

Dinamika Regulasi Desentralisasi dan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Demokratis

Bisma Pratama Harefa^{1*}, Emilia Utari², Janea Arinta³, Paras Yasthika B.P.A.⁴,
Reynaldi Bagastiar⁵

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Bangka Belitung

Email : 1*janeaarinta@gmail.com

(*: Corresponden Author)

Abstrak- Desentralisasi telah menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan yang universal dengan berbagai macam bentuk aplikasi di setiap negara. Hal ini sesuai dengan fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi, mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya onse serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penulisan ini bertujuan untuk menguraikan berbagai perspektif demokratis mengenai apakah sebenarnya yang menjadi tujuan dari pembangunan desentralisasi. Dengan menggunakan metode onsensus dan menganalisis beberapa regulasi mengenai desentralisasi yang pernah ada dan berlaku di Indonesia. Pada Pasal 18 UUD 1945 yang sudah diamandemen dan ditambahkan menjadi Pasal 18, 18A dan 18B memberikan dasar dalam penyelenggaraan desentralisasi. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi, dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Amanat dan onsensus konstitusi ini telah lama dipraktikkan sejak kemerdekaan Republik Indonesia dengan berbagai pasang naik dan pasang-surut tujuan yang hendak dicapai melalui desentralisasi tersebut. Bahkan Sampai saat ini, kita telah memiliki 7 (tujuh) undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah, yaitu: UU No. 1 Tahun 1945; UU No. 22 Tahun 1948; UU No. 1 Tahun 1957; UU No. 18 Tahun 1965; UU No. 5 Tahun 1974; UU No. 22 Tahun 1999; UU No. 32 Tahun 2004; dan terakhir UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Begitu pula desentralisasi Ketika dipandang dari perspektif demokratis. Demokrasi harus dipandang sebagai fenomena yang berkelanjutan. Dipandang dari perspektif ini, masa depan demokrasi adalah tiada henti; elemen-elemen demokrasi akan muncul dan berkembang dalam berbagai tingkatan dan tahapan dengan tingkat kecepatan yang berbeda-beda di setiap negara.

Kata Kunci : Desentralisasi, Perspektif Demokratis, Pemerintahan Daerah

Abstrack- Decentralization has become a universal principle of governance with various forms of application in every country. This is consistent with the fact that not all government affairs can be carried out in a centralized manner, given the geographical conditions, the complexity of community development, the plurality of local social and cultural structures and demands for democratization in governance. This writing aims to describe various democratic perspectives on what is actually the goal of decentralization development. By using the normative method and analyzing several regulations regarding decentralization that have existed and are applicable in Indonesia. Article 18 of the 1945 Constitution which has been amended and added to Articles 18, 18A and 18B provides the basis for implementing decentralization. The Unitary State of the Republic of Indonesia is divided into Provinces, and the Provinces are divided into Regencies and Cities, each of which has a regional government. This constitutional mandate and consensus has long been practiced since the independence of the Republic of Indonesia with various ups and downs of goals to be achieved through decentralization. Even today, we have 7 (seven) laws governing regional government, namely: Law no. 1 of 1945; UU no. 22 of 1948; UU no. 1 of 1957; UU no. 18 of 1965; UU no. 5 of 1974; UU no. 22 of 1999; UU no. 32 of 2004; and finally Law no. 12 of 2008 concerning Regional Government. Likewise decentralization when viewed from a democratic perspective. Democracy must be seen as a continuous phenomenon. Seen from this perspective, the future of democracy is endless; elements of democracy will emerge and develop in various levels and stages at different rates in each country.

Keywords : Decentralization, Democratic Perspective, Local Government

1. PENDAHULUAN

Latar belakang berdirinya sistem pemerintahan daerah di Indonesia tidak terlepas dari dinamika peraturan yang mengalami perubahan seiring dengan perkembangan zaman. Tentunya peraturan tersebut haruslah berdasarkan pada kelaziman serta keberadaannya di masyarakat, sehingga tercipta regulasi yang relevan tidak hanya sebagai pelengkap hukum negara namun juga relevan untuk direalisasikan di masyarakat. Seperti yang kita ketahui bersama, pada mulanya

pelaksanaan sistem pemerintahan di Indonesia bersifat sentralisasi, artinya berpusat dan diselenggarakan oleh pemerintah pusat sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi di Indonesia. Seiring berjalannya waktu, pergerakan harus segera dilakukan oleh pemerintah Indonesia mengingat bahwa Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari banyak daerah dan tersebar luas, dengan memiliki potensi dan sumber daya yang beragam. Selain itu, Indonesia juga menganut sistem demokrasi, yang berarti kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat. Dengan latar belakang ini, pemerintah pusat tidak bisa menyamaratakan peraturan yang ada di pusat dengan di daerah, karena setiap daerah memiliki kebutuhan regulasi penyelenggaraan sistem pemerintahan yang berbeda-beda.

Maka dari itu seiring berjalannya waktu, pemerintah Indonesia mulai menyusun strategi mengenai pengaturan pembagian tugas dan wewenang setiap daerah di Indonesia, salah satunya dengan menerapkan sistem desentralisasi. Desentralisasi merupakan suatu proses penyerahan wewenang dan tanggung jawab dari urusan yang semula menjadi urusan pemerintah pusat kepada badan-badan atau lembaga-lembaga pemerintah daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adanya desentralisasi ini, urusan yang semula dilaksanakan penuh oleh pemerintah pusat, sebagian atau seluruhnya diserahkan kepada pemerintah daerah. Hal ini tentunya disesuaikan dengan potensi dan kemampuan masing-masing daerah. Namun, tidak bisa dipungkiri dalam penerapannya sering kali peraturan yang dibuat oleh pemerintah tidak relevan dan tidak sesuai dengan keinginan serta kebutuhan di beberapa daerah, dimana hal tersebut dapat memicu terjadinya disintegrasi.

2. METODE

Metode penelitian memuat jenis penelitian metode observasi, teknik pengumpulan data serta metode analisis bahan hukum maupun analisis data

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Konsep Desentralisasi

Asas desentralisasi merupakan bagian yang sangat penting dalam negara demokrasi. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sendiri mengatur mengenai hubungan antara pusat dengan daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 yang memungkinkan pemberian status otonom atau sebagai daerah administratif kepada daerah-daerah (Mahfud, 2011). Indonesia sebagai negara kesatuan juga menganut paham desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan. Konsep desentralisasi itu pertama kali muncul dalam perdebatan di sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Di dalam sidang kedua BPUPKI yang berlangsung pada tanggal 11 Juli 1945, Muhammad Yamin memasukkan konsep pemerintahan daerah dalam naskah konsitusi (Sirajuddin, dkk, 2016).

Desentralisasi Indonesia merupakan reformasi yang tidak selesai dan hingga saat ini pelaksanaannya belum maksimal atau belum sukses. Inti dari desentralisasi adalah 'internalising cost and benefit' untuk mendekatkan pemerintahan kepada rakyatnya. Itulah esensi yang terpenting dari sebuah desentralisasi. Akan tetapi, pelaksanaan desentralisasi di Indonesia sampai sekarang masih jauh dari harapan tersebut (Simanjuntak, 2015). Secara umum desentralisasi merupakan bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan, atau pejabat (Manan, 2001). Desentralisasi terbagi menjadi dua, yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi ketatanegaraan yang merupakan penyerahan kekuasaan perundang-undangan dan pemerintahan kepada daerah otonom. Desentralisasi ketatanegaraan juga terbagi dua yakni, desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial mencakup otonomi dan tugas pembantuan. Dengan perkataan lain, baik otonomi maupun tugas pembantuan, keduanya masuk dalam lingkup desentralisasi (Koesoemahatmadja, 1979).

Desentralisasi telah menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan yang universal dengan berbagai macam bentuk aplikasi di setiap negara. Hal ini sesuai dengan fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi, mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di negara yang berbentuk

kesatuan tidak mungkin ada daerah yang bersifat staat. Konsekwensinya adalah timbul hubungan hukum antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hubungan hukum antara pemerintah pusat dan daerah, khususnya negara berkembang seperti Indonesia, tergantung pada sistem yang digunakan dalam pengaturan hubungan tersebut (Patawari, 2012).

Menurut Van Der Pot, desentralisasi terbagi menjadi desentralisasi teritorial yang menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah, sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu. Mengenai desentralisasi, Van der Pot memandang bahwa tidak semua peraturan dan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan dari pusat (central). Pelaksanaan pemerintahan dapat dilakukan baik oleh pusat maupun berbagai badan otonom. Badan-badan otonom ini dibedakan antara desentralisasi berdasarkan teritorial dan desentralisasi fungsional, sedangkan bentuk desentralisasi dibedakan antara otonomi dan tugas pembantuan (Manan, 2001).

Menurut Yunus (2006), beberapa faktor yang melatarbelakangi perlunya desentralisasi khususnya di negara-negara berkembang termasuk Indonesia muncul dari dua segi yaitu dari dalam dan dari luar negara yang dapat dirangkum sebagai berikut:

- a. Untuk mempercepat terwujudnya keadilan yang merata dan mampu memenuhi kebutuhan dasar masyarakat miskin serta memperluas partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan pembangunan.
- b. Untuk mengintegrasikan daerah-daerah yang beragam kondisi sosial ekonominya, pengembangan sumber daya dalam rangka mengatasi persoalan kemiskinan di daerah.
- c. Desentralisasi merupakan strategi untuk mendemokratisasikan sistem politik, sedangkan otonomi daerah merupakan bentuk pemerintahan yang akan datang.
- d. Tidak ada pemerintah dari negara yang luas akan mampu secara efektif membuat public policies disegala bidang ataupun mampu melaksanakan public policies secara efisien di seluruh wilayah negara tersebut.
- e. Derajat otonomi daerah tidak tergantung pada bentuk negara melainkan tergantung pada pola pemerintahan yang dianut negara tersebut.

Menurut Rondinelli, pada dasarnya prinsip desentralisasi mencakup aktivitas ekonomi, interaksi sosial, aktivitas politik, pembuatan keputusan, produksi, dan seterusnya. Jadi, ada sebuah pengakuan bahwa sebagian aktivitas harus terjadi pada tingkatan yang lebih tersentralisasi, tapi bebannya ada pada sentralisasi pendukung mereka untuk membenarkan penggunaannya. Struktur dan proses yang terdesentralisasi menjadi normanya. Intinya, desentralisasi adalah transfer tanggung jawab dalam hal perencanaan, manajemen, dan pemunculan sumber daya dan alokasinya dari pemerintah pusat kepada:

1. Unit-unit lapangan dari kementerian pemerintah pusat
2. Unit-unit atau tingkat pemerintahan yang berada di bawahnya
3. Otoritas atau korporasi publik semi-otonom, otoritas regional atau fungsional yang berarea luas
4. Organisasi sektor privat dan sukarela (Noor, 2012).

Dalam banyak kasus dan contoh, desentralisasi pada level kota/kabupaten mempunyai kecenderungan untuk mencapai tingkat pemberdayaan yang baik. Secara umum, pemerintah kabupaten/kota adalah tingkat pemerintah yang mempunyai daya jangkauan yang dekat dengan masyarakat lokal namun mempunyai daya wilayah yang cukup untuk memberdayakan sumber daya lokal. Hal ini berarti bahwa pemerintah kabupaten/kota merupakan kunci penting sebagai basis dari pengembangan tata pemerintahan lokal dan pemberdayaan pada tingkat kabupaten/kota mempunyai fungsi penting terhadap masyarakat lokal yang turut serta dalam tata pemerintahan lokal. Sementara itu, desentralisasi pada tingkat propinsi dalam banyak hal bertujuan untuk mencapai pembangunan ekonomi di tingkat propinsi and pembangunan kapasitas untuk mendukung dan membantu desentralisasi di tingkat kabupaten/kota (Rira, 2019).

Desentralisasi merujuk pada restrukturisasi atau reorganisasi wewenang sehingga ada sebuah sistem tanggung jawab bersama antara institusi pemerintah pada tingkat pusat dan daerah menurut prinsip subsidiaritas, sehingga bisa meningkatkan keseluruhan kualitas dan keefektifan sistem pemerintahan, dan juga meningkatkan wewenang dan kapasitas daerah. Dengan desentralisasi, diharapkan mampu memberikan peluang bagi terciptanya pemerintahan yang baik, seperti

meningkatkan peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam bidang ekonomi, sosial, dan berbagai keputusan politik; membantu kapasitas rakyat yang masih dalam taraf berkembang, dan memperluas tanggung jawab, transparansi, dan akuntabilitas (UNDP, 1997). Pada dasarnya, desentralisasi merupakan salah satu dari empat karakteristik demokrasi partisipatoris, selain dari akuntabilitas, edukasi, dan obligasi, yang tujuannya adalah bagaimana menerapkan sebuah strategi yang mengandung unsur keadilan sosial bagi masyarakat. Demokrasi partisipatoris membutuhkan struktur pembuatan keputusan yang terdesentralisasi, dan desentralisasi merupakan komponen utama dari visi alternatif yang didasarkan pada prinsip keadilan ekologis dan sosial (Noor, 2012).

Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, desentralisasi akhir-akhir ini seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintahan karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan paradigma pemerintahan di Indonesia. Desentralisasi juga dapat diartikan sebagai pengalihan tanggung jawab, kewenangan, dan sumber-sumber daya (dana, manusia dan lain-lain) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dasar pemikiran yang melatarbelakanginya adalah keinginan untuk memindahkan pengambilan keputusan untuk lebih dekat dengan mereka yang merasakan langsung pengaruh program dan pelayanan yang dirancang dan dilaksanakan oleh pemerintah (Rira, 2019).

Desentralisasi adalah persoalan yang menyangkut hak asasi manusia, oleh karena dalam desentralisasi/otonomi individu diberikan kebebasan untuk berpikir dan bertindak atas dasar aspirasi masing-masing, tiap individu dipenuhi kebutuhan hidupnya dengan cara dan kualitas yang terbaik, berpartisipasi dalam kehidupan sosial, ekonomi dan politik, dengan tidak ada kontrol langsung dari pemerintah pusat (Simanjuntak, 2015). Desentralisasi memiliki berbagai macam tujuan. Secara umum tujuan tersebut dapat diklasifikasi ke dalam dua variabel penting, yaitu pertama peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan yang merupakan pendekatan model efisiensi struktural dan kedua peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan yang merupakan pendekatan model partisipasi. Setiap negara lazimnya memiliki titik berat yang berbeda dalam tujuan-tujuan desentralisasinya, tergantung pada kesepakatan dalam konstitusi terhadap arah pertumbuhan yang akan dicapai melalui desentralisasi. Dalam konteks Indonesia, desentralisasi telah menjadi konsensus pendiri bangsa (Patawari, 2012).

Pada Pasal 18 UUD 1945 yang sudah diamandemen dan ditambahkan menjadi Pasal 18, 18A dan 18B memberikan dasar dalam penyelenggaraan desentralisasi. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi, dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Amanat dan konsensus konstitusi ini telah lama dipraktikkan sejak kemerdekaan Republik Indonesia dengan berbagai pasang naik dan pasang-surut tujuan yang hendak dicapai melalui desentralisasi tersebut. Bahkan Sampai saat ini, kita telah memiliki 7 (tujuh) undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah, yaitu: UU No. 1 Tahun 1945; UU No. 22 Tahun 1948; UU No. 1 Tahun 1957; UU No. 18 Tahun 1965; UU No. 5 Tahun 1974; UU No. 22 Tahun 1999; UU No. 32 Tahun 2004; dan terakhir UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Demokratisasi pasca-Orde Baru telah membuka peluang kemandirian politik dan pemerintahan (administrasi) yang lebih besar bagi daerah. Di awal reformasi, prinsip-prinsip demokrasi turut memberikan dasar pengaturan yang lebih jelas mengenai otonomi daerah dan desentralisasi sebagaimana tertuang dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Melalui amandemen kedua konstitusi, bangsa ini mengatur beberapa hal substansi mengenai pemerintahan daerah. Pertama, dalam rangka mendukung otonomi daerah, setiap pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis (tidak disebutkan secara langsung), dan berhak menetapkan peraturan daerah (Tryatmoko, 2012).

Desentralisasi yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang secara utuh dan bulat dilaksanakan pada daerah kabupaten dan kota menyangkut perubahan hubungan kekuasaan di berbagai tingkat pemerintahan. Desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia mengacu kepada pembentukan suatu area yang disebut daerah otonom

yang merupakan tempat atau lingkup dimana kewenangan yang diserahkan dari pusat akan diatur, diurus, dan dilaksanakan. Daerah otonom tersebut berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Urusan-urusan tersebut mula-mula sebagai urusan pemerintah pusat, kemudian setelah diserahkan kepada daerah menjadi urusan daerah yang sifatnya otonom (Patawari, 2012).

Desentralisasi merupakan keharusan dan kebutuhan setiap masyarakat apapun bentuk dan ideologi negaranya. Praktek penyelenggaraan sentralisasi yang berlebihan terbukti menimbulkan kekecewaan dan ketidakpuasan warga masyarakat terhadap pemerintahannya. Desentralisasi sangat didambakan/disukai, dan karenanya memiliki nilai (value) baik sedangkan sentralisasi bernilai buruk sehingga cenderung ditolak. Desentralisasi menurut berbagai pakar memiliki segi positif, diantaranya: secara ekonomi, meningkatkan efisiensi dalam penyediaan jasa dan barang publik yang dibutuhkan masyarakat setempat, mengurangi biaya, meningkatkan output dan lebih efektif dalam penggunaan sumber daya manusia. Secara politis, desentralisasi dianggap memperkuat akuntabilitas, political skills dan integrasi nasional. Desentralisasi lebih mendekatkan pemerintah dengan masyarakatnya, memberikan atau menyediakan layanan lebih baik, mengembangkan kebebasan, persamaan dan kesejahteraan (Smith, 1985).

Menurut Kristiadi, dalam era otonomi daerah, dituntut peranan pemerintah daerah untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat daerahnya dengan penyediaan public services yang sangat dibutuhkan. Pergeseran paradigma dari good government menuju good governance (local governance), akan melibatkan hubungan antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya dalam kegiatan/urusan urusan pemerintahan. Dalam good governance harus ada keseimbangan antara publik, privat dan sosial/masyarakat. Dengan demikian desentralisasi tidak hanya berupa penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi juga penyerahan wewenang kepada masyarakat (Simanjuntak, 2015).

3.2 Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti undang-undang atau aturan. Dengan demikian, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Patawari, 2012). Pengertian otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah.

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional (Patawari, 2012).

Menurut James W Fesler, otonomi daerah bukanlah tujuan melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Instrumen tersebut haruslah digunakan secara arif oleh kepala daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara pusat dan daerah, atau antar provinsi dan kabupaten/ kota karena jika demikian, makna otonomi daerah menjadi kabur. Dalam kondisi demikian, kepala daerah harus waspada terhadap munculnya hubungan antar tingkat pemerintahan yang bergerang dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahan hanya meliputi tiga hal, yaitu pelayanan kepada masyarakat

(public services); membuatkan pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (regulation); dan pemberdayaan (empowerment) (J. Kaloh, 2003).

Kebijakan otonomi daerah itu tidak hanya perlu dilihat kaitannya dengan agenda pengalihan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi juga menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintahan ke masyarakat. Justru inilah yang harus dilihat sebagai esensi pokok dari kebijakan otonomi daerah itu dalam arti yang sesungguhnya. Otonomi daerah berarti otonomi masyarakat di daerah-daerah yang diharapkan dapat terus tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi (Rira, 2019). Otonomi daerah di Indonesia bermanfaat untuk pengembangan suatu daerah yang memiliki potensi dan ciri khas. Selain itu otonomi daerah untuk memperbaiki kesejahteraan rakyat. Pelaksanaan otonomi daerah berlandaskan acuan hukum untuk tuntutan globalisasi yang diberdayakan. Maju atau tidaknya suatu daerah ditentukan berdasarkan kemampuan dan kemauan Pemda. Pemerintah pusat memberikan kewenangan pada pemerintah daerah untuk mengurus wilayah masing-masing.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah pada prinsipnya mempunyai tiga aspek, sebagai berikut:

1. Aspek Hak dan Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Aspek kewajiban untuk tetap mengikuti peraturan dan ketentuan dari pemerintahan di atasnya, serta tetap berada dalam satu kerangka pemerintahan nasional.
3. Aspek kemandirian dalam pengelolaan keuangan baik dari biaya sebagai perlimpahan kewenangan dan pelaksanaan kewajiban, juga terutama kemampuan menggali sumber pembiayaan sendiri (Patawari, 2012).

3.3 Pembagian Kekuasaan

Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (Budiardjo, 2012). Berarti dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Menurut Henc van Maarseven, kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum disebut sebagai "blote match" (Mulyosudarmo, 1990). Sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara (Setiardja, 1990). Kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu. Kekuasaan dalam arti hukum yang dimaksud perlu adanya pemisahan dan pembagian yang proporsional guna dalam menjalankan pemerintahan sebagai bentuk pelayanan publik dan pembangunan nasional perlu dilakukan (Agussalim, 2007).

Menurut Jimly (2000), terdapat 5 pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan yang sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (separation of power). Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (separation of power) mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah division of power (distribution of power). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (distribution of power atau division of power) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan 'atas-bawah'.

Menurut Patawari (2012), pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah diantaranya adalah:

1. Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain;
2. Kewenangan bidang lain tersebut meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional;

3. Kewenangan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut;
4. Kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka ekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut;
5. Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya;
6. Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota;
7. Kewenangan Propinsi sebagai Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah;
8. Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan Daerah di wilayah laut meliputi: (a) Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut; (b) Pengaturan kepentingan administratif; (c) Pengaturan tata ruang; (d) Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah; dan (e) Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara;
9. Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi. Pengaturan lebih lanjut mengenai batas laut diatur dengan Peraturan Pemerintah;
10. Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan seperti kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang mencakup kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional;
11. Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak mencakup kewenangan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Propinsi. Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja;
12. Pemerintah dapat menugaskan kepada Daerah tugas-tugas tertentu dalam rangka tugas pembantuan disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada Pemerintah. Setiap penugasan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

3.4 Desentralisasi dalam Demokrasi

Hubungan antara demokrasi dan desentralisasi dapat saling membutuhkan. Pada satu sisi desentralisasi membutuhkan demokrasi sebagai prasyarat utama penyelenggaraan kekuasaan lokal yang responsif dan akuntabel. Tanpa demokrasi, desentralisasi hanya berorientasi pada tertib administrasi dan kelancaran fiskal semata, yang tidak memperhatikan aspirasi masyarakat dan ketertiban politik lokal. Oleh karena itu, desentralisasi dapat tetap berjalan tanpa demokrasi. Pengalaman Indonesia pada masa Orde Baru dan Pakistan menunjukkannya. Dengan adanya landasan demokrasi, ada jaminan bahwa desentralisasi menyediakan wahana bagi terselenggaranya proses politik lokal (Tryatmoko, 2012).

Proses desentralisasi merupakan proses yang sangat penting dan menentukan masa depan Indonesia; Keberhasilan dan kegagalan kebijakan ini akan memberikan dampak yang sangat besar terhadap berbagai aspek kehidupan bangsa terutama kehidupan demokrasi di Indonesia (Rira, 2019). Demokrasi harus dipandang sebagai fenomena yang berkelanjutan. Dipandang dari perspektif ini, masa depan demokrasi adalah tiada henti; elemen-elemen demokrasi akan muncul dan berkembang dalam berbagai tingkatan dan tahapan dengan tingkat kecepatan yang berbeda-beda di setiap negara. Perubahan demokrasi juga bergerak menuju arah yang berbeda, bisa menjadi semakin demokratis dan bisa juga semakin tidak demokratis. Oleh karena itulah demokrasi harus selalu diperkuat baik dengan penguatan institusi maupun penguatan civil society (Diamond, 1999).

Tantangan bagi penguatan demokrasi atau konsolidasi demokrasi ini adalah bagaimana memberikan akses demokrasi kepada masyarakat dan pembentukan serta penguatan institusi-institusi demokrasi. Di titik inilah desentralisasi dengan perwujudan otonomi daerah memiliki peran yang sangat penting dalam konsolidasi demokrasi. Peran desentralisasi dalam konsolidasi demokrasi tersebut berasal dari adanya proses demokrasi yang memotivasi otoritas lokal dalam menjawab aspirasi dan kebutuhan konstituenya. Selain itu salah satu pemikiran diterapkannya desentralisasi adalah institusi demokrasi lokal akan lebih memahami dan merespon aspirasi lokal karena jika dilihat dari aspek jarak institusi dan masyarakat lokal yang dekat, mereka memiliki akses yang lebih baik terhadap informasi. Desentralisasi bukan hanya persoalan pengaturan hubungan antar berbagai tingkatan pemerintahan namun juga merupakan persoalan mengenai hubungan antara negara dan rakyatnya (Rira, 2019).

4. KESIMPULAN

Desentralisasi yang menyejahterakan dapat dikembangkan jika diawali dengan adanya transformasi pemikiran bahwa implementasi desentralisasi lebih dari sekadar hak politik, tetapi juga kewajiban politik daerah atas ukuran kesejahteraan masyarakat. Artinya, ukuran untuk mengaudit mutu desentralisasi harus dikembangkan dalam dimensi pemerintahan yang bertanggung jawab, sebagai ukuran bekerjanya rezim desentralisasi yang menyejahterakan. Pemerintahan yang desentralistis membuka wadah demokrasi bagi masyarakat untuk berperan serta dalam menentukan nasib sendiri melalui pemerintahan daerah yang terbuka.

Dalam Konteks negara kesatuan, asas desentralisasi merupakan pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Otonomi daerah bertujuan untuk pengembangan dan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat di daerah. Otonomi daerah menurut aspirasi masyarakat bisa meningkatkan daya guna dan hasil penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan memberikan kewenangan kepada setiap pemerintah daerah untuk lebih mandiri dan berdaya bangun, dapat menyukseskan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah selama ini. Dengan daerah yang menjadi maju maka eksistensi setiap daerah dalam kerangka NKRI akan tetap terjaga.

REFERENCES

- Agussalim, A. G. 2007. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia
- Budiardjo, M. 1998. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy toward Consolidation*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- J. Kaloh. 2003. *Kepala Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Jimly, Asshiddiqie. 2000. *Makalah Otonomi Daerah Dan Parlemen Di Daerah*.
- Koesoemahatmadja. 1979. *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Bandung: Binacipta.
- Mahfud MD. 2011. *Politik Hukum di Indonesia: edisi revisi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.

- Mulyosudarmo, Suwoto. 1990. *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia: Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*. Surabaya: Universitas Airlangga
- Noor, M. 2012. *Memahami Desentralisasi Indonesia*. Yogyakarta: Interpena
- Patawari. 2012. *Perspektif Hukum Refleksif Terhadap Hubungan Kewenangan Antar Pemerintahan Pusat Dan Daerah*. Jurnal Ilmu Hukum AMANNA GAPPA, Vol. 20 Nomor 2, Juni 2012.
- Rira, N. 2019. *Dinamika Sentralisasi Dan Desentralisasi Di Indonesia*. Jurnal Academia Praja, Volume 2 No 1 – Februari 2019.
- Setiardja, A. Gunawan. 1990. *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius.
- Simanjuntak, Kardin M. 2015. *Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan Di Indonesia*. Jurnal Bina Praja, Volume 7 Nomor 2 Edisi Juni 2015.
- Sirajuddin, dkk. 2016. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press.
- Smith, B. C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.
- Tryatmoko M. Wahyu. 2012. *Problem Demokratisasi Dalam Desentralisasi Asimetris Pasca Orde Baru*. Masyarakat Indonesia, Vol. 38, No. 2, Desember 2012.
- UNDP, *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy*, September 1997.
- Yunus Yasril. 2006. *Desentralisasi dalam Kerangka Demokratisasi dan Good Governance*. Demokrasi Vol. V No. 1.