



**KETUA**  
**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT**  
**REPUBLIK INDONESIA**

## **Kebijakan Desentralisasi dalam Kerangka Membangun Kualitas Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah di Tengah Tantangan Globalisasi**

Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional  
Forum Komunikasi dan Kerjasama Mahasiswa Ilmu Pemerintahan Se-Indonesia (FOKERMAPI)  
Di Universitas Tadulako, Palu, Sulawesi Tengah  
Palu, 6 Oktober 2010

### **Pendahuluan**

Tema yang diberikan oleh Panitia Fokermapi adalah "Kebijakan Desentralisasi dalam Kerangka Membangun Kualitas Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah di Tengah Tantangan Globalisasi". Tema ini relevan untuk dibahas ditengah upaya kita untuk memperkuat sistem demokrasi dan sistem pemerintahan yang baik di daerah, terutama sejak dimunculkannya semangat desentralisasi pada masa reformasi 1998 lalu. Pada saat ini kita tengah berada pada era pelaksanaan otonomi daerah, dimana tujuannya adalah membuat daerah menjadi lebih mandiri, maju dan sejahtera –dalam kerangka penguatan pembangunan nasional.

Keberhasilan pembangunan daerah merupakan bagian integral dari keberhasilan pembangunan nasional dalam kerangka NKRI. Desentralisasi merupakan paradigma yang memperkokoh pembangunan daerah dewasa ini. Paradigma desentralisasi tersebut, tidak saja semata-mata merupakan reaksi atas praktik pembangunan nasional yang sentralistik, sebagaimana diterapkan sedemikian rupa pada masa Orde Baru, tetapi sudah menjadi tuntutan mendasar yang harus diterapkan dengan mengimplementasikan konsep otonomi daerah secara luas. Segi positif penerapan kebijakan desentralisasi adalah:

1. Paradigma desentralisasi juga selaras dengan prinsip pemerintahan yang demokratis, dengan adanya pengaturan kewenangan yang seimbang antara

pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Desentralisasi tidak menafikkan peran dan kewenangan pemerintah pusat. Asas dekonsentrasi tetap harus dipatuhi dan dilaksanakan dengan baik, seiring sejalan (sinergis) dengan laju implementasi otonomi daerah.

2. Desentralisasi juga mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan, yang dapat menimbulkan munculnya pemerintahan yang otoriter, serta mendorong demokratisasi di tingkat lokal, karena rakyat lebih mempunyai peluang untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan di wilayahnya masing-masing (*grass roots democracy*).
3. Desentralisasi menciptakan efisiensi pemerintahan, karena sebagian urusan-urusan pemerintahan diselenggarakan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat daerah, sehingga memperpendek rentang birokrasi bila dibandingkan dengan pengendalian dari Pusat.
4. Dari segi sosiokultural, desentralisasi menyebabkan kepentingan rakyat di daerah-daerah yang memiliki kekhususan-kekhususan tertentu dapat tertangani dengan lebih baik.
5. Desentralisasi membuat pembangunan dapat berjalan dengan lebih baik dan terarah, karena dilakukan langsung oleh satuan-satuan pemerintahan di tingkat daerah.

### **Otonomi Daerah**

Implementasi paradigma desentralisasi di Indonesia, selaras dengan konstitusi (UUD Negara RI 1945) dilakukan untuk memperkuat format negara kesatuan (NKRI), bukan dalam format negara federal (*federalisme*). Kerangka otonomi daerah secara luas di Indonesia, dengan demikian diharapkan dapat berjalan secara efektif dalam menggerakkan laju pembangunan di berbagai bidang di daerah, dalam memperkuat NKRI. Dengan implementasi otonomi daerah secara luas dalam kerangka penguatan NKRI, maka diharapkan :

1. Akan muncul kemandirian yang digerakkan oleh kreativitas dan inovasi daerah dalam mengoptimalkan berbagai potensi sumberdaya yang ada, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya alam, untuk kepentingan kemajuan dan kesejahteraan daerah –dan dengan demikian otomatis akan mendukung atau memperkokoh pembangunan nasional dalam bingkai NKRI.

2. Tata hubungan antara pusat-daerah diharapkan akan menjadi lebih proporsional, harmonis dan produktif dalam rangka penguatan integrasi (persatuan dan kesatuan) bangsa dan pembangunan nasional. Dengan demikian, tidak akan ada lagi keluhan-keluhan dari daerah atas kebijakan pemerintah pusat yang dinilai tidak adil. Demikian pula, tidak akan ada lagi resistensi dan gejolak terkait dengan hubungan pusat-daerah.

Pergerakan pendulum antara sentralisasi dan desentralisasi sangat jelas terlihat dari rumusan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang ada, baik sebelum dan setelah era reformasi.

Sebelum era reformasi, berlaku UU No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Pada saat itu, terjadi turbulensi di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya, sampai diundangkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Setelah itu, kini telah berlaku UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Membandingkan pokok-pokok pikiran antara UU No. 5 tahun 1974 dengan UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004, ada perbedaan mendasar.

- **Pertama**, dari sisi filosofis. UU No. 32 tahun 2004 filosofinya adalah **keseragaman** atau **uniformitas**, sedangkan UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 filosofinya adalah **keanekaragaman dalam kesatuan**.
- **Kedua**, dari aspek pembagian satuan pemerintahan. UU No. 5 tahun 1974 menggunakan **pendekatan tingkatan (*level approach*)**, ada Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Sedangkan, UU No 22 tahun 1999 menggunakan **pendekatan besaran dan isi otonomi (*size and content approach*)**, ada daerah yang besar dan ada daerah yang kecil berdasar kemandirian masing-masing, ada daerah dengan isi otonomi terbatas dan ada daerah yang otonominya luas. Sementara, UU No. 32 tahun 2004 menggunakan **pendekatan besaran dan isi otonomi (*size and content approach*)**, dengan menekankan pada urusan yang berkeselimbangan dengan azas eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi.
- **Ketiga**, fungsi utama pemerintahan daerah, menurut UU No. 5 tahun 1975 adalah sebagai **promotor pembangunan**, sedangkan menurut UU No. 22 tahun 1999 sama dengan UU No. 32 tahun 2004 yaitu sebagai **pemberi pelayanan masyarakat**.

- **Keempat**, terkait dengan penggunaan azas penyelenggaraan pemerintah daerah. Menurut UU No. 5 tahun 1974 adalah seimbang antara desentralisasi, dekonsetrasi dan tugas pembantuan pada semua tingkatan. Sementara pada UU No. 22 tahun 1999, desentralisasi terbatas pada daerah provinsi dan pada luas daerah kabupaten/kota, dekonsetrasi terbatas pada kabupaten/kota dan luas pada provinsi, tugas pembantuan yang seimbang pada semua tingkatan pemerintahan sampai ke desa. Sedangkan, menurut UU No. 32 tahun 2004, desentralisasi diatur berkesimbangan antara daerah provinsi, kabupaten/kota, desentralisasi terbatas pada kabupaten/kota dan luas pada provinsi, tugas pembantuan berimbang pada semua tingkatan pemerintahan.

Bagaimanapun, otonomi Daerah merupakan kewenangan untuk membuat kebijakan (mengatur) dan melaksanakan kebijakan (mengurus) berdasarkan perkara sendiri. Sehingga, masyarakat yang berada pada satu teritori tertentu adalah pemilik dan subyek Otonomi daerah. Hal ini, membawa konsekwensi perlunya partisipasi aktif dari masyarakat dalam setiap tahap penyelenggaraan otonomi.

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk pengejawantahan dari proses desentralisasi. Kepentingannya adalah upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan diselenggarakannya pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, yang adil dan makmur. Dua tema adil dan makmur dalam konteks ini berarti terciptanya suatu tatanan yang demokratis dan masyarakat yang sejahtera di daerah. Kebijakan desentralisasi akan mendorong terciptanya tatanan yang demokratis dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Desentralisasi akan menumbuhkan modal sosial dan tradisi kewargaan di tingkat lokal. Partisipasi demokratis warga akan membiakkan komitmen warga yang luas maupun hubungan-hubungan horizontal, kepercayaan (*trust*), toleransi, kerjasama, dan solidaritas yang membentuk komunitas sipil (*civil community*). Ikatan sipil yakni; solidaritas sosial dan partisipasi masal yang merentang luas, yang pada gilirannya akan berkorelasi tinggi dengan kinerja pembangunan ekonomi dan kualitas kehidupan demokrasi.

Penerapan Otonomi Daerah akan mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat daerah, khususnya rakyat miskin. Dengan Otonomi Daerah, rakyat miskin akan lebih mudah mengakses sumberdaya dan mengembangkan potensinya untuk dapat meningkatkan kemajuan daerah masing-masing, sehingga kesenjangan antardaerah dan pusat dapat diperkecil. Karena, pemberontakan dan aksi-aksi

separatis di daerah-daerah, pada dasarnya menurut sebagian ahli bersumber dari penilaian daerah yang tidak menerima secara adil sebagian besar kekayaan negara yang bersumber dari daerah. Jadi akar dari tuntutan politik itu adalah tuntutan keadilan ekonomi, pembagian kue yang kurang adil antara pusat dan daerah.

### **Fenomena Globalisasi**

Globalisasi adalah sebuah istilah yang memiliki hubungan dengan peningkatan keterkaitan dan ketergantungan antarbangsa dan antarmanusia di seluruh dunia dunia melalui perdagangan, investasi, perjalanan, budaya populer, dan bentuk-bentuk interaksi yang lain sehingga batas-batas suatu negara menjadi semakin sempit. Globalisasi juga merupakan suatu proses dimana antarindividu, antarkelompok, dan antarnegara saling berinteraksi, bergantung, terkait, dan mempengaruhi satu sama lain yang melintasi batas negara.

Dalam banyak hal, globalisasi mempunyai banyak karakteristik yang sama dengan internasionalisasi sehingga kedua istilah ini sering dipertukarkan. Sebagian pihak sering menggunakan istilah globalisasi yang dikaitkan dengan berkurangnya peran negara atau batas-batas negara.

Di era globalisasi ini, perkembangan di berbagai bidang di negara-negara tertentu segera diketahui dan mempengaruhi negara lainnya. Dunia menjadi tanpa batas disebabkan karena kemajuan dalam teknologi informasi, telekomunikasi dan komitmen dunia untuk meninggalkan kebijakan proteksionis dan menerima konsep perdagangan bebas.

Globalisasi memunculkan adanya saling ketergantungan dalam berbagai bidang, terutama bidang ekonomi. Barang-barang produksi luar negeri telah membanjiri pasar domestik dari pusat hingga daerah. Hal ini tentu saja menimbulkan tantangan besar bagi produk-produk lokal, apalagi secara kualitas, produk-produk luar negeri kualitasnya lebih baik. Maka, mau tidak mau, bangsa Indonesia harus mampu merespons tantangan globalisasi. Dalam konteks daerah, globalisasi juga sangat berpengaruh pada dinamika pembangunan daerah.

Secara positif, globalisasi memberikan sejumlah peluang, khususnya dalam meningkatkan daya saing ekonomi lokal/nasional. Peluang ini memang membutuhkan strategi dan kerja keras, agar produk-produk lokal/nasional mampu bersaing di tingkat global –dengan menaikkan keunggulan kompetitifnya. Tetapi,

globalisasi yang ditandai dengan berjalannya pasar bebas, memunculkan pula eksek negatif –khususnya apabila kita tidak siap di dalamnya.

Apa yang dapat dipersiapkan daerah dalam menghadapi tantangan globalisasi?

1. Memperkuat basis-basis potensi sumberdaya ekonomi daerah, mengelolanya secara profesional dengan meningkatkan nilai tambah berorientasi ekspor.
2. Memperkuat inovasi dan kreativitas ekonomi daerah.
3. Meningkatkan/memperbaiki sarana-prasarana perekonomian daerah.
4. Menyukseskan proses dinamika demokrasi lokal, menciptakan situasi kondusif bagi stabilitas politik dan investasi daerah.
5. Membangun jaringan antar-daerah, di tingkat nasional, regional dan global/internasional.

Semua itu dapat dilakukan manakala elite politik dan pemimpin di daerah memiliki visi yang baik dalam memajukan daerahnya, paham tantangan dan bagaimana cara mengatasi kendala globalisasi. Sumbang saran kalangan akademis di kampus-kampus juga akan memberikan makna penting bagi para elite lokal atau pemimpin-pemimpin di daerah untuk merumuskan dan membangun langkah menjawab tantangan globalisasi ini.

Palu, 6 Oktober 2010

**KETUA  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

**Dr. H. Marzuki Alie**