

## **PELAKSANAAN DESENTRALISASI BERPERSPEKTIF GENDER**

**Umi Arifah**

**Institut Agama Islam Nahdlatul Ulama (IAINU) Kebumen**

Email: [umiarifah87@gmail.com](mailto:umiarifah87@gmail.com)

Desentralisasi menjadi sebuah asas penyelenggaraan pemerintahan secara universal yang diterapkan di setiap negara dengan terori pemerintahan yang dianutnya. Desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan disebabkan karena tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi, melihat kondisi geografis, kompleksitas masyarakat, struktur sosial dan budaya lokal yang majemuk serta tuntutan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi yang berperspektif gender akan memberikan banyak kemanfaatan dan keadilan bagi masyarakat. Implementasi desentralisasi dalam Partisipasi masyarakat dalam setiap proses pembangunan, dapat menjadi kekuatan suatu daerah untuk membangun dan mengembangkan daerah sesuai dengan kearifan lokal yang dimiliki masing-masing daerah.

Kata Kunci: Desentralisasi, Gender, Pembangunan

### **A. PENDAHULUAN**

Prinsip desentralisasi adalah otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan partisipasi, prakarsaan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kebijakan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara eksplisit memberikan otonomi yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Pemerintah daerah harus mengoptimalkan pembangunan daerah yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Melalui UU No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah, maka seharusnya pemerintah daerah dan masyarakat di daerah lebih diberdayakan sekaligus di beri tanggungjawab yang lebih besar untuk mempercepat pembangunan daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia menitik berat kanpada level kabupaten/kota dirasakan sudah cukup tepat dengan pertimbangan untuk lebih mendekat kanpelayanan kepadama syarakat.

Otonomi daerah di tingkat kabupaten dan kota muncul masalah yang cukup kompleks, salah satunya jumlah penduduk yang cukup besar maupun luasnya cakupan (*converge*) pelayanan. Masalah lain yang muncul seperti jauhnya jarak (*orbitasi*) dan sulitnya akses (*accessibility*) masyarakat terhadap pelayanan pemerintah kabupaten/kota.

Hal ini menjadikan tujuan penyelenggaraan otonomi menjadi sulit untuk terlaksana ketika akses masyarakat rendah terhadap pe layanan pemimpnnya di daerah. Selama berlangsungnya penyelenggaraan otonomi daerah, terdapat dua pendekatan pembangunan pelayanan terhadap masyarakat. Pertama, pendekatan “kewilayahan” seperti wilayah propinsi, kabupaten maupun kota, kecamatan dan kelurahan.

Kedua, pendekatan “sektoral”, seperti sector ekonomi, pendidikan, dan kesehatan. Sejalan dengan hal tersebut, kebijakan otonomi daerah telah mendorong terjadinya perubahan, baik secara struktural, fungsional maupun cultural dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Melihat dari fenomena yang berkembang, pelaksanaan desentralisasi di berbagai wilayah di Indonesia akan berbeda hasil dan dampaknya. Karena dalam setiap pelaksanaannya akan mengalami tantangan yang berbeda antar wilayah. Kondisi ini tentunya akan berdampak kepada ketercapaian desentralisasi di Indonesia secara umum, walaupun desentralisasi memiliki tujuan utama yaitu peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan yang merupakan pendekatan *structural efficiency model*, serta peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan yang merupakan pendekatan *participatory model*.

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan desentralisasi menjadi hal yang harus dilakukan mengingat partisipasi masyarakat bagian penting dalam proses tahapan pembangunan. Tujuan utama desentralisasi diharapkan dapat membawa perubahan yang lebih baik terdapat pelaksanaan pemerintahan di Indonesia. Selain

itu desentralisasi diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menciptakan kekuasaan yang seimbang antara pusat dan daerah.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Konsep Desentralisasi dan Kriterianya**

Desentralisasi mengalami perubahan yang sangat cepat yang beriringan dengan evolusi pemerintahan. Pada awal tahun 1980-an pemerintah dilihat sebagai perwujudan institusional negara dan sebagai sumber pengambilan keputusan politik dan hukum yang dominan. Di negara berkembang, muncul perdebatan yang berkaitan dengan struktur, peran, dan fungsi pemerintahan. Desentralisasi didefinisikan sebagai “transfer dari otoritas, tanggung jawab, dan sumber daya melalui dekonsentrasi, delegasi, atau devolusi dari pusat ke tingkat administrasi yang lebih rendah” (Dennis A. Rondinelli, 1981:581).

Hulme dan Turner (1997:152) menyatakan bahwa “...*decentralization within the state involves a transfer of authority to perform some service to the public from an individual or agency in central government to some other individual or agency which is ‘closer’ to the public to be served.*” Hulme dan Turner menekankan desentralisasi pada aspek penyerahan otoritas pada level pemerintahan yang berbeda dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik. Sehingga desentralisasi semata-mata dilaksanakan atas dasar pertimbangan peningkatan penyelenggaraan pelayanan publik khususnya di tingkat lokal dimana masyarakat secara langsung bersentuhan dengan pemerintah sehingga pelayanan publik tersebut benar-benar berdampak nyata terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sedangkan Barret, Mude dan Omiti (2007:1) mengagas bahwa desentralisasi adalah “...*devolved administrative, political and fiscal authority from central government to regional and local jurisdiction...*” Dalam tulisan Barret, Mude dan Omiti ditegaskan bahwa penyerahan kewenangan dalam desentralisasi merupakan paket yang terdiri dari: desentralisasi administratif, desentralisasi politik dan desentralisasi fiskal.

Ketiga kategori tersebut menjadikan desentralisasi sebagai suatu pendekatan manajerial yang sistemik dan utuh guna memperkuat keleluasaan pemerintah di aras bawah dalam mewujudkan pemerintahan yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat lokal.

Crawford dan Hartmann (2008:7) menjelaskan bahwa "*Desentralisation entails the transfer of power, responsibilities and finance from central government to sub-national levels of government at provincial and/or local levels.*" Pengertian ini sejalan dengan pendapat Barret, Mude dan Omiti sebelumnya yang menjelaskan bahwa desentralisasi merupakan paket pendelegasian kewenangan yang meliputi tiga hal yakni kekuasaan, tanggung jawab dan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Desentralisasi sekarang tidak hanya mencakup pemindahan kekuasaan, otoritas, dan tanggung jawab dalam pemerintahan tetapi juga pembagian wewenang dan sumber daya untuk membentuk kebijakan publik dalam masyarakat. Dalam konsep pemerintahan yang berkembang ini praktik-praktek desentralisasi dapat dikategorikan menjadi empat bentuk, sebagai berikut:

1. Desentralisasi administrasi yang didalamnya pemerintah pusat bertanggung jawab kepada agen-agen negara semi-otonom.
2. Desentralisasi politik mencakup organisasi dan prosedur untuk peningkatan partisipasi warga dalam memilih wakil-wakil politik dan dalam membuat kebijakan publik kepada unit-unit pemerintahan lokal dan lembaga pembagian kekuasaan.
3. Desentralisasi fiskal mencakup sarana dan mekanisme dalam berbagi pendapatan publik di antara semua tingkat pemerintahan.
4. Desentralisasi ekonomi termasuk liberalisasi pasar, deregulasi, privatisasi perusahaan negara, dan kemitraan publik-swasta.

Karena konsep dan bentuk desentralisasi menjadi lebih beragam, begitu pula dengan tujuan dari para pendukungnya. Mereka berpendapat bahwa desentralisasi dapat membantu akselerasi, membangun ekonomi, meningkatkan akuntabilitas politik, dan meningkatkan partisipasi dalam tata kelola pemerintahan. Selain itu desentralisasi dapat meningkatkan sumber daya keuangan

lokal pemerintah dan memberikan fleksibilitas untuk merespon secara efektif terhadap kebutuhan lokal.

Dapat disimpulkan dari beberapa pendapat bahwa terdapat tiga hal yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sebagai berikut:

1. Kekuasaan untuk menjalankan pengambilan keputusan secara cepat dan akurat guna merespon problematika serta urusan-urusan publik yang tengah dihadapi oleh masyarakat di daerah.
2. Menjalankan fungsi-fungsi krusial pemerintah yaitu memainkan peran dan tanggungjawab pemerintah sebagaimana yang sudah ditegaskan dalam konstitusi negara bagi masyarakat pada tingkat daerah sehingga kehadiran pemerintah dapat dirasakan secara lebih nyata.
3. Pelimpahan sumberdaya yang memungkinkan pemerintah daerah dalam konteks kapasitas kewenangan yang dimilikinya untuk menyediakan barang publik dan melaksanakan penyelenggaraan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat daerah.

Desentralisasi diterapkan oleh sejumlah negara dengan beberapa alasan yang mendorongnya, yaitu:

1. Desentralisasi dilakukan karena sejumlah negara mengharapkan eksisnya unit pemerintahan yang lebih kecil. Dorongan ini muncul karena rezim pemerintah yang berkuasa sebelumnya adalah rezim yang diktator dan menerapkan pola hubungan antarpemerintahan yang berbeda level secara sentralistik.
2. Mengurangi rentang kewenangan pemerintah pusat yang terlalu besar. Sebab rentang kewenangan yang begitu besar menyebabkan konsentrasi pekerjaan penyelenggaraan pemerintahan menjadi terakumulasi pada institusi pemerintah pusat. Hal ini menyulitkan bagi pemerintah pusat untuk bergerak secara lebihleluasa terutama untuk memperhatikan secara mendetail aspek-aspek yang terkait dengan interaksi investasi dan perdagangan secara internasional. Dengan pendelegasian kewenangan kepada daerah kesempatan untuk menekuni interaksi investasi danperdagangan internasional terbuka luas

sehingga negara tersebut dapat bergabung dalam arena pasar secara lebih efisien.

3. Mendorong partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pada tingkat lokal serta meningkatkan akuntabilitas.

Semangat desentralisasi yang telah berjalan, terdapat aspek-aspek yang melatar belakangi pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal dalam konteks desentralisasi, yaitu:

1. Aspek Teritorial (kewilayahan), hal ini dimotivasi oleh keinginan untuk menempatkan kewenangan pada level pemerintahan yang lebih rendah dalam hirarki teritorial dan secara geografis lebih dekat antara penyedia layanan (agen pemerintah) dengan penggunalayanan (masyarakat).
2. Aspek Fungsional yakni pelimpahan kewenangan kepada agen tertentu yang secara fungsional telah terspesialisasi.

Beberapa jenis pelimpahan kewenangan yang dilaksanakan dalam desentralisasi, sebagai berikut:

1. Delegasi dalam struktur formal politik yaitu pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.
2. Pelimpahan dalam kegiatan administrasi publik atau dalam organisasi sejenis yang berbedakan seperti dari Kementerian di level Pemerintah Pusat kepada Kantor Wilayah perwakilan Kementerian di Daerah.
3. Pengalihan kewenangan dari sebuah institusi negara kepada sebuah agen non-pemerintah seperti divestasi.

Keuntungan Desentralisasi menurut Hulme dan Turner (1997) diantaranya sebagai berikut:

1. Pendidikan politik;
2. Pematangan bagi politik lokal;
3. Terciptanya stabilitas politik;
4. Keadilan secara politik;
5. Akuntabilitas;
6. Responsivitas pemerintah akan meningkat karena pelimpahan kewenangan kepada pemerintah lokal merupakan pilihan terbaik untuk mengetahui

karakteristik sesungguhnya dari kebutuhan local dan pemenuhannya dari aspek pembiayaan secara efisien.

Desentralisasi sering gagal karena kapasitas pemerintah daerah dan organisasi masyarakat sipil pada tingkatan administrasi dan manajemen yang rendah. Selain itu desentralisasi juga menyebabkan pelebaran kesenjangan ekonomi dan sosial antar daerah di beberapa negara dan meningkatkan tingkat korupsi lokal serta nepotisme pada orang lain.

Dampak desentralisasi terhadap partisipasi warga juga bervariasi dari beberapa negara. Kondisi desentralisasi tergantung pada situasi politik negara tersebut. Misalnya pada pemerintah daerah di Afrika yang sering mengalami kendala dalam proses desentralisasi karena partisipasi masyarakat yang terbatas, terlebih warga miskin.

Studi di Amerika Latin menunjukkan bahwa desentralisasi menganggap partisipasi masyarakat belum dianggap komponen yang paling penting. Hubungan antara desentralisasi dan partisipasi warga dipengaruhi oleh faktor politik, historis, sosial, dan ekonomi yang rumit.

Desentralisasi tidak bisa dengan mudah untuk diberlakukan atau berkelanjutan tanpa kepemimpinan politik yang kuat dan berkomitmen di tingkat pemerintahan nasional dan lokal. Pejabat pemerintah harus bersedia dan mampu berbagi kekuasaan, otoritas, dan sumber daya keuangan. Pemimpin harus menerima partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan manajemen oleh kelompok-kelompok yang berada di luar kendali langsung pemerintah pusat atau dominan di Partai Politik.

Dukungan dan komitmen terhadap pelaksanaan desentralisasi juga harus berasal dari instansi lini birokrasi pusat. Pejabat kementerian harus bersedia untuk mentransfer beberapa fungsi untuk membantu pejabat lokal dalam mengembangkan kapasitas untuk membentuknya secara efektif. Pengalaman menunjukkan bahwa desentralisasi dapat dilaksanakan secara efektif hanya ketika kebijakan dirancang dengan tepat dan ketika pejabat publik lokal adalah para pemimpin yang jujur, kompeten dan pemimpin politik nasional memberdayakan pejabat publik lokal sebagai suatu manfaat daripada ancaman.

## **2. Pelaksanaan Desentralisasi yang Berperspektif Gender**

Gender merupakan konsep tentang perbedaan peran, tingkah laku, dan hak-hak yang dikonstruksikan oleh masyarakat bagi perempuan dan laki-laki. Perbedaan tersebut akan berdampak pada kehidupan yang dijalani oleh perempuan dan laki-laki.

Kesetaraan dan keadilan gender seharusnya dilakukan dalam seluruh aspek pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah dari level paling bawah hingga level nasional. Kesetaraan gender ini dapat diimplementasikan dalam pelaksanaan desentralisasi di setiap wilayah di Indonesia. Perwujudan desentralisasi tersebut tertuang dalam pembangunan yang berkeadilan gender. Dalam mewujudkan program pembangunan yang berkeadilan gender memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

### **a. Anggaran yang Responsif Gender**

Anggaran responsif gender dapat tercermin dalam program yang dibuat oleh pemerintah dan didukung dengan peningkatan transparansi dan akuntabilitas publik dengan partisipasi masyarakat. Selain itu kebijakan ekonomi mikro ataupun makro dapat mencerminkan keadilan gender.

### **b. Partisipasi**

Partisipasi perempuan dalam bidang politik ditingkat lokal dan nasional harus ditingkatkan, sehingga mampu pada tahapan sebagai pembuat kebijakan. Partisipasi perempuan diarah politik harus lebih ditingkatkan agar keterlibatan mereka dalam proses legislatif semakin besar dan dapat mempengaruhi kebijakan yang dibuat.

Sehingga kedepan kualitas antara laki-laki dan perempuan menempati posisi yang sama dalam penentuan dan pengambilan kebijakan, karena selama ini wilayah politik dan penentu dan pengambil kebijakan masih banyak dilakukan oleh laki-laki.

### **c. Transparansi**

Transparansi dilakukan untuk memberikan informasi kepada masyarakat terkait kebijakan pemerintah. Transparansi diwujudkan dalam proses



perencanaan, penganggaran, monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah kepada publik. Dengan keterbukaan informasi akan menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dalam setiap tahapan pembangunan.

**d. Akuntabilitas Publik**

Akuntabilitas publik harus meningkat kualitasnya baik pada tingkat pemerintah daerah atau lokal. Kebijakan di tingkat nasional akan berkorelasi dengan kebijakan yang ada di daerah. Konsistensi dari perencanaan, penganggaran, monitoring dan evaluasi harus dilakukan dengan memperhatikan keadilan gender. Sehingga kebijakan yang akan dibuat dapat mengakomodir kepentingan perempuan dan warga miskin.

**e. Kualitas Pelayanan Sektor Publik**

Peningkatan kualitas pada lembaga-lembaga pelayanan publik harus segera ditindak lanjuti. Hal ini akan berdampak pada kualitas layanan terhadap publik yang akan lebih baik. Peningkatan pelayanan dapat dilakukan dari berbagai aspek seperti sumber daya manusia, manajemen lembaga, dan pelayanan masyarakat.

Desentralisasi memungkinkan kepentingan setiap warga negara tercermin dalam kebijakan dan layanan publik. Pelaksanaan desentralisasi dalam pelayanan publik dengan melibatkan berbagai unsur dalam tahapan pembangunan akan mewujudkan kebijakan publik yang responsif gender. Kebijakan yang berpihak pada keadilan gender akan memberikan dampak yang baik bagi masyarakat dan membuka peluang untuk terlibat dalam pelaksanaan kebijakan yang lebih berkeadilan.

**C. KESIPULAN**

Kesetaraan dan keadilan gender dalam pelaksanaan desentralisasi di berbagai bidang kehidupan merupakan hal yang tidak mudah. Permasalahan besar dan belum terselesaikan hingga saat ini adalah belum tercapainya kesejahteraan bagi seluruh bangsa Indonesia. Pelaksanaan desentralisasi tertuang dalam

pembangunan yang berkeadilan gender dengan memperhatikan beberapa hal penting yaitu: 1) anggaran yang responsif gender; 2) partisipasi; 3) transparansi; 4) akuntabilitas; 5) kualitas pelayanan sektor publik. Pelaksanaan desentralisasi yang disusun dengan mekanisme perencanaan dan penganggaran yang baik, akan lebih banyak memudahkan pelaksanaan program dan kegiatan dalam pembangunan desa secara berkelanjutan. Keberhasilan pelaksanaan desentralisasi dapat tercapai jika melibatkan berbagai aktor yang terlibat dan berkontribusi terhadap kebijakan yang akan dilaksanakan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ascher, William and Dennis A. Rondinelli. 1999. *“Restructuring the Administration of Service Delivery in Vietnam: Decentralization as Institution-Building,”* in *Market Reform in Vietnam*, edited by Jennie I. Litvack and Dennis A. Rondinelli (Westport, Conn.: Quorum).
- Arifah, Umi. 2018. *Anggaran Responsif Gender dalam Pengentasan Kemiskinan*. Journal Ar ‘rihlah: Inovasi Pengembangan Pendidikan Islam. Vol. 3.
- De Graaf, Gjalte and Hester Paanakker. 2014. *Good Governance: Performance Values and Procedural Values Conflict*. *Journal Public Administration*.
- Devas, N. and U. 2003. Grant, *“Local Government Decision Making Citizen Participation and Local Accountability: Some Evidence from Kenya and Uganda,”* *Public Administration and Development* 23: 307–16.
- Fisman, R. and R. Gatti. 2002. *“Decentralization and Corruption: Evidence across Countries,”* *Journal of Public Economics* 83 : 325–45.
- Faguet, Jean Paul. 2014. *“Decentralization And Governance”*. World Development Vol. 53, Pp. 2–13.
- Faguet, Jean-Paul, Fox, Ashley M. and Poeschl, Caroline. 2014. *Does decentralization strengthen or weaken the state? Authority and social learning in a supple state*. Department of International Development, London School of Economics and Political Science, London, UK.
- InterAmerican Development Bank. 2001. *“Summary of Findings—*

*Decentralization and Effective Citizen Participation: Six Cautionary Tales,*” Report RE-250.

Koiruddin. 2005. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia : Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*. Malang: Averroes Press.

Kuncoro, Mudrajad. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah, Reformasi, Strategi, Perencanaan dan Peluang*. Jakarta: Erlangga.

Khaerina, Hafiza. 2017. *Perbandingan Kebijakan Desentralisasi Asimetris Antara Filipina Selatan Dan Indonesia*. Jurnal Prodi Peperangan Asimetris Volume 3 Nomor 2.

Mitchinson R. 2003. “*Devolution in Uganda: An Experiment in Local Service Delivery,*” *Public Administration and Development* 23 : 241–48.

Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing government*. New York: Addison-Wesley Publication.

Rondinelli, Dennis A. 1990. “*Financing the Decentralization of Urban Services in Developing Countries: Administrative Requirements for Fiscal Improvements,*” *Studies in Comparative International Development* 25, no. 2: 43–59

Rahmatunnisa, Mudiya. 2015. *Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Pada Era Reformasi*. Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 Nomor 3.

Wicaksono, Kristian Widya. 2012. *Problematika Dan Tantangan Desentralisasi di Indonesia*. Jurusan Administrasi Publik Unaiversitas Katolik Parahyangan.