai dengan standar nasional dan di bawah kendali negara (Rhodes, 1986). Jadi fungsi utama pemerintah daerah adalah melaksanakan otoritas publik di tingkat lokal. Otoritas lokal hanya beroperasi sejauh pemerintah pusat tidak dapat secara mandiri mengelola semua unit wilayah administratif dari sudut pandang teknis semata (Davies, 1983). Dalam sistem pemerintahan lokal menurut *Anglo-Saxon*, kabupaten dan kota adalah otoritas lokal yang paling penting. Otoritas tersebut bertanggung jawab atas berbagai layanan publik (Arden, *et al.*, 2009, 3-5; O'Sullivan, 2003, 46-47). Pemerintah Daerah tidak memiliki status konstitusi yang jelas, dan Pemerintah Pusat membatasi diri terhadap Pemerintah Daerah. Namun demikian Pemerintah Daerah memiliki otonomi yang kadar otonomi yang tinggi/besar.

Sehubungan dengan pemahaman terhadap desentralisasi, kelompok *Anglo Saxon*, mengemukakan gagasan bahwa desentralisasi sebagai penyerahan wewenang dari pemerintah pusat, baik kepada para pejabat pusat yang ada di daerah (dekonsentrasi) maupun kepada badan-badan otonom daerah (devolusi). Seperti yang telah disebut di atas, devolusi adalah sebagian kekuasaan diserahkan kepada badan-badan politik di daerah diikuti dengan penyerahan kekuasaan sepenuhnya untuk mengambil keputusan baik secara administratif maupun politis. Dari definisi-definisi desentralisasi yang dikembangkan oleh kelompok *Anglo-Saxon*, terlihat bahwa desentralisasi lebih dimaknai sebagai transfer/penyerahan kewenangan dalam pengertian yang luas yang mencakup: dekonsentrasi, devolusi, privatisasi atau desentralisasi fungsional dan pengikutsertaan LSM dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dalam konteks yang lain pemahaman desentralisasi lebih dimaknai pada desentralisasi fungsional atau disamakan dengan definisi desentralisasi budaya.

Pada desentralisasi aliran *Anglo Saxon* menurut pandangan Vista-Baylon (2001), membagi desentralisasi dilihat dari dimensi dan derajatnya.

Dimensi Desentralisasi mencakup:

1. **Geografis;** bentuknya adalah membagi wilayah negara kedalam wilayah yang lebih kecil dan menjadikannya menjadi batas yurisdiksi kewenangannya. Kriteria yang digunakan dapat berupa jumlah penduduk, bahasa dan tradisi, skala ekonomi.
2. **Fungsional;** bentuknya berupa distribusi kewenangan dan tanggung jawab negara ke dalam entitas pemerintahan yang berbeda fungsinya, misalnya distrik pelayanan, daerah otonom dan lain sebagainya. Dalam prakteknya, desentralisasi geografis dan desentralisasi fungsional dipadukan jadi satu.

3. **Politik/administrative.** Derajat desentralisasi administratif mempunyai kaitan erat dengan struktur politik negara. Desentralisasi politik memindahkan kekuasaan pengambilan keputusan pada pemerintahan yang lebih rendah, mendorong warganegara dan perwakilan yang dipilih untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan. Di dalam struktur desentralisasi yang penuh, pemerintah tingkat bawah menyusun dan menjalankan kebijakan secara bebas tanpa campur tangan dari pemerintah yang lebih tinggi. Desentralisasi administratif melibatkan disain peran organisasional, identifikasi tugas-tugas administratif khusus yang diperlukan untuk menjalankan peran tersebut. Peran administratif misalnya inovasi kebijakan, perencanaan, manajemen keuangan, manajemen operasional dan lain sebagainya. Secara alamiah, perbedaan antara desentralisasi politik dan administratif menjadi kabur di dalam praktek.
4. **Fiskal.** Mencakup transfer tanggungjawab pengeluaran dan pendapatan dari pemerintah pusat kepada pemerintah. subnasional. Bentuk desentralisasi fiskal antara lain: a) pembiayaan sendiri atau menutupi biaya melalui pengenaan retribusi (*user charges*); b) Pembiayaan bersama atau produksi bersama dengan sektor swasta; c) Perluasan pajak lokal dan pendapatan bukan pajak; d) Transfer antarpemerintah; e) Pinjaman lokal (hal.156-157).

Sedangkan dilihat dari derajatnya, desentralisasi, mencakup:

1. **Dekonsentrasi** adalah pengalihan beban administratif dari kantor-kantor pemerintah pusat yang berlokasi di ibukota negara kepada staf lapangan bawahan yg berada di propinsi atau distrik. Dekonsentrasi tidak mencakup transfer kewenangan membuat keputusan dan otonomi dari pemerintah pusat. Dekonsentrasi dapat merupakan langkah awal untuk desentralisasi.
2. **Delegasi.** Derajat yang lebih intensif dari dekonsentrasi adalah delegasi. Organisasi yang dapat menerima delegasi adalah:
  - a. secara teknis dan administratif mampu untuk menjalankan fungsi-fungsi spesifik;
  - b. mungkin dibebaskan dari aturan pemerintah pusat mengenai pengaturan personilnya;
  - c. dimungkinkan untuk mengenakan pungutan secara langsung terhadap pelayanan yang diberikan;
  - d. memiliki kewenangan yang luas untuk merencanakan dan melaksanakan keputusan tanpa supervisi langsung dari departemen di tingkat pusat (2001:158).
3. **Devolusi.** Menggambarkan adanya tingkatan tertinggi kebebasan di dalam mengambil keputusan dan melibatkan pelepasan berbagai fungsi kepada pemerintah subnasional. Untuk kepentingan devolusi perlu dibentuk pemerintahan subnasional yang otonom dengan ciri-ciri:
  - a. memiliki status korporasi;
  - b. merekrut sendiri stafnya;
  - c. memiliki batas-batas geografis yang secara jelas dan legal diakui;
  - d. mengembangkan pendapatan untuk membiayai fungsi-fungsi yang dijalankannya;
  - e. dapat melakukan hubungan timbal balik dengan unit lain di dalam sistem pemerintahan, dimana unit itu merupakan bagian didalamnya (hal.159).

### C. PERKEMBANGAN PRINSIP PEMBAGIAN KEWENANGAN DI INDONESIA

Penerapan prinsip pembagian kewenangan diberbagai negara, saat ini telah berevolusi melampaui pandangan klasik yang mengikuti bentuk negara tersebut. Fakta ini sesungguhnya dipengaruhi banyak faktor seperti halnya perkembangan teori yang digunakan, kemauan rezim yang berkuasa, trend global pada masa tersebut dan juga aliran yang diusung para perumusny. Akibatnya terjadi variasi penggunaan konsep dalam pembagian kewenangan yang oleh sebagian kalangan mengkhawatirkan dampak terhadap negara tersebut. Namun demikian, hal ini biasanya terjadi di beberapa negara yang masih labil stabilitas politik pemerintahannya. Terjadinya perubahan rezim kekuasaan suatu negara tersebut sehingga memaksa terjadi perubahan sistem politik pemerintahan yang kemudian berdampak pada pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Hal inilah yang menimbulkan dinamika prinsip pembagian kewenangan tersebut dijalankan secara bergantian atau tidak tetap berada dalam satu prinsip mutlak.

Adapun prinsip pembagian kewenangan dimaksud meliputi dua pendekatan atau pola dasar yakni:

*Pertama*, pola *general-competence* atau *open-end arrangement*. Pola ini mendorong penyerahan wewenang secara luas kepada daerah di mana Pemerintah Pusat memegang secara terbatas jenis/jumlah urusannya dan sisanya yang sangat besar menjadi bagian kewenangan daerah. Prinsip *general competence* atau *open-end arrangement* menegaskan pemerintah daerah harus melakukan apa saja yang dipandang perlu dalam memenuhi kebutuhan daerahnya sebagaimana yang ditentukan oleh para pengambil keputusan di daerah itu. Pemerintah pusat telah mempunyai urusan atau fungsi yang terinci, sementara sisanya merupakan fungsi atau urusan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah (Hoessein, 2001 b; Smith, 1985: 87). Prinsip ini menegaskan bahwa urusan-urusan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat bersifat limitatif dan sisanya (urusan residu) menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Pola ini mendorong penyerahan wewenang secara luas kepada daerah di mana Pemerintah Pusat memegang secara terbatas jenis/jumlah urusannya dan sisanya yang sangat besar menjadi bagian kewenangan daerah.

*Kedua*, pola *ultra vires*, di mana daerah hanya menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan secara terbatas/limitatif sementara sisa sebagian besar lainnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. *The ultra vires doctrine* menunjukkan pemerintah daerah dapat bertindak pada hal-hal tertentu atau memberikan pelayanan tertentu saja. Fungsi atau urusan pemerintahan bagi pemerintah daerah dirinci, sedangkan fungsi pemerintahan yang tersisa menjadi kompetensi pemerintah pusat.

Berkenaan dengan pembagian kewenangan tersebut di Indonesia, terdapat perubahan di mana diawal kemerdekaan hingga rezim Orde Baru yaitu pada UU nomor 5 Tahun 1974, cenderung dengan prinsip yang sama yaitu prinsip *ultra vires doctrine*. Ciri yang ditampilkan yaitu: *pertama*, penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah kepada daerah otonom cenderung dilakukan secara mencuil. Proses penyerahan urusan pemerintahan, berlangsung sangat panjang. *Kedua*, oleh karena



daerah otonom tersusun secara hierarkis, maka proses penyerahan urusan pemerintahan cenderung secara bertingkat. *Ketiga*, pengawasan pemerintah pusat kepada daerah otonom sangat ketat, baik melalui pengawasan preventif maupun pengawasan represif. Akibatnya otonomi daerah tergolong sangat kecil, khususnya bagi daerah otonom yang disebut kabupaten dan kota. Gerakan sentrifugal dalam bentuk serangkaian pemberontakan daerah dalam tahun lima puluhan, dapat dipandang sebagai reaksi dan koreksi terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan (Hoessein dalam Wignosubroto,2005:202-203).

Prinsip tersebut di atas sejatinya dikembangkan di negara kesatuan yang merujuk pada aliran Eropa-Kontinental. Namun hal tersebut berubah pada masa reformasi, di mana mengikuti prinsip *general competence* atau *open end arrangement*. Bukti konkretnya bisa dilihat dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Prinsip *general competence* sejatinya digunakan pada negara federal yang lebih cenderung pada mazhab *Anglo-Saxon*. Melalui cara ini daerah mempunyai kewenangan yang luas dan utuh. Luas artinya daerah mempunyai semua kewenangan selain enam kewenangan pusat, sedangkan utuh adalah daerah menyelenggarakan kewenangan yang menjadi miliknya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasinya tanpa mendapat campur tangan secara langsung dari pemerintah pusat. Prinsip ini kemudian di sempurnakan dengan istilah desentralisasi yang berkesimbangan pada masa dan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU 23 Tahun 2014, di mana telah dibagi kewenangan pemerintahan berdasarkan kriteria tertentu yang ditetapkan. (Lihat perbandingan pada tabel di bawah ini).

**Tabel 1.3**  
Perbandingan Pola Eropa Kontinental dan *Anglo Saxon*  
dalam Pembagian Asas-asas

Uraian	Model Eropa Kontinental	Model <i>Anglo Saxon</i>
Pembagian Asas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desentralisasi politik/ketatanegaraan</li> <li>2. Dekonsentrasi (Desentralisasi administratif)</li> <li>3. <i>Medebewind</i> (tugas pembantuan)</li> </ol>	Dimensi Desentralisasi mencakup: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Geografis</li> <li>2. Fungsional</li> <li>3. Politik/administratif</li> <li>4. Fiskal (Vista-Baylon dlm Campo &amp; Sundaram, 2001:155)</li> </ol> Derajat Desentralisasi, mencakup: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dekonsentrasi;</li> <li>2. Delegasi;</li> <li>3. Devolusi. (Vista-Baylon dlm Campo &amp; Sundaram, 2001:155)</li> </ol>
Penggunaan di Indonesia	Digunakan di Indonesia sejak zaman Hindia Belanda sampai dengan era Orde Baru (khususnya UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah)	Pola ini digunakan sejak era Reformasi khususnya pada UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (tetapi tidak murni)

**PENDALAMAN MATERI**

1. Untuk memudahkan mahasiswa memahami konsep dan teori desentralisasi. Simaklah video melalui *youtube* dengan tautan di bawah ini!  
*Decentralization and Governance - Decentralization*
2. Untuk mendalami pemahaman mengenai konsep desentralisasi aliran *Anglo Saxon*, dapat dibuka link *online* jurnal berikut ini  
[https://www.researchgate.net/publication/303753134\\_Decentralization\\_and\\_Localism\\_beyond\\_Saxons\\_and\\_Normans](https://www.researchgate.net/publication/303753134_Decentralization_and_Localism_beyond_Saxons_and_Normans)
3. Referensi utama untuk memperdalam materi Kegiatan Belajar 2 adalah sebagai berikut.
  - a. Campo, S. Schiavo and P.S.A Sundaram. 2001. *To Serve and To Preserve – Improving Public Administration in A Competitive World*, Asian Development Bank.
  - b. Hoessein, Bhenyamin. 2009. **Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah dari Era Orde Baru ke Era Reformasi**, Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, Jakarta.
  - c. World Bank 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*; The World Bank Sector Studies Series, (ed.) Jennie Litvack, Junaid Ahmad, and Richard Bird, The World Bank, Washington D.C.

**Latihan**

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

---

Bandingkan model desentralisasi di negara federasi dengan negara unitaris (kesatuan). Apa persamaan dan perbedaannya? Kaitkan jawaban Anda dengan implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada setiap negara yang selalu berhubungan erat dengan paradigma yang dianut dalam sistem pemerintahan.

---

*Petunjuk Jawaban Latihan*

Untuk mengetahui pemahaman Anda tentang Model Desentralisasi Eropa Kontinental dan *Anglo Saxon*. Jawablah Latihan 1 dengan mengacu paradigma yang dianut dalam sistem pemerintahan suatu negara. Di negara kesatuan, pemerintah pusat berdaulat penuh mendelegasikan kekuasaan-kekuasaan yang dipilih pada satuan-satuan subnasionalnya, sebaliknya di negara federal, negara bagian (atau satuan subnasional lainnya) berbagi kedaulatan dengan pemerintah pusat, dan negara bagian memiliki fungsi kewujudan dan fungsi kekuasaan yang tidak dapat diubah secara

sepihak oleh pemerintah pusat. Dari jawaban yang Anda buat, Anda dapat menilai sendiri apakah Anda telah mampu membuat analisis dan kemudian melakukan sintesis terhadap berbagai konsep yang telah dipelajari. Apabila Anda belum puas, dapat kembali membaca materi yang tersaji pada Kegiatan Belajar 2. Selamat melakukan analisis dan sintesis.



## Rangkuman

Implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada setiap negara selalu berhubungan erat dengan paradigma yang dianut dalam sistem pemerintahan suatu negara. Di negara kesatuan, pemerintah pusat berdaulat penuh mendelegasikan kekuasaan-kekuasaan yang dipilih pada satuan-satuan subnasionalnya, sebaliknya di negara federal, negara bagian (atau satuan subnasional lainnya) berbagi kedaulatan dengan pemerintah pusat, dan negara bagian memiliki fungsi kewujudan dan fungsi kekuasaan yang tidak dapat diubah secara sepihak oleh pemerintah pusat. Berdasarkan bentuk negara ini kemudian dikelompokkan menjadi dua model dalam pendekatan penyerahan kewenangan yaitu model eropa continental dan model anglo saxon.

Konsep utama penyelenggaraan desentralisasi yang diusung dari mazhab Anglo Saxon adalah sebagai penyerahan wewenang dari pemerintah pusat, baik kepada para pejabat pusat yang ada di daerah (dekosentrasi) maupun kepada badan – badan otonom daerah (devolusi). Devolusi adalah sebagian kekuasaan diserahkan kepada badan – badan politik di daerah diikuti dengan penyerahan kekuasaan sepenuhnya untuk mengambil keputusan baik secara administratif maupun politis. Ciri-ciri model tata kelola pemerintahan menurut paradigma Anglo-Saxon antara lain: 1). Badan-badan perwakilan lokal berfungsi secara otonom dalam kekuasaan mereka, tidak ada kontrol langsung terhadap pemerintah pusat; 2). Tidak ada perwakilan pemerintah pusat di daerah; 3). Kendali atas kegiatan pemerintah daerah dilakukan melalui kementerian pusat atau pengadilan.

Model tata kelola pemerintahan yang dianut dari mashab Eropa Kontinental didasarkan pada hubungan langsung antara manajemen negara dan pemerintahan daerah. Di tingkat lokal ada pemerintah resmi yang relevan yang mewujudkan kontrol atas otoritas lokal. Model ini memastikan kesatuan tindakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Konsep umum dari sistem pemerintah lokal dalam mazhab ini adalah bahwa kekuasaan sistem pemerintah lokal ditentukan oleh klausa umum, yang utamanya adalah "urusan publik lokal" atau "urusan lokal". Desentralisasi dari aliran ini pada dasarnya dikenal sebagai suatu proses transfer/penyerahan sebagian wewenang dan tanggungjawab dari urusan yang semula adalah urusan pemerintah pusat kepada badan-badan atau lembaga-lembaga Pemerintah Daerah agar menjadi urusan rumahtangganya sehingga urusan-urusan tersebut beralih kepada Daerah dan menjadi wewenang dan tanggungjawab Pemerintah Daerah.



## Tes Formatif 2

---

- 1) Secara teoretis dikenal pola Eropa Kontinental dan *Anglo-Saxon* penyelenggaraan pemerintahan. Kemukakan prinsip pembagian kewenangan pada kedua pola tersebut. Kaitkan dengan praktek yang dilakukan di Indonesia.
- 2) Indonesia sebenarnya menggunakan aliran eklektik dalam menjalankan desentralisasinya yakni campuran antara aliran Eropa Kontinental dan *Anglo Saxon*. Kemukakan pendapat Saudara mengenai pernyataan tersebut.

---

**Keywords:** *model desentralisasi, legislative dominance, executive dominance*

---

Cocokkanlah jawaban Anda dengan aspek-aspek pada Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini.

## Kunci Jawaban Tes Formatif

### *Tes Formatif 1*

Carilah sumber referensi secara *online*!

Untuk mengetahui tingkat penguasaan materi kegiatan belajar ini, yang perlu Anda lakukan adalah sebagai berikut.

- 1) Pelajari kembali tujuan desentralisasi dan buatlah rangkuman.
- 2) Buatlah perbandingan penyelenggaraan pemerintahan sistem desentralisasi dan sentralisasi dengan melakukan identifikasi kekuatan dan kelemahan dari kedua sistem tersebut.
- 3) Lakukan identifikasi manfaat penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi, di luar manfaat yang sudah dikemukakan oleh para ahli, agar Anda terbiasa berpandangan “*thinking out of the box*”. Lakukan kritikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi yang sekarang berlangsung dan apa yang sebaiknya dilakukan.

### *Tes Formatif 2*

Mahasiswa membuat rangkuman materi dengan menelusuri sumber-sumber referensi secara *online*.

Untuk mengetahui tingkat penguasaan materi kegiatan belajar ini, yang perlu Anda lakukan adalah sebagai berikut.

- 1) Buatlah rangkuman materi desentralisasi aliran Eropa Kontinental dan *Anglo Saxon*. Kemukakan pula pola pembagian kewenangan berdasarkan paradigma yang dianut dalam sistem pemerintahan suatu negara: negara kesatuan dan negara federal. Identifikasi persamaan dan perbedaannya. Analisis praktek kedua aliran tersebut dalam Indonesia.
- 2) Identifikasi ciri-ciri penyelenggaraan desentralisasi dari mazhab *Anglo Saxon* dan mazhab Eropa Kontinental. Kemukakan Indonesia menggunakan aliran eklektik, campuran dari kedua mazhab tersebut.

## Daftar Pustaka

- Administration & Society. (2012). *Decentralization: New modes of governance and administrative responsibility*.
- Arden, A., Baker, C., & Manning, J. (2009). *Local government constitutional and administrative law*. London: Sweet & Maxwell
- Bentham, J. (1970). *Of laws in general*. H. L. A. Hart (Ed.). London: University of London, The Athlone Press.
- Bird, R. M. (2000). Fiscal decentralization and competitive governments. In G. Galeotti, P. Salmon., & R. Wintrobe (Eds.), *Competition and structure: The political economy of collective decisions: Essays in honor of albert Breton*. New York: Cambridge University Press.
- Campo, S. S., & P. S. A Sundaram. (2001). *To serve and to preserve – improving public administration in a competitive world*. Asian Development Bank.
- Chalid, P. (2005). *Otonomi daerah: Masalah, pemberdayaan, dan konflik*. Jakarta: Kemitraan.
- Clark, G. L. (1984). A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74 (2), 195-208.
- Conyers, D. (1983). Decentralization: The latest fashion in development administration. In *Public Administration and Development*, Vol. 3.
- Dubois, H.F.W., & Fattore, G. (2009). Definitions and typologies in public administration research: the case of decentralization. *International Journal of Public Administration*, 32(8).
- Dworkin, R. (1972). *Social rules and legal theory*. *Yale Law Journal*, 81, 855-90.
- Frug, G. (1980). The city as a legal concept. *Harvard Law Review*, 93, 1057-1154.
- Gadjong, A. A. (2007). *Pemerintahan daerah*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Goldsmith, M. (1990). Local autonomy: Theory and practice. Desmond S. K., & Jon P. (Ed.), in *Challenges to local government*, 15-36. London: SAGE Publications.

- Grootaert, C. (1998). Social capital: The missing link? *Social Capital Initiative Working Paper Series*. The World Bank, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Social capital, household welfare and poverty in Indonesia* (pp. 1– 80). Local level institutional study. The World Bank.
- Hoessein, B. (2009). *Perubahan model, pola, dan bentuk pemerintahan daerah dari era Orde Baru ke era Reformasi*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
- \_\_\_\_\_. (2010). Hubungan penyelenggaraan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*. Jakarta.
- Kaho, J. R. (1987). *Prospek otonomi daerah di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Kelsen, H. (1973). *General theory of law and state*. Russel & Russel, New York.
- Keuffer, N. (2016). Local autonomy, a multifaceted concept: How to define it, how to measure it and how to create a comparative local autonomy index? *Revue internationale de politique comparée*, 23 (4), 443-490. doi:10.3917/ripc.234.0443.
- Lockard, D. *Encyclopedia of social sciences, Vol. 9*. New York.
- Mazol, A. (2015). *Local self-governance in the Republic of Belarus. Beroc policy paper series*, PP No. 22.
- Maheshwari, S. R. (1984). *Local government in India*. Agra, Lakshmi Narain Aggarwal.
- Manan, B. (1980). *Hubungan antara pusat dan daerah berdasarkan asas desentralisasi menurut UUD 1945* (Disertasi Doktor Ilmu Hukum). Universitas Padjajaran, Bandung.
- \_\_\_\_\_. (1993). *Perjalanan historis pasal 18 UUD 1945: Perumusan dan undang-undang pelaksanaannya*. Unsika.
- \_\_\_\_\_. (1994). *Hubungan antara pusat dan daerah menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Menyongsong fajar otonomi daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH), Fakultas Hukum UII.



- Makinde, J. T., A. O. Hassan, T., & A. Olaiya. (2016). Theory, principle and practice of local governance in Nigeria. *The Journal of Developing Areas*, 50(1). Winter, Obafemi Awolowo University, Nigeria.
- O'Sullivan, T. (2003). Local areas and structures. In Callanan, M., & Keogan, J. F. (Eds.), *Local government in Ireland. Inside Out* (pp. 41-81). Dublin: Institute of Public Administration.
- Olowu, D. (1988). African local governments as instruments of economic and social development, No. 1415. *The Hague, International Union of Local Authorities*.
- Pratchett, L. (2004). *Local autonomy, local democracy and the 'new localism'*. *Political Studies*, 52: 358-375.
- Rangia, K. V. (1969). *Local government in India*. Bombay.
- Rao, V. V. (1965). *A hundred year of local self- government in Assam*. Calcutta, Beni Parkash, Mander.
- Retnami, S. (2000). Sistem pemerintahan daerah di Indonesia. *Makalah*. Jakarta: Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: Theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47.
- \_\_\_\_\_ . (1989). *Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for analyzing policy*. Washington D.C.: U.S. Agency for International Development, Office of Housing and Urban Programs.
- Rondinelli, D. A., & Cheema, S. (1983). *Implementing decentralization policies: An introduction in decentralization and development*. London: Sage Publication.
- Rhodes, R. A. W. (1986). The national world of local government. *New Local Government Series*, 26. Winchester, US. Allen & Unwin.
- Sharma, M.P. (1965). *Local self-government in India*.
- Sarundajang, S. H. (1999). *Arus balik kekuasaan pusat ke daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- \_\_\_\_\_ . (2003). *Birokrasi dalam otonomi daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The territorial dimension of the state*. George Allen and Unwin Publishers Ltd.
- Smoke, P. (2003). Decentralisation in Africa: Goals, dimensions, myths and challenges. *Public Administration and Development Public Admin. Dev.* 23, 7–16 (2003). Published online in Wiley InterScience.
- Stone, P. (1963). *Local government for students*. London: Mc Donald and Evons Ltd.
- Timothy, D., Sisk, dkk. (2002). *Demokrasi di tingkat lokal: Buku panduan internasional idea mengenai keterlibatan, keterwakilan, pengelolaan konflik dan pemerintahan*. Jakarta: Ameenpro.
- Tresna, R. *Bertamasya ke taman ketatanegaraan*. Bandung: Dibya.
- Treisman, D. (2002). *Defining and measuring decentralization: A global perspective*. Los Angeles: Department of Political Science University of California.
- United Nations. (1961). *A handbook of public administration: current concept and practice with special reference to developing countries*. New York: Departement of Economics and Social Affair.
- \_\_\_\_\_. (1962). *Technical asistant programe, decentralization for national and local development*. New York: Departement of Economic and Social Affair, Division for Public Administration.
- Wasisto, R. J. (2012). Inkonsistensi paradigma otonomi daerah di Indonesia: Dilema sentralisasi atau desentralisasi. *Jurnal Konstitusi*, 9(4), Desember 2012.
- World Bank. (1983). *World development report*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Rethinking decentralization in developing countries: The World Bank sector studies series*. Jennie, L., Junaid, A., & Richard, B. (Ed.). Washington D.C.: The World Bank.

### Sumber-sumber Lain:

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/decentralization>

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>

<https://www.merriam-webster.com/dictionary/decentralization?src=search-dict-box>