

DESENTRALISASI FUNGSIONAL

Tinjauan Teoritis dan Praktis

DESENTRALISASI FUNGSIONAL

Tinjauan Teoritis dan Praktis

**Alma'arif Pangulu
Irfan Ridwan Maksum**

biliknulis 

DESENTRALISASI FUNGSIONAL

Tinjauan Teoritis dan Praktis

©2023, Alma'arif Pangulu, Irfan Ridwan Maksum

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

xiv + 258 hlm; 14,5 x 20,5 cm

Cetakan Pertama, Februari 2023

Penulis : Alma'arif Pangulu, Irfan Ridwan Maksum

Cover : Syamsi Firdaus

Editor : Arum Faizatul Umami

Layout : Rasyid Hidayat

Diterbitkan oleh:

CV. BILIKNULIS KARYA BERSAMA

Dusun Jombang RT 32 RW 08 Yosowilangun Lor,

Yosowilangun, Lumajang 67382

081803538139

Email: penerbit@biliknulis.com

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT, karena berkat limpahan rahmat dan karunia-Nya, penulis dapat menyelesaikan buku yang berjudul “Desentralisasi Fungsional: Tinjauan Teoritis dan Praktis”.

Buku ini adalah paket komplit untuk membedah permasalahan yang menjadi alasan perlunya konstruksi desentralisasi fungsional dengan mengangkat isu-isu kegagalan dan permasalahan yang muncul akibat pengelolaan beberapa urusan dengan mekanisme desentralisasi teritorial.

Pada Bab I, Anda akan diajak untuk mengetahui alasan pentingnya desentralisasi fungsional di Indonesia.

Di bagian Bab II Anda akan menemukan uraian tentang tinjauan teoritis yang berisi tentang teori dan pemahaman mengenai kebijakan, kebijakan desentralisasi, desentralisasi fungsional dan desentralisasi teritorial, elemen-elemen pembentuk desentralisasi fungsional serta praktik desentralisasi fungsional pada urusan pendidikan, pengairan dan perdagangan bebas yang diimplementasikan di negara lain.

Bagian dari Bab III dari buku ini menjelaskan paradigma yang digunakan dalam menginterpretasikan informasi.

Selanjutnya pada Bab IV menguraikan alasan tidak diadopsinya desentralisasi fungsional di Indonesia serta konstruksi tata kelola urusan pengairan, pendidikan, dan perdagangan bebas dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia ke depan.

Sementara pada Bab V berisi kesimpulan dan saran hasil mengenai konstruksi tata kelola desentralisasi di Indonesia untuk mempermudah pembaca lebih paham secara lebih umum.

Penulis menyadari bahwa di dalam buku ini masih terdapat kelemahan. Oleh sebab itu, penulis berharap adanya kritik dan saran demi perbaikan karya yang akan datang. Penulis mohon maaf apabila ada kesalahan kata yang kurang berkenan.

Jakarta, Februari 2022

Penulis

Alma'arif Pangulu

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR BAGAN.....	xiii
BAB I PENTINGNYA DESENTRALISASI FUNGSIONAL	1
1.1 Perumusan Masalah.....	22
BAB II TINJAUAN TEORITIS TENTANG DESENTRALISASI FUNGSIONAL.....	24
2.1 Kebijakan Desentralisasi.....	43
2.2 Desentralisasi Fungsional dan Desentralisasi Teritorial.....	53
2.3 Praktik Desentralisasi Fungsional urusan Pendidikan, Perdagangan dan Pengairan di beberapa negara Negara.....	71
2.4 Elemen-elemen Pembentuk Desentralisasi Fungsional.....	98
2.5 Kerangka Analisis.....	108
2.6 Ruang Lingkup.....	110
DESENTRALISASI FUNGSIONAL	vii

BAB III PENDAKATAN KONSTRUKTIVISME DAN ALURNYA	111
3.1 Objek dan Lokus Penulisan	112
3.2 Tahapan untuk Mencapai Hasil yang Diharapkan ...	116
3.3 Teknik Pengumpulan Data	117
3.4 Instrumen Penelitian	125
3.5 Teknik Analisis Data.....	125

BAB IV PENYELENGGARAAN URUSAN IRIGASI, URUSAN PENDIDIKAN, DAN URUSAN PERDAGANGAN BEBAS	129
4.1 Gambaran Umum kelembagaan Irigasi, Pendidikan dan Perdagangan Bebas	129
4.2 Faktor-faktor yang menyebabkan belum diakomodasinya Desentralisasi Fungsional pada Sektor Pengairan, Pendidikan, dan Perdagangan Bebas dalam Kebijakan Desentralisasi Indonesia	143
4.3 Urgensi Desentralisasi Fungsional pada Sektor Pengairan, Perdagangan Bebas, dan Pendidikan dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia	228
4.4 Konstruksi Tata Kelola Desentralisasi pada Sektor Pengairan, Perdagangan Bebas, dan Pendidikan dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Kedepan.....	232

BAB V PENUTUP.....	243
5.1 Kesimpulan.....	243
5.2 Saran/Rekomendasi.....	244
 DAFTAR PUSTAKA.....	 246

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Matriks Penelitian Sebelumnya	33
Tabel 2.2 Matriks Penelitian Sejenis.....	42
Tabel 2.3 Forms of Decentralizaion	61
Tabel 2.4 Types of Local Government	62
Tabel 2.5 Perbedaan Desentralisasi Fungsional dengan Desentralisasi Teritorial.....	69
Tabel 2.7 Government in the United States	89
Tabel 2.8 Perbandingan Penyelenggaraan Desentralisasi Fungsional di Amerika Serikat, Belanda, dan China	96
Tabel 3.1 Informan Penelitian.....	113
Tabel 3.2 Kisi-kisi Pengumpulan Data Penelitian	120
Tabel 3.3 Contoh Identifikasi dan Pemetaan Dokumen	125
Tabel 4.1 Komisi-komisi Pengairan	135
Tabel 4.2 Rekapitulasi Data Sekolah Tahun 2016 DKI Jakarta.	138
Tabel 4.3 Rekapitulasi Data Siswa DKI Jakarta Tahun 2016.	139
Tabel 4.4 Hubungan Pengaturan Irigasi berbasis Wilayah ...	144
Tabel 4.5 Perbedaan Pengaturan Lembaga Komunikasi Irigasi	147
Tabel 4.6 Jumlah Anggota GP3A dalam Yurisdiksi Sungai Cilicis.....	150

Tabel 4.7 Hubungan Pengaturan Dewan Pendidikan berbasis Wilayah.....	171
Tabel 4.8 Perbandingan Pengelolaan Urusan Irigasi, Perdagangan Bebas, dan Pendidikan	199
Tabel 4.9 Perbandingan Faktor Penyebab tidak diadopsinya Desentralisasi Fungsional sektor Pengairan, Pendidikan, dan Perdagangan Bebas dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia.....	205

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Struktur Organisasi Komite Administrasi FTZs Shanghai	87
Gambar 2.2 Struktur Organisasi <i>School District</i> yang independen di Amerika Serikat	94
Gambar 2.3 Struktur Organisasi Pemerintah Daerah Negara bagian Alabama.....	102
Gambar 2.4 Kerangka Level Analisis.....	110
Gambar 3.1 Alur Pengolahan Data	118
Gambar 3.2 Model Analisis Data menurut Huberman dan Miles	127
Gambar 4.1 Peta Wilayah Kerja BBWS Ciliwung-Cisadane	132
Gambar 4.2 Peta Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam	141
Gambar 4.3 Tahapan Implementasi K-13	236
Gambar 4.4 Pemberian Kewenangan pada Lembaga Bentukan Desentralisasi Fungsional.....	238

DAFTAR BAGAN

Bagan 4.1 Struktur Organisasi P3A	154
Bagan 4.2 Hubungan antar berbagai <i>stakeholder</i> BP. Batam	186
Bagan 4.3 Sistem Pemerintahan Negara Indonesia	222
Bagan 4.4 Urusan Pemerintahan.....	224
Bagan 4.5 Struktur Pemerintahan Lokal Khusus (<i>Regime Lokal Khusus</i>).....	239
Bagan 4.6 Mekanisme Pembentukan Lembaga Desentralisasi Fungsional.....	241

BAB I

PENTINGNYA DESENTRALISASI FUNGSIONAL

Sejak Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdiri, desentralisasi sebagai salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan telah menjadi kebutuhan bangsa dan kesepakatan bersama para *founding fathers* untuk dilaksanakan. Meskipun demikian, pelaksanaan desentralisasi mengalami pasang surut yang tergambar dalam delapan undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah¹. Adanya pasang surut pelaksanaan

-
- 1 Beberapa peraturan yang mengatur desentralisasi dan pemerintahan daerah adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, Undang-Undang Nomor, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

desentralisasi yang dimaksud salah satunya terletak pada pembagian urusan antara pemerintah dan pemerintah daerah.

Selama ini, pembagian urusan antara pemerintah dan pemerintah daerah didasarkan pada aspek kewilayahan. Hal ini dikarenakan amanat konstitusi yang mengakomodir pelaksanaan kebijakan desentralisasi di Indonesia berdasarkan kewilayahan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (1) yang berbunyi: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Dengan konstitusi tersebut, urusan diberikan kepada daerah provinsi, kabupaten, dan kota dengan mempertimbangkan 3 (tiga) aspek, yaitu eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi.

Munculnya otonomi daerah sebagai konsekuensi dari kebijakan desentralisasi di Indonesia baru terasa setelah reformasi. Di saat jatuhnya rezim Presiden Soeharto, keutuhan NKRI di ujung tanduk, otonomi daerah dengan pemberian urusan kepada daerah menggunakan pola *ultravires doctrine*² menjadi metode efektif untuk menjaga keutuhan tersebut hingga saat ini.

2 Dalam pembagian urusan pemerintahan terdapat 2 (dua) pola yaitu *general competence* dan *ultra vires*. *General competence* merupakan pola otonomi luas dirumuskan bahwa urusan-urusan yang dilakukan oleh pemerintah bersifat limitatif dan sisanya (urusan residu) merupakan urusan daerah. Sementara pola *ultra vires* adalah urusan-urusan daerah yang ditentukan secara limitatif dan sisanya menjadi urusan pemerintah.

Kebijakan desentralisasi di Indonesia yang diimplementasikan sejak kemerdekaan hingga saat ini bukan tidak memiliki sejumlah permasalahan. Permasalahan mengenai derajat desentralisasi, pembagian urusan, hubungan keuangan pusat dan daerah, konflik sosial di daerah, sengketa antar daerah masih sering terjadi dan tidak terkecuali pelaksanaan beberapa urusan. Urusan perdagangan bebas misalnya, Otorita Batam yang dibentuk pada era Presiden Soeharto sebagai kawasan perdagangan bebas dan dicita-citakan sebagai pesaing Singapura dijadikan sebagai salah satu titik pertumbuhan ekonomi nasional (*hinterland*) dan merupakan janin dari pembentukan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas yang ada di Indonesia saat ini. Oleh sebab itu, *treatment* kepada kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Batam dapat menjadi dasar dan acuan kebijakan yang akan diberlakukan bagi kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas lainnya yang ada di Indonesia.

Oleh karena Kota Administratif Batam dibentuk sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, maka pola sentralistik sangat kental dalam pengaturannya. Pemerintah Administratif Kota Batam lebih mudah diawasi dan dikontrol oleh Jakarta. Hal ini senada dengan pernyataan Irfan Ridwan Maksom bahwa:

Pemerintah Kota Batam dibuat berdasarkan undang-undang yang berlaku saat itu dan hanya bersifat administratif belaka. Walikota sepenuhnya adalah wakil pemerintah, bukan sebagai

Hanif, Nurcholis. Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Grasindo, Jogjakarta, 2007, Hlm. 23.

kepala daerah. Sehingga ditangan Presiden dan sejumlah menteri terkait, amat mudah memantau Batam³.

Pernyataan tersebut memberikan gambaran bahwa pengaturan Pemerintah Kota Batam di bawah kendali pusat dan “tersentralisasi” menjadikan Pemerintah Batam pada saat itu tampak berjalan lancar dan harmonis. Irfan Ridwan Maksum menambahkan bahwa aspek kelembagaan menjadi suatu potensi konflik yang terjadi pada pengelolaan Pemerintah Kota Batam. Secara lengkap pernyataan Irfan Ridwan Maksum adalah sebagai berikut:

Bangsa Indonesia lupa logika kelembagaan yang dipertanyakan pada rezim saat itu, yang menjadi pelajaran berharga untuk saat ini yang meyakini nilai demokrasi (lokal) menjadi acuan dalam manajemen pemerintahan. Seharusnya dipertanyakan asas apakah yang digunakan rezim Orde Baru dalam mengembangkan Otorita Batam? Apakah sentralisasi? Kenapa terdapat lembaga lokal dengan manajemen yang tidak di bawah kementerian secara langsung? Demikian pula dekonsentrasi, apakah terdapat pelimpahan wewenang dari lembaga atasannya? Tugas pembantuan pun tidak, karena tidak melibatkan daerah otonom di sana. Desentralisasi pun tidak jelas karena tidak ada pemerintah daerah di sana⁴.

Hal ini kemudian menjadi nyata setelah reformasi, ketika Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 diganti dan berlakunya

3 Tulisan Irfan Ridwan Maksum pada Koran Kompas edisi 7 Juni 2016, halaman 7, Darurat Desentralisasi Fungsional.

4 Ibid.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 serta adanya undang-undang kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas. Sebagaimana telah diungkapkan bahwa sejak awal dibentuk, Pemerintah Kota Batam berada dalam zona abu-abu dalam arti dari segi kelembagaan, tidak jelas pengaturannya sehingga menjadi potensi konflik. Permasalahan mengenai konflik kewenangan yang saling tumpang tindih antara pengelola kawasan khusus (Otorita Batam) dengan Pemerintah Kota Batam (daerah otonom) yang saling beririsan. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Sudirman dalam kesimpulannya bahwa:

Di pulau ini ada dua instansi yang memiliki kewenangan dalam mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Yaitu Pemerintah Kota (Pemko) Batam dan Otorita Batam (OB). Permasalahan Batam memang tidak pernah habis di bahas dari masalah OB dan Pemko sampai masalah status Batam yang hingga saat ini belum ada kepastiannya. Keinginan Pemerintah Batam, pengusaha, dan masyarakat Batam adalah agar Batam memiliki status yang jelas sehingga perekonomian Batam akan pulih kembali⁵.

Pada tingkat peraturan perundang-undangan, permasalahan kewenangan antara Badan Pengusahaan Batam (BP-Batam) yang dulunya Otorita Batam dengan Pemerintah Kota Batam. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2007

5 Sudirman, Kompleksitas Permasalahan Otonomi Daerah dalam Upaya Memperbaiki Iklim Investasi di Pulau Batam. Tesis. Universitas Gadjah Mada. 2007

mengatur hak pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Otorita Batam dan hak pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Batam yang berada pada Kawasan Perdagangan bebas dan Pelabuhan Bebas Batam beralih kepada Badan Pengusahaan. Sehingga tidak ada lagi hak pengelolaan atas tanah yang diberikan kepada selain BP. Batam. Persoalan yang muncul kemudian jika dihadapkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Aturan tersebut memberikan kewenangan yang besar kepada Pemerintah Kota Batam selain kewenangan absolut pemerintah⁶. Salah satu urusan wajib yang diberikan kepada pemerintah daerah tidak terkecuali Pemkot Batam adalah urusan pertanahan. Sehingga hal tersebut menyebabkan perselisihan kewenangan pertanahan antara keduanya hingga saat ini. Persoalan tersebut ternyata telah diungkapkan oleh Muhammad Sapta Murti yang mengatakan bahwa:

Keberadaan Badan Pengusahaan yang didahului oleh Otorita Batam berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 dan memiliki kewenangan untuk melakukan pengelolaan Pulau Batam dan semakin diperkuat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2007, serta Peraturan pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2011 secara *vis a vis* dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang

6 Kewenangan absolut pemerintah terdiri atas politik luar negeri, kebijakan fiskal, pertahanan, keamanan, yustisi dan agama.

Nomor 32 Tahun 2004 serta Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999⁷.

Tampak bahwa kebijakan pembagian urusan bidang perdagangan khususnya perdagangan bebas dan pelabuhan bebas antara pemerintah dengan pemerintah daerah terus mengalami berbagai macam persoalan. Berdasarkan beberapa pernyataan di atas, disimpulkan bahwa aspek kelembagaan dari penyelenggara urusan bidang perdagangan bebas yang tidak jelas akan menimbulkan kebingungan pemerintah dalam manajemen pemerintahan. Tidak hanya pada urusan perdagangan bebas, permasalahan akibat adanya ketidakjelasan kelembagaan dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia juga dapat dijumpai dalam pengelolaan pengairan.

Peran pentingnya air sebagai sumber penghidupan telah disadari betul oleh penyusun konstitusi Indonesia. Oleh sebab itu, perihal air tersebut diatur dalam konstitusi Pasal 33 ayat (3) diatur bahwa “Bumi dan Air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dengan adanya jaminan konstitusi, maka pemerintah berkewajiban untuk memberikan dan mewujudkan pengelolaan air bagi kemakmuran rakyatnya.

Sejak kemerdekaan, urusan pengairan menjadi urusan penting dalam pembentukan daerah otonom di Indonesia. Irfan Ridwan Maksum mengutip Hoessein dalam bukunya mengatakan

7 Murti, Muhammad Sapta, Urgensi Otonomi Khusus Batam dikaitkan dengan Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi Asean 2015, Jurnal Rechtsvinding, Volume 3 Nomor 2, Agustus 2014. Hlm. 215-235

bahwa urusan pengairan (irigasi) merupakan urusan pangkal dalam pembentukan beberapa daerah otonom di Indonesia pada masa UU No. 22 Tahun 1948 yang meliputi empat rincian bagi Provinsi; 3 rincian kegiatan *medebewind*⁸ bagi Kota Besar dan Kabupaten; dan 2 rincian kegiatan *medebewind* bagi kota Kecil⁹. Pernyataan tersebut menandakan bahwa instrumen desentralisasi masih dikembangkan dalam berbagai kebijakan pengairan di Indonesia pada saat itu.

Namun, bibit persoalan pengairan dan irigasi muncul pasca reformasi ketika berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Meskipun berbasis kewilayahan (teritori), UU No. 5 Tahun 1974

8 *Medebewind* merupakan salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan selain sentralisasi, dekonsentrasi dan desentralisasi. *Medebewind* urusan yang dikerjakan oleh pemerintah daerah tetap merupakan urusan-urusan pusat atau daerah yang lebih tinggi tingkatannya dan tidak beralih menjadi rumah tangga daerah. *Medebewind* dalam teori murni adalah bukan penugasan dari atasan kepada bawahan, melainkan pemberian bantuan kepada pemerintah daerah yang lebih rendah dari pemerintah daerah yang lebih atas atau kepada pemerintah pusat. Kertapraja, Koswara. Pemerintahan Daerah: Konfigurasi Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dulu, Kini dan Tantangan Globalisasi. Jakarta. Inner. 2015. Hlm. 79.

9 Maksum, Irfan Ridwan, Desentralisasi dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier (Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal-Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana-Bali, serta di Hulu Langat-Selangor Malaysia), Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, Hlm. 2-3.

telah mengatur pengairan secara umum dikelola oleh Daerah Tingkat I (Dati I) bisa dikatakan masih berjalan baik. Hal ini berbeda ketika berlaku UU No. 22 Tahun 1999 ketika tugas pembantuan dalam urusan pengairan ini dikonversi menjadi desentralisasi kepada kabupaten/kota. Tentunya dengan pengaturan seperti ini, arus air (pengairan) yang tidak mengikuti wilayah administrasi kabupaten/kota akan menjadi sumber permasalahan baru ketika arus air mengalir melintasi beberapa kabupaten/kota mengikuti karakter sungai tanpa mengindahkan batas wilayah administratif.

Bibit permasalahan yang dimaksud adalah ketika semangat otonomi daerah dan demokratisasi yang dibawa pada UU No. 22 Tahun 1999 dikatakan oleh Maksu semakin mengakomodir lemahnya lembaga pengairan di tingkat lokal yang seolah-olah menjadi lembaga tradisional¹⁰. Hal ini dikarenakan lembaga pengairan ini hanya bersifat lembaga pelaksana program dan pekerjaan-meskipun bentukan pemerintah- bukan lagi lembaga yang memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan. Selain itu, terdapat kebingungan pemerintah daerah dengan terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 85/PUU-XI/2013 yang mengembalikan pengelolaan air sesuai dengan UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan menggantikan UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air sehingga terdapat 2 (dua) euforia yang saling bertentangan dan semakin menciptakan persoalan sendiri bagi pemerintah daerah yaitu euforia desentralisasi dan demokratisasi dengan

10 Lembaga pengairan tingkat lokal yang dimaksud adalah lembaga pengairan yang telah terbentuk pada masa Hindia Belanda seperti Dharma Tirta di Jawa Tengah. Maksu, Irfan Ridwan, Op.cit, Hlm. 6.

sentralisasi pengelolaan air. Kebingungan ini kemudian diakui oleh Upik Hamidah yang menyatakan bahwa pengelolaan air di Kota Bandar Lampung meskipun kembali pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974, namun pemerintah Kota Bandar Lampung masih menggunakan dasar Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 dengan alasan semangat otonomi daerah¹¹. Hal ini tentu saja menambah kompleksitas permasalahan pengelolaan air dan pengairan di daerah.

Adanya ketidakjelasan antara garis aliran sungai dengan batas wilayah administratif sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya menjadi hal yang berimplikasi pada berbagai persoalan seperti kinerja lembaga yang mengurus hal pengairan akan dipertanyakan karena terus bersinggungan dengan konflik antar daerah otonom yang wilayah administratifnya dilalui oleh garis aliran sungai. Maksud semakin menguatkan adanya persoalan yang akan muncul sebagai akibat dari ketidakjelasan antara garis aliran sungai dengan batas wilayah administratif, persoalan tersebut dapat berupa:

1. Dapat terjadi dominasi karakter informal kelembagaan irigasi tersier yang berdampak pada rendahnya kinerja kelembagaan pengairan, ketidaksinkronan aktivitas kelembagaan irigasi tersier dalam konteks yang lebih luas dan arah perkembangan kelembagaan yang tidak menentu.

11 Hamidah, Upik, Pengaturan Hukum Pengelolaan Sumber Daya Air di Kota Bandar Lampung, Jurnal Cita Hukum, Volume II, Nomor 2, Desember 2015, Hlm. 322.

2. Dapat terjadi ketidakutuhan pengaturan kelembagaan pengairan dalam sistem peraturan formal Pemerintahan dalam konteks distribusi urusan irigasi antara Pusat dan Daerah.
3. Dapat terjadi kekeliruan aturan formal yang dikembangkan dalam menata keberadaan kelembagaan pengairan dalam rangka kepentingan masyarakat petani¹².

Berdasarkan pernyataan di atas, tampak bahwa ketidakjelasan batas wilayah daerah otonom dengan wilayah daerah cakupan pada garis sungai akan menimbulkan salah atur fungsi dan struktur kelembagaan pengairan jika dilaksanakan dalam format desentralisasi teritorial. Hal ini menjadi nyata ketika Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Ciliwung Cisadane (Cilicis) yang bertugas untuk melaksanakan pengelolaan dan pengaturan irigasi pada 3 (tiga) provinsi yaitu Banten, DKI Jakarta, dan Jawa Barat (daerah otonom) memiliki tanggungjawab besar selain mengatur irigasi, juga mengendalikan debit air sungai yang masuk ke Jakarta sebagai Ibukota. Diantara 6 (enam) Daerah Aliran Sungai (DAS) yang berkontribusi terhadap banjir Jakarta¹³, DAS Ciliwung merupakan penyumbang terbesar dengan 11,4 juta meter kubik/jam. Selain itu, ruang terbuka hijau yang dimiliki DAS Ciliwung

-
- 12 Maksun, Irfan Ridwan, Desentralisasi dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier (Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal-Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana-Bali, serta di Hulu Langat-Selangor Malaysia), Jurnal Makara, Sosial Humaniora, Volume 10, Nomor 1, Juni 2006, Hlm. 1-7.
 - 13 Daerah Aliran Sungai (DAS) yang dimaksud adalah Angke-Pesanggrahan, Krukut-Grogol, Sunter, Cakung, dan Buaran.

hanya sekitar 9,7 persen (ideal 30 persen) atau hanya 3.693 Hektar merupakan DAS yang paling sedikit memiliki ruang terbuka hijau akibat 72 persen DAS nya sudah terbangun sebagai pemukiman dan gedung¹⁴.

Tidak hanya pada irigasi dan perdagangan bebas yang menjadi masalah, hal itu juga terjadi pada pengaturan terkait pelaksanaan urusan pendidikan. Selama ini, kebijakan pendidikan diatur berdasarkan penyerahan kewenangan di sektor pendidikan dalam hal kebijakan pendidikan dan pendanaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sehingga yang menjadi persoalan adalah daerah masih belum mampu melaksanakan sistem desentralisasi pendidikan karena masih kekurangan kapasitasnya dalam melaksanakan hal tersebut, belum lagi diikuti dengan perubahan dari semua lini baik sekolah, pemerintah dan masyarakat. Secara umum, kebijakan desentralisasi bidang pendidikan dapat dilakukan dengan cara pemberian kewenangan sektor pendidikan kepada pemerintah daerah atau dengan pemberian kewenangan sektor pendidikan kepada sekolah yang berada di daerah. Secara konsep, terdapat 2 (dua) jenis desentralisasi pendidikan sebagaimana diungkapkan oleh Chaniago bahwa:

14 Data ini diungkapkan oleh Direktur Perencanaan dan Evaluasi Pengelolaan DAS, Direktorat Jenderal Bina Pengelolaan DAS dan Bina Perhutanan Sosial. Djati Witjaksono Hadi. Normalisasi untuk Cegah Banjir Ciliwung: Jalan Efektif atau Jadi Masalah Baru? Dikutip dari situs mongabay pada <http://www.mongabay.co.id/2015/03/15/normalisasi-untuk-cegah-banjir-ciliwung-jalan-efektif-atau-jadi-masalah-baru/> yang diakses pada tanggal 13 April 2017, Pukul 11.07 WIB.

Pertama, desentralisasi kewenangan di sektor pendidikan dalam hal kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (provinsi dan distrik). *Kedua*, desentralisasi pendidikan dengan fokus pada pemberian kewenangan yang lebih besar di tingkat sekolah¹⁵.

Pengertian di atas memberikan perbedaan pengelolaan pendidikan oleh pemerintah daerah dengan pemberian kewenangan yang besar kepada pihak sekolah. Tentu saja perbedaan kebijakan desentralisasi pendidikan ini dilatarbelakangi oleh motif yang berbeda. Desentralisasi pendidikan kepada daerah otonomi memiliki tujuan untuk efisiensi dalam penggunaan anggaran yang berasal dari pemerintah. Sedangkan desentralisasi kepada sekolah bertujuan untuk benar-benar meningkatkan kualitas proses belajar mengajar dan kualitas serta hasil dari proses tersebut. Sehingga menjadi pilihan pemangku kepentingan untuk memilih kebijakan yang mana yang dilakukan sesuai dengan tujuan perumus kebijakan.

Selama ini kebijakan desentralisasi pendidikan di Indonesia dilakukan dengan mekanisme kewilayahan (desentralisasi pendidikan pertama) di mana daerah otonom memiliki wewenang dalam mengelola urusan pendidikan. Beberapa masalah yang timbul sebagai akibat dari diberikannya kewenangan daerah otonom dalam mengurus pendidikan termasuk yang diungkapkan oleh Pasandaran bahwa Indonesia memiliki konteks permasalahan

15 Chaniago, Syahril, Paradigma Sistem Desentralisasi Pendidikan secara Holistik, Jurnal Econosains, Volume XI, Nomor 2, Agustus 2013. Hlm. 74.

yang berbeda, sehingga desentralisasi mempunyai implikasi yang sangat luas terhadap upaya reformasi pendidikan. Lebih lengkap dapat dilihat pada kutipan di bawah ini:

Pertama, masalah akuntabilitas pendidikan terkait dengan kepastian standar mutu pendidikan yang kurang terjamin. Dikuatirkan pelaksanaan desentralisasi pendidikan justru akan menimbulkan ketidakpastian dalam standar mutu bahkan disparitas mutu pendidikan antardaerah dan antarsekolah. *Kedua*, profesionalisme, kompetensi dan komitmen SDM tampaknya masih menjadi agenda permasalahan yang harus dituntaskan ketika sekolah-sekolah sudah memasuki dan melangkah di era desentralisasi pendidikan. *Ketiga*, implikasi finansial, meskipun UUD telah mengamanatkan anggaran 20 persen untuk pendidikan, namun disparitas kemampuan ekonomi antardaerah termasuk kasus gaji guru yang belum dibayarkan¹⁶.

Desentralisasi pendidikan yang selama ini diimplementasikan hanya pada aspek komitmen politik pemerintah dalam mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan mewajibkan alokasi pendidikan di daerah sebesar 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal ini diperkuat oleh Kuswandi yang mengatakan bahwa:

16 Pasandaran, Sjami, Desentralisasi Pendidikan dan Masalah Pemberdayaan Sekolah, Jurnal Ilmu Pendidikan, Volume XI, Nomor 2, Juni 2004, Hlm. 115.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan kewajiban kepada daerah untuk mengalokasikan dana untuk pendidikan sebesar 20 persen dalam APBD yang ditetapkan setiap tahunnya. Namun dalam implementasinya hampir seluruh kabupaten/kota di Indonesia belum mampu memenuhi amanah UU tersebut karena ketidakmampuan sumber keuangan daerah (PAD)¹⁷.

Selain itu, dalam kebijakan desentralisasi yang selama ini dianut di Indonesia masih cenderung memberikan masalah tersendiri bagi tenaga pendidik dan kependidikan yang berada di sekolah. Diberikannya kekuasaan penuh kepada daerah untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah (Pilkada) mengakibatkan adanya rasa “was-was” yang dirasakan oleh kepala sekolah dan ataupun guru pada proses tersebut. Hal ini kemudian menjadi nyata ketika kepala sekolah dan/atau guru tiba-tiba dimutasi menjadi staf bahkan menjadi penjaga sekolah sebelum dan setelah proses pilkada berlangsung¹⁸.

Sebagai urusan yang telah didesentralisasikan, pengelolaan pendidikan akan menjadi sebuah masalah ketika memiliki eksternalitas yang tinggi bagi daerah lain. Perbedaan kualitas pendidikan antar daerah sebagaimana dijelaskan di atas

17 Kuswandi, Aos, Desentralisasi Pendidikan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia, *Jurnal Governance*, Volume 2 Nomor 1, November 2011. Hlm 69.

18 Tulisan Ade Irawan (Wakil Koordinator Indonesia Corruption Watch) dalam artikel yang dimuat pada Kolom Opini Koran Kompas “Guru Korban Pilkada”. Edisi Selasa, 1 Desember 2015.

mengakibatkan adanya migrasi siswa antara daerah otonom. DKI Jakarta akan kedatangan siswa dari daerah sekitarnya dan akan bermuara pada tingginya tingkat kemacetan ibukota. Selain itu, dengan adanya Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta Nomor 184 Tahun 2016 tentang Penetapan Zona Sekolah dalam Rangka Pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru tahun Pelajaran 2016/2017 membatasi jumlah siswa non DKI Jakarta tersebut akan berhadapan dengan aspek sosial masyarakat di mana siswa non DKI Jakarta yang berada di perbatasan DKI akan bersekolah di daerah otonom yang jaraknya lebih jauh. Sehingga, urusan pendidikan kawasan Jabodetabek memiliki eksternalitas satu sama lain.

Melihat beberapa permasalahan urusan perdagangan bebas, pengairan dan pendidikan yang terjadi di atas, dapat dikatakan bahwa terdapat kekurangan dalam hal kebijakan desentralisasi di Indonesia. Konstitusi mengatur adanya desentralisasi teritorial tanpa mengatur adanya desentralisasi fungsional padahal bentuk umum desentralisasi tidak hanya desentralisasi teritorial, melainkan terdapat juga desentralisasi fungsional. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Nguyen Khac Hung bahwa:

There are two major forms of decentralization: (i) functional decentralization, i.e. the State gives some of its function, especially the ones for public services, to a public institution which does not carry out a state management function; (ii)

*teritorial decentralization in which the State gives some power to teritorial communities*¹⁹.

Pendapat tersebut memberikan gambaran perbedaan keduanya dari segi “sesuatu” yang diberikan Negara kepada organ. Sesuatu yang dimaksud adalah fungsi terhadap pelayanan publik kepada sebuah institusi publik (bagi desentralisasi fungsional) dan kewenangan kepada masyarakat lokal (bagi desentralisasi teritorial). Desentralisasi fungsional di Indonesia saat ini dibutuhkan secara “diam-diam” dengan memasukkan pengaturan tentang kawasan khusus sejak UU No. 32 Tahun 2004 sampai dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah saat ini untuk menghindari konflik dan permasalahan yang selama ini terjadi di Batam dan beberapa daerah meskipun melahirkan permasalahan baru²⁰.

Terlepas dari permasalahan tersebut, sebenarnya praktik desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional dapat berjalan bersamaan dalam sebuah Negara. Hal ini telah diungkapkan oleh Maksud bahwa desentralisasi fungsional tidak terlahir tanpa adanya desentralisasi teritorial dan keduanya membentuk sistem

19 Hung, Nguyen Khac, Political and Administrative Decentralization in Vietnam, Chapter IX, Shinichi Ichimura dan Roy Bahl, Decentralization Policies in Asian Development, World Scientific, London, 2009, hlm. 228.

20 Permasalahan yang dimaksud adalah rancangan peraturan mengenai kawasan khusus hanya mengatur peran-peran apa yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah atas sejumlah kawasan khusus yang merupakan bentukan pusat, belum lagi kawasan khusus dapat dibentuk oleh pemerintah daerah.

pemerintahan daerah dalam sebuah Negara²¹. Desentralisasi fungsional menciptakan pemerintahan khusus²² di tingkat lokal yang otonom sementara desentralisasi teritorial melahirkan pemerintahan lokal yang otonom.

Implementasi kebijakan desentralisasi fungsional dan desentralisasi teritorial yang dilaksanakan bersamaan ternyata telah dilakukan oleh beberapa Negara. Konstitusi Belanda mengatur adanya dua format sentralisasi sebagai dasar pembangunan. Pada bagian 7 (*hoofdstuk 7*) mengatur *Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen* yang kurang lebih berarti provinsi, kota, badan pengontrol air dan lembaga lainnya²³. Dari judul bagian tersebut, provinsi (*provincies*) dan kota (*gemeenten*) merupakan wujud dari desentralisasi teritorial sementara badan pengontrol air (*waterschappen*) dan badan lainnya (*openbare lichamen*) merupakan bentuk dari desentralisasi fungsional. Jadi, konstitusi Belanda mengatur pemerintahan daerah dari keempat aspek tersebut sehingga Undang-Undang pemerintahan daerah Belanda mengoperasionalkan pasal-pasal yang mengatur bagian 7 tersebut sebagai peraturan organik konstitusinya.

Maksum mengutip Kortmann mengatakan bahwa dalam konstitusi negeri Belanda, operasionalisasi penyelenggaraan

21 Maksum, Irfan Ridwan. Memahami Desentralisasi Fungsional (Perbandingan Praktik di Belanda, Jepang, USA dan Jerman), Indonesian Journal of International Law, Volume 4 Nomor 3, April 2007, Hlm. 498.

22 Bersifat khusus dalam arti bahwa pemerintahan tersebut hanya mengurus pada satu fungsi tertentu dan otonom.

23 Terminologi ini diartikan dengan menggunakan alat penerjemah reguler.

desentralisasi fungsional ditindaklanjuti oleh peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur hal desentralisasi fungsional²⁴. Salah satu pasalnya memberikan penjelasan bahwa pelaksanaan desentralisasi fungsional harus berada di daerah otonom dan oleh karena gubernur sebagai wakil pemerintah, maka *waterschappen* dapat dibentuk oleh gubernur²⁵. Sehingga dapat dikatakan bahwa penyelenggara desentralisasi fungsional adalah pemerintah pusat.

Amerika Serikat (AS) menerapkan kebijakan desentralisasi fungsional dengan adanya distrik khusus (*special district*) dalam pemerintahan daerahnya. Federalisme yang diterapkan di AS menyebabkan pengaturan mengenai distrik spesial diatur dalam konstitusi Negara bagian. California misalnya, konstitusi Negara bagian California mengatur mengenai distrik spesial. Mizany dan Manatt²⁶ mengatakan distrik khusus California diatur oleh konstitusi Negara bagian, kurang lebih isinya sebagai berikut:

State law defines special district as any agency of the state for the local performance of government or proprietary functions within limited boundaries (government code 16271). In plain language, a special district is a separate local government that delivers public services to a particular area.

24 Maksum, Irfan Ridwan. Op.Cit. Hlm. 508.

25 Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden.

26 Mizany, Kimia and Manatt, April, What's so special about Special District? Ed. III. A citizen's guide to Special District in California. February. 2002. Hlm. 2.

Pendapat tersebut memberikan gambaran bahwa pengaturan mengenai distrik special di California memang untuk lembaga pemerintah Negara bagian yang melaksanakan fungsi pemerintahan khusus di sebuah area dan memiliki batas wilayah. Pada penyelenggaraan urusan pendidikan, konstitusi Negara AS telah mengatur harus dilaksanakan oleh lembaga khusus untuk mengatur urusan sekolah sehingga untuk urusan sekolah di AS selalu dengan desentralisasi fungsional dan tidak diberikan kepada daerah otonom umum manapun.

Praktik desentralisasi fungsional di Negara-negara di dunia tidak hanya pada beberapa Negara yang telah dijelaskan di atas. Pada umumnya Negara-negara di dunia memang meletakkan kebijakan desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional dilaksanakan secara bersamaan. Jepang, Kolombia dan Prancis juga melakukan hal tersebut²⁷. Desentralisasi fungsional merupakan penyerahan kewenangan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Hoessein menyebutkan bahwa “.....desentralisasi fungsional adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi. Subak di Bali merupakan contoh dari desentralisasi fungsional”²⁸. Jenis fungsi dalam pengertian tersebut merujuk kepada kepentingan tertentu yang akan dilaksanakan. Sementara

27 Implementasi kebijakan desentralisasi fungsional di Jepang ditandai dengan adanya *special wards*, Prancis diistilahkan dengan desentralisasi teknik serta Kolombia ditandai dengan adanya *Columbia Basin*.

28 Hoessein, Bhenyamin. Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II. Disertasi. Program Doktor Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Jakarta. 1993. Hlm. 70.

Koswara mengatakan bahwa “desentralisasi fungsional sebagai pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu”²⁹. Senada dengan pendapat Koswara dan Hoessein di atas, Amrah Muslim menjelaskan kewenangan yang dilaksanakan berupa fungsi tertentu diberikan kepada segolongan masyarakat yang terkait dengan fungsi tersebut. Lebih jelasnya, dapat dilihat pada pengertian berikut:

Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik pun terkait ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, umpama mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu (*waterschapp*, subak di Bali)³⁰.

Kebijakan desentralisasi fungsional sebenarnya bukan hal yang sangat baru dalam perjalanan tata kelola pemerintahan di Indonesia. Pada masa Hindia Belanda, lembaga *waterschappen* juga dibentuk di Indonesia dan diatur secara tersurat dalam konstitusi Hindia Belanda pada saat itu. Lembaga ini merupakan pionir terbentuknya Dharma Tirta di Jawa Tengah³¹. Eksistensi lembaga tersebut pasca kemerdekaan masih ada meskipun tidak diatur dalam konstitusi Negara Indonesia. Pergeseran pengaturan lembaga seperti Tirta Dharma dari inisiator menjadi pelaksana dari kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah akan

29 Koswara, E. Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat, Pariba, Jakarta, 2001, Hlm. 58.

30 Muslim, Amrah., Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni, Bandung, 1978, Hlm. 15.

31 Maksun. Disertasi. Op.Cit. Hlm. 6

menimbulkan masalah sendiri sebagaimana telah disebutkan di depan jika tidak dikembalikan kepada fungsi dan karakter awalnya sebagai perwujudan dari kebijakan desentralisasi fungsional.

Dari keseluruhan uraian yang telah disampaikan di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan desentralisasi yang selama ini diimplementasikan di Indonesia dapat dikatakan “pincang” karena kurangnya desentralisasi fungsional dalam tata kelola pemerintahannya. Kepincangan tersebut dapat dilihat dari persoalan-persoalan yang muncul pada penyelenggaraan beberapa urusan yang memang sebaiknya dilakukan dengan menggunakan instrumen desentralisasi fungsional. Permasalahan urusan pengairan, perdagangan bebas dan pendidikan sebagaimana telah dipaparkan di atas tidak akan selesai dalam jangka waktu yang singkat jika masih dikelola dengan desentralisasi teritorial semata. Kesimpulan tersebut merupakan motif mendasar dalam karya ilmiah ini untuk mengkonstruksi format desentralisasi fungsional di Indonesia.

1.1 Perumusan Masalah

Pengelolaan beberapa urusan dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia ternyata melahirkan beberapa permasalahan tersendiri. Tidak semua urusan dapat diselesaikan dengan instrument desentralisasi berbasis wilayah. Urusan pengairan, urusan perdagangan bebas dan urusan pendidikan merupakan beberapa urusan yang membutuhkan instrumen desentralisasi selain desentralisasi berbasis wilayah dalam pengelolaannya. Urusan pengairan yang selama ini dikelola dengan basis wilayah menimbulkan permasalahan salah atur fungsi akibat ketidakutuhan pengaturan kelembagaan sehingga dapat

mengakibatkan tidak maksimalnya peran kelembagaan pengairan. Urusan pendidikan juga mengalami hal yang sama ketika ketika pengelolaannya dilakukan berdasarkan wilayah. Disparitas kualitas pendidikan dan sekolah menjadi masalah utama dalam kebijakan ini. Adanya disparitas dalam kemampuan daerah memenuhi amanat Undang-Undang untuk mengalokasikan 20 persen dari APBD kab/kota untuk urusan pendidikan. Selain itu, profesionalisme guru dan kepala sekolah sebagai tenaga pengajar tampaknya ternodai oleh kegiatan politisasi guru dan kepala sekolah akibat adanya proses pemilihan kepala daerah di mana tenaga pendidik tersebut dipaksa untuk terjun dalam politik praktis yang konsekuensinya adalah mutasi radikal. Sementara urusan perdagangan bebas merupakan urusan yang menimbulkan masalah juga seperti pengelolaan kedua urusan sebelumnya dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia. Adanya tumpang tindih kewenangan antara pengelola otorita dengan kewenangan daerah otonom yang masing-masing diatur oleh undang-undang sering menimbulkan konflik kewenangan diantara keduanya. Selain itu, status pengelolaan urusan perdagangan bebas dalam hal ini kawasan Otorita Batam yang tidak jelas dalam kerangka asas penyelenggaraan pemerintahan.

Buku ini akan mengerucut untuk membahas dua pertanyaan fundamental, yang pertama mengapa Desentralisasi Fungsional pada sektor pengairan, perdagangan bebas, dan pendidikan tidak diadopsi dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia. Dan yang kedua, bagaimana konstruksi tata kelola desentralisasi pada sektor pengairan, perdagangan bebas, dan pendidikan dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia ke depan.

BAB II

TINJAUAN TEORITIS TENTANG DESENTRALISASI FUNGSIONAL

Buku mengenai desentralisasi fungsional di Indonesia sangat jarang ditemukan mengingat topik ini kurang berkembang dalam praktiknya di Indonesia. Tidak banyak pakar dan praktisi di Indonesia yang mengkaji mengenai desentralisasi fungsional. Sementara diluar negeri, kajian mengenai desentralisasi fungsional (dengan terminologi yang berbeda), sedikit banyak telah dilakukan oleh beberapa pakar dan akademisi dalam tata kelola pembagian urusan pusat dan daerah.

Pada tahun 2012, terdapat penelitian mengenai desentralisasi fungsional yang dilakukan oleh Beatriz Cuadrado Ballesteros³² berasal dari Universidad de Salamanca yang berjudul “*Determinant Factors of Functional Decentralization and Externalization of Local Public Services*”. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan positivism sehingga metode yang digunakan adalah kuantitatif.

32 Ballesteros, Beatriz Cuadrado. *Determinant Factors of Functional Decentralization and Externalization of Local Public Public Services*. Tesis Doctoral. Facultad de Economia y Empresa, Departamento de Administracion y Economia de La Empresa, Universidad de Salamanca. 2012.

Penelitian tersebut dilakukan di Spanyol dengan mengambil sampel sebesar 153 kota dan termasuk di dalamnya 50.000 penduduk. Hasil penelitian tersebut menemukan bahwa kota yang paling transparan adalah kota yang secara fungsional terdesentralisasi. Dikatakan juga bahwa desentralisasi fungsional dapat diimplementasikan oleh berbagai jenis entitas seperti perusahaan publik, yayasan, badan otonom dan badan hukum publik. Kota yang paling fungsional terdesentralisasi akan cenderung lebih transparan karena menggunakan entitas perusahaan publik dan badan otonom. Penelitian tersebut berhasil memberikan bukti keterkaitan yang kuat antara desentralisasi fungsional dengan transparansi (secara makro) namun tidak mampu memberikan penjelasan pada aspek yang lebih kecil meliputi beberapa urusan yang seharusnya dikelola dengan mekanisme desentralisasi fungsional.

Terkait urusan pengelolaan irigasi, Dewi Rotyaningsih³³ melakukan penelitian pada tahun 2004 dengan judul “Implementasi Program Penyerahan Pengelolaan Irigasi (PPI) di Era Otonomi Daerah”. Penelitian tersebut menggunakan metode kualitatif dan bertipikal deskriptif dan hasil penelitiannya berupa implementasi program PPI dapat dikatakan berhasil, hal ini ditunjukkan dengan adanya proses pemberdayaan pemerintah kepada Lembaga Gabungan Perkumpulan Petani Pengelola Air (GP3A) maupun Gabungan Petani Pengelola Air (P3A) melalui keterlibatan

33 Rotyaningsih, Dewi. Implementasi Program Penyerahan Pengelolaan irigasi (PPI) di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus di Daerah Irigasi Krogowanan Kabupaten Magelang). Jurnal Dialogue JIAKP. Volume 1, Nomor 1, Januari 2004. 2004. Hlm. 64-75.

masyarakat dalam pengambilan keputusan untuk pengelolaan irigasi lebih lanjut di daerah irigasi (DI) Krogowan. Penelitian ini berhasil memberikan penjelasan tambahan mengenai indikasi diperlukannya mekanisme desentralisasi fungsional dalam pengelolaan daerah irigasi namun tidak dibahas sama sekali dibahas mengenai desentralisasi fungsional dalam hal tersebut.

Pada tahun 2007, Irfan Ridwan Maksu³⁴ mencoba membuka gerbang pemikiran baru dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia. Buku yang berjudul “Desentralisasi dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier (Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal-Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana-Bali, serta di Hulu Langat Selangor Malaysia)” menjadi pionir dilakukannya penelitian ini. Penelitian tersebut menggunakan Studi komparasi dengan sifat penelitian yang kualitatif. Hasilnya mengungkapkan yang *Pertama*, praktik pengelolaan irigasi tersier di Kabupaten dan Kota Tegal serta di Kabupaten Jembrana baru menyangkut pada desentralisasi teritorial dan tidak sama sekali menyangkut desentralisasi fungsional sementara di Hulu Langat Malaysia, pengelolaan irigasi tersier dilakukan melalui mekanisme dekonsentrasi. *Kedua*, di tingkat lokal, dalam wilayah Indonesia tidak dikenal *regime lokal khusus* karena tidak dikembangkannya

34 Maksu, Irfan Ridwan, Desentralisasi dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier (Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal-Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana-Bali, serta di Hulu Langat-Selangor Malaysia), Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2007

desentralisasi fungsional dalam konstruksi administrasi Negara RI. Namun wacana akademik, potensi dan kebutuhan akan adanya lembaga yang merupakan perwujudan desentralisasi fungsional sudah muncul secara mikro di bidang irigasi pada khususnya dan pada umumnya akibat diaturnya 'kawasan khusus' dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa buku ini merupakan pionir disusunnya karya ilmiah ini. Fokus buku tersebut hanya pada pengelolaan irigasi tersier, sementara terdapat beberapa urusan yang memiliki indikasi dan jalan keluar yang sama jika dikelola dengan mekanisme desentralisasi fungsional.

Satu dekade sebelum penelitian yang dilakukan oleh Beatriz di Spanyol, penelitian pembagian urusan antara pemerintah dengan pemerintah daerah di Indonesia dilakukan oleh Sodjuangon Situmorang³⁵ pada tahun 2002 dengan penelitian yang berjudul "Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota". Penelitian tersebut dimasukkan sebagai penelitian terkait karena penelitian tersebut membuat model pembagian urusan termasuk di dalamnya urusan pendidikan sebagai urusan wajib. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif, hasil penelitian tersebut berupa *Pertama*, untuk mengakomodir kepentingan nasional, daerah dan masyarakat secara seimbang, diperlukan lembaga evaluator pusat dan daerah yang kompeten dan independen yang anggotanya terdiri dari unsur birokrasi, pakar dan tokoh masyarakat. *Kedua*,

35 Situmorang, Sodjuangon. Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Indonesia. 2002.

model pembagian urusan pemerintahan yang berlaku saat ini (tahun 2002) mengandung kelemahan-kelemahan berupa ketiadaan kriteria pembagian urusan, ketidakjelasan pengertian urusan, mekanisme pembagian urusan dan lain-lain. Sehingga penelitian tersebut memberikan model penyerahan urusan yang cocok bagi Indonesia masa ke depan. Penelitian tersebut berhasil menginspirasi dilakukannya revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang 32 Tahun 2004 dengan diadaptasinya beberapa saran tersebut. Meskipun berhasil mengangkat berbagai bidang pemerintahan termasuk di dalamnya pendidikan, hanya saja penelitian tersebut tidak mengangkat masalah perdagangan bebas di Batam dan urusan irigasi.

Khusus pada urusan pendidikan, perdagangan dan irigasi, tidak sedikit pakar maupun praktisi yang meneliti hal tersebut. Namun jika dikaitkan dengan kebijakan desentralisasi fungsional di Indonesia, hal tersebut sangat jarang ditemukan. Penelitian yang dilakukan pada umumnya lebih pada kebijakan desentralisasi berbasis wilayah sehingga hasil penelitian berupa kelemahan-kelemahan penyelenggaraan urusan pendidikan, pengairan dan perdagangan tersebut dianggap menjadi inspirasi dilakukannya penelitian ini. Pada tahun 2004, penelitian Sjami Pasandaran³⁶ yang berjudul “Desentralisasi Pendidikan dan Masalah Pemberdayaan Sekolah” mencoba membuka jalan bagi penyelenggaraan urusan pendidikan dengan mekanisme desentralisasi fungsional. Dengan menggunakan metode kualitatif, hasil dari penelitian tersebut

36 Pasandaran, Sjami, Desentralisasi Pendidikan dan Masalah Pemberdayaan Sekolah, Jurnal Ilmu Pendidikan, Volume XI, Nomor 2, Juni 2004

berhasil menyajikan kelemahan-kelemahan pengelolaan urusan pendidikan yang selama ini diimplementasikan di Indonesia. Strategi pemberdayaan sekolah yang sebaiknya dilakukan adalah dengan diterapkannya manajemen berbasis sekolah di mana terdapat pergeseran otoritas pengambilan keputusan yang penting dari pusat dan daerah kepada sekolah masing-masing. Meskipun menjadi indikasi diperlukannya desentralisasi fungsional di Indonesia, penelitian ini hanya mengkaji satu urusan sementara urusan lain yang membutuhkan penanganan yang sama, tidak terjamah sama sekali.

Urusan yang sama pada tahun 2015, Fahriah³⁷ melakukan penelitian urusan pendidikan dengan judul “Kewenangan Pemerintahan Daerah Otonom dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah”. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis doktrinal dan hasil penelitiannya berupa *Pertama*, ruang lingkup kewenangan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendidikan meliputi kebijakan, pembiayaan, kurikulum, sarana dan prasarana, pendidik dan tenaga kependidikan dan pengendalian mutu pendidikan. *Kedua*, peranan dan tanggungjawab pemerintah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang yakni menentukan kebijakan nasional dan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu

37 Fahriah. Kewenangan Pemerintahan daerah Otonom dalam Penyelenggaraan urusan Pemerintahan bidang Pendidikan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion. Edisi 1, Volume 3. 2015.

nasional. Penelitian ini hanya mengkaji urusan pendidikan melalui aspek legal sehingga cenderung lebih merupakan penelitian justifikasi urusan pendidikan dalam level Undang-Undang tidak memberikan penjelasan mengenai model pengelolaan urusan pendidikan yang efektif dan efisien.

Pada tahun 2012, penelitian mengenai desentralisasi dan urusan pendidikan juga dilakukan oleh Sitta Aulia³⁸ yang mengangkat judul “Desentralisasi Kebijakan Pendidikan (Studi tentang Pelaksanaan Wajib Belajar 12 Tahun di Kota Surabaya pada Tingkat Pendidikan Menengah dan Kejuruan)”. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan kualitatif bertipikal deskriptif sehingga metode yang digunakan adalah kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) dukungan pemerintah pada pelaksanaan wajib belajar 12 tahun di Surabaya dengan pemberian Biaya Operasional Pendidikan Daerah (BOPDA) mulai pendidikan dasar hingga pendidikan menengah negeri dan hibah BOPDA pada sekolah swasta; 2) dampak BOPDA pada pelaksanaan pendidikan di tingkat sekolah menengah dan kejuruan berpengaruh pada manajemen pelaksanaan ditingkat sekolah, antara lain: kebijakan sekolah dalam hal pembiayaan, kondisi sarana dan prasarana pembelajaran, partisipasi siswa dalam pembelajaran dan ekstrakurikuler serta partisipasi orang tua. Penelitian tersebut menganalisis urusan pendidikan yang sangat parsial sehingga tidak dapat diterapkan pada skala besar

38 Aulia, Sitta. Desentralisasi Kebijakan Pendidikan (Studi tentang Pelaksanaan Wajib Belajar 12 Tahun di Kota Surabaya pada Tingkat Pendidikan Menengah dan Kejuruan). *Jurnal Politik Muda*. Volume 2 Nomor 1. Januari-Maret 2012.

karena adanya perbedaan dalam hal kemampuan anggaran masing-masing pemerintah daerah.

Pada tahun 2014, urusan perdagangan bebas di Batam pernah diteliti oleh Muhammad Sapta Murti³⁹ pada tahun 2014 dengan judul “Urgensi Otonomi Khusus Batam dikaitkan dengan Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015”. Dengan menggunakan metode hukum normatif, hasil dari penelitian ini adalah urgensi kekhususan Batam didasari oleh adanya alasan kekhususan Batam meliputi alasan filosofis, kesejahteraan-politis, yuridis dan teoritis akademis. Kekhususan Batam meliputi substansi bidang politik dan pemerintahan, serta bidang perekonomian, pertahanan dan penataan ruang. Melalui kekhususan Batam sebagai Pemerintah Daerah, dualism kelembagaan dan peraturan perundang-undangan di Batam akan menjadi kesatuan otoritas dan pengaturannya. Disamping hanya meneliti pengaturan kelembagaan Batam dalam menghadapi MEA 2015, penelitian tersebut hanya menggunakan metode hukum normative sehingga tidak dilakukan penelitian dengan teknik wawancara sebagai teknik pengumpulan data. Akan lebih baik jika menggunakan pendekatan kualitatif dalam penelitian tersebut.

Penelitian mengenai urusan yang sama pernah dilakukan oleh Malini L Tantri⁴⁰ pada tahun 2011 dengan judul “*Trajectories of*

39 Murti, Muhammad Sapta. Urgensi Otonomi Khusus Batam dikaitkan dengan Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015. Jurnal Rechtsvinding. Volume 3, Nomor 2, Agustus 2014. 2014. Hlm. 215-235.

40 Tantri, Malini L. Trajectories of China's Integration with the World Economy through SEZs: A Study on Shenzhen SEZ. Working Paper 261

China's Integration with the World Economy through SEZs: A Study on Shenzhen SEZ". Penelitian tersebut menggunakan pendekatan kualitatif dan hasil penelitiannya adalah dengan kelembagaan Shenzhen yang independen dari provinsinya yakni Guangdong, SEZ Shenzhen berhasil menjadi pengungkit perekonomian China dengan perdagangan bebasnya. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan tenaga kerja dan rata-rata penghasilan, peningkatan *Foreign Direct Investment (FDI)* di Shenzhen, *Foreign Capital Inflow*, dan peningkatan arus barang masuk dan keluar dari China yang kesemua aspek di atas dilihat perkembangannya sejak tahun 1980 hingga 2005. Penelitian tersebut berhasil menggambarkan perkembangan perekonomian China dilihat dari peningkatan pada beberapa aspek ekonomi, namun penelitian tersebut hanya fokus pada urusan perdagangan bebas dan hanya sedikit membahas mengenai kelembagaan dari SEZ Shenzhen.

Adapun ringkasan penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

(Dissertation). The Institute for Social and Economic Change. Bangalore. 2011.

Tabel 2.1
Matriks Penelitian Sebelumnya

No	Peneliti/Tahun	Judul	Metode	Hasil	Kritik
1	Beatriz Cuadrado Ballesteros, 2012	Determinant Factors of Functional Decentralization and Externalization of Local Public Services	Kuantitatif	Desentralisasi fungsional dapat diimplementasikan oleh berbagai jenis entitas seperti perusahaan publik, yayasan, badan otonom dan badan hukum publik. Kota yang paling fungsional terdesentralisasi akan cenderung lebih transparan karena menggunakan entitas perusahaan publik dan badan otonom	Tidak mampu memberikan penjelasan pada aspek yang lebih kecil meliputi beberapa urusan yang seharusnya dikelola dengan mekanisme desentralisasi fungsional

No	Peneliti/Tahun	Judul	Metode	Hasil	Kritik
2	Dewi Rotyaningsih, 2004	Implementasi Program Penyerahan Pengelolaan Irigasi (PPI) di Era Otonomi Daerah	Kualitatif, Deskriptif	Proses pemberdayaan pemerintah kepada Lembaga Gabungan Perkumpulan Petani Pengelola Air (GP3A) maupun Gabungan Petani Pengelola Air (P3A) melalui keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan untuk pengelolaan irigasi lebih lanjut di daerah irigasi (DI) Krogowanan	Penelitian ini berhasil memberikan penjelasan tambahan mengenai i indikasi diperlukannya mekanisme desentralisasi fungsional dalam pengelolaan daerah irigasi namun tidak dibahas sama sekali dibahas mengenai desentralisasi fungsional dalam hal tersebut

No	Peneliti/Tahun	Judul	Metode	Hasil	Kritik
3	Irfan Ridwan Maksum, 2007	Desentralisasi dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier (Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal-Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana-Bali, serta di Hulu Langat Selangor Malaysia)	Kualitatif, Studi Komparasi	<i>Pertama</i> , praktik pengelolaan irigasi tersier di Kabupaten dan Kota Tegal serta di Kabupaten Jembrana baru menyangkut pada desentralisasi teritorial dan tidak sama sekali menyangkut desentralisasi fungsional sementara di Hulu Langat Malaysia, pengelolaan irigasi tersier dilakukan melalui mekanisme dekonsentrasi. <i>Kedua</i> , di tingkat lokal, dalam wilayah Indonesia tidak dikenal <i>regime lokal khusus</i> karena tidak dikembangkannya desentralisasi fungsional dalam konstruksi administrasi Negara RI	Fokus penelitian tersebut hanya pada pengelolaan irigasi tersier, sementara terdapat beberapa urusan yang memiliki indikasi dan jalan keluar yang sama jika dikelola dengan mekanisme desentralisasi fungsional

No	Peneliti/Tahun	Judul	Metode	Hasil	Kritik
4	Sodjuangon Situmorang, 2002	Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota	Kualitatif, Deskriptif	<p><i>Pertama</i>, untuk mengkomodir kepentingan nasional, daerah dan masyarakat secara seimbang, diperlukan lembaga evaluator pusat dan daerah yang kompeten dan independen yang anggotanya terdiri dari unsur birokrasi, pakar dan tokoh masyarakat. <i>Kedua</i>, model pembagian urusan pemerintahan yang berlaku saat ini (tahun 2002) mengandung kelemahan-kelemahan berupa ketiadaan kriteria pembagian urusan, ketidakjelasan pengertian urusan, mekanisme pembagian urusan dan lain-lain</p>	Meskipun berhasil mengangkat berbagai bidang pemerintahan termasuk di dalamnya pendidikan, hanya saja penelitian tersebut tidak mengangkat masalah perdagangan bebas di Batam dan urusan irigasi

No	Peneliti/Tahun	Judul	Metode	Hasil	Kritik
5	Sjamsi Pasandaran, 2004	Desentralisasi Pendidikan dan Masalah Pemberdayaan Sekolah	Kualitatif	Strategi pemberdayaan sekolah yang sebaiknya dilakukan adalah dengan diterapkannya manajemen berbasis sekolah di mana terdapat pergeseran otoritas pengambilan keputusan yang penting dari pusat dan daerah kepada sekolah masing-masing	Meskipun menjadi indikasi diperlukannya desentralisasi fungsional di Indonesia, penelitian ini hanya mengkaji satu urusan sementara urusan lain yang membutuhkan penanganan yang sama, tidak terjamah sama sekali

No	Peneliti/Tahun	Judul	Metode	Hasil	Kritik
6	Fahriah, 2015	Kewenangan Pemerintahan Daerah Otonom dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Yuridis Normatif dan Yuridis Doktrinal	<i>Pertama</i> , ruang lingkup kewenangan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendidikan meliputi kebijakan, pembiayaan, kurikulum, sarana dan prasarana, pendidik dan tenaga kependidikan dan pengendalian mutu pendidikan. <i>Kedua</i> , peranan dan tanggungjawab pemerintah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang yakni menentukan kebijakan nasional dan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu nasional	Penelitian ini hanya mengkaji urusan pendidikan melalui aspek legal sehingga cenderung lebih merupakan penelitian justifikasi urusan pendidikan dalam level Undang-Undang tidak memberikan penjelasan mengenai model pengelolaan urusan pendidikan yang efektif dan efisien

No	Peneliti/Tahun	Judul	Metode	Hasil	Kritik
7	Sitta Aulia, 2012	Desentralisasi Kebijakan Pendidikan (Studi tentang Pelaksanaan Wajib Belajar 12 Tahun di Kota Surabaya pada Tingkat Pendidikan Menengah dan Kejuruan)	Kualitatif, Deskriptif	1) Dukungan pemerintah pada pelaksanaan wajib belajar 12 tahun di Surabaya dengan pemberian Biaya Operasional Pendidikan Daerah (BOPDA) mulai pendidikan dasar hingga pendidikan menengah negeri dan hibah BOPDA pada sekolah swasta; 2) Dampak BOPDA pada pelaksanaan pendidikan di tingkat sekolah menengah dan kejuruan berpengaruh pada manajemen pelaksanaan ditingkat sekolah, antara lain: kebijakan sekolah dalam hal pembiayaan, kondisi sarana dan prasarana pembelajaran, partisipasi siswa dalam pembelajaran dan ekstrukturikuler serta partisipasi orang tua	Penelitian tersebut menganalisis urusan pendidikan yang sangat parsial sehingga tidak dapat diterapkan pada skala besar karena adanya perbedaan dalam hal kemampuan anggaran masing-masing pemerintah daerah.

No	Peneliti/Tahun	Judul	Metode	Hasil	Kritik
8	Muhammad Sapta Murti, 2014	Urgensi Otonomi Khusus Batam dikaitkan dengan Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015	Hukum Normatif	Urgensi khususnya Batam didasari oleh adanya alasan kekhususan Batam meliputi alasan filosofis, kesejahteraan-politis, yuridis dan teoritis akademis. Kekhususan Batam meliputi substansi bidang politik dan pemerintahan, serta bidang perekonomian, pertahanan dan penataan ruang. Melalui kekhususan Batam sebagai Pemerintah Daerah, dualism kelembagaan dan peraturan perundang-undangan di Batam akan menjadi kesatuan otoritas dan pengaturannya	Disamping hanya meneliti pengaturan kelembagaan Batam dalam menghadapi MEA 2015, penelitian tersebut hanya menggunakan metode hukum normative sehingga tidak dilakukan penelitian dengan teknik wawancara sebagai teknik pengumpulan data

No	Peneliti/Tahun	Judul	Metode	Hasil	Kritik
9	Malini L Tantri, 2011	Trajectories of China's Integration with the World Economy through SEZs: A Study on Shenzhen SEZ	Kualitatif	SEZ Shenzhen berhasil menjadi pengungkit perekonomian China dengan perdagangan bebasnya. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan tenaga kerja dan rata-rata penghasilan, peningkatan <i>Foreign Direct Investment</i> (FDI) di Shenzhen, <i>Foreign Capital Inflow</i> , dan peningkatan arus barang masuk dan keluar dari China yang kesemua aspek di atas dilihat perkembangannya sejak tahun 1980 hingga 2005	Penelitian tersebut berhasil menggambarkan perkembangan perekonomian China dilihat dari peningkatan pada beberapa aspek ekonomi, namun penelitian tersebut hanya fokus pada urusan perdagangan bebas dan hanya sedikit membahas mengenai kelembagaan dari SEZ Shenzhen

Sumber: diolah oleh penulis, 2016

Berdasarkan tinjauan penelitian terdahulu, terdapat beberapa isu utama yang sering menjadi tema penelitian yaitu desentralisasi fungsional, penyelenggaraan urusan pemerintahan, pemberdayaan, implementasi kebijakan. Adapun perbedaan dari ringkasan hasil penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel 2.2 di bawah ini:

Tabel 2.2
Matriks Penelitian Sejenis

Lingkup	Nasional	Beatriz Cuadrado Ballesteros, 2012 Irfan Ridwan Maksum, 2007 Alma'arif, 2016	Dewi Rotyaningsih, 2004 Irfan Ridwan Maksum, 2007 Sodjuangon Situmorang, 2002 Malini L Tantri, 2011 Fahriah, 2015 Alma'arif, 2016	Sodjuangon Situmorang, 2002 Sjamsi Pasandaran, 2004 Malini L Tantri, 2011 Fahriah, 2015 Alma'arif, 2016
	Regional		Dewi Rotyaningsih, 2004 Sodjuangon Situmorang, 2002 Fahriah, 2015 Sitta Aulia, 2012	Sodjuangon Situmorang, 2002 Muhammad Sapta Murti, 2014
	Lokal		Sodjuangon Situmorang, 2002 Sitta Aulia, 2012	Sodjuangon Situmorang, 2002 Muhammad Sapta Murti, 2014
		Desentralisasi Fungsional	Urusan Pemerintahan	Kebijakan
Aspek				

Sumber: diolah oleh penulis, 2016

Berdasarkan matriks di atas, dapat dilihat bahwa sebagian besar penelitian mengenai penyelenggaraan pemerintahan hanya berkisar seputar urusan pemerintahan dan kebijakan pada lingkup nasional, regional dan lokal. Tidak banyak riset mengenai penyelenggaraan beberapa urusan dengan menggunakan mekanisme desentralisasi fungsional. Berdasarkan matriks tersebut, penelitian oleh Irfan Ridwan Maksum dan Beatriz Cuadrado Ballesteros seolah-olah memiliki kesamaan dengan karya ilmiah yang akan dilakukan. Sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya bahwa penelitian oleh Irfan Ridwan

Maksum merupakan inspirasi dan pionir dari disusunnya karya ilmiah ini sehingga dapat dikatakan bahwa karya ilmiah ini merupakan tindak lanjut penelitian Irfan Ridwan Maksum. Sementara penelitian Beatriz yang dilakukan di Spanyol tidak menyinggung masalah pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mekanisme desentralisasi fungsional.

Selain itu, dapat dilihat juga kekosongan pada kolom desentralisasi fungsional di skala regional dan lokal. Hal ini disebabkan karena ketika berbicara mengenai desentralisasi fungsional, terminologi yang digunakan tidak lagi lokal dan regional karena desentralisasi fungsional merupakan penyerahan berdasarkan fungsi bukan berdasarkan wilayah atau teritori. Selain itu, penelitian ini merupakan penelitian kebijakan desentralisasi fungsional dalam penyelenggaraan urusan pendidikan, perdagangan bebas dan irigasi di Indonesia sehingga dapat dilihat pada matriks di atas bahwa penelitian ini mengisi pada kolom kebijakan dan urusan pemerintahan.

2.1 Kebijakan Desentralisasi

Desentralisasi selalu dikaitkan dengan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Desentralisasi dalam sebuah Negara bangsa merupakan salah satu asas yang harus ada dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi tidak dapat berdiri sendiri, melainkan merupakan sebuah sub sistem dari sistem yang lebih besar. Desentralisasi yang dianut oleh suatu Negara bangsa bukanlah merupakan alternatif dari sentralisasi, keduanya tidak dapat didikotomikan, tidak dapat dihadapkan

satu sama lain, karena keduanya merupakan sub sistem dalam kerangka organisasi yang disebut Negara.

Sebuah Negara bangsa merupakan janin dari lahirnya desentralisasi. Oleh sebab itu, akan menjadi kemustahilan jika desentralisasi lahir mendahului lahirnya Negara bangsa. Kebijakan desentralisasi pada dasarnya bermuara pada mekanisme kebijakan pusat dapat dirasakan oleh masyarakat yang ada di pelosok-pelosok sebuah Negara bangsa. Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema menegaskan mengenai alasan diperlukannya kebijakan desentralisasi (*the rationale for decentralization policy*) adalah:

1. *Overcoming the severe limitations of centrally controlled national planning by delegating greater authority for development planning and management to officials who are working in the field, closer to the problems.*
2. *It can cut through the enormous amounts of red tape and the highly structured procedures characteristic of central planning and management.*
3. *Closer contact between government officials and the local population would allow both obtain better information with which to formulate more realistic and effective plans for government projects and programs.*
4. *Increasing efficiency of central government by relieving top management officials of routine tasks that could be more effectively performed by field staff or local officials⁴¹.*

41 Rondinelli, Dennis A and G. Shabbir Cheema. Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries. California.

Alasan di atas merupakan 4 (empat) dari 14 (empat belas) alasan dilakukannya desentralisasi -menurut versi Rondinelli dan Cheema adalah devolusi- pada dasarnya bermuara pada adanya kegiatan pelayanan yang efektif yang dilakukan oleh Negara kepada masyarakatnya. Hal ini senada dengan konsep desentralisasi menurut UNDP bahwa:

... Decentralization stimulates the search for program and policy innovation, first of all because it is an innovative practice of governance. Second, because through its implementation, local governments are required to assume new and broader responsibilities in order to provide public service for all. The assumption of new responsibilities through decentralization often requires improved planning, budgeting and management techniques and practices; the adoption of new tools; and the development of improved human resources to operate the decentralized programmes⁴².

Dengan adanya desentralisasi, dapat menjadi pemicu bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan juga semakin memperbesar tanggungjawabnya dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat. Adanya tuntutan desentralisasi seperti itu mengharuskan daerah berusaha meningkatkan perencanaan, penganggaran dan teknik, serta praktik manajemen pemerintahan. Usaha meningkatkan perencanaan dan penganggaran oleh daerah otonom mensyaratkan adanya kebijakan desentralisasi. Sehingga kebijakan desentralisasi

SAGE Publication Inc. 1983. Hlm. 14-17.

42 UNDP. Decentralization: a Sampling of Definitions. 1999. Hlm. 2.

menghasilkan konsekuensi adanya otonomi bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam lingkup kepentingan masyarakat di tingkat lokal. Selain itu, dapat dilakukan pemangkasan pada layer-layer yang sekiranya tidak bermanfaat.

Sebagaimana telah diungkapkan bahwa kebijakan desentralisasi menghasilkan adanya otonomi daerah. Pertimbangan urgensi otonomi daerah dalam rangka desentralisasi diungkapkan Koswara dengan melihat sudut pandang politik, demokrasi, teknis organisatoris, dan segi manajemen sebagai salah satu unsur administrasi. Lebih jelasnya dapat dijelaskan seperti di bawah ini:

Pertama, ditinjau dari segi politik sebagai permainan kekuasaan, pemberian otonomi kepada daerah dipandang perlu untuk mencegah bertumpuknya kekuasaan di satu tangan yang akhirnya melahirkan tirani. *Kedua*, dari segi demokrasi, pemberian otonomi daerah dengan maksud mengikutsertakan rakyat dalam kegiatan pemerintahan dan sekaligus mendidik rakyat mempergunakan hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan. *Ketiga*, dari segi teknis organisatoris pemerintahan, pemberian otonomi daerah sebagai cara untuk mencapai pemerintahan yang efisien. *Keempat*, dari segi manajemen sebagai salah satu unsur administrasi, suatu pelimpahan wewenang dan kewajiban memberikan pertanggungjawaban bagi penunaian suatu tugas merupakan hal yang wajar⁴³.

Pernyataan di atas bermakna bahwa jika wewenang untuk mengambil keputusan diserahkan kepada organisasi yang

43 Koswara. Op.Cit. Hlm. 98.

lebih rendah, maka organisasi tersebut cenderung lebih cepat berkembang dan mendorong dirinya lebih efektif dalam membuat keputusan. Senada dengan yang diungkapkan oleh Koswara, Smith menambahkan bahwa:

Secara ekonomis, desentralisasi dimaksudkan untuk memperbaiki efisiensi dengan tuntutan untuk menyediakan pelayanan secara lokal dan barang publik. Desentralisasi berguna mengurangi biaya, memperbaiki output, dan memanfaatkan sumberdaya manusia secara lebih efektif. Secara politis, desentralisasi diharapkan dapat memperkuat akuntabilitas, keterampilan politis dan integrasi nasional⁴⁴.

Selanjutnya, Smith mengatakan bahwa “Semua Negara dewasa ini akan berhadapan dengan keharusan untuk memenuhi kebutuhan akan desentralisasi di mana fungsi-fungsi Negara modern mensyaratkan kebutuhan tersebut berlangsung pada tingkat lokal⁴⁵. Koswara mengutip Pfiffner and Presthus mengatakan bahwa “...*but as organizations expand, it becomes phisichally impossible for one person to make all the decision or to supervise the details of operations personally*”⁴⁶ (apabila organisasi sudah berkembang besar, secara fisik tidak mungkin seseorang untuk mengambil semua keputusan untuk mengawasi pekerjaan yang mendetail secara penuh). Oleh sebab itu, menjadi sesuatu yang rasional jika terdapat kebijakan pemberian otonomi daerah

44 Smith, Brian C. Decentralization. The Territorial Dimension of the State. Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia. Jakarta. 2012. Hlm. 6.

45 Ibid. Hlm. 3-4.

46 Koswara. Op.Cit. Hlm. 98.

dalam rangka desentralisasi dalam sebuah Negara bangsa. Sementara Grindle mengatakan bahwa:

...local levels of government in many countries acquired new responsibilities and more resources for carrying them out. Public officials and public agencies assumed new roles in these governments. Political parties that had long focused on national electoral contests became active in campaigns for the leadership of towns and cities. Citizens increasingly looked to local governments in their aspirations for better and more secure neighborhoods, better health and education services, and programs to enhance economic opportunities⁴⁷.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dikatakan bahwa selain alasan efektifitas pengawasan dan penggunaan sumber daya, kebijakan desentralisasi memberikan reorientasi terhadap peran instansi publik dan rekonstruksi peran partai politik yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan pemerintahan di daerah. Selain itu, adanya peningkatan partisipasi masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan dengan pemerintah daerah sebagai wadah penyaluran aspirasi mereka dalam rangka penyediaan pelayanan, peningkatan keamanan, dan peningkatan perekonomian.

Desentralisasi memiliki kompleksitas dalam definisinya. Bahkan diakui oleh Koswara bahwa pengertian desentralisasi yang diungkapkan oleh beberapa penulis, yang pada umumnya

47 Grindle, Merilee S. *Going Local Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton University Press. New Jersey. 2007. Hlm. 2.

didasarkan pada sudut pandang yang berbeda, sehingga sulit untuk diambil definisi yang tepat dan relevan serta berlaku umum⁴⁸. Oleh sebab itu, diperlukan batasan pengertian sebagai bahan pembahasan dalam upaya menemukan pengertian dasar pelaksanaan otonomi daerah sebagai produk dari desentralisasi. Makna desentralisasi dalam Bahasa Indonesia ternyata berbeda dengan “*decentralization*” dalam istilah Inggris, meskipun desentralisasi jika diterjemahkan dalam bahasa Inggris adalah *decentralization*.

Desentralisasi menurut Smith merupakan “Distribusi kekuasaan dan kewenangan dan sejauh mana keduanya diserahkan melalui suatu hirarki secara geografis dalam Negara dan juga berkenaan dengan institusi dan proses yang memungkinkan berlangsungnya pembagian tersebut”⁴⁹. Batasan makna desentralisasi menurut pendapat di atas terletak pada institusi yang terbentuk untuk mengemban pembagian kekuasaan dan kewenangan dari pemerintah pusat. Berdasarkan pendapat tersebut juga, desentralisasi dapat dikatakan mensyaratkan pembagian wilayah Negara kedalam daerah-daerah yang lebih kecil sebagai organisasi pengemban pembagian kekuasaan dan kewenangan yang dimaksud.

Rondinelli and Cheema secara lebih luas mendefinisikan desentralisasi sebagai “*Decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organization, local administrative units,*

48 Ibid.

49 Smith. Op.Cit. Hlm. 2.

*semi-autonomous and parastatal organization, local government, or nongovernmental organizations*⁵⁰. Pendapat di atas menjelaskan bahwa kewenangan dari pemerintah pusat dapat ditransfer baik kepada organisasi pemerintah maupun kepada organisasi non pemerintah. Selain itu, batasan mengenai desentralisasi kemudian dipertegas oleh Rondinelli dan Cheema dalam pernyataannya bahwa “... *different forms of decentralization can be distinguished primarily by the extent to which authority to plan, decide, and manage is transferred from central government to other organizations and the amount of autonomy the decentralized organizations achieved in carrying out their task*”⁵¹. Pengertian tersebut memberikan batasan mengenai konsep desentralisasi, Rondinelli membedakan empat bentuk dari *decentralization* yaitu *deconcentration, delegation to semi-autonomous and parastatal agencies, devolution to local governments, and nongovernment institutions*.

Beberapa pengertian yang diutarakan oleh beberapa ahli di atas, terlihat makna desentralisasi berbasis pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan/atau organisasi non pemerintah (hubungan kelembagaan). Bahkan Ryaas Rasyid lebih tegas mengatakan bahwa desentralisasi merupakan simbol adanya “*trust*” dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Lebih lanjut dikatakan bahwa “...ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Kalau dalam sistem yang sentralistik mereka tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi, dalam sistem otonomi ini mereka

50 Rondinelli and Cheema. Op.Cit. Hlm. 18.

51 Ibid.

ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi atas berbagai masalah yang dihadapi”⁵².

Dalam konteks kekinian, seiring telah diperkenalkannya tata kelola pemerintahan (*governance*) yang “menggantikan” terminologi pemerintah (*government*), akan berdampak pada terjadinya reorientasi terhadap makna desentralisasi itu sendiri. Cheema dan Rondinelli mengatakan bahwa:

*Good governance came to be seen as transparent, representative, accountable, and participatory system of institution and procedures for public decision making. From this broader perspective on governance new concept of decentralization emerged as well. As the concept of governance become more inclusive, decentralization took on new meaning and new forms*⁵³.

Makna dan arti baru dari desentralisasi dimaksud di atas tidak lagi kepada hubungan antar organisasi dalam bentuk penyerahan kewenangan semata, melainkan harus dimaknai secara luas sebagai pembagian kekuasaan, kewenangan, dan tanggungjawab diantara berbagai institusi pemerintahan. Sementara UNDP mendefinisikan *decentralized governance* sebagai:

52 M. Ryaas Rasyid. Kebijakan Otonomi Daerah: Konsepsi, Implementasi dan Masalah. Dalam Ramses, Andy dan La Bakry. Pemerintahan Daerah di Indonesia. Jakarta. MIPI. 2009. Hlm. 3-21.

53 Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli. Decentralizing Governance, Emerging Concepts and Practices. Part I: From Government Decentralization to Decentralized Governance. Washington DC. Brooking Institution Press. 2007. Hlm. 2.

*The systematic and harmonious interrelationship resulting from the balancing of power and responsibilities between central governments and other levels of government and non-governmental actors, and the capacity of local bodies to carry out their decentralized responsibilities using participatory mechanisms*⁵⁴.

Pengertian di atas bermakna bahwa mendesentralisasikan tata kelola pemerintahan (*decentralized governance*) merupakan pembagian kekuasaan, wewenang dan tanggungjawab yang seimbang diantara pilar-pilar tata pemerintahan (pemerintah, swasta, dan publik). Konsep menurut UNDP tersebut kemudian ditafsirkan oleh Philipus Keban dalam pernyataannya bahwa “Desentralisasi tata kelola pemerintahan menghasilkan 2 (dua) pola desentralisasi yaitu 1) *vertical decentralization* atau desentralisasi dari pusat kepada daerah; dan 2) *horizontal decentralization* atau pembagian kekuasaan, kewenangan, dan tanggung jawab bersama dengan sektor privat dan *civil society*”⁵⁵.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa jika kebijakan desentralisasi merupakan sesuatu yang integral bersama dengan kebijakan reformasi sektor publik, maka setidaknya diperlukan penataan peran, fungsi, dan

54 UNDP. *Decentralized Governance Monograph: a Global Sampling Experience*. Management Development and Governance Division. Bureau for Policy Development. 1998. Hlm. 6.

55 Keban, Philipus. Reorientasi Kebijakan Desentralisasi. 13 Desember 2012. Universitas Airlangga. Sumber: http://philipus-k-s-fisip.web.unair.ac.id/artikel_detail-68325-Umum-Reorientasi%20Kebijakan%20Desentralisasi.html

kewenangan tidak hanya pada setiap level pemerintah, melainkan juga pada swasta dan civic society sebagai pilar pemerintahan. Karya ini mencoba untuk memberikan masukan mengenai penataan desentralisasi di Indonesia khususnya kepada fungsi-fungsi tertentu yang seharusnya didesentralisasikan. Sehingga kewenangan dan pertanggungjawaban benar-benar dilakukan oleh pihak-pihak yang jelas dan tentu saja tidak mengganggu kegiatan pihak lain.

2.2 Desentralisasi Fungsional dan Desentralisasi Teritorial

Sebagaimana telah diungkapkan pada bagian sebelumnya, desentralisasi fungsional yang berdasarkan fungsi dan desentralisasi teritorial yang berdasarkan wilayah (teritori) dapat berjalan sinergi dan berdampingan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan sebuah Negara. Maksum mengutip Higsaw and Dyer mengatakan bahwa:

*In the context of local government, function means the activities, actions, and services performed by the various units within their legal jurisdictions. Indeed, the principal purpose of all local governments is to perform services of function for the people living within their legal jurisdiction*⁵⁶.

Pengertian tersebut memberikan penjelasan bahwa fungsi dapat dilaksanakan oleh unit pemerintahan dalam wilayah yurisdiksinya sementara pemerintah daerah juga dapat memberikan pelayanan dalam wilayahnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa fungsi dan wilayah ibarat dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan

56 Maksum. Disertasi. Op.Cit. Hlm. 37.

di mana wilayah merupakan basis untuk dibentuknya lembaga-lembaga khusus yang berbasis fungsi. Pada sub bagian ini, akan dipaparkan beberapa konsep mengenai desentralisasi yang berbasis fungsi (*functional decentralization*) dan desentralisasi yang berbasis kewilayahan (*territorial decentralization*).

2.2.1 Desentralisasi Fungsional

Dalam administrasi publik, definisi desentralisasi fungsional bagi sebagian pakar merupakan bagian dari definisi desentralisasi (*Anglo Saxon*) atau disamakan dengan definisi desentralisasi budaya. Weller membagi otonomi menjadi tiga yaitu otonomi personal (*personal autonomy*), otonomi teritorial (*territorial autonomy*) dan otonomi budaya dan fungsional (*cultural and functional autonomy*) sehingga Weller mendefinisikan desentralisasi fungsional sangat erat kaitannya dengan desentralisasi budaya. Weller melukiskannya sebagai berikut:

Cultural autonomy goes beyond the acknowledgement that members of minorities within society should not be required to conform to all practices that characterize the identity and culture of the majority. It may be empowered by the state to disburse public funds and to exercise certain public function in relation to all members of the respective minority within the state concerned. Where these function go beyond what can be understood as cultural self-administration by minority, one may speak of functional autonomy⁵⁷.

57 Weller, Marc and Katherine Nobbs. *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*. University of Pennsylvania Press. Philadelphia. 2010. Hlm. 3.

Berdasarkan pengertian di atas, otonomi budaya mengakomodir kepentingan segolongan orang minoritas untuk mengakses pelayanan dan penyaluran dana dari pemerintah serta mengerjakan fungsi-fungsi publik di mana fungsi tersebut dapat dipahami sebagai otonomi fungsional bagi sekelompok minoritas. Sementara itu, Cheema dan Rondinelli mengatakan bahwa praktik desentralisasi fungsional di Negara-negara berkembang sering tercampur dengan praktik *privatization* dan *delegation*. Pernyataan Cheema dan Rondinelli dapat dilihat bahwa “*In developing countries, responsibilities have been delegated to public corporations, regional development agencies, special function authorities, semi autonomous project implementation units, and a variety of parastatal organization*”⁵⁸. Hal tersebut senada dengan yang diungkapkan oleh UNDP bahwa “*...Functional decentralization refers to the transfer of such central responsibilities to either parastatals under the control of the government or to units outside governmental control, such as NGO’s or private firms*”⁵⁹.

Berbeda dari pendapat sebelumnya, Koswara mengutip Amrah Muslimin mendefinisikan desentralisasi fungsional sebagai berikut:

Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan wewenang pada golongan-golongan untuk mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, seperti mengurus

58 Cheema and Rondinelli. OP.Cit. Hlm. 14.

59 UNDP. Op.Cit. Hlm. 4.

kepentingan irigasi bagi golongan petani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu (*waterschap*: Subak di Bali)⁶⁰.

Hampir sama dengan pendapat tersebut, Koswara mendefinisikan desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*) sebagai “Pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Di dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan”⁶¹. Definisi keduanya menjelaskan bahwa desentralisasi fungsional hanya memuat pada urusan tertentu saja dan bagi segolongan masyarakat yang memiliki kepentingan terhadap urusan tersebut. Sehingga tugas pemerintah pusat adalah memberikan legalisasi atau pengakuan atas aturan yang telah ditetapkan oleh golongan masyarakat tersebut.

Fokus pada urusan tertentu, dalam definisi desentralisasi, UNDP memberikan definisi yang hampir sama dengan yang diungkapkan oleh Koswara dan Amrah Muslim namun dengan istilah yang berbeda. UNDP memberikan istilah *Service Delivery Decentralization* yang didefinisikan sebagai berikut:

...In many countries, certain activities such as social services, education, planning and building permits, environmental health, street cleaning, emergency and rescue services have been traditionally organized via sectorial committees according to law. More recently new approaches have been experimented with. These include

60 Koswara. Op.Cit. Hlm. 81.

61 Ibid. Hlm. 71.

*geographically decentralized and purchaser-provider models. Increasingly, today one finds all these different principles for the organization of local government used jointly in new combinations in order to achieve solutions tailored to the needs in each city/authority*⁶².

Berdasarkan pengertian di atas, UNDP menekankan bahwa desentralisasi fungsional sangat terkait langsung dengan penyediaan pelayanan kepada masyarakat. Hal itu juga diakui oleh beberapa pakar seperti Keller, Cornwell dan Felbinger dalam Bingham dkk⁶³. Pada intinya, ketiga pakar tersebut mengatakan bahwa kebanyakan jenis dan bentuk dari pemerintahan dihasilkan dari tuntutan pelayanan masyarakat yang beraneka ragam. Pernyataan tersebut semakin dipertegas oleh M.A. Muttalib dan Mohd. Akbar Ali Khan terkait dengan pelaksanaan fungsi-fungsi khusus dalam hubungannya dengan partisipasi masyarakat. Adapun pernyataan tersebut dapat disimak sebagai berikut:

...lebih jauh, ada fungsi-fungsi tertentu yang tidak melibatkan biaya finansial tetapi yang harus dikeluarkan oleh orang-orang

62 UNDP. Op.Cit. Hlm. 11.

63 Bingham, Richard D. *Managing Local Government: Public Administration in Practice*. SAGE Publication. California. 1991. Keller, Lawrence F and David C. Perry. Part 1, Number 2: *The Structures of Local Government*. Hlm. 33. Cornwell, Terri Lynn and Nike F. Speltz. Part 3, Number 13: *Management of Cultural and Recreational Services*. Hlm. 259. Felbinger, Claire L and Robert R. Whitehead. Part 3, Number 15: *Development and Redevelopment of Infrastructure*. Hlm. 296. Dapat juga dilihat dalam tulisan lainnya pada Number 16: *Management of Solid-Wastes Disposal*. Hlm. 326

yang bertanggungjawab ditempat itu, dan bukan orang luar. Sebuah desa kecil mungkin tidak harus mendanai sebuah sekolah; tetapi efisiensi sekolah tidak tergantung pada keuangan saja; kerjanya harus diawasi oleh otoritas lokal ditempat itu bisa melakukan pengawasan ini dengan sangat baik. Jadi efisiensi sebuah sistem sekolah tergantung pada fungsi pengawasan oleh otoritas lokal⁶⁴.

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan fungsi-fungsi khusus merupakan aspek penting dalam keberlanjutan fungsi khusus tersebut. Selain berpartisipasi sebagai penyandang dana bagi jalannya fungsi khusus, masyarakat juga dapat melakukan pengawasan yang diejawentahkan melalui dewan pengawas. Selain itu, adanya urusan khusus tersebut memiliki konsekuensi terbentuknya lembaga khusus yang hanya ditujukan untuk melaksanakan urusan tersebut. Wollmann dan Bouckaert memberikan pendapat yang sama bahwa “...*the concept of functionality focuses on single and specific tasks which are carried out in the intergovernmental setting by a single actor/institution or a vertical chain of actors/institution*”⁶⁵.

Maksum juga menjabarkan adanya perbedaan istilah desentralisasi fungsional dalam penyelenggaraannya di beberapa Negara. Maksum mengutip Sarwoto mendefinisikan desentralisasi

64 Muttalib, M.A dan Mohd. Akbar Ali Khan. *Theory of Local Government (Teori Pemerintahan Daerah)*. Jakarta. Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI). 2013. Hlm. 24

65 Wollmann, Hellmut and Geert Bouckaert. *State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality*. Verlag fur Sozialwissenschaften. Netherland. 2006. Hlm. 11.

fungsional sebagai desentralisasi teknik sebagaimana di praktikkan di Negara Prancis. Definisi tersebut dapat disimak sebagai berikut:

Desentralisasi teknik (*desentralisation technique* atau *decentralization par service*) menjelmakan instansi-instansi yang mengambil peranan amat penting dalam kehidupan Prancis modern yaitu pelbagai macam ‘*establishment publics*’ yang berwujud instansi-instansi yang memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bidang-bidang atau sektor-sektor khusus⁶⁶.

Pengertian di atas memberikan gambaran bahwa eksistensi lembaga khusus dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sangat dibutuhkan. Urgensi dari lembaga khusus tersebut senada dengan apa yang diungkapkan oleh Samuel Humes bahwa “*Special purpose local authorities may be differentiated from a general-purpose unit of local government by the fact that to them is devolved only one or a few activities, such as education, health, or certain public utilities*”⁶⁷. Humes kemudian menambahkan bahwa “*The Special-purpose authority is distinguished from the special purpose deconcentrated agencies of the central government bureaucratic hierarchy by the fact that it is outside this administrative hierarchy and has a representative governing organ, whose members may be selected in one or more following ways*”⁶⁸.

66 Maksum. Disertasi. Op.Cit. Hlm. 47.

67 Humes, Samuel. *The Structure of Local Governments throughout the World. A Comparative Introduction*. USA. Springer. 1959. Hlm. 23.

68 Ibid.

Pernyataan Humes itu memberikan dikotomi antara fungsi khusus yang diemban oleh pemerintah pusat melalui mekanisme dekonsentrasi dengan fungsi khusus oleh instansi khusus yang menggunakan mekanisme desentralisasi fungsional. Selain itu, Humes memberikan penjelasan bahwa instansi yang melaksanakan fungsi khusus melalui mekanisme desentralisasi fungsional diluar dari hubungan hierarki administratif serta memiliki organ representatif untuk melakukan pengelolaan fungsi khusus melalui lembaga khusus tersebut. Lembaga khusus dalam mekanisme dekonsentrasi merupakan perpanjangan tangan atau instansi vertikal dari kementerian atau lembaga di pusat. Dengan demikian, lembaga khusus yang terbentuk melalui mekanisme dekonsentrasi tidak otonom atau memiliki hubungan hierarki dengan pemerintah pusat, sementara lembaga khusus yang terbentuk melalui desentralisasi fungsional bersifat otonom bahkan memiliki lembaga deliberatif yang anggotanya dapat dipilih melalui beberapa mekanisme⁶⁹. Untuk membedakan kelembagaan lembaga khusus melalui dekonsentrasi dan desentralisasi fungsional, dapat dilihat matriks yang disusun oleh Mark Turner dan David Hulme⁷⁰ sebagaimana ditampilkan pada tabel 2.3 berikut:

69 Beberapa mekanisme yang dimaksud adalah dapat berupa pemilihan langsung oleh masyarakat (*voters*), dapat berupa orang-orang yang diseleksi dan dipilih oleh organisasi profesional, dan dapat juga berupa pengangkatan oleh pemerintah pusat. Humes, Samuel. Ibid. Hlm. 23-24.

70 Turner, Mark and David Hulme. *Governance, Administration, and Development: Making the State Work*. London. MacMillan. 1997. Hlm. 153.

Tabel 2.3
Forms of Decentralizaion

Nature of Delegation	Basis for Delegation	
	Territorial	Functional
Within formal Political Structure	Devolution (Political decentralization, local government, democratic decentralization)	Interest group representation
Within Public Administrative or Parastatal Structure	De-concentration (Administrative decentralization, field administration)	Establishment of Parastatal and Quangos
From State Sector to Private Sector	Privatization of devolved functions (deregulation, contracting out, voucher scheme)	Privatization of National Functions (divestiture, deregulation, economic liberalization)

Sumber: Mark Turner and David Hulme, 1997

Berdasarkan tabel di atas, jika dilihat dari struktur politik formal dan dasar delegasinya fungsional, tampak *interest group representation* dimasukkan oleh Turner and Hulme sebagai bentuk dari desentralisasi fungsional. Jika dilihat sebagaimana pendapat beberapa ahli sebelumnya mengenai desentralisasi fungsional, maka *Interest group representation* belum dapat dikatakan sebagai bentuk dari desentralisasi fungsional. Hal ini juga kemudian diakui oleh Turner dan Hulme yang secara eksplisit dalam catatan kaki menyatakan tidak memberikan perhatian dan pembahasan yang lebih jelas mengenai *interest group representation* dalam

tulisannya. Jika bermaksud untuk menyamakan dengan definisi desentralisasi fungsional sebagaimana diungkapkan oleh pakar sebelumnya, maka setidaknya *interest group representation* harus memenuhi unsur lokalitas, fungsi khusus, kemandirian dan tidak berorientasi profit⁷¹.

Berbeda dengan matriks yang ditampilkan oleh Turner dan Hulme, Humes juga memberikan matriks tipe pemerintahan daerah berdasarkan fungsi yang diemban dan kondisi eksistensi lembaga perwakilan. Adapun matriks tersebut dapat dilihat pada tabel 2.4 di bawah ini:

Tabel 2.4
Types of Local Government

Condition	General Purpose	Special Purpose
Representatives	Units of Local Representatives Government. Ex: French Municipality; French Province; English Municipalities and Counties	Special Purpose Units of Local Representatives Government (Special purpose authorities) Ex: French Intermunicipal Bodies (<i>Syndicat</i>); U.S School Board

71 Pernyataan di atas senada dengan yang diungkapkan oleh Maksum dalam disertasinya pada halaman 96.

Condition	General Purpose	Special Purpose
Non-Representatives	Units of Local Non-Representatives Government Ex: French District; Tunisian Rural Basic Units	Local-Special Purpose Organ of Central Government (not units of local government) Ex: Local Post office; Local Post of National Police

Sumber: Samuel Humes, 1959

Sebagaimana telah diungkapkan oleh beberapa pakar sebelumnya, desentralisasi fungsional dicirikan dengan hanya melaksanakan fungsi khusus saja (*special purpose*), adanya lembaga deliberatif/perwakilan, bersifat otonom, subsidi pemerintah yang relatif kecil dan dapat melakukan pungutan sumber dana, serta memiliki wilayah kerja/yurisdiksi yang dapat melewati wilayah daerah (desentralisasi teritorial). Tabel 2.4 di atas menyebutkan adanya *special purpose units of local representatives government* yang hanya melaksanakan fungsi tertentu namun memiliki lembaga deliberatif. Sehingga secara kasat mata, Humes berhasil mendefinisikan sebagian dari konsep desentralisasi fungsional. Tidak hanya itu, sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya, Humes bahkan memberikan penjelasan dan gambaran lebih rinci lagi mengenai pelaksanaan *local special purpose authorities* yang melengkapi karakteristik dari desentralisasi fungsional.

2.2.2 Desentralisasi Teritorial

Dalam kamus *public administration* versi *Anglo Saxon*, Desentralisasi Teritorial merupakan salah satu tipe dari

decentralization yakni devolusi (*political decentralization*). Sementara desentralisasi teritorial merupakan terminologi versi eropa kontinental yang merupakan salah satu bentuk dari desentralisasi ketatanegaraan⁷². Desentralisasi teritorial sebagai salah satu bentuk desentralisasi ketatanegaraan adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom)⁷³. Pengertian tersebut memberikan penjelasan bahwa desentralisasi teritorial menghasilkan daerah yang otonom sehingga dapat dikatakan bahwa desentralisasi teritorial hanya dapat dilakukan oleh pemerintah pusat. Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan oleh Keller bahwa “*All local government share a constitutional status: They are creatures of the state*”⁷⁴.

Sementara pengertian desentralisasi teritorial dalam kamus *Anglo Saxon* sama dengan pengertian *devolution*. *Devolution* menurut John M. Cohen dan Stephen B. Peterson diartikan sebagai “*Devolution occurs when authority is transferred by central governments to autonomous local-level governmental units holding corporate status granted under state legislation*”⁷⁵. Pengertian

72 Dalam versi eropa kontinental, desentralisasi terbagi atas dua jenis yaitu desentralisasi jabatan (*Ambtelijke decentralisatie*) dan desentralisasi ketatanegaraan (*Sttatskundige decentralisatie*). Koswara mengutip R. Tresna. Op.Cit. Hlm. 70-71.

73 Ibid.

74 Keller, Lawrence F. Op.Cit. Hlm. 34.

75 Cohen, John M and Stephen B. Peterson. *Administrative Decentralization Strategies for Developing Countries*. Connecticut-USA. Kumarian Press. 1999. Hlm. 26.

tersebut hampir sama dengan yang diungkapkan oleh Koswara sebelumnya. Rondinelli dan Cheema juga mendefinisikan *Devolution* sebagai “*create pr strengthen independent levels or units of government through devolution of function and authority. Through devolution the central government relinquishes certain functions or creates new units of government that are outside its direct control*”⁷⁶. Pada intinya *devolution* atau desentralisasi teritorial merupakan penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom sebagai salah satu level pemerintahan. Selain itu, berdasarkan pengertian tersebut, dapat juga disimpulkan bahwa desentralisasi teritorial menghasilkan daerah otonom di mana daerah otonom (pemerintah daerah) tersebut diluar pengawasan langsung pemerintah pusat.

Terbentuknya daerah otonom dan lahirnya otonomi daerah sebagai akibat dari desentralisasi teritorial menghasilkan beberapa konsekuensi dalam tata kelola pemerintahan. Humes mendefinisikan pemerintah daerah sebagai:

Local governments are infra-sovereign geographic units contained within a sovereign nation or quasi-sovereign state. They include provinces and other intermediate units as well as municipalities and other basic units. Like all units of government, local government units have a defined area, a population, a continuing organization, and the authority to undertake and the power to carry out public activities. Many of them are legal persons, which means that they can sue and be sued and enter into contracts. Some may levy taxes and most have independent budgets. The

76 Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinell. Op.Cit. Hlm. 22.

*main distinguishing characteristic of local governments is that they are infra-sovereign, that is, they do not have any aspects of sovereignty*⁷⁷.

Definisi pemerintah daerah menurut Humes di atas memberikan beberapa penekanan. *Pertama*, Pemerintah Daerah merupakan unit geografis yang terdapat dalam Negara yang berdaulat. Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa otonomi merupakan kemandirian, bukan merupakan kemerdekaan, karena kemerdekaan hanya bagi sebuah Negara. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Koswara mengutip Syafrudin bahwa “Otonomi bermakna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*)”⁷⁸. *Kedua*, Pemerintah Daerah memiliki area atau wilayah yang jelas di mana wilayah tersebut selain terdapat masyarakat lokal, juga memberikan kewenangan kepada masyarakat lokal tersebut untuk melaksanakan pelayanannya sendiri. *Ketiga*, Pemerintah Daerah memiliki kekuasaan untuk menarik pajak dan retribusi serta sumber dana lain yang berasal dari kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat. Selain itu juga, pemerintah daerah cenderung memiliki anggaran tersendiri yang dikelola secara mandiri dan dipertanggungjawabkan.

Penekanan sebagaimana dimaksud di atas dapat pula dikatakan sebagai karakteristik dari pemerintah daerah. Cohen dan Peterson juga memberikan karakter sekaligus menjadi syarat pembentukan daerah otonom. Selengkapya dapat disimak sebagai berikut:

77 Humes. Op.Cit. Hlm. 2.

78 Koswara. Op.Cit. Hlm. 72.

... (1) grant specific local-level unit corporate status; (2) establish clear jurisdiction and functional boundaries for such units; (3) authorize such units to employ their own staff; (4) transfer defined powers to plan, make decisions, and manage specified public tasks to such units; (5) establish rules for the interaction of such units with other units of the governmental system of which they are a part; (6) permit such units to raise revenue from such specially enmarked sources as property tax, commercial agricultural production tax assessments, license fees, public utility charges, or from grants and loans provided by the central ministries; and (7) authorize such units to establish and manage their own budgetary, accounting, and evaluation system⁷⁹.

Selain beberapa ciri-ciri yang telah diungkapkan oleh Humes, Cohen dan Peterson menambahkan beberapa ciri-ciri dari daerah otonom seperti memiliki kewenangan sendiri untuk mempekerjakan pegawai atau memiliki manajemen kepegawaian sendiri; menetapkan peraturan sebagai aturan main dalam interaksi organ-organ pemerintahan dalam pemerintahan daerah tersebut; penyerahan kekuasaan atau kewenangan untuk merencanakan, membuat kebijakan serta mengelola tugas tertentu yang telah ditentukan. Berdasarkan karakter tersebut, dapat dikatakan juga bahwa adanya penyerahan kewenangan untuk membuat perencanaan, dan membuat kebijakan melahirkan adanya organ pembuat kebijakan yaitu pemerintah daerah (eksekutif daerah/ kepala daerah) dan badan permusyawaratan daerah sebagai wadah penyaluran aspirasi masyarakat yang ada di daerah. Hal ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Rondinelli dan Cheema

79 Cohen and Peterson. Op.Cit. Hlm. 27.

bahwa “...*devolution implies the need to “develop local government as institutions” in the sense that they are perceived by local citizens as organizations providing service that satisfy their needs and as governmental units over which they have some influence*”⁸⁰. Dalam membangun institusi pemerintahan daerah, juga dibutuhkan adanya organ yang menjadi wadah sampainya keinginan dan aspirasi dari masyarakat lokal untuk mempengaruhi pemerintah daerah hingga pada dibuatnya kebijakan sesuai dengan keinginan dan aspirasi tersebut. Jika dilihat dari tabel 2.3 dan 2.4 di atas, tampak bahwa desentralisasi teritorial termasuk dalam konsep *Devolution* dan *Units of Local Representatives Government*.

Berdasarkan gambaran di atas, dapat terlihat perbedaan konsep antara desentralisasi fungsional dan desentralisasi teritorial. Perbedaan tersebut setidaknya mencakup beberapa hal seperti hubungan dengan pemerintah pusat, kewenangan, lembaga pemerintahan, keuangan dan garis batas wilayah kerja. Adapaun perbedaan keduanya dapat dilihat pada tabel 2.5 di bawah ini:

80 Cheema and Rondinelli. Op.Cit. Hlm. 22-23.

Tabel 2.5
Perbedaan Desentralisasi Fungsional dengan Desentralisasi Teritorial

No	Aspek	Desentralisasi Fungsional	Desentralisasi Teritorial
1	2	3	4
1	Hubungan dengan Pemerintah Pusat	Cenderung otonom pada fungsi tertentu saja, dan fungsi tertentu di tingkat pusat khususnya pada awal pembentukannya.	Otonom dan melaksanakan fungsi yang beragam
2	Kewenangan	Pada umumnya bersifat <i>single purpose</i> sehingga terbatas pada fungsi tertentu saja. Tetapi dapat bersifat <i>multipurpose</i> pada kawasan khusus.	Fungsinya yang luas dan beragam tergantung dari pembagian kewenangan menurut peraturan. Oleh karena itu bersifat <i>multipurpose</i> .
3	Lembaga Pemerintahan (<i>Governing Organ</i>)	Terdapat lembaga pemerintahan yang otonom di tingkat lokal yang pengisian jabatannya bervariasi tergantung dari mekanisme yang dianut.	Lembaga pemerintahan (eksekutif dan perwakilan) yang pengisian jabatannya dilakukan dengan proses politik.
4	Keuangan	Cenderung otonom karena dapat memungut sumber pendapatan kepada pengguna atas penyediaan jasa pelayanan khusus.	Otonom, dapat memungut pajak dan retribusi atas berbagai fungsi yang dilaksanakan dan diatur dengan peraturan perundang-undangan

No	Aspek	Desentralisasi Fungsional	Desentralisasi Teritorial
1	2	3	4
5	Garis Batas Wilayah Kerja	Dapat mencakup beberapa daerah otonom tertentu.	Terdapat batasan garis wilayah kerja yang jelas atas dasar aspirasi masyarakat lokal dan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Sumber: diolah oleh penulis, 2016.

2.3 Praktik Desentralisasi Fungsional urusan Pendidikan, Perdagangan dan Pengairan di beberapa negara Negara

Pada sub-bagian ini akan diuraikan mengenai praktik Desentralisasi Fungsional di beberapa Negara terkait urusan pengairan, perdagangan bebas dan pendidikan berdasarkan studi literatur. Urusan pengairan dalam kebijakan desentralisasi fungsional akan dipaparkan praktik yang dilakukan oleh Belanda dengan kebijakan *waterschappen*. Belanda dipilih karena kesuksesan Negara tersebut dalam mempraktikkan irigasi di negaranya. Selain itu, Indonesia pada saat penjajahan Belanda pernah mempraktikkan *waterschappen* sebagaimana telah dikemukakan sedikit pada bagian pendahuluan. Negara Cina digunakan sebagai perbandingan praktik desentralisasi fungsional pada urusan perdagangan bebas karena Cina berhasil meningkatkan perekonomiannya melalui kebijakan perdagangan bebas di Shanghai, Shenzhen dan beberapa tempat lainnya serta menjadi contoh pada praktik perdagangan bebas oleh beberapa Negara. Sementara urusan pendidikan dengan Amerika Serikat sebagai perbandingannya karena Negara ini memiliki kompleksitas dan perkembangan pesat dalam mengembangkan lembaga-lembaga hasil kebijakan desentralisasi fungsional tidak terkecuali urusan pendidikan.

2.3.1 Praktik *Water Boards (Waterschappen)* di Belanda

Seperti yang telah diungkapkan sebelumnya, konstitusi Belanda mengakomodir dilaksanakannya 2 (dua) mekanisme desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya. *Provincies* dan *gementeen* merupakan wujud dari desentralisasi

territorial yang terdiri atas 12 provinsi dan 500 kabupaten/kota, sementara *water board* yang terdiri dari 55 buah dan lembaga/badan lainnya merupakan wujud dari dilaksanakannya mekanisme desentralisasi fungsional. Rentang abad ke-11 dan ke-12⁸¹, dengan mempertimbangkan keadaan krisis pasca perang serta struktur daratan Belanda yang permukaannya lebih rendah daripada air laut, masyarakat mengambil inisiatif untuk mengatur sistem pengairan. Namun, mekanisme pembentukan lembaga pengairan secara demokratis di Belanda baru dapat dilakukan pada abad ke-13. Pembentukan lembaga pengairan (*water board*) bertujuan untuk mengelola urusan yang berkaitan tidak hanya dengan irigasi, melainkan juga dengan pencegahan banjir, sampah pengairan bekas bangunan. Keadaan tersebut telah diungkapkan oleh Kuks bahwa:

As early as the 11th and 12th century, local communities started to organise themselves to manage water systems. Dikes were built to protect against flooding from the sea and the rivers. At that time, removal of peat (used as fuel) and clay (building material) was already causing land subsidence, demanding

81 Badan Publik lainnya diatur oleh Konstitusi Belanda dalam Wet op bedriffsorganisaie (stb. 1950, K 22) yang dapat berbentuk perdagangan dan industry serta lembaga profesional lainnya. Sumber: Center for Election and Political Party (CEPP) Universitas Indonesia. Mengenal Lebih Dekat Parlemen Belanda. 2015. Dapat diakses melalui: <http://cepp.fisip.ui.ac.id/2015/07/21/mengenal-lebih-dekat-parlemen-belanda/>

additional measures. The first democratic district water boards were established in the 13th century⁸².

Dengan berkembangnya partisipasi masyarakat terkait urusan pengairan, pemerintah Belanda menerbitkan aturan dan pengakuan terhadap organisasi yang anggotanya dipilih dan berasal dari komunitas masyarakat yang dalam hal ini adalah petani. Organisasi tersebut hingga saat ini disebut dengan lembaga pengawasan air (*water control boards*) atau dalam istilah Belanda disebut dengan *waterschappen*. Lebih lanjut, Kuks mengatakan bahwa pada abad ke-19, pemerintah Belanda menetapkan lembaga tersebut menjadi lembaga yang independen dalam pembangunan nasional⁸³. Terkait dengan hubungannya dengan pemerintah pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota yang dalam struktur anggaran sangat bergantung dengan pemerintah pusat berbeda dengan *water boards* yang dapat dikatakan independen dalam urusan tersebut. Independensi yang dimaksud dibuktikan dengan adanya kewenangan kepada *water boards* untuk memungut pajak kepada masyarakat yang berada pada wilayah cakupan pemanfaatan air. Pajak diberlakukan kepada masyarakat yang menggunakan jasa pelayanan air sehingga Kuks dalam bukunya menegaskan independensi dan penganggaran dari *water boards* seperti di bawah ini:

82 Kuks, Stefan. *The Evolution of the National Water Regime in the Netherland*. Center for Clean Technology and Environmental Policy (CSTM). University of Twente. 2002. Hlm. 2.

83 Ibid.

Provinces and municipalities even depend on subsidies from the national budget. Water boards, on the other hand, cannot rely on such subsidies, and have to fully recover the costs of their activities by their own taxation.

Water boards have a democratic structure, based on a profit-payment-participation principle (those having an interest in water management may participate and have to pay for water services in proportion to their interest)⁸⁴.

Struktur independen adanya *waterboards* di Belanda juga ditandai dengan terdapatnya lembaga deliberatif atau lembaga perwakilan yang terbentuk pada setiap *water boards*. Lembaga perwakilan tersebut diistilahkan sebagai *council* yang anggotanya terdiri dari orang-orang yang memiliki kepentingan khusus terkait dengan air dan pengairan. Hal ini sebagaimana dijabarkan oleh John Lonquest dkk bahwa “*The general council of a water board comprises representatives of farmers, land owners, owners of buildings, industries and inhabitants*”⁸⁵.

Pengakuan negara terhadap *water boards* sebagai mekanisme dari desentralisasi fungsional dalam konstitusi negara Belanda kemudian dijabarkan dengan peraturan-peraturan yang khusus mengenai hal tersebut. Kebijakan mengenai air disusun dan diimplementasikan baik ditingkat pusat maupun pada tingkat

84 Kuks, Stefan. *Water Governance and Institutional Change*. Disertasi. University of Twente. 2004. Hlm. 84

85 Lonquest, John. *Two Centuries of Experience in Water Resources Management*. Institute for Water Resources Management US Army collaboration with Rijkswaterstaat Ministry of Infrastructure and the Environment. Virginia. 2014. Hlm. 16.

provinsi dan level *water boards*. Dari segi struktur lembaga pemerintahan di Belanda, *water boards* yang bertanggungjawab dalam mengelola air permukaan, berada di wilayah provinsi sehingga pembentukan badan pelaksana harus disetujui dan bahkan dapat diatur oleh peraturan provinsi di mana lembaga khusus tersebut melakukan operasi. Pengaturan tersebut dapat dilihat pada salah satu pasal dalam konstitusi belanda berikut ini:

*(De opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provincial verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald)*⁸⁶.

The abolition and establishment of water boards, the regulation of their duties and decor, and the composition of their boards, made in accordance with the law setting rules for provincial regulation, provided by or pursuant to the law is not otherwise.

Sementara menurut Maksum mengutip konstitusi Belanda menekankan bahwa:

*Insofar, it is not otherwise provided by pursuant to Act of Parliament, the establishment or dissolution of water control boards (waterschappen), the regulation of their duties and organization together with the composition of their administrative organs shall be affected by Provincial by-law according to rules laid down by act of Parliament*⁸⁷.

86 Gronwet voor het Koninkrijk. Hoofdstuk 7. Artikel 133, Ayat 1.

87 Maksum. Disertasi. Op.Cit. Hlm. 72.

Pendapat senada diungkapkan oleh Kuks bahwa “*Another administrative division within the provinces are the water boards, which are responsible for surface water management*”⁸⁸. Baik konstitusi maupun pendapat ahli tersebut menjelaskan bahwa pelaksanaan desentralisasi fungsional dilakukan dalam suatu provinsi, meskipun dikatakan oleh Maksun dapat melebihi wilayah yurisdiksi provinsi⁸⁹. Oleh karena *waterboards* terdapat pada wilayah provinsi, sehingga provinsi juga memiliki kewenangan dalam urusan air dan pengairan meskipun diakui oleh Lonquest sangat terbatas. Kewenangan tersebut dapat berupa pembentukan *waterboards* baru (oleh gubernur sebagai wakil pemerintah), dan pemberian konsesi untuk penggalan sungai. Lebih rinci disimak kutipan di bawah ini:

*.....This interest was generally limited to adjudicating conflicts, granting concessions for peat-digging, and regulating the use of the large rivers and the founding of new water boards. Higher levels of government at the district or provincial level rarely intervened in the daily practice of water management. This was almost exclusively the prerogative of the autonomously operating water boards*⁹⁰.

Berdasarkan penggalan kutipan dan beberapa penjelasan di atas, dapat dikatakan bahwa pemerintah sangat jarang melakukan intervensi langsung dalam proses penyelenggaraan urusan sehari-hari dari *waterboards* dan dapat dikatakan hak eksklusif dan

88 Kuks. Op.cit. Hlm. 3

89 Maksun. Disertasi. Op.Cit. Hlm. 71.

90 Lonquest. Op.cit. Hlm. 13.

prerogatif dari *waterboards* untuk beroperasi. Selain itu, dapat pula dikatakan bahwa penyelenggara desentralisasi fungsional di Belanda dalam hal ini *waterschappen* adalah sepenuhnya pemerintah bukan pemerintah daerah.

2.3.2 Praktik *Special Economic Zone* & *Free Trade Zone* di Cina

Berkembangnya perekonomian Cina hingga sekarang ini tidak lepas dari kebijakan reformasi administrasi dalam bentuk restrukturisasi pemerintahan. Dikatakan oleh Xu Xongtao, sejak tahun 1980, reformasi administrasi di Cina telah dilakukan sebanyak 4 (empat) kali. Pernyataan dapat disimak berikut ini:

Since 1980's, China has restructured its government organizations for four times. These reforms were conducted in the year of 1982, 1988, 1993 and 1998 respectively. The reform of 1998 is the most extensive and dynamic one. The objective of the reform in 1998 was to organize an administrative system that was running highly efficient, operating in a coordinating manner and guided by a standardized code of conduct⁹¹.

Xongtao menambahkan beberapa pernyataan bahwa pada intinya reformasi yang dilakukan bertujuan untuk menempatkan dan mendefinisikan kembali fungsi pemerintah serta restrukturisasi organisasi pemerintah. Lebih rinci dapat dilihat pernyataan di bawah ini:

91 Xongtao, Xu. China's Administration Reform: New Approaches. Paper in IIAS. China. Diakses melalui internet. Sumber: http://www.iam.or.jp/asia-pacific_panel/pdfdownloads/athens01-paper4.pdf.

Redefining government functions and separating government from the enterprises. Placing government mandates on macro management over the national economy and provision of public service; Restructuring government organizations by optimizing administrative structure, downsizing civil service and improving administrative efficiency; Rationalizing administrative responsibility and reducing the overlapping in accordance with terms of accountability; Guiding administrative reforms of local government organizations according to the respective local status of economic and social development; Establishing a legal, procedural and standardized framework for administration, in which the organizational establishment and budgeting are interdisciplined.

Xongtao berani merinci bentuk reformasi administrasi yang dilakukan oleh Cina yang pada prinsipnya bertujuan untuk efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di mana pemerintah diletakkan sebagai organ yang mengurus hal-hal yang bersifat makro sehingga mudah untuk dilakukan supervisi dan pengawasan. Hampir sama dengan yang diungkapkan oleh Xongtao, Zhang menganggap reformasi merupakan sesuatu yang harus dilakukan oleh Cina. Dengan mempertimbangkan beberapa aspek seperti ideology, sistem ekonomi, struktur sosial, hingga pada aspek globalisasi, Zhang mengatakan bahwa:

Ideology. A shift from a center of class struggle and revolution to economic development. Both government and public believe that economic development is the paramount politics. Economic growth replaced political revolution and thus became the secularity, religion and belief of modern ages. Economic Systems.

From a traditional centralized plan-economy toward a socialist market economy. The monopoly status of State in allocating resources has been broken. Market as the object of allocating resources has exerted a more and more significant impact. Social Structure. A shift from closed system to an open system. The main manifestations are several facets: the public has greater discretion to in selecting their job; larger scale of social mobility (either horizontal or vertical); and limited openness of public employment (such as civil servant exam and recruitment). Globalization. As China is joining the WTO, Chinese society will be gradually integrated into the global community⁹².

Reformasi administrasi tersebut ternyata tidak berjalan sendiri, dalam aspek ekonomi, pemerintah Cina juga melakukan reformasi perekonomian yang dilakukan hampir bersamaan. Tanri mengutip Liou mengatakan bahwa:

The Chinese government followed a 'Gradualism Approach' to the process of economic reforms and transition as against the 'Big Bang Approach', which has significantly influenced the transition process of socialistic countries. The process of economic reforms in China could be categorised into the following four groups based on the time of implementation. 1) Rural agricultural reforms (1978-84); 2) Urban industrial reforms (1985-89); 3) Open door

92 Zhang, Chengfu. Public Administration and Administrative Reform in China for the 21st Century. Presentasi Paper. ASPA online Virtual Conference. 19 Maret-1 April 2001. Panel 44 of ASPA 62nd Annual Conference. 10-13 Maret 2001. New Jersey. 2001.

*policy (since 1978); 4) Macroeconomic structural reforms (in the 1990s)*⁹³.

Tampak bahwa pemerintah Cina menyadari betul pentingnya sebuah Negara melakukan reformasi ekonomi bahkan bagi Negara sosialis sekalipun. Salah satu kebijakan reformasi perekonomian di Cina adalah kebijakan *open door policy* sejak tahun 1978. Reformasi tersebut merupakan janin dari lahirnya kebijakan *Special Economic Zones* (SEZs) yang salah satunya adalah kebijakan *Free Trade Zones* (FTZ) pada awal tahun 1980an. Lan and Chen mengatakan bahwa “*Beginning in 1980, the central government started to give some local governments more special jurisdictional power. It established four special economic zones (Shenzhen, Zhuhai, Shantou, and Xiamen) and added Hainan Province to this category in 1988*”⁹⁴. Adapun SEZs Cina pada awal pembentukannya dapat dilihat pada tabel 2.6 di bawah ini:

93 Tantri. Op.Cit. Hlm. 2.

94 Lan, G Zhiyong dan Guoquan Chen. Intergovernmental Relations in Mainland China. Chapter 4. Dalam Evan M. Berman dkk. Public Administration in East Asia. Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan. New York. CRC Press. 2010. Hlm. 84.

Tabel 2.6
Profil Umum dari SEZs Cina

No	SEZs	Province	Geographical Size	Before SEZ	Inherent Advantages	Administration
1	2	3	4	5	6	7
1	Shenzhen (1979)	Guangdong	316 sqkm four district of Shenzhen municipality covered under SEZs	Small fishery	Near Hong Kong City Access to port	It was independent of the province to which it belongs
2	Zuhai (1979)	Guangdong	Initially it covered only 6.7 sqkm. Later it spread to 121 sqkm	Underdeveloped	Near by Macau It had long tradition in international relations	Controlled by provincial Government
3	Shantou (1979)	Guangdong	234 sqkm	It already had an established industrial center	It was home of many Chinese emigrants	It was independent of the province to which it belongs
4	Xiamen (1979)	Fujian	130 sqkm	It was a trading point	It had family ties with Taiwan	It was independent of the province to which it belongs

No	SEZs	Province	Geographical Size	Before SEZ	Inherent Advantages	Administration
1	2	3	4	5	6	7
5	Hainan (1984)	Hainan		It was also underdeveloped in term of industrial base and infrastructural facility	It had a good natural resource base that was hardly used	Controlled by provincial Government

Sumber: Tantri, 2011.

Sebelum dikonversi menjadi area SEZs, kelima daerah tersebut rata-rata merupakan daerah yang tidak berkembang seperti kawasan nelayan dan daerah tertinggal. Namun karena potensi dan kawasannya strategis, pemerintah Cina membentuk SEZs. Pada awal pembentukannya, khususnya pada aspek administrasi, tidak semua SEZs tersebut kemudian menjadi independen terhadap provinsi tempat daerah tersebut berada. Umumnya, saat ini SEZs di Cina terdiri dari beberapa daerah *municipalities* dalam satu provinsi tetapi sudah independen dari provinsi dan langsung bertanggungjawab kepada pemerintah pusat. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Meng dalam bukunya bahwa:

In early 1980, the authorities of national FEZs can be at the level of a provincial government and the municipality under the jurisdiction of the provincial government or the municipality directly under the central government. ...The second series of FEZs to be established in China from the middle 1980s to the middle 1990s are the provincial or regional FEZs. They are

*approved by province and municipality directly under the central government and play a dominant role in regional development strategy and structural reform*⁹⁵.

Ketika berbicara mengenai praktik perdagangan bebas di Cina, tentu reformasi ekonomi yang dilakukan pada saat itu diawali dengan dilakukannya amandemen terhadap konstitusi Negara tersebut. Hingga saat ini, Cina telah melakukan empat kali amandemen konstitusinya⁹⁶.

Cina memperbolehkan pembentukan lembaga khusus untuk menangani urusan tertentu yang berada di wilayah administratif provinsi (*autonomous region*) dan wilayah daerah otonom *province*, dan/atau wilayah administratif kabupaten (*autonomous counties*) dan wilayah daerah otonom *county*, dibentuk oleh pemerintah pusat berupa *organ of self-government*. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam konstitusi Cina amandemen keempat bahwa:

-
- 95 Meng, Guangwen. *The Theory and Practice of Free Economic Zones: A Case Study of Tianjin, People's Republic of China*. Dissertation. Faculties for the Natural Sciences and for Mathematics of the Ruprecht-Karls University of Heidelberg, Germany for the Degree of Doctor of Natural Sciences. 2003. Hlm. 76.
- 96 The first version of the Chinese constitution presented here was that of December 4, 1982. The constitution's First Amendment was approved on April 12, 1988. The Second Amendment was approved on March 29, 1993. The Third Amendment was approved on Marh 15, 1999. The Fourth Amendment was approved on March 14, 2004. Sumber: <http://www.usconstitution.net/china.html#Article118> diakses pada tanggal 16 Agustus 2016. Pukul 19.30 WIB.

*Organs of self-government are established in autonomous regions, autonomous prefectures, and autonomous counties. The organization and working procedures of organs of self-government are prescribed by law in accordance with the basic principles laid down in Sections V and VI of Chapter Three of the Constitution*⁹⁷.

Senada dengan hal tersebut, *organ of self-government* dapat mengelola urusan mereka sendiri sehingga dalam konteks FTZs, Grubel Herbert dikutip oleh Meng menegaskan bahwa FTZs harus independen dan “*freedom*”. Lebih lengkapnya dapat disimak kutipan berikut:

*“Freedom” means that the financial incentives and special economic and administrative privileges are applied to a “zone”, which are not enjoyed by domestic economics, and the national tax system, other foreign trade restrictions, and some economic and administrative policy would not be active within this zone; This freedom includes the free flow of commodities, capital, service and personnel between the zones and world economy as well as some administrative privileges. In other words, the zone enjoys economic incentives and privileges (preferential policy)*⁹⁸.

Berdasarkan pengertian tersebut, FTZs harus mampu mengelola kebijakan finansial sendiri karena mereka tidak

97 Undang-Undang Dasar Negara Republik Rakyat Cina. Amandemen IV. Pasal 95. Sumber: <http://www.usconstitution.net/china.html#Article95> diakses pada tanggal 17 Agustus 2016. Pukul 13.06 WIB.

98 Meng, Guangwen. Op.Cit. Hlm. 18.

menikmati ekonomi daerah tempat FTZ melekat. Sistem pajak dan kebijakan administratif dapat dibuat oleh organ ini dan mekanismenya diatur oleh undang-undang. Sebagai contoh, kawasan FTZs Shanghai sebagai *organ of self-government* yang berada di *autonomous county* yang mekanismenya diatur oleh undang-undang FTZs Shanghai. Pembentukan kawasan FTZs Shanghai merupakan hasil keputusan *Standing Committee of the National People's Congress* atas otoritas dari *state council*. Lebih rinci diatur oleh undang-undang FTZs Shanghai yang menyatakan bahwa:

*...these Regulations are formulated in accordance with the Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Authorizing the State Council to Temporarily Adjust the Relevant Administrative Approval Items Prescribed in Laws in the China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone, the Framework Plan for China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone (hereinafter referred to as the "Framework Plan") approved by the State Council...*⁹⁹

Selain itu, dalam undang-undang tersebut, *municipal people's government* dapat membentuk lembaga politik untuk mengurus kebijakan operasional FTZs Shanghai. Adapun kutipan Undang-Undang FTZ Shanghai sebagai berikut:

99 Regulation of China (Shanghai) Pilot Free Trade Zones. Adopted at the 14th Session of the Standing Committee of the 14th Shanghai Municipal People's Congress of Shanghai on July 25, 2014. Article 1. General Provision.

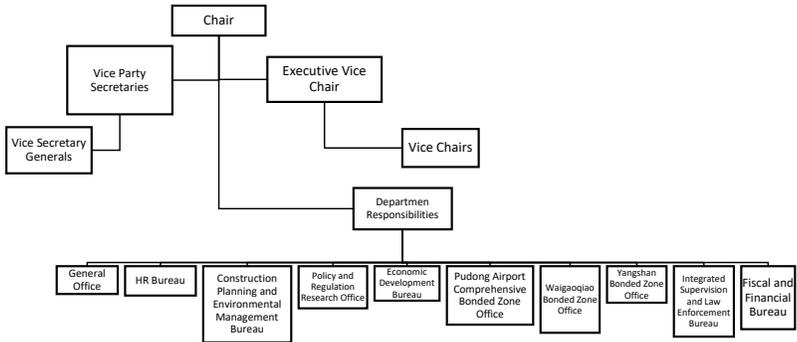
The Municipal People's Government shall, under the leadership of the State Council and with the guidance and support of relevant state departments, in accordance with the target location and first-try tasks Prescribed in the Framework Plan, organize the implementation of pilot reforms, draw up according to law rules and policy measures relating to the construction and management of the PFTZ. This Municipality shall establish a coordination mechanism for the construction of the PFTZ, advance the pilot reforms and organize relevant departments to draw up and carry out phase targets and every measure¹⁰⁰.

Lembaga politik di FTZs Shanghai disebut sebagai komite administratif (*administrative committee*) yang selain berfungsi menetapkan kebijakan operasional, lembaga ini juga berfungsi melakukan koordinasi dan penegakan hukum bersama dengan kementerian terkait. Adapun struktur organisasi dari komite administrasi FTZs Shanghai dapat dilihat pada gambar 2.1 di bawah ini:

100 Regulation of China (Shanghai) Pilot Free Trade Zones. Adopted at the 14th Session of the Standing Committee of the 14th Shanghai Municipal People's Congress of Shanghai on July 25, 2014. Article 7. Administrative System.

Gambar 2.1

Struktur Organisasi Komite Administrasi FTZs Shanghai



Sumber: US-China Bussiness Council. Dapat diakses pada: <http://www.ysftpa.gov.cn>¹⁰¹

2.3.3 Praktik *School District* di Amerika Serikat

Amerika Serikat (AS) merupakan Negara bekas jajahan pemerintah kolonial Inggris sehingga dalam hal pemerintahan daerahnya, Inggris merupakan kiblat Amerika Serikat. Meskipun demikian harus diakui bahwa Amerika Serikat merupakan Negara yang memiliki kompleksitas dalam urusan adminitrasi publik dan tata kelola pemerintahannya. Kompleksitas yang dimaksud adalah terdapatnya lembaga-lembaga otonom yang bersifat khusus sebagai akibat dari desentralisasi fungsional seperti *special district* dan *school district*. Hal ini telah sebagaimana diungkapkan oleh Peter Self bahwa perbedaan Inggris dan AS

101 <https://www.uschina.org/sites/default/files/Shanghai%20FTZ%20Org%20Chart.pdf> diakses pada tanggal 15 Agustus 2016. Pukul 14.05 WIB.

adalah sistem *fragmented field administration* di Inggris hanya diakibatkan oleh pemerintah pusat mengembangkan aparaturnya di daerah ditambah kemudian oleh yurisdiksi *local authority* yang tidak satupun menganut instansi pemerintah pusat, sementara di AS hampir sama dengan Inggris namun ditambah dengan adanya lembaga-lembaga otonom yang bersifat khusus akibat desentralisasi fungsional¹⁰².

Lembaga-lembaga otonom hasil ciptaan desentralisasi fungsional di Amerika dapat berbentuk *special district* ataupun *school district*. Kedua lembaga otonom tersebut berhak memungut pajak, memungut retribusi berdasarkan biaya pelayanan. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Bromage bahwa:

*Special district are the most varied and least known of all local governing units. They have been laid out to meet demands not being supplied in a given area by existing units for such things as water control, irrigation, bridges, sanitation, transportation, parks, public safety, mosquito control, or utilities. In order to finance the specific undertaken, special district have resource to taxation, special assessments, or charging rates base on services costs*¹⁰³.

Pendapat di atas mengindikasikan bahwa selain memiliki kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi, *special district*

102 Self, Peter. *Government by the Market: The Politics of Public Choice*. Westview Press. Boulder and San Fransisco. 1993. Hlm. 176.

103 Bromage, Arthur W. *Introduction to Municipal Government and Administration*. Appleton Century Crofts Inc. New York. Chapter 6: *Pattern of Local Government*. 1957. Hlm. 86.

merupakan lembaga untuk menangani fungsi khusus atau dalam sebuah wilayah. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Richard Bingham dan David Hedge bahwa “*Special districts can be defined as legally constituted governmental units, which are neither cities or nor counties, established for the purpose of carrying on specific activities within geographically defined boundaries*”¹⁰⁴. Definisi di atas menjelaskan bahwa *special districts* diakui eksistensinya sebagai salah satu unit dari pemerintahan dalam konstitusi sebuah Negara dan dilaksanakan secara terintegrasi dengan praktik desentralisasi kewilayahan. Adapun unit-unit pemerintahan di AS dapat dilihat pada tabel 2.7 di bawah ini:

Tabel 2.7
Government in the United States

Government Units	Year	
	1952	2014
1	2	3
National Government	1	1
States	48	50
Counties	3,049	3,034
Township	17,202	16,504
Municipalities	16,778	19,429
Special Districts	12,319	35,052
Independent school districts	67,346*	13,506

104 Bingham, Richard D dan David Hedge. *State and Local Government in a Changing Society*. McGraw Hill. 1991. Hlm. 208.

Government Units	Year	
	1952	2014
1	2	3
Total government units in the United States	116,743	87,576

*Jumlah distrik sekolah pada tahun 1952 pada saat itu menggunakan terminologi *special district* sementara pada tahun 2014 menggunakan terminologi *independent school districts*.

Sumber: US Bureau of the Census

Berdasarkan tabel 2.7 di atas, tampak bahwa unit pemerintahan yang berbasis wilayah (38,967) lebih sedikit dari pada unit pemerintahan yang berbasis pada fungsi (48,558). Hal ini menunjukkan bahwa selain diakuinya eksistensi unit pemerintahan yang berbasis fungsi, pemerintah Negara AS lebih cenderung lebih mengembangkan unit pemerintahan tersebut dalam sistem ketatanegaraannya. Perkembangan tersebut juga diakui oleh Lawrence F. Keller and David C. Perry bahwa secara dramatis perkembangan kota dan kabupaten seolah-olah tertahan dengan adanya peningkatan jumlah distrik special pada beberapa dekade terakhir. Pernyataan tersebut dapat dilihat lebih rinci seperti di bawah ini:

The dramatic increase in the number of towns and township in the last few decades is substantially overshadowed by a far greater increase in the number of special districts. Between 1962 and 1982, special districts in metropolitan areas have increased

*tremendously 90, 5%. These types of government now represent more than 39% of all local government in metropolitan areas*¹⁰⁵.

Kecenderungan menempatkan distrik sebagai unit pemerintahan yang independen agar sekolah mampu bekerja dan melaksanakan fungsinya secara maksimal tanpa ada intervensi dari penguasa. Hal ini telah ditekankan oleh Bromage bahwa “*American insistence upon separate school districts adds to the complexity of local government. The people are reluctant to place school under governmental bodies for fear of the intrusion of urban politics. For this reason, many school districts have been able to stay on a footing of equality with other local authorities. The school district come in more than one package*”.

Khusus pada distrik sekolah, dari tabel di atas juga terdapat terminologi *independent school districts* (distrik sekolah yang berdiri sendiri/mandiri). Hal ini mengindikasikan terdapatnya distrik sekolah yang tidak mandiri meskipun secara umum *school district* di AS bersifat independen. Adanya distrik sekolah yang tidak mandiri diakibatkan karena pengaturan mengenai hal tersebut dituangkan pada Negara bagian masing-masing meskipun menurut Arthur Mass dapat dilakukan oleh pemerintah federal¹⁰⁶. Bromage menyebutkan setidaknya terdapat 5 (lima) negara bagian yang distrik sekolahnya tidak independen yaitu Maryland, Massachusetts, North Carolina, Rhode Island, dan

105 Keller. Op.Cit. Hlm. 45.

106 Mass, Arthur. *Area and Power: a Theory of Local Government*. The Free Press Glencoe. Illinois. 1959. Hlm. 35.

Virginia dengan karakteristik masing-masing¹⁰⁷. Tidak hanya itu, terdapat pula beberapa Negara bagian yang menerapkan kebijakan campuran dalam hal ini distrik sekolah ada yang independen adapula yang dikelola oleh unit pemerintahan dalam satu Negara bagian. Secara rinci dapat dilihat pada pernyataan U.S Bureau of the Census berikut:

Between the extremes of the 26 states with independent school districts and the five states with no independent schools units are 17 states which contain some that are independent and some that are administered by other governmental units. Delaware has this kind of a mixed system. The Wilmington city school district is considered an agency of the city of Wilmington, but fifteen special school districts have been created by the state board of education. In Tennessee, most of the school are adjuncts of the city or county governments, but some independent districts have been established by the legislature. City school district in Wisconsin are classified as agencies of the respective cities, but common school districts, union high school districts, and the Milwaukee city school district are considered to be independent

107 Karakteristik yang dimaksud adalah di mana di Maryland, sekolah dianggap instansi pemerintah daerah karena persayaratan fiskal ditangani oleh badan yang mengatur Negara dan gubernur biasanya menunjuk dewan (*board*). Massachusetts, *board* dipilih oleh masyarakat namun kebutuhan fiskalnya ditentukan dan disediakan oleh pemerintah daerah/kota. Karakter ini juga ada di Negara bagian Rhode Islan. North Carolina, distrik sekolahnya merupakan pengelolaan bersama antara pemerintah Negara bagian, *city* dan *county*. Sementara di Virginia, distrik sekolah diperlakukan sebagai komponen dari *city* dan *county* karena keuangan sekolah masing tergantung pada mereka. Bromage, *Op.Cit.* Hlm. 86-87.

*units. In Connecticut, although most of its schools are agencies of a particular city or town, three districts are independent*¹⁰⁸.

Secara umum, independensi distrik (*school district*) sekolah juga ditandai dengan adanya *Boards of Education* yang anggotanya dipilih oleh masyarakat (*voters*) atau diangkat oleh pemerintah negara bagian. Sehingga pemilih untuk *boards* (wujud dari desentralisasi fungsional) beririsan dengan pemilih pada *council* (wujud dari desentralisasi territorial). Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh William Anderson bahwa “....., *the people of a community are responsible generally for electing two governing bodies: one for the municipality and the other for urban school district*”¹⁰⁹.

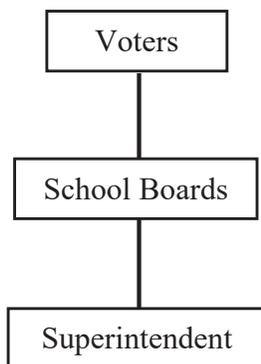
Adapun hubungan antara *voters*, dewan sekolah diejawentahkan dalam bentuk stuktur organisasi *school district* yang independen sebagai wujud desentralisasi fungsional. Struktur organisasi dari distrik sekolah di Amerika Serikat dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

108 U.S. Bureau of the Census. *Local Government Structure in the United States*. Washington D.C. 1954. Hlm. 9.

109 Anderson, William. *The Units of Government in the United States*. Chicago. 1942. Hlm. 45.

Gambar 2.2

Struktur Organisasi *School District* yang independen di Amerika Serikat



Sumber: Bromage, 1957

Berdasarkan gambar di atas, secara umum, struktur organisasi *school district* sebagai wujud dari desentralisasi fungsional di Amerika Serikat terdiri dari Dewan Sekolah (*school boards*) yang dipilih langsung oleh masyarakat (*voters*) dan beberapa orang diantara dewan sekolah tersebut ditunjuk untuk menjadi ketua dan wakil ketua sebagai organ pengawas internal dari *school boards* (*superintendent*).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa lembaga-lembaga yang tercipta dengan adanya desentralisasi fungsional di Amerika Serikat sangat memperhatikan partisipasi masyarakat, dapat terintegrasi dengan desentralisasi fungsional karena masyarakatnya yang kurang lebih sama, bahkan dapat melebihi jangkauan dari desentralisasi teritorial. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Maksum mengutip Higsaw dan Dyer tentang '*Elk River Development Association*' sebagai berikut:

*The Elk River development association, incorporated, is composed of Limestone County, and the following Tennessee counties: Coffee, Franklin, Giles, Grundy, Lawrence, Lincoln and Moore. The Association operated in 1963 with its headquarters in Fayetteville, which is located in Lincoln County*¹¹⁰.

Masyarakat dalam konteks desentralisasi fungsional dapat lebih besar dari masyarakat yang berbasis kewilayahan. Contoh lain misalnya dari keadaan *Clark County School District* yang mencakup wilayah Nevada, Las Vegas, North Las Vegas, Boulder City, dan Musquite juga tempat penetapan sensus seperti Laughlin, Blue Diamond, Logandale, Bunkerville, Goodsprings, Indian Springs, Mount Charleston, Moapa, Searchlight, dan Sandy Valley¹¹¹.

Berdasarkan penjabaran praktik penyelenggaraan desentralisasi fungsional di beberapa Negara terkait urusan pendidikan di Amerika Serikat, urusan Perdagangan Bebas di China, dan urusan Pengairan di Belanda. Maka dapat disimpulkan bahwa aspek-aspek yang melekat dan sekaligus menjadi karakteristik dalam penyelenggaraan desentralisasi fungsional adalah struktur organisasi, wewenang, wilayah kerja, pembiayaan, serta partisipasi dan pertanggungjawaban. Adapun ringkasan perbandingan tersebut dapat dilihat pada tabel 2.8 di bawah ini:

110 Maksun. Disertasi. Op.cit. Hlm. 84.

111 Data tersebut diolah oleh penulis berdasarkan data yang diperoleh dari situs resmi *Clark County School District* di <http://www.ccsd.net/> yang diakses pada hari Senin, 1 Agustus 2016. Pukul 14.01 WIB.

Tabel 2.8

Perbandingan Penyelenggaraan Desentralisasi Fungsional di Amerika Serikat, Belanda, dan China

No	Aspek-aspek	Belanda (Urusan Air dan Pengairan)	Amerika Serikat (Urusan Pendidikan)	China (Urusan Perdagangan Bebas)
1	2	3	4	5
1	Struktur Organisasi	Adanya lembaga politik (perwakilan) dan lembaga birokrasi	Adanya lembaga politik dan birokrasi	Adanya lembaga politik dan birokrasi
2	Wewenang	Tujuan tunggal (<i>single purpose</i>), dilimpahkan dari pemerintah secara langsung dan diatur dalam konstitusi dan UU sektor dan UU Pemerintahan Daerah.	<i>Single Purpose</i> dan <i>Multi Purpose</i> tergantung dari jenis lembaganya. Dilimpahkan secara langsung oleh konstitusi Negara bagian secara spesifik.	<i>Single purpose</i> dilimpahkan dari pemerintah secara langsung dan diatur dalam Undang-Undang FTZ berdasarkan kongres pembentukan FTZ.
3	Wilayah Kerja	Lintas batas yurisdiksi antara kabupaten/kota dalam sebuah provinsi	Pada umumnya melewati batas yurisdiksi <i>municipal</i> dan/atau <i>county</i> dalam sebuah Negara bagian.	Lintas batas yurisdiksi antara kabupaten/kota dalam sebuah <i>province</i> , atau di dalam <i>county</i> .

No	Aspek-aspek	Belanda (Urusan Air dan Pengairan)	Amerika Serikat (Urusan Pendidikan)	China (Urusan Perdagangan Bebas)
1	2	3	4	5
4	Pembiayaan	Terdapat subsidi dari pemerintah, namun dapat dilakukan pungutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.	Subsidi pemerintah kecil karena sumber pembiayaan dari pajak dapat dipungut dan jumlahnya relative besar.	Subsidi dari pemerintah berdasarkan perkembangan pengelola. Berhak memungut pajak. Namun independen dari keuangan daerah (tidak dapat dibiayai oleh daerah otonom).
5	Partisipasi Masyarakat & Pertanggungjawaban	Urgensi <i>water control board</i> (<i>waterschappen</i>) sebagai lembaga politik aspirasi masyarakat. Sehingga pertanggungjawabannya kepada <i>board</i> dan pemerintah	Partisipasi diwujudkan dalam bentuk <i>board</i> dan pertanggungjawabannya kepada <i>board</i> . Meskipun dimungkinkan pengawasan langsung dari masyarakat.	Pertanggungjawaban <i>committee</i> langsung kepada Presiden. Sementara partisipasi oleh masyarakat dan organisasi hukum untuk mengklaim dan/atau evaluasi kebijakan

Sumber: diolah oleh penulis, 2016.

2.4 Elemen-elemen Pembentuk Desentralisasi Fungsional

Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dari tingkatan yang lebih tinggi kepada tingkatan yang lebih rendah dalam hal mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Implikasi dari adanya desentralisasi adalah adanya otonomi kepada organ yang telah mendapatkan desentralisasi. Otonomi yang dimaksud berlaku baik pada desentralisasi berbasis wilayah maupun desentralisasi berbasis fungsi. Otonomi tersebut dapat berasal dari aspek politik, keuangan, kepegawaian dan mekanisme pertanggungjawaban. Sebagai salah satu bentuk desentralisasi, desentralisasi fungsional juga memiliki beberapa karakteristik yang membedakannya dengan desentralisasi teritori, dekonsentrasi bahkan pada delegasi.

Berdasarkan praktik penyelenggaraan desentralisasi fungsional di beberapa Negara seperti Belanda (Urusan Irigasi), Amerika Serikat (Urusan Pendidikan), dan Cina (Urusan Perdagangan Bebas), tampak bahwa terdapat beberapa kesamaan dalam hal elemen-elemen pembentuk dari organ penyelenggara tersebut yaitu adanya dasar hukum, dan terbentuknya kelembagaan yang berbeda dengan mekanisme devolusi, delegasi, dekonsentrasi, bahkan pada privatisasi. Adapun elemen-elemen pembentuk dari desentralisasi fungsional dapat dilihat pada beberapa penjelasan di bawah ini.

2.4.1 Dasar Hukum

Sebagaimana telah dijabarkan pada bagian 2.4 sebelumnya, eksistensi praktik desentralisasi fungsional di beberapa Negara didukung penyelenggaraannya oleh konstitusi dan dicantumkan

baik secara eksplisit maupun secara implisit. Pada bagian pendahuluan, telah disebutkan bahwa konstitusi Belanda secara eksplisit pada *hoofdstuk* 7 (bagian 7) mengatur mengenai provinsi, kota, *waterschappen*, dan *openbare lichamen*. Tampak bahwa konstitusi Belanda mengamanatkan desentralisasi teritorial dalam wujud provinsi dan kota, dan desentralisasi fungsional dalam wujud *waterschappen* dan *openbare lichamen*, dilaksanakan bersama¹¹². Sebagaimana amanat konstitusinya, penyelenggaraan desentralisasi fungsional di Belanda ditindaklanjuti dengan dibentuknya undang-undang yang khusus mengatur *waterschappen* dan *openbare lichame/other public bodies*.

Tidak jauh berbeda dengan yang dilakukan di Belanda, Cina pada amandemen IV juga mengatur mekanisme desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional dilakukan secara bersamaan dan dicantumkan secara eksplisit dalam konstitusi. Adanya provinsi dan *autonomous region*, dan *counties* dan *autonomous counties*, serta *special administrative regions* (SAR) merupakan bentuk dari diakuinya mekanisme desentralisasi fungsional. Sementara *organ of self-government* merupakan bukti adanya desentralisasi fungsional diterapkan¹¹³. Perhatikan salah satu pasal di konstitusi Cina berikut ini:

112 Provinsi dan Kota diatur dalam konstitusi pada pasal 123-126 dan 129-132, sementara *waterschappen* dan *openbare lichamen* diatur oleh pasal 128, 133-136. Sumber: Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, dan Maksum. Disertasi. Op.Cit. Hlm. 71.

113 Secara makro, pengaturan mengenai ditetapkannya daerah provinsi, kota, *special administrative region* diatur pada pasal 30 (*Governmental division*), sementara *organ of self-government* diatur dalam pasal 112-122.

The administrative division of the People's Republic of China is as follows:

- 1) *The country is divided into provinces, autonomous regions and municipalities directly under the Central Government;*
- 2) *Provinces and autonomous regions are divided into autonomous prefectures, counties, autonomous counties, and cities;*
- 3) *Counties and autonomous counties are divided into townships, nationality townships, and towns.*

Municipalities directly under the Central Government and other large cities are divided into districts and counties. Autonomous prefectures are divided into counties, autonomous counties, and cities.

All autonomous regions, autonomous prefectures and autonomous counties are national autonomous areas.

Tampak bahwa Cina menganut 2 (dua) level tingkatan wilayah administratif yaitu *province* dan *municipalities* (*counties* dan *cities*). Hal ini hampir sama dengan pola tingkatan di Indonesia pada tahun 1974 sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Sementara *organ of self-government* sebagai bentuk desentralisasi fungsional di Cina merupakan bentuk pemerintahan pusat karena secara yurisdiksi, organ ini berada pada posisi *provinces*, *cities*, dan *counties*. Namun secara administratif berada dalam daerah otonom tertentu yaitu *autonomous region* dan *autonomous counties*. Provinsi dan kabupaten di Cina juga digunakan sebagai wilayah administratif sehingga yurisdiksi lembaga khusus ditentukan berdasarkan besarnya

wilayah cakupan di mana fungsi khusus tersebut dilaksanakan. Cakupan dari pelaksanaan fungsi khusus ini dapat berada dalam satu kabupaten (*county; autonomous county*) dapat juga lintas kabupaten (*province; autonomous region*).

Penyelenggaraan fungsi khusus oleh *organ of self-government* di Cina secara makro oleh konstitusi dan secara organik pelaksanaannya diatur masing-masing dalam undang-undang fungsi khusus tersebut (contoh: UU FTZ Shanghai). Berdasarkan praktik desentralisasi fungsional dalam pemerintahan Negara Cina, dapat disimpulkan bahwa penyelenggara desentralisasi fungsional adalah pemerintah pusat saja, tidak oleh pemerintah daerah/daerah otonom. Maksun menambahkan bahwa desentralisasi dikembangkan melalui pancaran kekuasaan pemerintah pusat sehingga daerah otonom tidak mungkin menciptakan lembaga otonom kembali karena daerah otonom merupakan ciptaan pemerintah pusat¹¹⁴.

Sementara itu, di Amerika Serikat, desentralisasi fungsional berkembang ditandai dengan adanya *special district* dan *school district*. Oleh karena Negara Amerika Serikat merupakan Negara federal, kompleksitas dalam pengaturan lembaga khusus sangat tinggi meskipun diakui oleh Maksun mengutip Fesler dan Mass bahwa desentralisasi fungsional dapat dilakukan oleh pemerintah federal dan Negara bagian¹¹⁵. Namun karena Negara Amerika Serikat menganut *ultra vires doctrine* dalam pembagian urusannya,

114 Maksun. Disertasi. Op.Cit. hlm. 72.

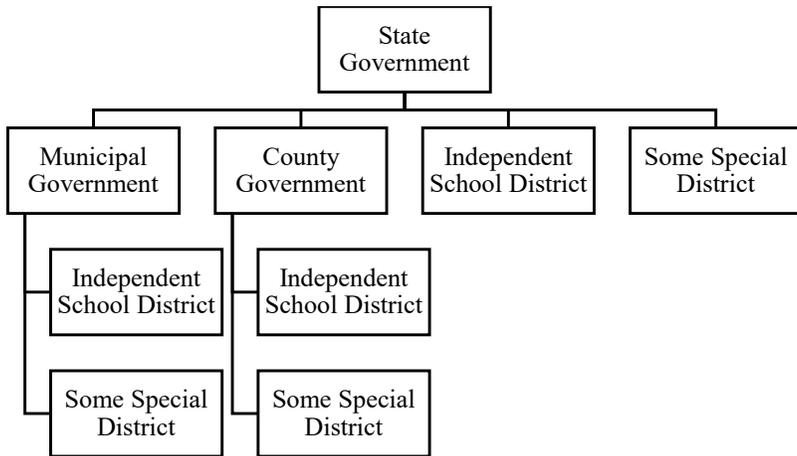
115 Ibid. Hlm. 74.

maka Negara bagian dengan konstitusi Negara bagiannya sendiri yang mengatur adanya lembaga khusus dengan fungsi khusus.

Secara umum, Negara Amerika Serikat mengatur tingkatan operasi desentralisasi fungsional melalui *special district* dan *school district* dalam 2 (dua) tingkatan, yaitu pada tingkatan *county* dan/ atau *municipal*, ataupun di bawah dari *county* dan *municipal*. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat struktur pemerintahan daerah Negara bagian Alabama pada gambar 2.3 berikut:

Gambar 2.3

Struktur Organisasi Pemerintah Daerah Negara bagian Alabama



Sumber: <http://www.alabama.gov/>¹¹⁶

116 <http://www.alabama.gov/government/branches-of-government> di mana struktur organisasinya disederhanakan oleh penulis tanpa mengurangi substansi dari bagan.

Berdasarkan gambar di atas, tampak bahwa terdapat hubungan yang horizontal atau sejajar antara lembaga desentralisasi fungsional dengan *municipal* dan *county*. Selain itu, dapat pula berbentuk hubungan vertikal antara keduanya. Sehingga, dapat dikatakan bahwa lembaga desentralisasi fungsional dapat berada di Negara bagian dapat pula berada di dalam *municipal* dan *county*. Hal ini sama dengan pola hubungan antara *organ of self-government* dengan *province* dan/atau *county* di Cina.

2.4.2 Kelembagaan

Kelembagaan desentralisasi fungsional yang terdapat di beberapa Negara seperti yang telah dijelaskan pada sub bagian sebelumnya pada umumnya bersifat otonom sebagaimana daerah otonom dengan desentralisasi teritorial. Karakteristik adanya otonomi pada lembaga khusus tersebut seperti yang telah dibahas sebelumnya meliputi adanya lembaga birokrasi dan lembaga politik/perwakilan, adanya kemandirian lembaga dalam mengelola keuangannya berupa penarikan pajak kepada masyarakat yang menggunakan jasa dari fungsi yang dilaksanakan oleh lembaga tersebut. Selain itu, mekanisme partisipasi masyarakat dalam pengawasan terhadap lembaga khusus ada yang dilakukan langsung maupun dilakukan oleh *boards* sebagai lembaga perwakilan.

Selain tiga Negara yang telah dijelaskan pada sub bagian sebelumnya, terdapat beberapa Negara yang mempraktikkan desentralisasi fungsional dengan karakteristik yang hampir sama dengan ketiga Negara sebelumnya, meskipun dengan istilah yang berbeda. Jepang melaksanakan desentralisasi fungsional, tetapi

tidak menyebutkan secara langsung desentralisasi fungsional melainkan menggunakan istilah lembaga khusus (*special gencies*). Catherine Gremion menyebutkan adanya *special wards* yang merupakan kawasan khusus namun melaksanakan lebih dari satu fungsi (*multi purpose*)¹¹⁷. Hal ini kemudian sebagaimana dicantumkan dalam konstitusi Jepang yang dikutip Maksum bahwa “*Special wards shall perform its own community affairs...*” kemudian “*The To shall, in the area in which the special wards located, be in charge as a wide-area local public bodies of those functions which are...*”. Hal ini menjelaskan bahwa *To* sebagai kawasan khusus (metropolitan) yang perlu diatur khusus tidak seperti pemerintah pada umumnya¹¹⁸.

Hampir sama dengan yang dipraktikkan di Jepang dan Amerika Serikat, Desentralisasi fungsional di Jerman tidak disebutkan secara eksplisit. Namun dalam konstitusi Negara Jerman tersebut memberikan ruang bagi pemerintah daerah dalam beberapa Negara bagian atau dalam Negara bagian untuk membentuk badan otonom untuk mengurus satu fungsi tertentu¹¹⁹. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian pendahuluan tulisan ini, adanya lembaga *Ruhrverband* merupakan lembaga yang mirip dengan *waterschappen* di Belanda, dan merupakan lembaga yang dibentuk oleh masyarakat yang berada disekitar sungai Ruhr di Jerman. Partisipasi masyarakat tersebut oleh konstitusi Jerman

117 Catherine Grémion (2002). Local Government Development in France: Comparison with Japan. Japanese Journal of Political Science, 3, pp 71-89
doi:10.1017/S1468109902000142

118 Maksum. Disertasi. Op.Cit. Hlm. 73.

119 Susterhen. Op.Cit. Article 28.

diperbolehkan bagi masyarakat untuk meminta satu fungsi pemerintahan untuk dikelola sendiri.

Berdasarkan praktik beberapa Negara yang telah ditampilkan di atas, baik di Negara federal seperti Amerika Serikat dan Jerman maupun Negara kesatuan seperti Jepang dan Belanda bahkan Cina yang diketahui sebagai Negara komunis, dapat dilakukan desentralisasi fungsional dengan fungsi khusus yang dilakukan oleh lembaga khusus. Pada Negara federal, pengaturan desentralisasi fungsional dilakukan oleh Negara bagian. Sementara di Negara kesatuan, desentralisasi fungsional diatur oleh konstitusi Negara dan Undang-Undang lembaga khusus dan Undang-Undang pemerintahan daerah.

2.4.3 Ruang Otonomi

Ruang otonomi dapat membentuk desentralisasi fungsional ketika terdapatnya keterbatasan bagi daerah otonom bentukan desentralisasi teritorial dalam mengelola urusan tertentu. Oleh karena hanya mengelola urusan tertentu, maka penekanannya kepada wilayah kerja yang tergantung dari karakteristik objek yang ditangani urusan tersebut. Sehingga terdapat 3 (tiga) kemungkinan batas wilayah kerjanya yaitu dapat berhimpitan (simetris) dengan daerah otonom (umum), dapat melintasi dua atau lebih daerah otonom, atau hanya sebagian dari daerah otonom.

Konsekuensi dari wilayah kerja lembaga khusus sebagaimana disebutkan di atas adalah pengguna atau masyarakat dari organisasi pemerintahan khusus juga merupakan masyarakat dari daerah otonom, masyarakat dari dua atau lebih daerah otonom, atau sebagian masyarakat dalam satu daerah otonom. Hal ini juga

diungkapkan oleh Seerden dan Stroink¹²⁰ bahwa *“In the case of functional (as opposed to territorial) decentralization the power is more defined, in the sense that the exercise of the power only allowed in connection with the function the public body is expected to fulfill”*.

Ruang otonomi membentuk pengelolaan keuangan sendiri dari lembaga bentukan desentralisasi fungsional. Hal ini berarti bahwa pengelolaan keuangan dari lembaga khusus berbeda dengan pengelolaan keuangan dari daerah otonom dan juga terpisah dari keuangan pemerintah, meskipun masih tetap mendapatkan subsidi dari pemerintah. Keuangan ini dikembangkan oleh organ pemerintahan khusus dengan berhadapan langsung dengan masyarakat pengguna layanan. Sehingga kompleksitas administrasi dari lembaga khusus dapat seperti administrasi daerah otonom karena pengelolaan keuangan dapat dilakukan sendiri, kerjasama dengan NGO's. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Seerden dan Stroink bahwa *“It may also happen that person possesses a certain capacity, for instance that of landowner or practitioner of particular profession and belongs to the public body for the reason (functional delineation)”*¹²¹.

2.4.4 Partisipasi Stakeholder

Partisipasi masyarakat dan pemerintah selaku pihak-pihak yang berkepentingan dapat membentuk lembaga berbasis

120 Seerden, Rene dan Frits Stroink. Administrative Law in the Nederland, dalam “Administrative Law of The European Union, its Member States and The United States: Comparative Analysis”. Intersentia Uitgevers Antwerpen. Groningen. 2002. Hlm. 145-198.

121 Ibid. Hlm. 153.

desentralisasi fungsional. Pada beberapa negara, lembaga bentukan desentralisasi fungsional lahir dari inisiatif masyarakat yang merasa sangat berkepentingan terhadap suatu urusan dan harus segera dilakukan pengelolaan. Sehingga inisiatif tersebut kemudian diakui oleh negara dengan menerbitkan aturan terhadap pelaksanaan organisasi bentukan masyarakat tersebut.

Jerman mengatur secara tersirat diselenggarakannya desentralisasi fungsional. Pasal 28 dalam konstitusinya (*grundgezets*) mengatur bahwa pemerintah daerah dalam suatu Negara bagian atau beberapa Negara bagian dapat melakukan kerjasama membentuk badan otonom untuk mengurus satu fungsi pemerintahan tertentu¹²². Bahkan dikatakan oleh Maksun bahwa pembentukan badan otonom khusus dapat dimulai dari adanya tuntutan warga setempat karena konstitusi Jerman mengatur adanya hak dari warga masyarakat atau sekelompok warga masyarakat untuk meminta suatu fungsi pemerintahan kepada Negara untuk diorganisir sendiri¹²³.

Pembentukan badan otonom khusus di Jerman terbentuk dalam mengatur urusan pengairan seperti yang terjadi di Belanda. Istilah *waterschappen* di Belanda, namun di Jerman menggunakan istilah *ruhrverband*¹²⁴. *Ruhrverband* ini terbentuk karena adanya kekhawatiran pemerintah dan masyarakat terhadap keadaan

122 Süsterhenn, Adolf dan Carlo Schmid. *Grundgezets*. Article 28. Perubahan Terakhir, 1 September 2006.

123 Maksun, Irfan Ridwan. *Loc.cit.* Hlm. 514.

124 Maksun, *ibid.* mengutip Harro Bode, River Basin Management, Legal Background, Quality Monitoring, Purification Techniques and Costs, IV Jornadas del CONAPHI-Chile. 2002.

sungai Ruhr di Jerman akan menimbulkan masalah yang serius jika tidak dikelola dengan baik dan sesuai dengan kebutuhan¹²⁵. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Harro Bode bahwa *Ruhrverband is a self-governing but state-controlled public body*. Sehingga dapat dikatakan bahwa lembaga *ruhrverband* merupakan lembaga yang dikelola dan dibentuk oleh masyarakat setempat, namun dikendalikan dan diatur oleh pemerintah Negara bagian.

Tidak hanya di Jerman, masyarakat Belanda pada awal abad ke-11 mengambil inisiatif untuk mengatur sistem pengairan sendiri karena struktur daratan Belanda yang lebih rendah daripada air laut dan baru diformalkan oleh pemerintah Belanda pada awal ke-13. Sehingga pembentukan lembaga desentralisasi fungsional dapat terjadi jika terdapat inisiatif dari pihak-pihak yang berkepentingan terutama masyarakat dan diakomodir dalam peraturan perUndang-Undangan sebuah negara.

2.5 Kerangka Analisis

Dalam rangka analisis konstruksi desentralisasi fungsional sebagai salah satu bagian terpenting dalam penelitian ini, menggunakan kerangka analisis berdasarkan level. Level analisis digunakan dalam ilmu sosial untuk menunjukkan perbedaan skala, lokasi dan ukuran target penelitian. Bocong Li mengutip Enderle mengatakan bahwa *micro as individuals, meso as organizations*,

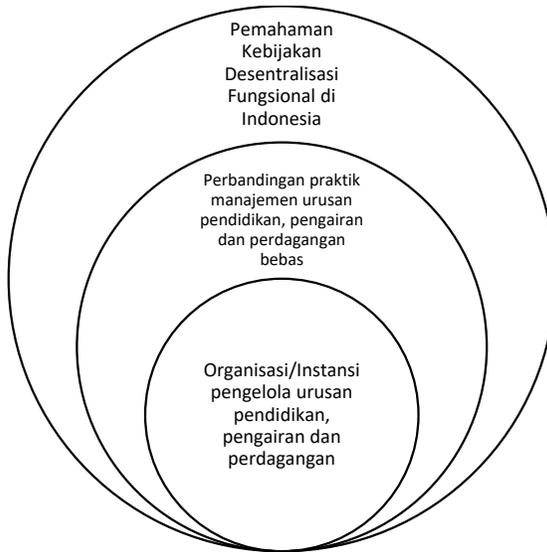
125 Masalah pengairan di sungai Ruhr akibat kondisi iklim Jerman dan kepadatan fisik geografi di Jerman yang sangat tinggi sehingga dapat menimbulkan bencana Banjir. Hasil penelitian Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, Federal Republik of Germany, German Country Profile. World Water Council. 2003

*and macro as institutions*¹²⁶. Sementara menurut Jeurissen bahwa *the micro-level is the level of the individual in the organization. Meso is the level of the organization. Macro is the level of institution, the market, government and the like*¹²⁷. Berdasarkan pengertian di atas, terminology mikro, meso, dan makro digunakan atas dasar perbedaan ukuran dan skala cakupan penelitian. Sehingga dalam penelitian ini menggunakan level mikro dengan menganalisis urusan pendidikan, irigasi dan pengairan, dan perdagangan pada masing-masing instansi. Sementara pada level meso, penelitian ini menganalisis perbandingan praktik pengelolaan urusan pendidikan, irigasi dan pengairan, dan perdagangan pada masing-masing pengelola dengan Negara-negara lain yang mempraktikkan urusan yang sama dalam kebijakan desentralisasi fungsional. Level makro akan dianalisis kebijakan nasional terkait pengaturan urusan yang dimaksud dihubungkan dengan teori yang ada. Adapun kerangka level analisis secara ringkas dapat dilihat pada gambar 2.4 di bawah ini.

126 Li, B. (2012, Oktober 4). *From a Micro-Macro Framework to a Micro-Meso-Macro Framework*. Retrieved from <http://www.springer.com>: http://www.springer.com/cda/content/document/cda_downloadaddocument/9789400752818-c1.pdf?SGWID=0-0-45-1355020-p174548393

127 Jeurissen, Ronald. *Integrating micro, meso, and macro levels in business ethics. Ethical Perspectives*. Cambridge. Policy press. Hlm. 246.

Gambar 2.4
Kerangka Level Analisis



Sumber: diolah oleh penulis

2.6 Ruang Lingkup

Buku ini akan mengkaji pelaksanaan urusan pendidikan, perdagangan bebas, dan urusan pengairan. Selain itu, buku ini akan mengkaji potensi diaturnya desentralisasi fungsional dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia. Adapun keterbatasan dari buku ini adalah hanya pada tingkat makro dalam hal ini tingkat nasional (regulator) dan tidak sampai pada kajian urusan pada tingkat mikro.

BAB III

PENDAKATAN KONSTRUKTIVISME DAN ALURNYA

Buku ini menggunakan pendekatan konstruktivisme di mana pendekatan ini menegaskan asumsi bahwa individu-individu selalu berusaha memahami dunia di mana mereka hidup dan bekerja. Pendekatan konstruktivisme digunakan dalam penulisan buku ini karena kompleksitas pandangan dan pemahaman terhadap makna dari desentralisasi fungsional terkait urusan pendidikan, perdagangan, dan irigasi sehingga dituntut untuk lebih mencari makna secara lebih luas dibandingkan dengan lebih mempersempit makna menjadi sebuah kategori dan gagasan. Creswell mengatakan bahwa peneliti berusaha mengandalkan sebanyak mungkin pandangan partisipan tentang situasi yang tengah diteliti¹²⁸. Hal tersebut sejalan dengan yang diungkapkan oleh Sherman dan Webb mengutip Loraine Blaxter bahwa pendekatan kualitatif menunjuk pada perhatian langsung terhadap pengalaman karena pengalaman ini “hidup”, “dirasakan” serta “dialami”¹²⁹. Sehingga pendekatan konstruktivisme memiliki

128 Creswell, John W. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. 2012. Hlm. 11.

129 Blaxter, Loraine. *dkk. How to Research*. Jakarta. Indeks. 2006. Hlm. 93.

kesamaan makna dengan pendekatan kualitatif sebagaimana diungkapkan oleh Blaxter sebelumnya. Beberapa penjelasan yang telah dikemukakan pada Bab I, pokok permasalahan serta penulisan buku sejalan dengan apa yang telah diungkapkan oleh Creswell serta Sherman dan Webb sehingga pendekatan konstruktivisme dapat membantu penulis mencapai tujuan. Untuk maksud tersebut juga, tipikal dari penulisan dalam buku ini adalah deskriptif yang ditujukan untuk menjelaskan dan menggambarkan mengapa dan bagaimana masalah berlangsung.

3.1 Objek dan Lokus Penulisan

Objek penulisan dalam buku ini adalah sistem desentralisasi di Indonesia dengan lokus penelitian di beberapa tempat yaitu Badan Pengusahaan Batam (BP Batam), Pemerintah Daerah Kota Batam, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Suku Dinas Pendidikan Kota Jakarta Selatan, Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri 28 Jakarta Selatan, Balai Besar Wilayah Sungai Ciliwung-Cisadane (BBWS Cilicis), Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Badan Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Ciliwung (BP DAS Ciliwung) dan Direktorat Jenderal Otonomi Daerah (Ditjen Otda), Direktorat Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan, Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah (Ditjen Bina Bangda) Kementerian Dalam Negeri sebagai unit analisis. Hal ini juga berlaku pada informan yang dijadikan sebagai narasumber. Dengan demikian, maka informan dalam penelitian ini dapat dilihat pada tabel 3.1 di bawah ini:

Tabel 3.1
Informan Penelitian

No	Nama	Jabatan	Aktivitas Wawancara*			Inisial	Judgement
			Ir	Dik	PB		
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Drs. Rakun, MM	Kasubbag Tata Laksana, BP. Batam			√	RK	Aktivitas pelaksanaan PBPB Batam serta Aturannya menjadi salah satu tugas pokok Kasubbag Tata Laksana
2.	Ade Arya Maulana, ST	Staf Kasubbag Tata Laksana, BP. Batam			√	AAM	Aktivitas pelaksanaan PBPB Batam serta Aturannya menjadi salah satu tugas pokok Kasubbag Tata Laksana
3.	Muhammad Rudi, SE	Wakil Walikota Batam			√	MR	Aktivitas pelaksanaan pemerintahan daerah Kota Batam menjadi Tanggungjawab Pemko Batam
4.	Drs. Safrizal ZA, M.Si	Direktur Kelembagaan dan Otonomi Khusus, Kemendagri	√	√	√	SZA	Salah satu tugas pokok dan fungsi Direktur Kelembagaan dan otonomi Khusus adalah dengan pembentukan kelembagaan khusus di daerah

No	Nama	Jabatan	Aktivitas Wawancara*			Inisial	Judgement
			Ir	Dik	PB		
1	2	3	4	5	6	7	8
5.	Dra. Rinceria Tambunan, M.Si	Kepala Sub Direktur Kawasan Khusus Lingkup I, Ditjen Administrasi Kewilayahan, Kemdagri	√	√	√	RT	Aktivitas pelaksanaan kawasan khusus di Indonesia secara umum dilaksanakan oleh Direktur Kawasan Khusus I dan II
6.	Hasan Basri, S.STP	Staf Sub Direktur Bina Pembangunan Daerah, Kemendagri		√		HB	Urusan Pendidikan Dasar dan Menengah di Daerah dikelola oleh Direktur SUPD IV dan jajarannya
7.	Dr. Bambang, M.Si	Kapus Kebijakan Strategis, Kemendikbud		√		BA	Fungsi Utama bagian ini adalah sebagai asistensi dan pengarah kebijakan yang dikeluarkan oleh Kemendikbud terkait urusan teknis pendidikan

No	Nama	Jabatan	Aktivitas Wawancara*			Inisial	Judgement
			Ir	Dik	PB		
1	2	3	4	5	6	7	8
8.	Ir. Adang Saf Ahmad, CES	Direktur Irigasi dan Rawa, Ditjen Sumber Daya Air, Kemen PUPR	√			ASA	Tugas utama direktorat ini adalah terkait pengelolaan dan pengaturan teknis irigasi.
9.	Ir. Anggia Satrini, M. Eng	Kepala Bidang Program dan Perencanaan Umum, BBWS Cilicis	√			AS	Tugas Pokok bagian ini adalah perencanaan dan penganggaran serta evaluasi program irigasi Sungai Ciliwung-Cisadane
10.	Dra. Hj. Ending Sri Hartini, M.Si	Kepala Sekolah SMA Negeri 28 Jakarta Selatan		√		ESH	Manajemen Sekolah pada tingkat satuan pendidikan diatur oleh Kepala Sekolah dan Menjadi Anggota Dewan Pendidikan Daerah

* Ir = Irigasi; Dik = Pendidikan; PB = Perdagangan Bebas

Sumber: diolah oleh peneliti, 2016

Untuk kepentingan triangulasi, maka dilakukan juga wawancara terhadap beberapa pakar dan pejabat di antaranya:

1. Prof. Muchlis Hamdi, MPA., Ph.D selaku Pakar Otonomi Daerah dan Desentralisasi (Inisial: MH)
2. I Made Suwandi, M.Soc., Sc., Ph.D selaku Pakar Otonomi Daerah dan Ketua Tim Penyusun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Inisial: IMS)
3. Dr. Sony Soemarsono, M.Si selaku Pimpinan Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri (Inisial: SS)
4. Dr. Halilul Khairi, M.Si selaku Anggota Tim Penyusun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Inisial: KH)

3.2 Tahapan untuk Mencapai Hasil yang Diharapkan

Penulisan buku ini meliputi beberapa tahapan yang harus dilakukan untuk mencapai hasil yang diharapkan. Adapun tahapannya sebagai berikut: *Pertama* adalah tahap persiapan, tahap ini terdiri dari beberapa kegiatan seperti identifikasi permasalahan, pembuatan rancangan, pendalaman fokus penulisan melalui studi pustaka dan inventarisasi dan identifikasi penelitian sejenis, perumusan dan penajaman tujuan penelitian. Setelah tahap persiapan, maka tahapan selanjutnya adalah penyusunan desain penelitian, yang merupakan tahapan yang memiliki peran penting sebelum dilakukannya penelitian lapangan.

Kedua, tahap pengumpulan data, di mana pada tahap ini dilakukan dengan cara menginventarisasi kebijakan serta dokumen yang berkaitan dengan pelaksanaan urusan pengairan/irigasi, pendidikan, dan perdagangan bebas yang dilaksanakan

oleh kementerian teknis terkait dan/atau lembaga pelaksana. Pengumpulan data dilakukan pula dengan wawancara kepada para informan yang mengetahui permasalahan terkait urusan dimaksud. Setelah data terkumpul, maka tahapan *ketiga* adalah pengolahan data yang mencakup pengolahan data, dan diskusi hasil temuan.

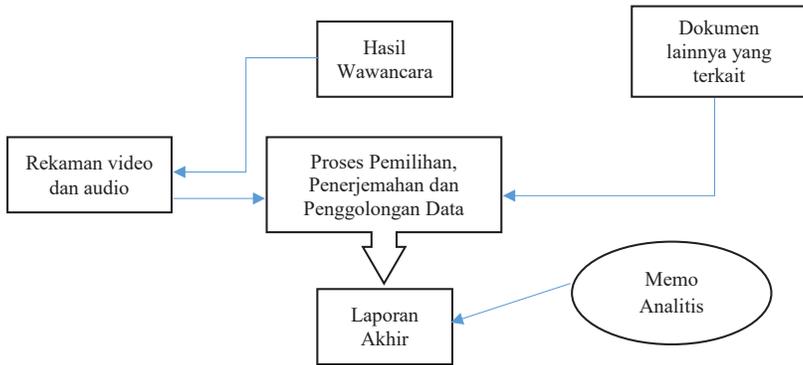
Tahap *keempat* adalah tahap analisis dan interpretasi data, di mana pada tahapan ini merupakan tahapan lanjutan setelah pengolahan data. Pada tahap ini, hasil pengolahan data masing-masing urusan dianalisis dan dilakukan interpretasi. Kemudian melakukan analisis data. Setelah itu barulah masuk ketahapan perumusan simpulan dan rekomendasi. Kegiatan yang dilakukan pada tahap ini antara lain penarikan kesimpulan berdasarkan analisis data dan interpretasi dengan kaidah-kaidah ilmiah sehingga didapatkan gambaran yang sebenarnya sesuai dengan tujuan penelitian. Setelah itu menyusun rekomendasi hasil penelitian dan mempresentasikan hasil.

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam buku ini menggunakan metode kualitatif. Sehingga dalam buku ini, rangkaian pelaksanaan penelitian dimulai dari studi literatur untuk mengenal dan mensistesisakan latar masalah, menelaah landasan konsep dari desentralisasi fungsional; sebagai tahapan inti dari penelitian induktif, dilakukan penggalan data secara dalam di lapangan yang dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*) kepada pemerintah pusat (Kemendagri, Bappenas, BP Batam dan BP DAS Ciliwung) untuk memperoleh

informasi dan data terkait dengan kebijakan nasional dalam pengaturan urusan terkait desentralisasi di Indonesia. Selain itu, dilanjutkan dengan wawancara dengan pakar dan ahli yang dianggap mumpuni dalam aspek kebijakan desentralisasi di Indonesia serta; analisa data dan penulisan laporan. Adapun alur pengolahan data dari penelitian ini dapat dilihat pada gambar 3.1 di bawah ini:

Gambar 3.1
Alur Pengolahan Data



Sumber: diolah oleh penulis, 2015

Khusus pada tahap penggalian data dan informasi, penelitian kualitatif mengamanatkan tidak hanya terpaku pada satu teknik pengumpulan data saja, melainkan gabungan dari beberapa teknik sesuai dengan keperluan fokus penelitian. Penelitian ini digunakan teknik wawancara mendalam kepada sejumlah narasumber baik secara individu (*in-depth interview*) dipandu dengan instrumen penelitian berupa pedoman wawancara yang telah disusun secara umum. Namun, untuk memperkaya analisis

dalam penelitian ini, perlu dibantu dengan teknik pendukung seperti kajian pustaka, terutama yang berisi data kualitatif seperti peraturan perundang-undangan, tulisan dan karya ilmiah pakar, yang dianggap penting dan relevan dengan fokus penelitian. Adapun kisi-kisi pengumpulan data dalam penelitian ini dapat dilihat pada tabel 3.2 berikut:

Tabel 3.2
Kisi-kisi Pengumpulan Data Penelitian

No	Data yang akan dicari	Jenis Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data	Judgement Peneliti
1	2	3	4	5	6
Aspek-aspek dalam Desentralisasi Fungsional, meliputi Wewenang, Wilayah Kerja; Pembiayaan; Struktur Organisasi; Partisipasi Masyarakat dan Pertanggungjawaban					
1	Wewenang Data Wewenang BBWS Cilicis Wewenang Sekolah Wewenang BP. Batam	Primer dan Sekunder	Dokumen dan Informan: 1. Kepala Balai Besar Wilayah Sungai Ciliwung-Cisadane 2. Kepala Sekolah dan Ketua Komite Sekolah 3. Kepala BP. Batam 4. Dirjen Bina Pembangunan Daerah Kemendagri 5. Pakar Desentralisasi dan Otda	Studi Dokumentasi dan Wawancara	1. Triangulasi dengan Direktur Jenderal Sumber Daya Air KemenPUPR 2. Triangulasi dengan kalangan Kemendikbud 3. Triangulasi dengan kalangan Bappenas 4. Triangulasi dengan kalangan Kemendagri 5. Triangulasi dengan pendapat Pakar 6. Perbandingan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku

No	Data yang akan dicari	Jenis Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data	Judgement Peneliti
1	Wilayah Kerja <u>Data</u> Profil BBWS Cilicis Profil Sekolah Profil BP. Batam	3 Sekunder	4 Dokumen	5 Studi Dokumentasi	6
	Pembayaan <u>Data</u> Pembayaan BBWS Cilicis Pembayaan Sekolah Pembayaan BP. Batam	Primer dan Sekunder	Dokumen dan Informan: 1. Kepala Balai Besar Wilayah Sungai Ciliwung-Cisadane 2. Kepala Sekolah dan Ketua Komite Sekolah 3. Kepala BP. Batam 4. Dirjen Bina Pembangunan Daerah Kemendagri 5. Pakar Desentralisasi dan Otda	Studi Dokumentasi dan Studi Peraturan Perundangundangan Wawancara	1. Triangulasi dengan Direktur Jenderal Sumber Daya Air KemenPUPR 2. Triangulasi dengan kalangan Kemendikbud 3. Triangulasi dengan kalangan Bappenas 4. Triangulasi dengan kalangan Kemendagri 5. Triangulasi dengan pendapat Pakar 6. Perbandingan dengan Peraturan PerUndang- Undangan yang berlaku

No	Data yang akan dicari	Jenis Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data	Judgement Peneliti
1	2	3	4	5	6
	Struktur Organisasi Data Profil BBWS Cilicis Profil Sekolah Profil BP. Batam	Sekunder	Dokumen	Studi Dokumentasi dan Studi Peraturan Perundangundangan	
	Partisipasi Masyarakat dan Pertanggungjawaban Jumlah sekolah di DKI Jakarta Data Partisipasi petani BBWS Cilicis Partisipasi orang tua di sekolah Partisipasi pengusaha di BP. Batam	Primer	Dokumen dan Informan: 1. Kepala Balai Besar Wilayah Sungai Ciliwung-Cisadane 2. Kepala Sekolah dan Ketua Komite Sekolah 3. Kepala BP. Batam 4. Dirjen Bina Pembangunan Daerah Kemendagri 5. Pakar Desentralisasi dan Otda	Wawancara	1. Triangulasi dengan Direktur Jenderal Sumber Daya Air KemenPUPR 2. Triangulasi dengan kalangan Kemendikbud 3. Triangulasi dengan kalangan Bappenas 4. Triangulasi dengan kalangan Kemendagri 5. Triangulasi dengan pendapat Pakar 6. Perbandingan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku

No	Data yang akan dicari	Jenis Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data	Judgement Peneliti
1	2	3	4	5	6
Elemen Pembentuk Desentralisasi Fungsional, meliputi Dasar Hukum; Kelembagaan; Ruang Otonomi; Stakeholder					
2	Dasar Hukum	Primer	Informan 1. Pakar Desentralisasi dan Otda 2. Dirjen SDA KemenPUPR 3. Dirjen Bangsa Kemendagri 4. Kalangan BP. Batam 5. Kalangan Kemendikbud	Wawancara	1. Triangulasi dengan Pakar lain 2. Membandingkan dengan dokumen 3. Analisis Teori yang berkaitan 4. Triangulasi dengan kalangan K/L lain
	Kelembagaan	Primer	Informan 1. Pakar Desentralisasi dan Otda 2. Dirjen SDA KemenPUPR 3. Dirjen Bangsa Kemendagri 4. Kalangan BP. Batam 5. Kalangan Kemendikbud	Wawancara	Triangulasi dengan Pakar lain Analisis Teori yang berkaitan Triangulasi dengan kalangan K/L lain

No	Data yang akan dicari	Jenis Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data	Judgement Peneliti
1	Ruang Otonomi	3 Primer	4 Informan 1. Pakar Desentralisasi dan Otda 2. Dirjen SDA KemenPUPR 3. Dirjen Bangsa Kemendagri 4. Kalangan BP. Batam 5. Kalangan Kemendikbud	5 Wawancara	6 Triangulasi dengan Pakar lain Analisis Teori yang berkaitan
	Stakeholder	Primer	Informan 1. Pakar Desentralisasi dan Otda 2. Dirjen SDA KemenPUPR 3. Dirjen Bangsa Kemendagri 4. Kalangan BP. Batam 5. Kalangan Kemendikbud	Wawancara	1. Triangulasi dengan Pakar lain 2. Analisis Teori yang berkaitan 3. Triangulasi dengan kalangan K/L lain

Sumber: diolah oleh Peneliti, 2016

3.4 Instrumen Penelitian

Melihat metode dan teknik pengumpulan data dalam buku ini yakni wawancara dan dokumentasi, maka instrumen penelitian yang digunakan adalah pedoman wawancara dan instrumen dokumentasi yang terkait dengan beberapa dasar pelaksanaan urusan irigasi, pendidikan, dan perdagangan bebas yang diidentifikasi dan dipetakan. Sebagai contoh identifikasi dan pemetaan dokumen adalah Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2013 tentang Dewan Kawasan Batam. Jika dilihat isi dokumen tersebut dalam bentuk peraturan, maka Keppres tersebut memiliki signifikansi dan relevansi terhadap pengaturan *stakeholder* kawasan perdagangan bebas yang menjadi salah satu fokus dalam buku ini. Untuk memahami identifikasi dan pemetaan dokumen tersebut, contohnya dapat dilihat pada tabel 3.3 berikut:

Tabel 3.3

Contoh Identifikasi dan Pemetaan Dokumen

Identitas	No dan Tahun	Tentang	Relevansi dan Signifikansi		
			Ir	Dik	PB
Keputusan Presiden	18/2013	Dewan Kawasan Batam			√

Sumber: diolah oleh peneliti, 2016

3.5 Teknik Analisis Data

Suatu penelitian akan tercapai dan dikatakan sesuai dengan kaidah ilmiah dalam mengolahnya apabila penelitian tersebut telah dilakukan analisis data. Data dan informasi yang telah dikumpulkan harus dianalisis dengan teknik analisis yang tepat. Data dan

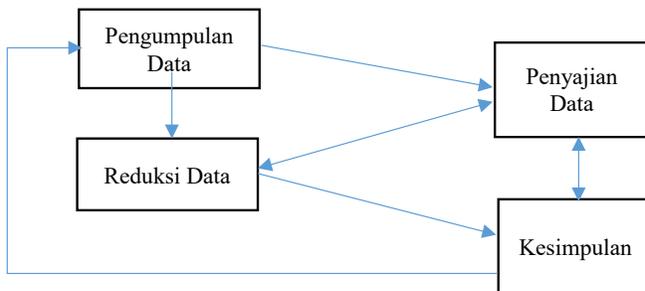
informasi berupa hasil wawancara dan dokumentasi dilakukan tabulasi berdasarkan klasifikasi yang telah ditetapkan karena data penelitian dapat berupa data kuantitatif maupun data kualitatif. Data kemudian dilakukan analisis sesuai dengan prosedur yang baku sebagaimana dikatakan Miles dan Huberman yaitu reduksi data, penyajian data dan pengambilan kesimpulan¹³⁰. Reduksi data: dari semua data terkait pengaturan urusan pendidikan, irigasi dan pedagangan yang diperoleh dari Kementerian Dalam Negeri, BP DAS Ciliwung dan BP Batam serta beberapa lembaga Negara lainnya yang telah dikumpulkan dilakukan telaahan sehingga data yang digunakan untuk penelitian ini adalah yang relevan dengan fokus penelitian. Penyajian data: dilakukan untuk dapat melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu yang dilakukan berdasarkan data-data yang terkait fokus penelitian, selanjutnya dilakukan kalsifikasi data dan merangkum data secara sistematis sesuai dengan pokok permasalahan. Display data dalam penelitian ini dilakukan dengan pengkodean pada setiap pokok permasalahan. Untuk memudahkan dalam memperoleh kesimpulan dari lapangan, maka dalam penelitian ini sebagian data ditampilkan dalam bentuk matriks atau bagan sehingga lebih mudah dan komunikatif. Sementara penarikan kesimpulan dan verifikasi: dilakukan dengan melakukan pengujian terhadap kesimpulan yang telah diambil dengan data pembanding yang bersumber dari hasil pengumpulan data dan penunjang lainnya. Verifikasi dilakukan dimaksudkan agar penilaian tentang kesesuaian data dengan maksud yang terkandung dalam konsep-

130 Miles, Matthew B dan A. Michael Huberman. Analisis Data Kualitatif. Universitas Indonesia Press. Jakarta. 1992. Hlm. 7.

konsep dasar dalam penelitian ini akan lebih tepat dan objektif. Untuk lebih jelas, dapat dilihat model bentuk analisis data pada gambar di bawah ini:

Gambar 3.2

Model Analisis Data menurut Huberman dan Miles



Sumber: Miles and Huberman, 1992

Adapun analisis data yang telah dilakukan, sebelumnya akan dilakukan validitas data penelitian. Untuk memenuhi kriteria validasi terhadap hasil atau temuan penelitian, dilakukan tahapan-tahapan validasi terhadap penelitian melalui justifikasi yang koheren dengan menggunakan teknik triangulasi sumber data. Miles dan Huberman mengatakan bahwa dalam pengujian, satu bagian penting dari proses pensahihan adalah memeriksa setiap butir temuan dihadapkan dengan ukuran-ukuran keterampilan¹³¹.

Teknik triangulasi secara simultan dalam penelitian digunakan untuk melakukan uji validitas data kualitatif dalam bentuk *crosscheck* data agar hasil analisisnya semakin objektif. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Newman bahwa triangulasi

131 Ibid.

merupakan usaha melihat suatu hal dari beberapa sudut pandang yang bisa meningkatkan keakuratan¹³². Triangulasi sumber data dilakukan dengan menggali informasi dari sumber-sumber data yang berbeda jenisnya dari informasi terkait pelaksanaan ketiga urusan tersebut dalam kerangka desentralisasi fungsional. Triangulasi dilakukan dengan mengecek kebenaran data dengan membandingkannya dengan data dari sumber lain, seperti narasumber yang dianggap kompeten atau atasan dari informan awal. Dalam hal ini, adalah pimpinan langsung yang secara struktur organisasi berada di atas informan awal.

132 Newman, W Lawrence. Metodologi Penelitian Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif Edisi 7. Jakarta. Indeks. 2013. Hlm. 186.

BAB IV

PENYELENGGARAAN URUSAN IRIGASI, URUSAN PENDIDIKAN, DAN URUSAN PERDAGANGAN BEBAS

4.1 Gambaran Umum kelembagaan Irigasi, Pendidikan dan Perdagangan Bebas

Pada sub bagian ini akan dibahas dan ditampilkan kondisi eksisting dari lokus penelitian, baik pada urusan irigasi, pendidikan, dan perdagangan bebas berdasarkan hasil penelitian dalam bentuk data sekunder berupa dokumen profil pengelola masing-masing urusan.

4.1.1 Urusan Irigasi

Urusan irigasi jaringan primer, sekunder dan tersier yang dimaksud dalam penelitian ini adalah urusan irigasi yang dikelola oleh pemerintah dan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) yang dibagi atas dasar luas daerah irigasi. Sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PermenPUPR) Nomor 14 Tahun 2015 tentang Kriteria dan Penetapan Status Daerah Irigasi, untuk

jaringan irigasi primer dan sekunder dengan luas lebih dari 3000 hektar akan menjadi urusan pemerintah, jaringan irigasi dengan luas 1000-3000 hektar merupakan urusan provinsi, dan daerah irigasi yang luasnya kurang dari 1000 hektar akan menjadi urusan kabupaten/kota, sementara jaringan irigasi tersier menjadi urusan P3A (Perkumpulan Petani Pemakai Air). Sehingga konsekuensi dari pembagian urusan irigasi tersebut adalah adanya lembaga pemerintah dan pemerintah daerah yang melaksanakan tugas menjalankan kewenangan yang dimaksud. Jaringan irigasi menurut Keputusan ini adalah saluran, bangunan, dan bangunan pelengkap yang merupakan satu kesatuan yang diperlukan untuk penyediaan, pembagian, pemberian, penggunaan, dan pembuangan air irigasi. Berdasarkan keputusan tersebut, terlihat perbedaan mendasar dari adanya tipologi jaringan irigasi ini yakni pada besar bangunan dan salurannya.

Untuk melaksanakan pengelolaan dan pembangunan fisik irigasi wilayah sungai, pemerintah melalui Direktorat Sumber Daya Air Kementerian PUPR membentuk Balai Besar Wilayah Sungai yang bertugas melaksanakan pengelolaan sumber daya air di wilayah sungai meliputi perencanaan, pelaksanaan konstruksi, operasi dan pemeliharaan dalam rangka konservasi dan pendayagunaan sumber daya air dan pengendalian daya rusak air pada sungai, pantai, bendungan, danau, situ, embung, dan tampungan air lainnya, irigasi, rawa, tambak, air tanah, dan air baku serta pengelolaan drainase utama perkotaan¹³³.

133 Pasal 19 Peraturan Menteri PUPR Nomor 20 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di Meneterian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

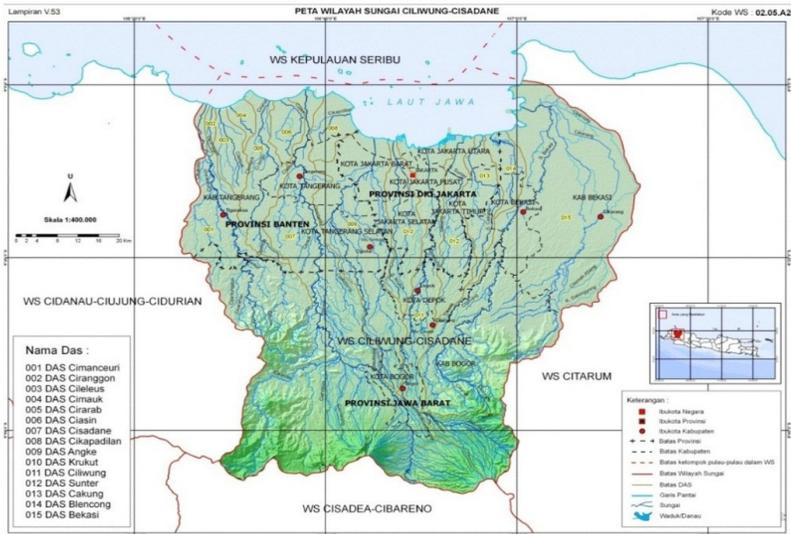
Daerah irigasi jaringan primer dan sekunder adalah irigasi wilayah sungai Ciliwung-Cisadane (Cilicis) yang aliran sungainya lintas provinsi dan lintas kabupaten/kota. Untuk pembangunan irigasi wilayah Sungai Ciliwung-Cisadane, Ditjen SDA membentuk Balai Besar Wilayah Sungai Ciliwung-Cisadane¹³⁴. Secara geografis, wilayah sungai berada diantara 5° 54' 40" – 60° 46' 2,16" LS dan 106° 57' 40" – 107° 00' 21,91" BT.

Secara administratif, Wilayah Sungai Ciliwung-Cisadane terdiri dari 3 (tiga) provinsi yaitu DKI Jakarta, Banten dan Jawa Barat. Spesifiknya, wilayah tersebut melintasi 10 (sepuluh) kota dan 4 (empat) kabupaten dari 3 (tiga) provinsi tersebut¹³⁵. Sehingga pengaturan mengenai irigasi ini selain berhubungan dengan pekerjaan fisik, juga akan berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Adapun peta aliran sungai Cilicis dan sekaligus menjadi wilayah kerja BBWS Cilicis dapat dilihat pada gambar 4.1 di bawah ini:

134 Pembentukan Unit Pelaksana Teknis dalam bentuk Balai Besar merupakan amanat dari Peraturan Pemerintah No. 42 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air pasal 19 ayat (2) bahwa "Unit Pelaksana Teknis yang membidangi sumber daya air wilayah sungai lintas provinsi bertugas membantu wadah koordinasi pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai lintas provinsi dalam penyusunan rancangan pola pengelolaan sumber daya air.

135 Ibid.

Gambar 4.1
Peta Wilayah Kerja BBWS Ciliwung-Cisadane



Sumber: Balai Besar Wilayah Sungai Ciliwung Cisadane¹³⁶.

Pembentukan unit pelaksana teknis BBWS Cilicis dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dalam mengelola urusan irigasi Sungai Ciliwung-Cisadane memiliki visi dan misi. Adapun Visi dan Misi dari BBWS Cilicis dapat disimak sebagai berikut:

Visi BBWS Ciliwung-Cisadane adalah Terwujudnya pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai Ciliwung-

136 Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Ciliwung-Cisadane dalam situsnya yang diakses pada hari Jumat, 28 Oktober 2016 Pukul 10.14 WIB. Sumber: <http://bbwsciliwungcisadane.com/profil/sejarah>

Cisadane dan Wilayah Sungai Kepulauan Seribu yang layak bagi kesejahteraan rakyat dan berkelanjutan di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi. Sementara Misi BBWS Ciliwung-Cisadane adalah (1) Mengelola Sumber Daya Air Wilayah Sungai Ciliwung Cisadane dan Wilayah Sungai Kepulauan Seribu yang berkelanjutan; (2) Mendayagunakan Sumber Daya Air Wilayah Sungai Ciliwung Cisadane dan Wilayah Sungai Kepulauan Seribu secara adil dan memenuhi persyaratan kualitas untuk berbagai kebutuhan masyarakat di wilayah Jabodetabek; (3) Mengendalikan daya rusak air di Wilayah Sungai Ciliwung Cisadane dan Wilayah Sungai Kepulauan Seribu; (4) Mengurangi masalah banjir yang akan terjadi dengan upaya struktural; (5) Memberdayakan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pengelolaan Sumber Daya Air di Wilayah Sungai Ciliwung Cisadane dan Wilayah Sungai Kepulauan Seribu; (6) Meningkatkan keterbukaan dan ketersediaan data dan informasi dalam pengelolaan Sumber Daya Air Wilayah Sungai Ciliwung Cisadane dan Wilayah Sungai Kepulauan Seribu; (7) Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam hal rekomendasi teknis untuk perizinan di dalam Wilayah Sungai Ciliwung Cisadane¹³⁷.

Visi dan Misi tersebut merupakan tujuan dan sekaligus menjadi alat pengendali agar pengelolaan irigasi tetap pada jalurnya. Selain itu, jaringan irigasi yang tercipta dari sungai Ciliwung-Cisadane melintasi 3 provinsi sebagaimana terdapat pada gambar 4.1 di atas berdampak pada terbentuknya forum koordinasi yang di dalam

137 Ibid.

terdapat unsur pemerintah dan non-pemerintah. Forum tersebut berupa tim koordinasi pengelolaan sumber daya air wilayah Sungai Ciliwung-Cisadane (TKPSDA) yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 242/KPTS/M/2013. Forum tersebut merupakan lembaga non struktural yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Menteri Pekerjaan Umum. Selain itu, terdapat juga lembaga koordinasi lain antara wakil pemerintah, wakil perkumpulan petani pemakai air tingkat daerah irigasi, wakil pengguna jaringan irigasi, dan wakil komisi irigasi kab/kota. Komisi irigasi tersebut diatur dengan Peraturan Menteri PUPR Nomor 17 Tahun 2015 tentang Komisi Irigasi yang sebelumnya menggantikan Peraturan Menteri PU No. 31 Tahun 2007 tentang Pedoman Mengenai Komisi Irigasi yang masih menggunakan Undan-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Adapun komisi-komisi yang terdapat dalam Wilayah Sungai Ciliwung-Cisadane disesuaikan dengan fungsi dan penggunaannya seperti Komisi I bidang Konservasi, Komisi II bidang Pendayagunaan SDA, Komisi III bidang Pengendalian Daya Rusak Air, dan Komisi IV bidang Peremberdayaan Masyarakat¹³⁸. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat tabel 4.1 berikut:

138 Ibid.

Tabel 4.1
Komisi-komisi Pengairan

	Komisi I Konservasi	Komisi II Pendayagunaan SDA	Komisi III Pengendalian Daya Rusak Air	Komisi IV Pemberdayaan Masyarakat
1	2	3	4	5
Ketua Komisi	BP.DAS Citarum- Ciliwung	LP3ES	Caring Community, Jakarta	Lintas Pelaku, Tangerang Selatan
Wk. Ketua	Pusat Riset Aksi Pengelolaan DAS	Perum Jasa Tirta II	Dinas PU DKI Jakarta	Dinas SDA dan Permukiman Banten
Anggota dari Unsur Pemerintah				
1	BP.DAS Citarum- Ciliwung	Sekkot Jakarta Timur	Dinas PU DKI Jakarta	Dinas Kelautan dan Perikanan DKI Jakarta
2	Badan Lingkungan Hidup DKI Jakarta	Dinas Tata Ruang DKI Jakarta	BBWS Cilicis	Bappeda Kota Tangerang
3	Bappeda Jabar	Bappeda Kota Tangsel	Bappeda Banten	Dinas Bina Marga dan Pengairan Kab. Bogor
4	Bappeda Kab. Bekasi	Sekkot Jakarta Pusat	Bappeda Kab. Bogor	Dinas Bina Marga dan SDA Kota Depok
5	Bappeda Kota Bogor	Bappeda Kab. Tangerang	Sekkot Jakarta Utara	Dinas SD Adan Permukiman Banten
6	Dinas Bina Marga dan SDA Kota Bogor	Sekkot Jakarta Selatan	Dinas Bina Marga dan Pengairan Kab. Tangerang	Sekkot Jakarta Barat

	Komisi I Konservasi	Komisi II Pendayagunaan SDA	Komisi III Pengendalian Daya Rusak Air	Komisi IV Pemberdayaan Masyarakat
1	2	3	4	5
7		Perum Jasa Tirta	Dinas Bina Marga dan Tata Air Kota Bekasi	Dinas Bina Marga dan PSDA Kab. Bekasi
Anggota dari Unsur non-Pemerintah				
1	WALHI	GP3A Wira Bakti	PT. Kawasan Berikat Nusantara (KBN)	GANESPA
2	Green Community Forum Peduli DAS Cilicis	LP3ES	PT. Jababeka Infrstructure	SAPULIDI, Bekasi
3	EKOHUMANIKA	GP3A Kharisma (Pasar Baru)	LSM. Bina Masyarakat Peduli (BMP)	BISMI
4	Perpamsi, Jakarta	PAM Lyonnise Jaya (Palyja)	Yayasan Peduli Kasih, Bekasi	Komunitas Ciliwung Condet
5	Perum Perhutani	PAM Jaya	Caring Community, Jakarta	Lintas Pelaku, Tangerang Selatan
6	Pusat Riset Aksi Pengelolaan DAS	PT. Tegar Primajaya	PT. Aetra Air Jakarta (karena pengguna)	Perkumpulan Depok Hijau
7	PT. Karacak PLTA	Komunitas Cisdane Lestari	Yayasan Mitra Kita	GP3A Paku Jajar (Cisdane Barat)
8	Pemerhati Pembangunan dan Lingkungan Hidup			

Sumber: BBWS Ciliwung-Cisdane, 2016

Berdasarkan tabel di atas tampak bahwa *stakeholder* setiap komisi bervariasi tergantung dari tujuan dan fungsi aliran sungai. Tampak perbedaan komisi sesuai dengan bidangnya seolah-olah mendikotomikan setiap fungsi dari masing-masing komisi irigasi, padahal setiap fungsi sumber daya air saling berhubungan satu sama lain sehingga *stakeholder* yang terlibat juga saling terkait.

4.1.2 Urusan Pendidikan

Urusan pendidikan merupakan urusan wajib yang didesentralisasikan dalam pembagian urusan pemerintahan. Terminologi pengaturan urusan pendidikan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru disebut sebagai urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar. Artinya, pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pendidikan dasar dan menengah (pendidikan tinggi menjadi urusan pemerintah) harus eksis dengan segala keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Urusan pendidikan dalam penelitian ini adalah pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah Provinsi DKI Jakarta dalam hal ini adalah pendidikan dasar dan pendidikan menengah.

Penyelenggaraan pendidikan di DKI Jakarta diselenggarakan oleh Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta dengan Suku Dinas yang berada pada pemerintahan administratif Jakarta Pusat, Jakarta Utara, Jakarta Timur, Jakarta Selatan, dan Jakarta Barat. Adapun visi dan misi dari Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta dapat dilihat sebagai berikut:

Visi Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta adalah Mewujudkan Insan Jakarta yang Cerdas, Berkarakter, dan Kompetitif. Sementara Misinya adalah (1) Mengupayakan

perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh masyarakat Jakarta; (2) Mewujudkan pendidikan yang kompetitif untuk menghadapi perubahan; (3) Meningkatkan standar kualitas layanan pendidikan; (4) Meningkatkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan; (5) Penguatan tata kelola, akuntabilitas dan citra publik pendidikan.

Untuk mewujudkan visi dan misi tersebut, pemerintah daerah Provinsi DKI Jakarta telah menyediakan sejumlah sekolah mulai dari jenjang TK, SD, SMP, SMA, SMK, dan PLB (Pendidikan Luar Biasa). Adapun jumlah data sekolah di DKI Jakarta tahun 2016 dapat dilihat pada tabel 4.2 berikut:

Tabel 4.2
Rekapitulasi Data Sekolah Tahun 2016 DKI Jakarta

Jenjang Sekolah	Negeri	Swasta	Total
TK	23	2.068	2.091
SD	1.590	912	2.502
SMP	318	791	1.109
SMA	115	369	484
SMK	63	535	598
PLB	9	81	90
Total	2.118	4.756	6.874

Sumber: Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta, 2016

Data di atas menunjukkan bahwa sekolah jumlah sekolah swasta lebih banyak dibandingkan dengan sekolah negeri. Hal

ini akan berpengaruh pada pembuatan kebijakan pendidikan DKI Jakarta. Sementara jumlah siswa di DKI Jakarta dapat dilihat pada tabel 4.3 berikut:

Tabel 4.3
Rekapitulasi Data Siswa DKI Jakarta Tahun 2016

Jenjang Sekolah	Negeri	Swasta	Total
TK	1.490	90.534	92.024
SD	575.476	221.656	797.132
SMP	210.503	138.886	349.389
SMA	79.875	62.267	142.142
SMK	39.790	131.884	171.674
PLB	1.042	2.812	3.854
Total	908.176	648.039	1.556.215

Sumber: Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta, 2016

Dari sisi jumlah siswa, tampak bahwa siswa yang bersekolah di sekolah negeri lebih banyak daripada yang bersekolah di sekolah swasta. Hal ini berarti bahwa terdapat perbedaan pada kepadatan siswa dalam satu sekolah antara sekolah negeri dan sekolah swasta di mana sekolah negeri memiliki siswa yang lebih banyak daripada sekolah swasta. Hal ini diakibatkan adanya kebijakan pemerintah berupa beberapa bantuan tidak hanya bagi masyarakat, juga bagi sekolah negeri. Selain itu, biaya pendidikan sekolah swasta cenderung lebih tinggi daripada sekolah negeri sehingga siswa dari sekolah swasta merupakan kalangan menengah keatas. Kondisi ini akan dianalisis lebih lanjut pada sub bagian selanjutnya.

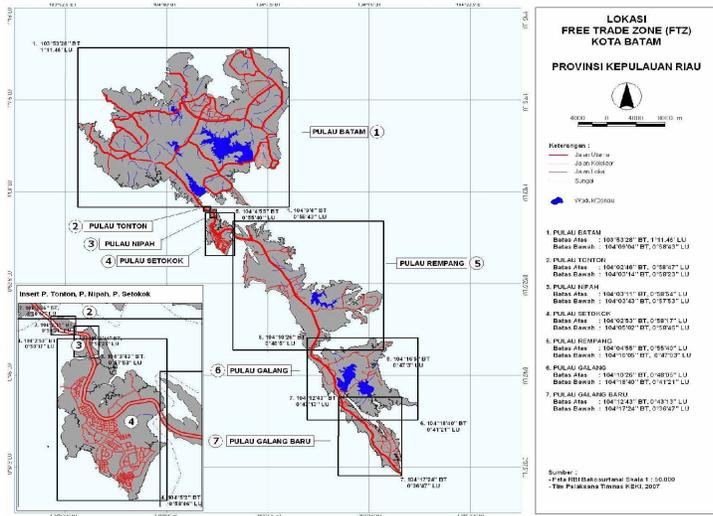
4.1.3 Urusan Perdagangan Bebas

Urusan perdagangan bebas yang dimaksud dalam penelitian ini adalah perdagangan bebas termasuk di dalamnya juga pelabuhan bebas yang dikelola oleh Badan Pengusahaan Batam (BP. Batam). Undang-Undang mengenai perdagangan bebas dan pelabuhan bebas menjadi dasar penguatan kelembagaan dari otorita menjadi kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Keuangan pada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, BP. Batam menjadi lembaga non struktural yang berbentuk Badan Layanan Umum (BLU)¹³⁹. Secara geografis, BP. Batam terletak diseluruh wilayah Kota Batam, sehingga letaknya simetris dengan wilayah Pemerintah Kota Batam yaitu pada $0^{\circ} 25' 29''$ LU – $1^{\circ} 15' 00''$ LU dan $103^{\circ} 34' 35''$ BT – $104^{\circ} 26' 04''$ BT serta letak yang strategis, yaitu di jalur pelayaran dunia internasional. Adapun peta kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Batam dapat dilihat pada gambar 4.2 berikut:

139 Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Badan Layanan Umum (BLU) merupakan instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktifitas.

Gambar 4.2

Peta Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam



Sumber: Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007

Sejak dibentuk pada tahun 1971 hingga sekarang bernama BP. Batam, Kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Batam memiliki perbedaan fungsi berdasarkan peraturan yang membentuk kawasan tersebut¹⁴⁰ di mana kawasan industri pada awal pembentukannya menjadi kawasan yang memiliki banyak fungsi sebagaimana diatur dalam peraturan yang baru¹⁴¹. Beberapa

140 Sejak awal pembentukannya, Kawasan Batam ditujukan sebagai kawasan industri terbukti dari peraturan pembentukannya (Keppres No. 74 Tahun 1971; Keppres 41 Tahun 1973; Keppres No. 33 Tahun 1974; dan Keppres No. 41 Tahun 1978).

141 Undang-Undang No. 36 Tahun 2000 dan Undang-Undang No. 44 Tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

fungsi yang diemban oleh Badan Pengusahaan Kawasan Batam semuanya bertujuan untuk mewujudkan visi dan misi BP. Batam itu sendiri. Adapun visi dan misi dari BP. Batam adalah:

Visi dari BP. Batam adalah menjadikan Batam sebagai Kawasan Investasi yang berdaya saing di Asia Tenggara. Sementara misinya adalah (1) Memantapkan pengelolaan kawasan investasi yang profesional; (2) Mewujudkan kawasan investasi yang memiliki infrastruktur yang berbasis teknologi informasi dan komunikasi; (3) Mewujudkan kawasan investasi yang berwawasan lingkungan.

Penambahan kewenangan tersebut membuat BP. Batam menjadi lembaga khusus bentukan pemerintah yang melaksanakan banyak fungsi apalagi kawasan perdagangan dan pelabuhan bebas tidak hanya di Pulau Batam saja melainkan beberapa pulau yang ada disekitarnya¹⁴².

Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi Undang-Undang. Peraturan tersebut kemudian memberikan kewenangan lebih kepada pengelola kawasan perdagangan bebas Batam selain industry, pelabuhan air dan bandara, seperti perdagangan, maritim, industry, perhubunganm perbankan, pariwisata, dan bidang-bidang lain yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintahan tentang Pembentukan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas.

142 Pulau-pulau tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, antara lain Pulau Batam, Pulau Tonton, Pulau Setotok, Pulau Nipah, Pulau Rempang, Pulau Galang dan Pulau Galang Baru.

4.2 Faktor-faktor yang menyebabkan belum diakomodasinya Desentralisasi Fungsional pada Sektor Pengairan, Pendidikan, dan Perdagangan Bebas dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia

Pada sub bagian ini akan dibahas dan dipaparkan hasil penelitian lapangan proses tata kelola urusan irigasi, pendidikan, dan perdagangan bebas beserta dengan kelembagaannya. Sub bagian ini juga akan menyajikan perbandingan pelaksanaan urusan irigasi, pendidikan, dan perdagangan bebas berupa persamaan dan perbedaannya sehingga dapat ditemukan kelebihan dan kekurangan dari masing-masing model tata kelolanya (*governance*). Selain itu, pada sub bagian ini akan dibahas dan dianalisis secara makro berdasarkan analisis mikro di mana analisis makro ini terdiri atas dasar hukum, sistem kelembagaan, dan pembagian urusan.

1.2.1 Analisis Mikro

A. Urusan Irigasi

Desentralisasi dalam pelaksanaan urusan irigasi di Indonesia saat ini masih didasarkan pada aspek akuntabilitas daerah. Jika irigasi terdapat dalam kabupaten/kota maka akan menjadi urusan pemda kab/kota, sementara urusan irigasi lintas kab/koa menjadi kewenangan pemda provinsi. Tidak diakomodasinya desentralisasi fungsional dalam penyelenggaraan urusan irigasi baik tersier, sekunder, dan primer sebagai hasil dari penelitian, disebabkan oleh beberapa faktor. Faktor-faktor tersebut dapat dilihat pada pembahasan berikut.

A.1 Tidak Diakomodasinya Lembaga Politik

Peraturan Menteri PUPR Nomor 17 Tahun 2015 tentang Komisi Irigasi. Komisi irigasi diatur juga berdasarkan wilayah di mana Pasal 3 sampai Pasal 14 peraturan menteri ini membagi komisi irigasi sesuai dengan wilayah irigasi di mana terdapat Komisi Irigasi antar-provinsi, Komisi Irigasi provinsi, dan Komisi Irigasi Kab/Kota. Secara umum tugas Komisi Irigasi adalah (1) merumuskan rencana kebijakan untuk meningkatkan kondisi dan fungsi irigasi; (2) merumuskan rencana tahunan penyediaan, pembagian dan pemberian air irigasi bagi pertanian; (3) merekomendasikan prioritas alokasi dana pengelolaan irigasi melalui forum musyawarah pembangunan; (4) memberikan evaluasi pengelolaan aset irigasi; (5) memberikan masukan dan pertimbangan dalam proses penetapan peraturan daerah tentang irigasi; (6) memberikan masukan kepada kepala daerah mengenai penetapan hak guna pakai air untuk irigasi dan hak guna usaha air untuk irigasi kepada badan usaha, badan sosial, ataupun perseorangan.

Jika dihubungkan dengan aspek perkumpulan petani dan jaringan irigasinya, ringkasannya dapat disimak sebagai berikut:

Tabel 4.4

Hubungan Pengaturan Irigasi berbasis Wilayah

Antar-Provinsi	Komisi Irigasi antar Provinsi	Jaringan Irigasi Primer dan Sekunder	P3A, GP3A, IP3A
Provinsi	Komisi Irigasi Provinsi	Jaringan Irigasi Primer dan Sekunder	P3A, GP3A, IP3A

Kab/Kota	Komisi Irigasi Kab/ Kota	Jaringan Irigasi Primer dan Sekunder	P3A, GP3A, IP3A
Lintas Desa	Komisi Irigasi Kab/ Kota	Jaringan Irigasi Tersier	P3A
	Komisi Irigasi	Jaringan Irigasi	Perkumpulan Petani

Sumber: diolah oleh peneliti, 2016

Berdasarkan tabel 4.4 di atas, tampak bahwa pengelolaan irigasi masih berdasarkan aspek kewilayahan. Sebagaimana telah diungkapkan dimuka bahwa sebagian urusan irigasi telah menjadi wewenang pemerintah daerah, sementara dihadapkan dengan karakter hidrologis sungai yang melintasi kab/kota bahkan provinsi sehingga akan mengalami kesulitan jika terdapat konflik antar petani dan konflik antar daerah. Di sisi lain, pemerintah dalam mengatur Komisi Irigasi tidak memberikan tugas kepada komisi irigasi untuk menyelesaikan konflik yang terjadi. Apabila terjadi konflik, pemerintah membentuk forum yang disebut Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air Wilayah Sungai (TKPSDA). Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh salah satu pejabat BBWS Cilicis sebagai berikut:

...sebenarnya hampir sama *sih* antara komisi irigasi dengan TKPSDA. Perbedaannya cuma TKPSDA lebih kepada penyelesaian konflik jika terdapat konflik pengairan. Itu biasanya diselesaikan disitu, semua orang berkumpul *tuh* dari daerah yang dialiri sungai Cisadane dan Ciliwung.

Forum TKPSDA diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Wadah

Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air pada Tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Wilayah Sungai. Aturan tersebut mengatur pembentukan forum berbasis kewilayahan di mana untuk irigasi di dalam wilayah kab/kota dibentuk forum TKPSDA kab/kota hingga pada forum lintas provinsi. Secara umum tugas dari forum tersebut bersifat koordinatif dan pembentukannya ditetapkan dengan keputusan kepala daerah dan keputusan menteri¹⁴³. Sementara dalam hal keanggotaan forum, diatur berdasarkan pihak-pihak yang berkepentingan dalam irigasi dan aliran sungai. Selain pihak pemerintah dan pemerintah daerah, juga terdapat perwakilan non-pemerintah dalam bentuk organisasi/asosiasi yaitu masyarakat adat; pengguna air untuk pertanian; pengusaha air minum; industri pengguna air; pengguna air untuk perikanan; konservasi SDA; pengguna SDA untuk energy listrik; pengguna SDA untuk transportasi; pengguna SDA untuk pariwisata/olahraga; pengguna SDA untuk pertambangan; pengusaha bidang kehutanan; dan pengendali daya rusak air.

Di sisi lain, menurut informan salah satu pejabat eselon II Kementerian PUPR, adanya Peraturan Menteri PUPR No. 17 tahun 2015 tentang Komisi Irigasi secara langsung akan mengganti Peraturan Menteri PU No. 4 Tahun 2008 yang mengatur Dewan Sumber Daya Air. Secara lengkap dikatakan sebagai berikut:

143 Pembentukan forum TKPSDA tingkat kab/kota dibentuk dewan SDA kab/kota dengan keputusan bupati/walikota. Dewan SDA provinsi dengan Keputusan Gubernur sementara Dewan SDA lintas Provinsi dibentuk dengan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum.

...jadi begini *mas*, Dewan Sumber Daya Air itu sekarang sudah tidak ada, dan diganti dengan Komisi Irigasi *ya* meskipun di tingkat operasional masih menggunakan istilahnya *dewan air*. Tetapi secara pengaturan, dewan air itu sudah digantikan dengan Komisi Irigasi.

Jika disimak kutipan wawancara di atas, tampak bahwa pada level kementerian sebagai regulator dari pelaksanaan urusan irigasi telah mengatur komisi irigasi sebagai lembaga deliberatif (perwakilan) dari pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*). Namun pemahaman pada level operasional/pelaksana, masih terdapat 2 (dua) lembaga perwakilan yang berjalan bersamaan yang fungsi dan tugasnya satu sama lain berbeda yaitu komisi irigasi dan dewan sumber daya air sebagaimana diungkapkan pada wawancara sebelumnya. Hal ini disebabkan perbedaan pengaturan terkait lembaga perwakilan tersebut. Adapun perbedaannya dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 4.5
Perbedaan Pengaturan Lembaga Komunikasi Irigasi

Aspek	Permen PU No. 4/2008	Permen PUPR No. 17/2015
1	2	3
Istilah	Dewan Sumber Daya Air	Komisi Irigasi
Wewenang	Koordinatif	Perumusan dan Pertimbangan
Alasan Pembentukan	Tingginya Potensi Konflik Air	Tertib Pengelolaan Jaringan Irigasi

Aspek	Permen PU No. 4/2008	Permen PUPR No. 17/2015
1	2	3
Anggota	Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan non-pemerintah (disebutkan secara rinci)	Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan non-pemerintah (tidak disebutkan secara rinci)
Dasar Pembentukan	SK Menteri dan SK Kepala Daerah	SK Menteri dan SK Kepala Daerah

Sumber: diolah oleh penulis, 2016

Berdasarkan pada tabel 4.5 di atas, tampak bahwa terdapat beberapa perbedaan antara kedua peraturan lembaga komunikasi yang dimaksud. Adanya potensi konflik yang dimiliki oleh irigasi karena garis sungai yang dapat melintasi kabupaten/kota bahkan provinsi adalah konflik kewenangan antar daerah dan konflik antar petani pengguna irigasi. Di sisi lain, adanya motif untuk tertib pengelolaan jaringan irigasi menjadi alasan pembentukan komisi irigasi. Kedua alasan tersebut dipandang oleh level operasional sebagai dua hal yang berbeda sehingga cenderung mendikotomikan lembaga komunikasi irigasi¹⁴⁴.

144 Perbedaan pandangan antara BBWS Cilicis dengan Kementerian PU, Ditjen Irigasi mengenai eksistensi lembaga komunikasi diakibatkan terminologi “konflik”. Perspektif PU, jika terdapat konflik maka akan diselesaikan oleh Komisi Irigasi sementara perspektif BBWS berpandangan konflik akan diselesaikan oleh Dewan Air yang secara formal terbit atas adanya potensi konflik dan Komisi Irigasi berfungsi sebagai lembaga koordinasi yang dilakukan secara terjadwal baik terdapat konflik maupun tidak terdapat konflik. Perbedaan pengaturan lembaga komunikasi tersebut disebabkan oleh perbedaan undang-undang yang mengaturnya di mana

Lembaga perwakilan yang diatur selama ini adalah lembaga perwakilan yang masih cenderung sebagai wadah komunikasi dan koordinasi, bukan sebagai lembaga perumus kebijakan terkait irigasi dan pengairan. Pada peraturan yang baru, komisi irigasi secara umum bertugas untuk membantu kepala daerah (sesuai dengan tingkatan karena komisi irigasi terbentuk di setiap daerah) untuk merumuskan rencana kegiatan, rekomendasi, dan memberikan masukan. Sehingga dapat dikatakan bahwa lembaga perwakilan merupakan lembaga bentukan kepala daerah dan bertanggungjawab kepada kepala daerah. Selain itu lembaga politik dapat dikatakan sebagai lembaga perwakilan jika masyarakat memberikan kewenangan kepada perwakilannya untuk mengungkapkan aspirasinya. Perwakilan tersebut diberikan ketika jumlah dari masyarakat besar. Hal ini diakui oleh pakar dan Kementerian PUPR bahwa pada umumnya jumlah anggota perkumpulan petani (P3A) dalam urusan irigasi tersier tidak lebih dari 30 orang, sehingga tidak membutuhkan perwakilan dan permasalahan dapat diselesaikan dengan cara musyawarah internal petani.

PermenPUPR No. 17 Tahun 2015 tentang Komisi Irigasi ditetapkan berdasarkan Undang-Undang No. 11 tahun 1974 tentang Pengairan, sementara PermenPu No. 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Wadah Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air pada Tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota dan Wilayah Sungai ditetapkan berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

Tabel 4.6**Jumlah Anggota GP3A dalam Yurisdiksi Sungai Cilicis**

No	Nama GP3A	Jumlah (org)	Keterangan
1	2	3	4
1	Paku Jajar	43	2014
2	Kharisma (Pasar Baru)	29	2014
3	Wirabakti	53	2014

Sumber: BBWS Cilicis, 2016

Saat ini peran petani/perkumpulan petani pada urusan irigasi sekunder dan primer hanya sebagai sukarela (*volunteer*) membantu pemerintah daerah. Jika wewenang mengatur dan mengurus oleh petani/perkumpulan petani ditingkatkan dari urusan irigasi tersier kepada setidaknya urusan irigasi sekunder, maka potensi pembentukan lembaga perwakilan dapat dibentuk ada. Hal ini dikarenakan jumlah petani yang semakin banyak. Namun, menurut pakar yang ditemui mengatakan bahwa “Jika wewenang mengatur urusan irigasi oleh petani diperluas pada urusan irigasi sekunder, maka akan sulit bagi petani. Hal ini karena irigasi sekunder sudah berciri irigasi teknis yang membutuhkan biaya yang besar sementara petani tidak memiliki kapasitas untuk itu”. Hal ini ditambahkan oleh pihak BBWS Cilicis bahwa pembangunan saluran irigasi teknis tidak bisa dilakukan oleh petani karena Iuran Air tidak menutup anggaran pembangunan saluran irigasi”.

Pengelolaan air irigasi melalui pembentukan P3A, GP3A dan IP3A yang dialiri oleh Sungai Ciliwung Cisadane (Provinsi

Jawa Barat, Banten, DKI Jakarta) dalam beberapa hal memiliki ciri kearah desentralisasi fungsional meskipun terdapat beberapa aspek yang tidak mendukung kearah desentralisasi fungsional. Aspek penganggaran, sebenarnya P3A, GP3A, dan IP3A dapat memungut iuran pengelola irigasi kepada petani pengguna irigasi yang besarnya, pemungutannya, pengelolaannya dan pemanfaatannya ditentukan dalam rapat internal. Selain itu, sumbangan atau bantuan yang tidak mengikat, usaha lain yang sah menurut hukum, bantuan dari yayasan/lembaga luar negeri serta dapat juga dimungkinkan bantuan keuangan dari pemerintah dan pemerintah daerah meskipun tidak diatur mekanisme pengalokasian bantuan dari pemerintah dan pemerintah daerah tersebut. Apalagi pada pasal 28 Kepmendagri No. 50 Tahun 2001 menegaskan bahwa pembiayaan kegiatan P3A, GP3A, dan GP3A prinsipnya merupakan tanggungjawab sendiri sehingga secara tidak langsung dapat dikatakan lembaga tersebut merupakan lembaga sukarela dari para petani. Amanat dari pengaturan tersebut adalah menggairahkan perolehan dana yang didapatkan dari masyarakat pengguna irigasi sendiri dengan bantuan pemerintah sebagai stimulusnya. Hal ini sangat berbeda di lapangan, Rotyaningsih dalam penelitiannya mengatakan bahwa:

...Hal ini nampak antara lain dari ketidakaktifan sebagian pengurus di GP3A maupun P3A yang berakibat pada tidak lancarnya kegiatan pemeliharaan air dan tersendatnya penarikan iuran IPAIR. Pemahaman akan program masih kurang karena dalam rangka perbaikan saluran irigasi, para pengurus masih mengharapkan dana dari pemerintah, karena dana dari IPA tidak memadai. Padahal dalam hal ini

Program PPI menghendaki bahwa dana dari pemerintah hanya merupakan stimulan yang diharapkan dapat menggalakan perolehan dana yang digali dari masyarakat sendiri¹⁴⁵.

Kondisi lapangan di atas menunjukkan bahwa organisasi kelompok petani pengguna pengairan dapat dikatakan miskin kreativitas dalam memaksimalkan pendapatannya. Kondisi tersebut diakibatkan besarnya intervensi pemerintah dan pemerintah daerah dalam hal ini adalah dinas PU dan Kementerian PU. Kahfi menambahkan bahwa “Dinas PU lebih dominan dalam mengarahkan program-programnya dengan pembangunan fisik jaringan irigasi baru atau peningkatan kapasitas irigasi. Setelah pembangunan fisik selesai, tidak ada tindak lanjut peningkatan kapasitas petani dan organisasi P3A dalam mengelola jaringan irigasi yang telah dibangun tersebut”¹⁴⁶.

Pola pembangunan dan kebijakan *top-down*¹⁴⁷ tersebut di atas secara pragmatis memiliki manfaat bagi petani seperti

145 Rostyaningsih, Dewi. Op.Cit. Hlm. 71.

146 Kahfi, Aman Nurrahman. Op.Cit. Hlm. 4

147 Pola Kebijakan *Top Down* ini berawal dari dan dibentuk oleh Kolonialisme untuk Kepentingan Kolonialisme dalam regulasi air yang ditetapkan pemerintah Kolonial pada saat itu. Regulasi tersebut adalah *Algemeen Miter Reglement* (AWR) 1936 di mana penggunaannya untuk menghilangkan hak penguasaan air oleh petani dengan membangun jaringan irigasi dari hulu hingga ke hilir. Hal ini dimaksudkan untuk memaksimalkan hasil panen tebu dan tanaman kebun petani yang sejak awal dilakukan oleh petani (campuran antara kapital sosial dan birokrasi kolonial). Regulasi tersebut juga merupakan cikal bakal Undang-Undang No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan yang digunakan pada saat kepemimpinan nasional.

terbangunnya jaringan irigasi pada lahan-lahan yang sebelumnya hanya mengandalkan curah hujan atau berpengairan teknis sederhana. Tetapi di sisi lain, hasil kebijakan model yang tidak memperhatikan aspek sosial masyarakat akan menimbulkan masalah selanjutnya. Miskinnya kreativitas masyarakat dalam mengelola jaringan irigasi yang telah dibangun sebelumnya akan membuat jaringan irigasi terbengkalai, dan sistem pembagian dan pengelolaan irigasi menjadi lemah dikarenakan pemerintah tidak memperhatikan *social capital*¹⁴⁸ di tingkat petani.

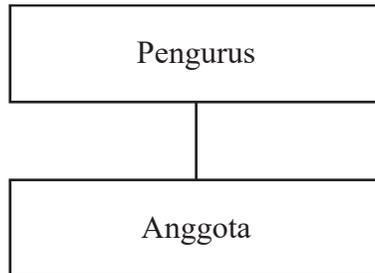
A.2 Independensi Petani

Penyelenggaraan urusan irigasi tersier oleh P3A melalui pembentukan organisasi yang terdiri dari pengurus dan anggota. Kepmendagri No. 50 Tahun 2001 tidak mengatur secara rinci

148 Beberapa definisi capital social antara lain: Putnam (1993) mendefinisikan kapital sosial sebagai suatu nilai *mutual trust* (kepercayaan) antara anggota masyarakat dan masyarakat terhadap pemimpinnya. Kapital sosial didefinisikan sebagai institusi sosial yang melibatkan jaringan (*networks*), norma-norma (*norms*), dan kepercayaan sosial (*social trust*) yang mendorong pada sebuah kolaborasi sosial (koordinasi dan koperasi) untuk kepentingan bersama. Bourdieu (1986) mendefinisikan kapital sosial sebagai sumber daya aktual dan potensial yang dimiliki oleh seseorang berasal dari jaringan sosial yang terlembagakan serta berlangsung terus menerus dalam bentuk pengakuan dan perkenalan timbal balik (atau dengan kata lain: keanggotaan dalam kelompok sosial) yang memberikan kepada anggotanya berbagai bentuk dukungan kolektif. Fukuyama (dalam The Great; 1999) kapital sosial adalah serangkaian nilai atau norma informal yang dimiliki bersama diantara para anggota suatu kelompok yang memungkinkan terjalinnya kerjasama diantara mereka. Kahfi. Op.Cit. Hlm. 2.

struktur kepengurusan P3A, tetapi pengurus P3A ditetapkan melalui rapat anggota. Sehingga struktur organisasi P3A menurut keputusan ini secara sederhana dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan 4.1
Struktur Organisasi P3A



Sumber: diolah oleh peneliti, 2016

Berdasarkan bagan di atas, tampak bahwa kepengurusan P3A tidak dirinci dan hal ini akan membuka peluang pengaturan lebih lanjut oleh pemerintah daerah meskipun dalam keputusan menteri tersebut tidak diamanahkan pengaturan lebih lanjut oleh daerah mengenai struktur organisasi kepengurusan P3A. Jika digunakan struktur umum, maka pengurus secara sederhana terdiri dari ketua, wakil ketua, sekretaris, dan bendahara, dan semuanya itu dipilih oleh anggota P3A dalam sebuah rapat anggota. Struktur tersebut berbeda seperti yang diakui oleh Balai Besar Wilayah Sungai Cilicis, di mana selain terdapat pengurus dan anggota, juga terdapat struktur baru yaitu mantri air. Lebih jelasnya dapat dilihat kutipan wawancara berikut:

...Pemda mengatur air dalam arti membuka dan menutup pintu air yang dilakukan oleh mantri air atas usulan petani, P3A, dan GP3A

...P3A atau GP3A memilih orang untuk mengatur air, *nah* mantri dari dinas pertanian itu yang berfungsi untuk memberikan pembelajaran mengenai tatacara penggunaan air dan menjadi fasilitator antara P3A dan GP3A dengan dinas pertanian. Mantri itu orang di desa tapi perwakilan dinas di sini *mas* tapi tidak digaji oleh dinas¹⁴⁹.

Kutipan wawancara di atas memberikan gambaran bahwa selain terdapat pengurus yang dipilih oleh anggota, terdapat juga perwakilan dari dinas pertanian kab/kota yang bertugas untuk memberikan pembelajaran bagi petani tata cara penggunaan air serta menjadi jembatan komunikasi antara petani dan dinas pertanian. Selain itu terdapat satuan kerja irigasi BBWS Cilicis

149 Mantri pengairan merupakan aparat terdepan yang mengurus saluran-saluran air dan berhadapan langsung dengan masyarakat pengguna air irigasi (petani). Wawancara kepada informan kunci dilakukan di Kantor informan kunci pada Balai Besar Wilayah Sungai Ciliwung-Cisadane setelah melalui beberapa proses birokrasi di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Birokrasi yang dimaksud adalah melalui Sekretaris Direktorat Jenderal Sumber Daya Air KemenPUPR. Sebelum diterima oleh informan kunci, penulis harus menunggu disposisi surat penelitian yang waktunya tidak dapat ditentukan. Jarak antara Kantor Pusat KemenPUPR dengan BBWS Cilicis sekitar 10 KM di mana KemenPUPR terletak di Jakarta Pusat sementara BBWS Cilicis terletak di Jakarta Timur.

yang khusus melaksanakan pengaturan penggunaan air di pintu air. Adapun kutipan wawancaranya dapat dibaca sebagai berikut:

...jika terdapat keluhan langsung dari petani mengenai debit air yang masuk ke lahan pertanian, *kan ada tuh* PPA Irigasi (Petugas Penjaga Pintu Air) Sapta Taruna. Biasanya mereka langsung mengadu ke sana atau lewat mantri air tadi *mas*

Jika diperhatikan, bentuk koordinasi dan kaitan antara P3A dengan hubungannya dengan organisasi lain dalam pengaturan irigasi pertanian, terdapat beberapa hubungan yang kemungkinan dapat menghambat kinerja dari P3A. Hubungan tersebut yaitu antara P3A dengan mantri air, P3A dengan PPA Irigasi, P3A dengan Dinas PU Kab/Kota serta P3A dengan Dinas Pertanian Kab/Kota. Hal seperti ini akan menimbulkan potensi terjadinya “pungutan liar” dengan memanfaatkan ketergantungan P3A kepada organisasi lain tersebut. Maksu dalam penelitiannya menemukan bahwa Iuran Irigasi dari anggota P3A di level jaringan irigasi tersier akan memancing munculnya *rent seekers*. Lebih jelasnya, Maksu mengatakan bahwa “...namun iuran ini mengundang *rent seekers* di level birokrasi. Beberapa tempat P3A Dharma Tirta yang sulit mengembangkan iuran irigasi mengakibatkan terjadinya ‘siapa butuh air’, *ia* membayar kepada yang punya air”. Selain itu, kesulitan yang muncul akibat banyak hubungan kerja P3A adalah kebingungan P3A dalam melakukan koordinasi antara dinas pertanian dengan dinas PU. Aman Nurrahman Kahfi menegaskan bahwa:

Persoalan di tingkat petani menjadi semakin kompleks ketika petani harus berdiri dua kaki antara Dinas Pertanian dengan

Dinas PU. Dalam kenyataannya petani lebih dekat kepada Dinas Pertanian, sehingga program-program PU kadang tidak diapresiasi dengan baik oleh petani. Kalau pun diapresiasi, lebih karena memanfaatkan kesempatan proyek yang bernilai finansial. Termasuk pembentukan P3A/GP3A. Jarang sekali P3A/GP3A dibentuk berdasarkan aspirasi dan kebutuhan petani itu sendiri. Hal ini berakibat rasa memiliki dan manfaat keberadaan organisasi kurang atau belum dipahami benar oleh para anggota. Pembentukan P3A/GP3A yang tergesa-gesa atau sebatas formalitas ini juga berdampak pada program kerja yang tidak terstruktur atau organisasinya yang stagnan¹⁵⁰.

Iuran dari anggota P3A sebenarnya merupakan salah satu sumber pendapatan P3A yang diakui oleh pemerintah. Dana P3A, GP3A, dan IP3A sebagaimana diatur oleh Kepmendagri No. 50 Tahun 2001 dapat bersumber dari (1) Iuran pengelolaan irigasi; (2) Sumbangan atau bantuan yang tidak mengikat; (3) Usaha-usaha lain yang sah menurut hukum; (4) Bantuan Pemerintah dan Pemerintah Daerah; dan (5) Bantuan dari yayasan/lembaga luar negeri. Struktur pendanaan P3A melalui iuran anggota mengikuti pola pendanaan *waterschappen* di Belanda yang telah dijelaskan oleh Kuks dalam bukunya bahwa:

...waterboards in other hand, cannot rely on such subsidies, and have to fully recover the costs of their activities by their own taxation. Waterboards have a democratic structure, based on a profit-payment-participation principle (those having an interest

150 Kahfi, Aman Nurrahman. Mewujudkan Kemandirian Pengelolaan Irigasi. Makalah dalam Seminar Teknik dan Manajemen Sistem Irigasi. Fakultas Teknologi Pertanian. Universitas Gadjah Mada. Jogjakarta. 2000.

*in water management may participate and have to pay for water service in proportion to their interest*¹⁵¹.

Sebagaimana telah diungkapkan pada awal bagian ini, sebagian urusan irigasi merupakan urusan yang didesentralisasikan kepada pemerintah daerah sehingga pengaturannya didasarkan pada wilayah. Urusan irigasi tersier menjadi urusan kabupaten/kota dengan P3A (Perkumpulan Petani Pemakai Air), sementara irigasi tersier menjadi urusan provinsi dengan P3A, GP3A, IP3A (Gabungan Perkumpulan Petani Pemakai Air), dan irigasi primer menjadi urusan antar-provinsi dengan dibentuk P3A, GP3A, IP3A (Induk Perkumpulan Petani Pemakai Air) sebagaimana diatur dalam Kepmendagri 50 Tahun 2001¹⁵². Oleh sebab itu Maksud dalam bukunya mengatakan P3A dibentuk dan diatur oleh SK Gubernur kemudian level kabupaten/kota diatur dengan peraturan daerah dan pembentukannya melalui surat keputusan kepala daerah. Untuk lebih jelasnya, dapat disimak sebagai berikut:

...seperti disebutkan di atas, SK Gubernur tersebut mengamanatkan bahwa pembentukan P3A Dharma Tirta diatur kembali dengan Perda Kab/Kota dan ditentukan melalui SK Bupati/Walikota di Kab/Kota lokasi perkumpulan tersebut berada. Di Kabupaten Tegal, telah ditetapkan Perda No. 11

151 Kuks. Op.Cit. Hlm. 84.

152 Pembentukan GP3A dan IP3A sebagaimana pengaturannya bersifat kebutuhan. Artinya bahwa jika diperlukan P3A dapat membentuk GP3A dan IP3A dan bekerjasama dengan pemerintah provinsi dan kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Tahun 1995 dan dengan SK Bupati Tegal telah berdiri 126 buah P3A Dharma Tirta dari 469 kelompok tani¹⁵³.

Berdasarkan penelitian yang diungkapkan oleh Maksum di atas, tampak bahwa terdapat pengaturan P3A yang birokratis dalam pembentukannya sebagai akibat dari diaturnya pembentukan lembaga pengairan berdasarkan kewilayahan. Sementara jika dibandingkan dengan praktik *water governance* di Belanda, *waterschappen* sebagai lembaga pengelola air dan irigasi di Belanda dibentuk oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah bukan sebagai kepala daerah meskipun berada dalam wilayah kab/kota. Pengaturan tersebut diatur dalam konstitusi Belanda dalam *Hoofdstuk 7*, artikel 133, ayat 1 bahwa:

(De opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provincial verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald).

*The abolition and establishment of water boards, the regulation of their duties and decor, and the composition of their boards, made in accordance with the law setting rules for provincial regulation, provided by or pursuant to the law is not otherwise*¹⁵⁴.

Selain itu, diperkuat oleh hasil penelitian Stefan Kuks yang mengatakan bahwa “*Another administrative division within the*

153 Maksum, Disertasi. Op.Cit. Hlm. 170.

154 Gronwet voor het Koninkrijk. Hoofdstuk 7. Artikel 133, Ayat 1.

provinces are the water boards, which are responsible for surface water management”. Sehingga dapat dikatakan bahwa pengaturan irigasi sebaiknya dilakukan oleh pemerintah. Jika dilakukan dengan mekanisme kewilayahan, maka berakibat kekeliruan peraturan yang akan dikembangkan dalam penataan kelembagaan pengairan untuk kepentingan petani. Selain itu, dapat juga terjadi pembengkakan kelembagaan birokrasi dan perwakilan yang diatur berdasarkan kewilayahan di mana pada setiap tingkatan akan terbentuk lembaga yang melaksanakan pengelolaan dan penggunaan irigasi dan tidak menutup kemungkinan terjadi konflik antar lembaga pengelola dan pengguna pengairan akibat digunakannya sistem kavling aliran sungai yang dikelola.

Sementara pada sisi yang lain, jika P3A dibentuk oleh pemerintah sebagai pengelola irigasi pertanian, maka dikhawatirkan terjadinya formalisasi kearifan lokal. Hal ini diakui pula oleh pakar dengan sebutan negaraisasi kearifan lokal. Lebih rinci dapat dilihat sebagai berikut:

...itu malah membuat seperti desa. Istilahnya negaraisasi dalam rangka *indirect control*. Istilahnya Negara memformalisasi *local wisdom* sebetulnya. Mereka *kan* mempunyai cara sendiri mengelolanya, *kan* nanti timbul pertanyaan, kalau Negara yang bentuk maka yang *biayai* siapa? Negara *kan*? Nanti *kayak* desa lagi. *Nah*, nanti kalau *gitu kayak* desa yang sekarang. Sebenarnya disitu *local wisdom*nya. Kalau pemerintah yang bentuk, maka *local wisdom* tidak bergerak. Justru itu yang harus dihindari.

Pendapat tersebut di atas tampaknya justru menghasilkan akibat sebaliknya di mana cenderung melemahkan *local wisdom*

yang dimiliki oleh masyarakat. Hal ini terbukti melalui data BPS sebagaimana diungkapkan oleh Mongabay dalam situsnya bahwa:

Sawah di Denpasar, Bali terus menyusut dan berubah wujud menjadi industri pariwisata, pemukiman dan lain-lain. Data BPS, di Denpasar, hanya sekitar 2000-an hektar sawah. Paling banyak bertahan di Denpasar Utara. Seiring dengan itu, pasokan air terus berkurang karena terjeput bangunan.

Ada kelompok-kelompok subak yang terus bertahan, seperti subak di Peguyangan. Mereka pun berupaya mencari cara agar memberi nilai tambah, misal ingin mengembangkan pematang sawah sebagai *jogging track*¹⁵⁵.

...Namun yang pernah mencuat di permukaan dan menjadi wacana publik adalah kasus mata air Yeh Gembrong di Kabupaten Tabanan. Sebelumnya untuk kepentingan pertanian diambil PDAM dan pariwisata. Hal sama terjadi di Buleleng dan Gianyar. Kasus di Gianyar terjadi pada subak di Kluse, Tegallalang¹⁵⁶.

...Data BPS tahun 2010 memperlihatkan alih fungsi lahan sawah paling massif di Bali, periode 2005-2009, rata-rata lebih 1.000 hektar per tahun persawahan hilang. Hasil sensus pertanian terakhir menyebut di Bali sekitar 700 rumah tangga pertanian berkurang tiap bulan. Sensus pertanian BPS

155 <http://www.antaranews.com/berita/430142/fungsi-ganda-subak-di-bali> diakses pada Hari Jumat, 6 Januari 2017 Pukul 14.45 WIB

156 <http://www.jayapos.com/read/2013/09/22/407/Awig-Subak-Minimalkan-Alih-Fungsi-Lahan.html> diakses pada Hari Jumat, 6 Januari 2017 Pukul 14.45 WIB

secara nasional, dan tiap 10 tahun sekali. Pada 2003, rumah tangga petani Bali hampir 492 ribu, lalu berkurang menjadi 408 ribu tahun ini¹⁵⁷.

Fakta tersebut menggambarkan bahwa masih terdapat kepentingan sebagai cerminan desentralisasi teritorial yang justru dapat menggerus peran dari masyarakat madani.

A.3 Integrasi Sungai dan Jaringan Irigasi

Sebagai bagian dari urusan pemerintahan yang dikembangkan secara desentralisasi, sebagian urusan irigasi dikelola oleh pemerintah daerah¹⁵⁸. Meskipun merupakan urusan pemerintah dan pemerintah daerah, urusan irigasi primer dan sekunder sejatinya ditujukan bagi pengguna irigasi yang salah satunya adalah masyarakat (petani). Oleh sebab itu, terdapat organisasi akar rumput yang dilibatkan dalam urusan irigasi ini. Organisasi ini diatur secara nasional dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2001 tentang Pedoman Pemberdayaan Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) dan menjadi pedoman pembentukan P3A di jaringan irigasi tersier, sekunder, dan primer. Berdasarkan keputusan ini, setiap P3A merupakan wadah petani pemakai air dalam suatu daerah pelayanan irigasi pada tingkat tersier atau desa yang dibentuk oleh petani sendiri secara demokratis, termasuk kelembagaan lokal pengelola air

157 <http://www.mongabay.co.id/2015/04/06/beginilah-nasib-subak-di-bali/> diakses pada Hari Jumat, 6 Januari 2017 Pukul 14.45 WIB

158 Urusan jaringan irigasi primer dan sekunder akan dikelola oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Sementara untuk jaringan irigasi tersier menjadi urusan petani.

irigasi. Sehingga dapat dikatakan pembentukan P3A berdasarkan cakupan irigasi dan jaringan irigasinya. Adapun tugas, wewenang, dan tanggungjawab P3A sebagaimana diatur dalam keputusan tersebut adalah:

1. Mengatur dan melaksanakan pengelolaan irigasi agar berdayaguna dan berhasilguna;
2. Menerapkan peraturan dan memberikan sanksi secara tegas kepada anggota sesuai Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD-ART);
3. Menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada rapat anggota;
4. Membimbing dan mengawasi para anggotanya agar melaksanakan AD-ART serta semua peraturan yang ada hubungannya dengan pemakaian air irigasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah dan Pemerintah;
5. Menyelesaikan sengketa antar anggota;
6. Memberikan sanksi kepada anggota yang melanggar AD-ART, termasuk mengenakan denda setara dengan nilai kerugian yang terjadi dan menghentikan pemberian air irigasi bagi pelanggar;
7. Melaksanakan pemungutan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban penggunaan iuran pengelolaan irigasi; dan
8. Melaksanakan ketentuan-ketentuan AD-ART, keputusan-keputusan yang ditetapkan rapat anggota, serta kebijaksanaan lainnya.

Berdasarkan tugas, wewenang, dan tanggungjawab P3A tersebut, terdapat kewenangan untuk mengatur dan melaksanakan urusan irigasi. Hal ini merupakan bentuk keotonomian P3A dalam mengurus urusan irigasi. Tetapi otonomi P3A yang telah diatur dalam keputusan ini memiliki potensi untuk tergerus. Pengaturan mengenai wewenang pemerintah dan pemerintah daerah untuk mengatur lebih lanjut kegiatan pemberdayaan P3A yang disebutkan sebagai potensi tersebut.

Jika dibandingkan dengan pengaturan terdahulu, P3A yang diatur oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2001 terdapat perbedaan dengan pengaturan P3A menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 1992 tentang Pembentukan dan Pembinaan Perkumpulan Petani Pemakai Air. Perbedaan tersebut terletak pada proses pembentukan dan kewenangannya. Kepmendagri No. 50 Tahun 2001 mengatur pembentukan P3A dari dan oleh petani sendiri, dan kewenangannya menyusun perencanaan dan kesepakatan pengelolaan irigasi di wilayah kerjanya dan merupakan badan hukum sementara pemerintah kota/kabupaten sebagai fasilitator. Sementara Permendagri No. 12 Tahun 1992 seperti diakui oleh Irfan Ridwan Maksum dalam penelitiannya bahwa pembentukan P3A berdasarkan atas Keputusan Gubernur, kemudian diturunkan lagi dalam Peraturan Daerah. Hal ini berlaku juga dalam pengaturan kewenangan P3A di mana kewenangan P3A ditentukan berdasarkan peraturan daerah. Lebih jelasnya Maksum mengatakan bahwa:

Organisasi P3A menerima wewenang dari Pemerintah Kabupaten/Kota. Wewenang yang diatur tidak dirinci

melainkan diteruskan dalam Perda Kab/kota tempat organisasi tersebut. Namun ayat 1 pasal 2 menginginkan bahwa P3A adalah organisasi bagi petani untuk dapat mengatur diri sendiri (*self-governance*). Oleh karena itu semangat pasal tersebut adalah adanya pelimpahan wewenang pengaturan dan pengurusan persoalan air kepada masyarakat petani. Namun, tampak pasal 4 ayat (1) SK Gubernur tersebut membuka peluang birokratisasi yang cukup panjang bagi P3A berjalan¹⁵⁹.

Perbedaan ini sedikit banyak akan berpengaruh pada pola pengaturan P3A dalam melaksanakan urusan irigasi baik pada jaringan tersier, sekunder, atau primer. Adanya pengakuan pemerintah terhadap otonomisasi P3A sebagai badan hukum dan hubungannya dengan pemerintah dan pemerintah daerah adalah konsultatif dan koordinatif membuat P3A yang diatur dalam Kepmendagri No. 50 Tahun 2001 lebih *luwes* dalam mengelola irigasi pertanian dibandingkan dengan aturan sebelumnya yang cenderung birokratis karena diatur lagi dengan keputusan gubernur, peraturan daerah kab/kota. Namun, mengingat Undang-Undang tentang Sumber Daya Air tidak berlaku lagi dan diberlakukannya kembali Undang-Undang Pengairan 1974 akan mengakibatkan adanya paternalisme dalam penggunaan air.

Garis hidrologi sungai Ciliwung Cisadane (Cilicis) yang melintasi 3 provinsi dan 10 kab/kota mengakibatkan urusan sungai ini menjadi kewenangan pemerintah. Sementara dalam hubungannya dengan pengelolaan irigasi, waduk yang berada pada hulu sungai dan irigasi primer dan sekunder dengan ukuran

159 Maksun, Irfan Ridwan. Disertasi. Op.Cit. Hlm. 168.

tertentu menjadi urusan pemerintah. Sementara irigasi sekunder dan primer dengan luasan tertentu menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota. Hal ini diakui oleh konseptor Undang-Undang Pemerintahan Daerah bahwa pengaturan sungai dan irigasi sangat berbeda. Lebih jelasnya dikatakan bahwa “Hampir semua irigasi jarang lintas daerah otonom, rata-rata jaringan irigasinya dibagi-bagi. *Makanya* pembagiannya tidak bisa lintas daerah otonom. Daerah irigasi itu berdasarkan sawah sebenarnya. Irigasi itu setelah turun dari dam bukan dari sungai, meskipun dari hulu sungai. Kalau sungainya itu dibagi berdasarkan akuntabilitas”.

Jika dihubungkan dengan kawasan khusus, urusan irigasi yang wilayahnya berdasarkan garis hidrologis dan dapat lintas kab/kota dan provinsi dapat dikatakan sebagai kawasan khusus. Hal ini sesuai dengan pakar sebagai informan kunci yang mengatakan bahwa:

...daerah irigasi Ciliwung-Cisadane dapat menjadi kawasan khusus, jika tidak, kasus seperti bocornya situ gantung di Banten. Itu karena pusat yang memiliki wewenang tapi tidak mengatur pembangunan di sekitar wilayah situ gantung sehingga pemda memberikan IMB disekitar itu. Ketika terjadi bencana yang roboh itu, tidak ada yang mau bertanggungjawab.

Sementara informan lain dari Kementerian Dalam Negeri mengatakan sebaliknya. Secara implisit dikatakan bahwa:

...sebenarnya kawasan khusus itu sudah diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu di pasal 360 dan 361. Di sana telah disebutkan kawasan khusus,

sehingga kawasan khusus itu adalah kawasan yang ditentukan oleh Undang-Undang Pemda di pasal itu.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa kawasan khusus seperti a) Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas; b) Kawasan Hutan Lindung; c) Kawasan Hutan Konservasi; d) Kawasan Taman Laut; e) Kawasan Buru; f) Kawasan Ekonomi Khusus; g) Kawasan Berikat; h) Kawasan Angkatan Perang; i) Kawasan Industri; j) Kawasan Purbakala; k) Kawasan Cagar Alam; l) Kawasan Cagar Budaya; m) Kawasan Otorita; n) Kawasan untuk kepentingan nasional lainnya yang diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Terkait dengan pernyataan informan Kemendagri di atas, tampak bahwa daerah irigasi tidak termasuk dalam kawasan khusus yang diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu informan dari Kemendagri menambahkan bahwa:

Urusan pengairan sebenarnya sudah dibagi habis kewenangannya oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kab/kota. Ya, kalau irigasi antar provinsi jadi kewenangan pusat, kalau antar kab/kota jadi kewenangan provinsi, kalau irigasi dalam kab/kota jadi kewenangan pemerintah daerah kab/kota. Jadi jelas pembagiannya, *kan* ada di lampiran Undang-Undang Pemda *toh*.

...ditambah lagi ada mekanisme kerjasama antar daerah dan rancangan peraturan pemerintah tentang kewenangan daerah dalam kawasan khusus

Berdasarkan kutipan wawancara tersebut, tampak bahwa kalangan Kementerian Dalam Negeri berpandangan bahwa pengelolaan urusan irigasi dapat diselesaikan dengan mekanisme kerjasama daerah. Tanpa meragukan mekanisme kerjasama daerah, tetapi kasus sampah yang ada di sungai DKI Jakarta, konflik pengairan, konflik akuntabilitas antara Kementerian PU dengan Pemda Provinsi Banten terkait Bendungan Situ Gintung adalah contoh kecil sulitnya kerjasama antar daerah karena terdapatnya persaingan antar daerah. Kutipan di atas juga secara tidak langsung memberikan gambaran bahwa pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri memberikan penguatan kepada pemerintah daerah dalam mengelola kawasan khusus tanpa menguatkan otonomi masyarakat lokal.

Selain itu, diakui pula oleh praktisi di Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian PUPR bahwa kerjasama daerah dan pembagian kewenangan atas prinsip akuntabilitas merupakan pola ideal ketika urusan irigasi mengikuti garis sungai. Pemahaman tentang kewenangan daerah otonom tersebut menjadi dasar bahwa pengembangan desentralisasi fungsional di Indonesia tidak didasari oleh landasan konsep yang jelas atau tidak mempertimbangkan bahwa daerah otonom memiliki keterbatasan mengelola fungsi tertentu yang lintas daerah otonom. Bingham dan Hedge¹⁶⁰ serta Humes¹⁶¹ mengakui bahwa distrik khusus yang dikembangkan di Amerika akibat keterbatasan daerah otonom dalam mengemban fungsi-fungsinya.

160 Bingham dan Hedge. Op.Cit. Hlm. 40.

161 Humes. Op.Cit. Hlm. 186.

Beberapa faktor dalam urusan irigasi tersebut diakui oleh semua pakar yang menjadi informan kunci diakibatkan karena tidak diurnya kelembagaan seperti ini dalam konstitusi Negara Indonesia sebagai diungkapkan oleh pakar pada bagian paling awal pembahasan ini.

B. Urusan Pendidikan

Pilar penting dalam peningkatan kualitas pendidikan di daerah tidak hanya menjadi tanggungjawab pemerintah dan pemerintah daerah, melainkan juga masyarakat. Menurut Paqueo dan Lammaert, desentralisasi pendidikan memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah maupun sekolah untuk mengambil keputusan terbaik tentang penyelenggaraan pendidikan di daerah atau sekolah yang bersangkutan berdasarkan potensi daerah dan *stakeholder* sekolah¹⁶². Oleh karena itu desentralisasi pendidikan disamping sebagai kebijakan politis, juga terkait dengan banyak hal. Peran masyarakat dalam pengambilan kebijakan pendidikan tidak hanya terkait pada dukungan atas kebijakan pendidikan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, melainkan ikut dalam pembuatan kebijakan sesuai dengan kebutuhan sekolah. Adapun penyebab tidak diakomodasinya desentralisasi fungsional dalam urusan pendidikan di Indonesia dapat disimak berikut.

B.1 Eksistensi Dewan Pendidikan

Praktiknya di Indonesia, peran masyarakat diakomodir dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang

162 V. Paqueo and J. Lammert. Decentralization in Education. New York. Education Reform and Management Thematic Group. 2000. Hlm. 23.

Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Peran tersebut diejawentahkan dalam sebuah lembaga perwakilan yang khusus untuk memberikan pertimbangan terkait urusan pendidikan di daerah yang disebut dengan Dewan Pendidikan. Dewan pendidikan berfungsi dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota¹⁶³. Fungsi yang diemban dewan pendidikan tersebut kemudian dikuatkan dengan tugas menghimpun, menganalisis, dan memberikan rekomendasi kepada menteri, gubernur, bupati/walikota terhadap keluhan, saran, kritik, dan aspirasi masyarakat terhadap pendidikan.

Adapun struktur keanggotaan dewan pendidikan sebagaimana diatur dalam PP No. 17 Tahun 2010 dibentuk oleh kepala daerah dan menteri sesuai dengan lingkungannya terdiri atas 1) Pakar Pendidikan; 2) Penyelenggara Pendidikan; 3) Pengusaha; 4) Organisasi Profesi; 5) Pendidikan berbasis Kekhasan Agama atau Sosial-budaya; 6) Pendidikan bertaraf Internasional; 7) Pendidikan berbasis Keunggulan Lokal; dan 8) Organisasi Sosial Kemasyarakatan. Tampak struktur keanggotaan dewan pendidikan saat ini sudah representative mewakili berbagai pihak-pihak yang berkepentingan. Unsur penyelenggara pendidikan pada poin 2

163 Dewan Pendidikan merupakan lembaga mandiri yang beranggotakan berbagai unsur masyarakat yang peduli pendidikan. Vide Pasal 192 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

keanggotaan dewan pendidikan tidak disebutkan secara eksplisit dalam penjelasan peraturan ini. Namun penyelenggara pendidikan yang saat ini diketahui adalah pihak sekolah dan pemerintah daerah. Pembagian struktur dewan pendidikan tersebut dapat dilihat pada tabel 4.7 di bawah ini:

Tabel 4.7

Hubungan Pengaturan Dewan Pendidikan berbasis Wilayah

Tingkat	Istilah	Organ Pembentuk
Nasional	Dewan Pendidikan Nasional	Menteri Pendidikan dan Kebudayaan
Provinsi	Dewan Pendidikan Provinsi	Gubernur
Kabupaten/Kota	Dewan Pendidikan Kab/Kota	Bupati/Walikota
Sekolah	Komite Sekolah	Kepala Sekolah

Sumber: diolah oleh penulis, 2016

Dalam praktiknya, saat ini dewan pendidikan cenderung berjalan ditempat dan hampir tidak memiliki peran apapun sebagaimana peran idealnya. Hal ini diakui oleh informan kunci dari Pusat Kebijakan Strategis Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Kutipan wawancaranya dapat disimak sebagai berikut:

...dewan pendidikan itu tidak spesifik pada satu sekolah, melainkan berdasarkan teritori seperti dewan pendidikan nasional, dewan pendidikan provinsi dan dewan pendidikan kabupaten/kota, tapi itu belum efektif. Saya tahu, karena saya waktu sekretaris, saya yang milih tapi belum ada keputusan dari menteri. Dewan pendidikan di kabupaten, setahu saya

juga belum ada yang bekerja secara efektif. Cuma kalau komite sekolah sudah berjalan.

...menteri belum memutuskan dewan pendidikan secara nasional, makanya provinsi dan kabupaten/kota sepertinya juga *enggan* membuat¹⁶⁴.

Berdasarkan kutipan wawancara di atas, tampak bahwa pengaturan mengenai dewan pendidikan tampak masih berbasis teritori. Hal ini diperkuat dengan adanya pengaturan dewan pendidikan yang dibentuk berdasarkan keputusan kepala daerah dan keputusan menteri. Dewan pendidikan kab/kota dibentuk oleh bupati/walikota, dewan pendidikan provinsi dibentuk oleh gubernur, dan dewan pendidikan nasional dibentuk oleh menteri pendidikan dan kebudayaan¹⁶⁵. Sementara untuk satuan tingkat satuan pendidikan, terdapat dewan pendidikan yang disebut dengan komite sekolah. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh kalangan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan bahwa:

“...Komite sekolah itu adalah orang-orang tua dari sekolah itu, tidak boleh ada unsur non-orang tua. Namanya komite sekolah itu susunan anggotanya hanya orang tua. Sehingga, *board of education* pada level sekolah itu namanya komite sekolah”.

164 Wawancara dilakukan kepada Kepala Pusat Kajian Strategik Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pada tanggal 31 Oktober 2016 di Gedung B Kemdikbud Lt.13 setelah melakukan komunikasi informal.

165 Pasal 193 sampai pasal 195 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

B.2 Independensi Sekolah

Dalam praktiknya, peran komite sekolah saat ini tidak sama dengan peran komite sekolah sebelumnya. Hal ini diakui oleh salah satu pihak sekolah ternama di wilayah Jakarta Selatan bahwa:

“...Komite sekolah itu dulu membantu pendanaan, tapi sekarang ngga boleh. Dulu istilahnya bantuan masyarakat. Sekarang itu, biaya pendidikan itu murni dari BOP dan BOS, tidak diperbolehkan ada pungutan dari masyarakat. Sehingga komite sekarang hanya berfungsi sebagai memantau pendidikan anak-anaknya tidak lagi masalah dana. Dulu itu, peran komite bisa memberikan masukan dan aspirasinya dalam kebijakan sekolah karena dulu itu mereka punya uang”¹⁶⁶.

Tampak dari kutipan wawancara di atas bahwa peran komite sekolah saat ini hampir dikatakan *functionless*. Selain aspek pendanaan, aspek penganggaran dari pemerintah yang membuat terdegradasinya peran komite sekolah. Penganggaran pendidikan yang berdasarkan pagu membuat komite sekolah dan sekolah tidak dapat melakukan kegiatan diluar dari anggaran yang telah ditetapkan. Kondisi tersebut membuat sekolah berada pada persimpangan jalan antara mengakomodir kepentingan siswa dan kebutuhan sekolah dengan sistem pendanaan yang sesuai dengan pagu. Penganggaran sebagaimana dicantumkan dalam pagu anggaran mayoritas merupakan kegiatan akademik,

166 Wawancara dilakukan kepada salah satu pengurus komite sekolah sekaligus menjadi tenaga pendidik di salah satu sekolah menengah daerah Jakarta Selatan pada tanggal 1 November 2016 di ruang laboratorium sekolah tersebut.

sementara kegiatan non-akademik hampir tidak sesuai dengan kebutuhan sekolah apalagi kebutuhan non akademik disetiap sekolah berbeda-beda kemudian dihadapkan dengan pagu yang sifatnya umum. Kondisi tersebut diperkuat oleh keadaan dan tugas pemerintah untuk memberikan pendidikan gratis sebagai wujud wajib belajar 9 tahun yang diungkapkan oleh informan kunci dari kalangan suku dinas pendidikan Jakarta Selatan sebagai berikut:

...sekarang orang tua tidak dibolehkan lagi membayar bantuan masyarakat karena semuanya sudah *discover* oleh pemerintah DKI Jakarta. Jadi orang tua tinggal menyekolahkan anaknya saja mas, apalagi ini kebijakan pemerintah pusat, ada juga dananya 20 persen dari APBN¹⁶⁷.

Salah satu sekolah ternama sebagaimana diungkapkan oleh informan bahkan tegas akan mengembalikan sebagian dari anggaran pendidikan sekoahnya karena tidak sesuai dengan kebutuhan di sekolah. Kegagalan pihak sekolah juga diungkapkan kalangan salah satu sekolah bahwa:

“...kita ini sebenarnya bingung *ya mas*, soalnya siswa maunya *ini, itu* sementara tidak ada dalam pagu anggaran. Ditambah lagi dengan tidak dibolehkan lagi adanya pungutan dari masyarakat. Contoh kemarin, siswa *pengennya* itu ada wisuda, perpisahan, buku tahunan, tapi anggarannya tidak ada di pagu.

167 Wawancara kepada informan dari Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta dilakukan secara informal disebuah kafe di Jakarta Selatan pada Hari Selasa, 15 November 2016 Pukul 19.00 WIB dengan perjanjian informal tanpa surat ijin.

Jadi dari sekolah itu keputusannya silahkan buat acara itu, tapi sekolah tidak ikut acaranya”.

Berdasarkan kutipan wawancara di atas, dapat dikatakan bahwa salah satu kelemahan dari diberikannya kewenangan urusan pendidikan kepada pemerintah daerah adalah terdapatnya keseragaman program antar sekolah yang memiliki kebutuhan yang berbeda-beda. Hal ini dapat berakibat pada menurunnya kinerja sekolah dan rendahnya penyerapan anggaran pendidikan pada level sekolah karena kebutuhan sekolah yang tidak terakomodir pada pagu anggaran.

B.3 Pengelolaan Urusan Pendidikan sangat Desentralisasi Teritorial

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian awal karya ini, desentralisasi pendidikan terdapat dua jenis yaitu desentralisasi pendidikan kepada pemerintah daerah dan desentralisasi pendidikan kepada sekolah. Indonesia menganut mekanisme desentralisasi pendidikan model pertama dengan menempatkan pemerintah daerah sebagai regulator sekaligus pelaksana urusan pendidikan pada tingkat daerah. Hal ini tentu saja memberikan ruang yang besar bagi pemerintah daerah untuk menentukan model pengelolaan pendidikannya. Model pengelolaan pendidikan secara umum dikenal dengan model *cluster* dan model rayon. Meskipun saat ini pemerintah telah mengatur penggunaan sistem *cluster* dalam pengelolaan pendidikan di daerah, ternyata masih terdapat daerah yang menggunakan sistem rayon¹⁶⁸. Sebagai contoh

168 Model klaster merupakan model penyelenggaraan pendidikan dengan membuat alokasi penerimaan siswa berdasarkan tipologi sekolah. Sekolah dengan klaster I dikategorikan sebagai sekolah unggulan hingga pada

Provinsi DKI Jakarta, daerah otonom DKI Jakarta menggunakan model rayonisasi dengan menghapuskan status unggulan pada beberapa sekolah yang selama ini statusnya unggulan tersebut. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh kalangan tenaga pendidik salah satu sekolah di Jakarta bahwa:

“...sekarang itu tidak ada lagi sekolah favorit atau unggulan, semuanya sama sekarang. Tapi masyarakat kan difikirannya sudah tahu kalau sekolah ini dulunya unggulan meskipun tidak dikatakan unggulan lagi”.

“...saat ini, pemerintah daerah telah menerapkan sistem kuota dalam penerimaan siswa baru. Ada banyak siswa dari luar Jakarta, dari Depok, Tangerang ada. Komposisinya 5% jalur prestasi, 55% itu lokal (Kecamatan Mampang, Kecamatan Pancoran, Kecamatan Pasar Minggu, Kecamatan Jagakarsa), 5% diluar DKI, dan 35% umum (dari DKI Jakarta)”.

Terkait dengan kebijakan rayon di atas, Pemerintah DKI Jakarta mengeluarkan kebijakan tersebut melalui Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta Nomor 184 Tahun 2016 tentang Penetapan Zona Sekolah dalam Rangka Pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru tahun Pelajaran 2016/2017¹⁶⁹.

klaster IV. Sementara model rayon merupakan model penyelenggaraan pendidikan berdasarkan wilayah (rayon) tempat siswa menetap dan tinggal. Sumber: Hasil olahan dari berbagai sumber dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

169 Dalam Keputusan tersebut, pada bagian lampiran dijabarkan cakupan zona sekolah untuk sekolah dasar dan sekolah menengah. Secara umum

Hal ini berbeda pada tahun sebelumnya di mana 45% lokal dan 15% diluar DKI Jakarta. Sementara itu, kalangan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mengatakan bahwa sistem klaster merupakan bagian dari diskriminasi siswa yang ingin mengenyam pendidikan di sekolah yang kualitasnya bagus. Perspektif lain juga diungkapkan oleh kalangan Dinas Pendidikan salah satu kabupaten di Sulawesi Selatan terkait model klaster dalam pengelolaan pendidikan. Dikatakan bahwa:

Sistem induk cluster sebagai daya Tarik perekrutan calon siswa dan menjadi peluang penambahan dana bantuan operasional sekolah (BOS) tahun anggaran selanjutnya dengan memaksimalkan penerimaan calon siswa dengan asumsi semakin banyak siswa yang diterima, maka semakin besar dana BOS yang didapatkan. Dana tersebut digunakan sebagai biaya operasional sekolah. Apalagi dengan catatan kekurangan kelas, nanti ada dana untuk pembangunan kelas baru”

Tampak bahwa model klaster dalam pengelolaan pendidikan akan berujung pada semakin jauhnya kesenjangan sekolah baik dari segi kualitas maupun bangunan fisik. Disatu sisi, sekolah dengan klaster I memiliki siswa yang banyak dengan fasilitas sekolah yang baik sementara di sisi lain, sekolah dengan klaster III-IV kekurangan siswa dengan fasilitas yang sederhana. Hal itu kemudian diakui oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sehingga menetapkan sebuah kebijakan Kurikulum 2013 sebagai *quality assurance* disetiap sekolah. Lebih dikatakan bahwa:

setiap sekolah mencakup 3-5 Kecamatan.

Kementerian Pendidikan itu lebih kepada *quality insurance*. Titik tolak dari itu adalah *quality control*. Sejak jamannya pak Muhammad Nuh itu memperkenalkan kurikulum 2013 (K-13) sebagai titik tolak kementerian sebagai *quality insurance*, kita tidak dimulai dari penyediaan sarana dan prasarana, melainkan *benchmark* yang harus dicapai setiap sekolah dalam menjamin pelayanan pendidikan yang bermutu. Di K-13 itu, terdapat standar kompetensi dan standar isi yang harus dipenuhi oleh setiap lulusan sehingga standar tersebut berimplikasi pada penyesuaian kualitas guru dan sarana dan prasarana sekolah. Pelaksanaan K-13 itu dilakukan secara bertahap dimulai dengan sekolah-sekolah yang nilai UAN nya itu sudah mencapai standar nasional yaitu 6,35. Selain itu, 70% gurunya sudah tersertifikasi.

Kutipan wawancara di atas memberikan gambaran bahwa pemerintah dalam hal ini Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menerapkan K-13 secara bertahap untuk mencegah dan mengecilkan kesenjangan kualitas sekolah sebagai akibat dari kebijakan desentralisasi pendidikan pada pemerintah daerah. Sehubungan dengan hal tersebut, ketika desentralisasi pendidikan pada level sekolah dilakukan, menurut kalangan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, secara politik dan manajemen sangat sulit dilakukan:

...tidak mungkin. Secara politik, *ngga* memungkinkan karena *School Based Management*. Siapa yang menjamin *quality insurance* pada tingkat sekolah? Tetapi ketika desentralisasi, diharapkan ada peran pemda yang secara objektif dapat memahami permasalahan pendidikan, meskipun itu didasarkan pada SBM itu merupakan tanggungjawab dari

pemda. Praktis, kabupaten itu merujuk pada kebijakan nasional. Secara manajemen, sekarang juga sudah nasional. Kalau kita ambil kasus kurikulum, hanya muatan lokal saja dari usulan daerah sementara akademik semuanya dari pusat.

Kelemahan SBM selama ini yang sudah diterapkan adalah kepala sekolah mengangkat guru yang tidak dibutuhkan sekolah karena gajinya bisa dari BOS. Akhirnya ketika diadakan regulasi untuk sertifikasi guru, maka membebani APBN.

Jika disimak dari pernyataan kalangan pemerintah di atas, tampak bahwa pemerintah cenderung lepas tangan terhadap pengaturan ketika diberlakukan SBM. Padahal bagaimanapun juga pemerintah memiliki kewenangan untuk menetapkan standar nasional pendidikan yang berlaku umum dan menjadi pedoman bagi penyelenggara pendidikan di sekolah. Sementara sekolah memiliki kewenangan yang lebih operasional untuk mengatur dan mengurus manajemen sekolah dengan dewan pendidikan sebagai regulator dan pengawas penyelenggaraan pendidikan di sekolah.

Pengelolaan urusan pendidikan oleh sekolah tampaknya belum mengarah pada mekanisme desentralisasi fungsional meskipun potensinya masih ada. Segi hubungan dengan pemerintah dan pemerintah daerah, sekolah sebagai satu penyelenggara pendidikan sangat tergantung dari kebijakan nasional yang diterjemahkan oleh pemerintah daerah. Terkait dengan hal tersebut, maka akibatnya adalah terbatasnya kegiatan sekolah dan kinerja sekolah akan bergantung pada pemerintah daerah. Sementara pada aspek keuangan, kondisi ketergantungan sekolah terhadap pemerintah dan pemerintah daerah juga sangat tinggi. Tidak diperbolehkannya sekolah untuk memungut dana dari

masyarakat (bantuan masyarakat) dan bergantung pada anggaran yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah akan membuat sekolah berada pada “*confusing zone*” antara mengakomodir kepentingan siswa dan orang tua atau melanggar ketentuan perundang-undangan.

Desentralisasi fungsional juga mengamanatkan adanya lembaga perwakilan dari *stakeholder* layanan pendidikan di sekolah. Lembaga perwakilan tersebut diejawentahkan dalam bentuk dewan pendidikan. Dewan pendidikan pada level sekolah adalah komite sekolah, sementara dewan pendidikan pada level daerah adalah dewan pendidikan daerah (kabupaten/kota dan provinsi). Lembaga ini dapat dikatakan memenuhi ciri-ciri desentralisasi fungsional, namun ketika dilihat dari organ pembentuknya, lembaga deliberatif tersebut tidak memenuhi ciri-ciri desentralisasi fungsional. Lembaga perwakilan yang dibentuk oleh setiap kepala daerah sesuai dengan tingkatannya, sementara dalam desentralisasi fungsional, lembaga tersebut dibentuk oleh pemerintah.

C. Urusan Perdagangan Bebas

Kewenangan BP. Batam yang melaksanakan banyak fungsi serta wilayah kerjanya (yurisdiksi) tampak pada gambar 4.2 di atas kemudian menghasilkan permasalahan baru ketika dibentuknya Kota Batam pada tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999.

C.1 Kelembagaan Pemerintahan Batam

Semangat demokrasi dan otonomi daerah yang dibawa oleh Undang-Undang Pemerintahan Daerah hingga saat ini akan

berhadapan *vis a vis* dengan Undang-Undang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas. Dampak yang dirasakan adalah ketika Pemko Batam sebagai daerah otonom yang melaksanakan banyak fungsi (*multipurpose*) tidak dapat melaksanakan fungsinya secara maksimal disebabkan keberadaan BP. Batam yang praktis melaksanakan banyak fungsi yang seharusnya diemban oleh Pemko Batam. Hal ini diakui oleh pemerintah Kota Batam diwakili oleh Wakil Walikota Batam dalam wawancara mengatakan bahwa¹⁷⁰:

...kita ini tidak bisa bergerak lebih cepat untuk melakukan pelayanan masyarakat karena saudara tua kami ini, karena praktis Pemko Batam hanya melaksanakan penerbitan KTP dan KK. Semua menjadi kewenangan BP. Batam, contohnya kemarin saya masukkan pasir untuk pembangunan, tapi sekarang posisinya tertahan sudah 8 hari tongkang saya tidak masuk.

...*dek*, coba bayangkan dari sekian banyak kewenangan yang diberikan kepada saudara tua kami itu, pemasukan kepada Negara cuma 800 miliar yang dari BP. Batam dan 600 miliar itu berasal dari hasil jual tanah. Kalau masalah jual menjual tanah, lurah saya juga bisa menjual tanah. Artinya, *si "itu"* itu tidak maksimal mengelola kewenangannya yang demikian besar itu.

Sementara di sisi lain, informan dari BP. Batam menegaskan bahwa dengan adanya BP. Batam dan Pemko Batam maka akan

170 Wawancara kepada informan dari kalangan Pemerintah Kota Batam didapatkan disela-sela kegiatan Pengabdian Masyarakat oleh Program Pascasarjana IPDN di Kota Batam.

mempercepat pembangunan dan pelayanan di Batam ini. Secara spesifik dapat disimak sebagai berikut:

...*gini*, dulu amanat Undang-Undang adalah pemerintah harus menyiapkan PP Hubungan kerja antara Pemko dengan BP. Batam. Tapi, hingga saat ini PP itu belum ada. Kata orang-orang, Batam itu satu pulau dua nahkoda. Sebenarnya bukan itu, Batam itu sebenarnya satu pulau dua mesin, mesin dari BP. Batam dan mesin dari Pemko Batam. Diharapkan dengan dua mesin itu, Batam dapat melaju dengan cepat dibandingkan dengan daerah lain. Yang diharapkan itu¹⁷¹.

Berdasarkan kutipan wawancara di atas, menarik untuk dibahas mengenai penggunaan term “dua mesin” sebagaimana diakui oleh kalangan BP. Batam. Dua mesin dapat mempercepat kendaraan jika mesin tersebut spesifikasinya sama. Spesifikasi yang dimaksud adalah karakteristik kelembagaan seperti wewenang, struktur organisasi, ruang otonomi dan keuangan. Secara tidak langsung, BP. Batam menganggap struktur kelembagaannya sama dengan Pemko Batam, sementara BP. Batam merupakan lembaga yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan fungsi tertentu dan Pemko Batam merupakan daerah otonom yang melaksanakan banyak fungsi. Artinya, BP. Batam menganggap kelembagaannya sama dengan daerah otonom.

171 Wawancara kepada informan dari BP. Batam didapatkan setelah melalui proses birokrasi yang panjang. Sejak bersurat ke Kantor Perwakilan BP. Batam Jakarta kemudian pernyataan ketidaksanggupan Kantor Perwakilan untuk dilakukan wawancara sehingga harus dilakukan di Kantor Pusat BP. Batam di Batam Center.

Pada sisi pembagian kewenangan antara BP. Batam dan Pemko Batam, terlihat jelas bahwa BP. Batam lebih *superior* dibanding Pemko Batam. Sehingga kalangan Pemko Batam mengusulkan adanya pembagian wilayah kerja yang jelas antara keduanya. Secara lebih detailnya dapat disimak kutipan wawancara berikut:

...kalaulah wilayah kerja terdefinisi secara jelas, bahwa kawasan industri yang 26 titik menjadi ranah kewenangan beliau dan kawasan pemukiman menjadi ranah kewenangan Pemko maka selesai urusan itu. Uruslah semua di 26 titik, barangkali bisa bertahap di 8 titik industri dulu. Kemarin rapat di Menko Ekwin, saya mengatakan bahwa kalau kita bicara soal hubungan dua institusi ini tidak masuk ke wilayah kerja, maka akan berkelahi terus. Harus jelas wilayah kerja saudara tua kami ini. Itulah sebabnya kami waktu kampanye menyuarakan untuk menghapuskan WTO untuk perumahan. Jangankan turun, WTO justru mengalami kenaikan. Kasihan kami ini¹⁷².

...bayangkan saja, masyarakat membayar WTO perumahan sambil membayar cicilan rumahnya sementara pengembang membayar WTO kepada lahan yang masih terdapat permasalahan. Contohnya permasalahan lahan yang masih termasuk hutan lindung, tetapi kami pengembang sudah

172 WTO untuk perumahan merupakan iuran untuk menggunakan lahan dalam jangka waktu 20-30 tahun yang berada di kawasan Pulau Batam. Iuran tersebut dikenakan kepada seluruh pengguna lahan terkecuali bangunan pemerintah dan pemerintah daerah termasuk di dalamnya adalah masyarakat umum yang bermukim di Batam. Sehingga dapat dikatakan bahwa WTO perumahan merupakan iuran sebagai hak guna pakai bukan sebagai hak guna milik.

membayar lahan itu. Apalagi dengan tarif iuran yang naik berkali-kali lipat dengan PMK 148 ini¹⁷³.

Pernyataan pemerintah Kota Batam terkait dengan pembagian wilayah kerja yang jelas mengarah pada usulan dan keinginan Pemko Batam untuk membentuk Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) sebagai wilayah kerja BP. Batam untuk melakukan kegiatannya. Adapun potongan wawancara terkait usulan KEK oleh Pemko dapat disimak bahwa "...kita berupaya untuk menuju KEK berkisar 2-3 tahun. Tapi kenyataannya sudah 6 kali rapat tidak pernah dibahas masalah wilayah kerja padahal ada 3 agenda yaitu pelayanan, aset dan wilayah kerja. KEK sebenarnya adalah wilayah kerja". Di sisi lain, informan kunci dalam wawancara di acara *Economic Challenge* mengatakan bahwa KEK sepertinya akan menuai hambatan untuk diwujudkan. Selengkapnya dapat disimak sebagai berikut:

Batam sudah menjadi kawasan khusus sejak didirikan. Kalau dibandingkan dengan kawasan khusus yang lain, memang Batam sekarang baru menjadi FTZ. Jadi fasilitasnya masih kurang, sekarang yang baru bea itu hanya bea masuk, PPn. Tetapi jika dilihat kawasan FTZ lain juga sudah memberikan lebih dari itu termasuk PPh Badan dan lain-lain. Nampaknya pemerintah pusat melihat KEK itu sebagai jalan keluar bagi Batam. Namun bagi Batam, KEK itu sendiri tidak merupakan jalan yang terlalu *smooth* karena di sini kawasan sudah

173 Hal ini dingkapkan oleh Ketua REI Kota Batam dalam acara Economic Challenge yang berjudul Menakar Masa Depan Batam.

bercampur antara masyarakat dengan bisnis. Sehingga tidak bisa serta merta dibuat status kawasan seperti KEK¹⁷⁴.

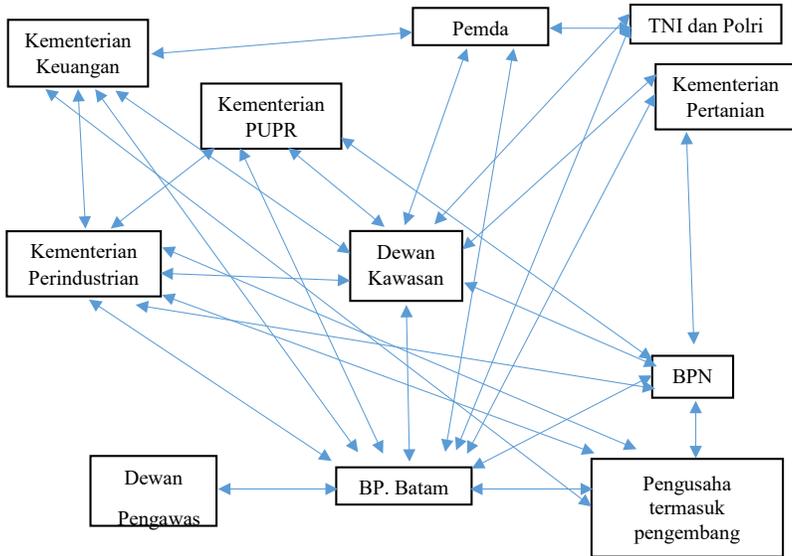
Adanya lembaga pengawas internal dan pengawas eksternal yang dimiliki oleh BP. Batam menambah kompleksitas hubungan antara BP. Batam dengan organisasi luar. Selain DK Batam, terdapat juga hubungan kerja dengan kementerian sektor dan lembaga pemerintah non kementerian seperti Kementerian Keuangan, Kementerian Perdagangan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Perhubungan, Kementerian Pertanian, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Perindustrian, Badan Pertanahan Nasional dan lain-lain¹⁷⁵. Hubungan tersebut tercipta akibat wewenang yang diberikan kepada BP. Batam. Secara sederhana, hubungan BP. Batam dengan *stakeholder* dapat dilihat sebagai berikut.

174 Wawancara eksklusif Suryopratomo dengan Wakil Ketua BP. Batam dalam acara Economic Challenge tanggal 18 Oktober 2016. Pukul 20.00 WIB.

175 Hubungan kerja tersebut dapat dilihat dari terbitnya Peraturan Menteri terkait urusan sektor yang diberikan kepada BP. Batam. Contohnya Keputusan Menteri Perhubungan No. 30 Tahun 2009 tentang Penetapan Pelabuhan Bebas pada Kawasan BBK; Permentan No. 63 Tahun 2013 tentang Izin Masuk Daging, Permentan No. 86 Tahun 2013 tentang RIPH; Permen Industri No. 18 Tahun 2010 tentang Pelimpahan Kewenangan bidang Industri dan Rekomendasi Teknis; Permenkeu No. 153 Tahun 2012 tentang Tarif Berlaku di BP. Batam; dan lain-lain.

Bagan 4.2

Hubungan antar berbagai stakeholder BP. Batam



Sumber: diolah oleh penulis, 2016

BP. Batam memiliki keterkaitan yang cukup luas dengan unsur-unsur birokrasi (Negara) yang satu sama lain juga saling berhubungan. Kondisi tersebut dapat menghambat kinerja BP. Batam karena dalam melaksanakan sebuah kebijakan, tentu mempertimbangkan beberapa peraturan terkait yang dibuat oleh kementerian/lembaga. Namun pihak BP. Batam tidak mempertimbangkan hal tersebut karena menganggap dirinya setara bahkan lebih tinggi dari pada kementerian. Kalangan BP. Batam mengatakan bahwa "...kita itu berdiri sendiri sebenarnya dan berbeda dengan BLU yang lain. Kita sebenarnya *direct* ke Presiden bukan kaki kementerian, kalau ditafsirkan itu, kita itu

satu setengah kementerian sehingga bisa lah untuk koordinasi dengan kementerian terkait”.

C.2 Struktur Keanggotaan Dewan Kawasan

Guna meminimalisir konflik sebagaimana diungkapkan dimuka, dibentuk Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam yang bertugas untuk menetapkan kebijaksanaan umum, membina, mengawasi dan mengkoordinasikan kegiatan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam¹⁷⁶. Oleh karena BP. Batam merupakan lembaga yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan fungsi tertentu di kawasan Batam, maka Dewan Kawasan dibentuk oleh sebuah Keputusan Presiden¹⁷⁷. Adapun susunan keanggotaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam terdiri atas Ketua (merangkap anggota), Wakil Ketua (merangkap anggota) dan anggota. Ketua (Gubernur Kepri), Wakil Ketua (Walikota Batam), Anggota (Ka. Kantor Bea dan Cukai Tipe B Batam; Ka. Kanwil Ditjen Pajak Riau dan Kepri; Ka. Kanwil Kemenkumham; Ka. Kanwil BPN; Kapolda Kepri; Kajati Provinsi Kepri; Komandan Pangkalan Utama TNI AL IV; Komandan Gugus Keamanan Laut Wil. Barat; Danramil 033/WIRAPRATAMA). Tampak bahwa Gubernur dengan kewenangan

176 Pasal 1 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2013 tentang Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

177 Dewan Kawasan merupakan Perpanjangan dari Presiden untuk membina dan mengawasi pekerjaan BP. Batam karena BP. Batam merupakan lembaga yang dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan fungsi khusus dan harus diawasi oleh Presiden.

yang terbatas *ex officio* sebagai Ketua Dewan Kawasan yang membawahi BP. Batam sedikit banyak akan menjadi masalah tersendiri. Permasalahan yang dimaksud telah diungkapkan oleh praktisi hukum Batam bahwa:

Kawasan tujuan investasi membutuhkan banyak kekhususan seperti insentif fiskal, pajak dan lain-lain dihadapkan dengan kewenangan gubernur yang terbatas untuk akses kepada pemerintah pusat akan menjadi hambatan terutama kewenangan-kewenangan diluar kewenangan daerah otonom. Banyak keputusan-keputusan yang tidak bisa diambil oleh seorang gubernur melainkan dari kementerian/lembaga seperti pajak, bea cukai, izin dan lain-lain¹⁷⁸.

Berdasarkan masukan tersebut maka terbentuk Dewan Kawasan Batam baru berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2016 tentang Dewan Kawasan Batam (DK Batam). Keputusan tersebut menempatkan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian sebagai ketua DK Batam. Adapun anggota DK Batam berdasarkan Keputusan Presiden No. 8 Tahun 2016 adalah Ketua (merangkap anggota) adalah Menko Perekonomian, dan anggota adalah Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Menteri Keuangan, Menteri Perdagangan, Menteri Agraria dan Tata Ruang, Panglima TNI, Kapolri, Sekretaris Kabinet, Gubernur Kepri, Walikota Batam, dan Ketua DPRD Kepri. Adanya proses *shifting* ketua Dewan Kawasan Batam dari gubernur ke Menteri Koordinator bidang Perekonomian sedikit

178 Wawancara eksklusif Suryopratomo dengan Praktisi Hukum Batam dalam acara Economic Challenge tanggal 18 Oktober 2016. Pukul 20.00 WIB.

banyak dapat memperpendek jenjang pengambilan keputusan penting terkait ranah kementerian sektoral dan lembaga pemerintah non kementerian.

Terkait dengan komposisi dewan kawasan Batam sebagaimana diungkapkan di atas, kalangan BP. Batam tidak mengakomodir disisipkannya perwakilan dari pihak pengusaha untuk berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan terkait kepentingan pihak pengusaha. Kalangan BP. Batam mengatakan bahwa:

...*ngga* ada arah kebijakan ke sana *mas*, karena kita memang sifatnya kita bentukan pusat. Jadi hubungannya tidak langsung kepada masyarakat karena kita bukan dipilih oleh masyarakat sehingga tidak bisa diawasi langsung oleh masyarakat. Untuk pengusaha, karena *kan* Dewan Kawasan itu sebagai regulator dan tidak bisa *diturutcampurkan* dengan *si* pemakai regulator itu. Kayaknya *nggak* akan ada, tapi kita tidak tahu ya Indonesia apa yang tidak mungkin.

...belum ada arah ke sana, sehingga penyaluran aspirasi pengusaha itu langsung ke BP. Batam lewat Kepala atau wakil. Setiap 2 bulan sekali memanggil investor, FGD Persatuan Investor Jepang, Singapura. Jadi sifatnya ini semi-profesional artinya kita yang jemput bola. Kita juga punya sub-dit evaluasi, *nah* mereka yang datang ke perusahaan-perusahaan bertanya bagaimana pelaksanaan bisnisnya. Saya rasa perusahaannya juga tidak mau ada perwakilannya. Prinsipnya ada keluhan, kita bahas bersama.

Berdasarkan kutipan wawancara tersebut, terlihat bahwa sudah terdapat lembaga perwakilan sebagai perpanjangan tangan presiden yaitu dewan kawasan, tetapi belum mengakomodir

keberadaan masyarakat pengguna layanan dalam hal ini adalah investor dan pengusaha. Lembaga perwakilan tersebut oleh informan sebagai salah satu pakar dikatakan tidak dimungkinkan berfungsi sebagai lembaga pembuat kebijakan (fungsi legislasi) terhadap urusan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas sebagai akibat dari representasi masyarakat. Lebih lengkapnya dapat disimak berikut:

...*apasih* hubungan BP. Batam dengan masyarakat? Yang satu pemberi layanan, yang satu penerima layanan, *paling-paling* konsumen atau forum konsumen atau asosiasi konsumen. Dalam kontek menerima produk dari BP, bukan aspirasi masyarakat tetapi aspirasi konsumen sedangkan wakil masyarakat *kan* semua aspirasi masyarakat dalam semua produk yang dihasilkan oleh pemda *kan*. Kalau mau jujur, kenapa sih BP itu bicara tentang keadilan? BP itu sebenarnya bicara tentang profit sebenarnya. Sehingga jika terdapat lembaga konstituen, maka lembaga konstituen dalam arti pelanggan, bukan warga Negara. BP. Batam *kan* bukan pemerintahan¹⁷⁹.

Jika terdapat keluhan, konflik dan masukan maka yang dilakukan adalah mekanisme rapat rutin, berkesinambungan serta metode *jemput bola* yang digunakan oleh kalangan BP. Batam dan hal itu sudah dianggap sudah efektif untuk memelihara dan menindaklanjuti keinginan dari pengguna layanan. Hal

179 Pendapat ini tampak terinspirasi akibat perubahan paradigma administrasi dari New Public Management (Osborne and Gaebler, 1991; Hood, 1992; Martin, 2002; Osborne and Laughin, 2002) ke New Public Service (Denhard and Denhard, 2003; Osborne, 2006)

ini berbeda dengan model *Administrative Committee* dari FTZ Shanghai di Cina. *Administrative Committee* di FTZ Shanghai merupakan bentukan dari pemegang kepentingan yang berada di wilayah kerja FTZ Shanghai, bukan merupakan bentukan dari pemerintah pusat dalam hal ini presiden. Oleh sebab itu, lembaga perwakilan di FTZ Shanghai terdapat perwakilan dari pengguna layanan selain perwakilan dari kementerian terkait dan pemerintah kota Shanghai.

Selain dewan kawasan, terdapat juga lembaga pengawas internal yang dibentuk oleh dewan kawasan yang disebut Dewan Pengawas BP. Batam. Perbedaan tugas dari kedua lembaga tersebut dapat disimak dari wawancara berikut:

...Pengawasan dilakukan oleh Dewan Pengawas tadi, yang *ngasih* masukan ke kita. Kita punya visi misi apa, terus ada program. *Nah*, program itu berjalan atau tidak itu diperiksa oleh Dewan Pengawas yang *ngasih* peluit. Ya, semacam DPRD nya lah. Ada dua hal, Dewan Pengawas lebih kepada kinerja, sementara Dewan Kawasan lebih kepada kebijakan.

C.3 Ketidakjelasan Kelembagaan BP. Batam dalam Ketatanegaraan

Pengelola kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas sebagaimana diatur oleh regulasi adalah lembaga non struktural yang berbentuk badan layanan umum. Hal ini menjadi keunikan sendiri ketika sebuah lembaga non struktural melaksanakan fungsi eksekusi yang menjadi kewenangan presiden. Jika dimasukkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, BP. Batam menjadi cabang kekuasaan keempat (setara dengan komisi-komisi), tetapi BP.

Batam melakukan pengerjaan jalan, rumah sakit, dan pekerjaan eksekutif lainnya.

...BP. Batam itu di bawah siapa? Kalau *dia* di bawah pusat, berarti jadi kanwil, *ngga* ada otonomi. *Kan ngga* ada kementerian apapun yang membawahnya. Secara struktural, BP. Batam itu bukan di bawah siapapun. Padahal UUD 1945 Pasal 17 mengatakan bahwa presiden dibantu oleh menteri, kalau *dia* tidak di bawah menteri berarti bukan di bawah presiden, *kan gitu* logikanya.

Sebagaimana diungkapkan dimuka bahwa BP. Batam sebagai lembaga bentukan pemerintah yang khusus dibentuk untuk menyelenggarakan fungsi tertentu. Hal ini tentu saja bertentangan dengan fungsi yang diemban BP. Batam sekarang, oleh karena itu potensi untuk BP. Batam fokus melaksanakan fungsi FTZ saja sehingga fungsi lain dapat dilaksanakan oleh Pemko Batam tampaknya tidak direspon positif oleh kalangan BP. Batam. Kalangan BP. Batam menganggap BP. Batam seharusnya fungsinya kembali seperti dahulu bentuk otorita. Lebih rinci dapat disimak berikut¹⁸⁰:

...sebenarnya kita itu kan diberikan kewenangan khusus. Kita mau dikembalikan seperti era yang lama supaya Batam itu melejitnya cepat *gitu*. Sebenarnya *gitu*, bukan justru dibatasi.

180 Wawancara dilakukan kepada dua informan dari kalangan BP. Batam. Informan pertama merupakan kepala bagian perundang-undangan. Sementara informan kedua merupakan staf informan pertama yang membantu memberikan jawaban atas pertanyaan yang diajukan kepada informan pertama.

...bahwa memperluas dalam arti untuk BP. Batam semakin memperjelas kewenangannya. Sekarang investor masuk ke Batam pengennya keamanan stabil, kebijakannya pro investor, jangan ada proses yang berbelit-belit. Sejak ada Pemko Batam kan ada dua instansi yang mengeluarkan ijin, jadi maksudnya itu perijinan investor masuk biarkanlah BP. Batam yang mengurus. Kedepannya akan dijadikan satu siapa yang memiliki kewenangan untuk perijinan ini.

Tampak bahwa kalangan BP. Batam tidak terbuka dalam mempersempit kewenangannya untuk mengurus FTZ saja. Hal ini tidak sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh beberapa pakar terkait pengaturan kawasan khusus (*special purpose area*) yang hanya melaksanakan fungsi tertentu (*specific purpose/single purpose*). Urgensi dari lembaga khusus tersebut senada dengan apa yang diungkapkan oleh Samuel Humes bahwa “*Special purpose local authorities may be differentiated from a general-purpose unit of local government by the fact that to them is devolved only one or a few activities, such as education, health, or certain public utilities*”¹⁸¹. Humes kemudian menambahkan bahwa “*The Special-purpose authority is distinguished from the special purpose deconcentrated agencies of the central government bureaucratic hierarchy by the fact that it is outside this administrative hierarchy and has a representative governing organ, whose members may be selected in one or more following ways*”¹⁸².

181 Humes, Samuel. Op.Cit. Hlm. 23.

182 Ibid.

Terkait pendanaan dan keuangan pelaksanaan urusan yang dikelola oleh BP. Batam, kalangan BP. Batam mengatakan bahwa “terdapat 2 jenis sumber dana yaitu PNB (Penerimaan Negara Bukan Pajak) dan rupiah murni”. Hal ini sesuai dengan peraturan yang membentuk BP. Batam di mana sumber pendanaan dapat berasal dari a) jasa layanan yang diberikan kepada masyarakat; b) hasil kerjasama dengan pihak lain; c) hibah yang diperoleh sesuai dengan perundangan; d) Hak Pengelolaan atas tanah; dan/atau e) hasil usaha lainnya. Selain itu, BP. Batam dapat memperoleh pendapatan lain dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)¹⁸³. Terkait sumber pendanaan yang diberikan kepada BP. Batam, terdapat hal yang menarik untuk disimak. Sumber pendanaan yang berasal dari APBD dalam hal ini adalah APBD Kota Batam dalam struktur anggaran BP. Batam tampak *tabu* ketika sebuah lembaga yang memiliki kewenangan besar mendapatkan bantuan anggaran dari daerah yang wewenangnya sangat kecil yaitu Pemko Batam. Alasan pemberian bantuan tersebut dikemukakan oleh kalangan BP. Batam sebagai berikut:

...jadi *gini mas*, meskipun kita tidak bersentuhan langsung dengan masyarakat karena kita langsung dibentuk oleh presiden. Tapi kita *kan* kerja di wilayah yang ada masyarakat umumnya. Kita *kan* mengelola jalan, rumah sakit, *city hall*, *sport center*. Itu semua untuk warga Batam, jadi bantuan

183 Pasal 9 ayat (2) dan (5) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Keuangan pada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

anggaran untuk pembangunan itu semua ada juga dari Pemko. Ya, saling menguntungkanlah prinsipnya ini mas.

Tampak bahwa sumber pendanaan dari APBD dapat dikatakan sebagai “dana titipan” dari pemko untuk kegiatan pembangunan yang berkaitan dengan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini berbeda dengan pengelolaan pendanaan dari FTZ Shanghai di mana sumber dana dari daerah (APBD) sangat tidak dimungkinkan untuk digunakan oleh penyelenggara FTZ. Adapun pendanaan pengelolaan FTZ Shanghai diungkapkan oleh Meng sebagai berikut:

...means that the financial incentives and special economic and administrative privileges are applied to a “zone”, which are not enjoyed by domestic economics, and the national tax system, other foreign trade restrictions, and some economic and administrative policy would not be active within this zone; This freedom includes the free flow of commodities, capital, service and personnel between the zones and world economy as well as some administrative privileges. In other words, the zone enjoys economic incentives and privileges (preferential policy)¹⁸⁴

Pengelolaan kawasan perdagangan bebas oleh Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (BP. Batam) tampaknya masih belum memiliki ciri kearah desentralisasi fungsional meskipun terdapat beberapa ciri-ciri potensi dapat dilakukan dengan mekanisme desentralisasi fungsional. Aspek hubungan dengan pemerintah,

184 Meng, Guangwen. Op.Cit. Hlm. 18.

BP. Batam masih sangat bergantung dengan pemerintah. Hal ini dikarenakan lembaga ini merupakan lembaga khusus yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas dengan banyak kewenangan yang diberikan. Terkait dengan hal tersebut, maka akan berakibat pada terkerdilkannya peran pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah Kota Batam yang melaksanakan fungsi yang beragam (*general purpose*). Desentralisasi fungsional mengamanatkan terbentuknya lembaga khusus sebagai pengejawentahan dari kepentingan masyarakat dalam aspek tertentu untuk mengatur dan mengurus urusan tersebut. Jika dibandingkan dengan praktik penyelenggaraan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas di Batam, selain kewenangan terhadap urusan tertentu dalam hal ini perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, BP. Batam juga mengelola beberapa kewenangan diluar dari kedua kewenangan tersebut seperti penyediaan kesehatan (Rumah sakit), pertanahan, dan lain-lain yang termasuk dalam urusan konkuren yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan pemerintah.

Sisi keuangan, terdapat pengaturan keuangan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Keuangan pada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam yang dapat menjadi ciri awal desentralisasi fungsional. Pasal 9 ayat (1) mengatakan bahwa “Badan Pengusahaan mengusahakan sendiri sumber pendapatan untuk membiayai belanjanya”. Pasal tersebut memberikan ruang otonomi bagi BP. Batam untuk membiayai kegiatannya termasuk di dalamnya adalah gaji pegawai. Term “dapat” dalam klausul BP. Batam dapat

memperoleh pendapatan lain dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) saat ini seolah-olah tidak memiliki arti. Hal ini dikarenakan sejak dilaksanakannya peraturan tersebut, Pemko Batam tidak pernah tidak memberikan bantuan anggaran kepada BP. Batam dengan alasan percepatan pelayanan masyarakat sebagaimana diungkapkan oleh kalangan BP. Batam sebelumnya.

Lembaga pemerintahan yang terdapat pada kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Batam terdiri atas lembaga birokrasi yaitu Badan Pengusahaan Kawasan Batam (BP. Batam) dan lembaga pengawas yaitu dewan kawasan. Desentralisasi fungsional memiliki lembaga birokrasi dan lembaga deliberatif (perwakilan). Lembaga birokrasi merupakan organisasi yang melaksanakan kegiatan sesuai dengan arahan yang telah ditetapkan. Sementara lembaga perwakilan merupakan lembaga yang terdiri dari pemangku kepentingan terkait dengan urusan yang diselenggarakan oleh lembaga birokrasi. Konteks BP. Batam, terdapat lembaga yang fungsinya sama dengan lembaga perwakilan yaitu melakukan pengawasan, tetapi lembaga tersebut bukan lembaga politik melainkan perpanjangan tangan dari presiden untuk mengawasi pekerjaan BP. Batam. Selain itu, struktur keanggotaan dewan kawasan yang tidak memasukkan salah satu pemangku kepentingan utama yaitu pengusaha dan/atau investor adalah sebuah ciri yang sangat jauh dari mekanisme pengaturan desentralisasi fungsional. Akibatnya adalah pengusaha dan/atau investor merupakan objek kebijakan yang *powerless* dan hanya bersiap untuk menerima kebijakan dari pemerintah.

4.2.2 Analisis Messo

Berdasarkan uraian pelaksanaan urusan irigasi, perdagangan bebas dan pendidikan di atas, dapat dibuat paparan persamaan dan perbedaan pengelolaan ketiga urusan tersebut sehingga dapat diidentifikasi keunggulan dan kekurangan dari masing-masing pola yang dianalisis pada level mikro, meso, dan makro. Uraian pertama akan menganalisis berbagai aspek yang menjadi dasar persamaan dan perbedaan pengelolaan urusan pengairan, pendidikan, dan perdagangan bebas yang dimaksud. Uraian kedua adalah mengenai kelebihan dan kelemahan dari setiap pola pelaksanaan urusan yang diidentifikasi dari perbedaan sebagaimana pada uraian pertama.

Pola perbandingan utama pengelolaan urusan pengairan, pendidikan, dan perdagangan bebas didasari oleh dimensi-dimensi yang telah dipaparkan pada bagian kedua karya ini yaitu meliputi (1) Asas Penyelenggaraan; (2) Ruang Otonomi; (3) Dasar Pembentukan; (4) Lembaga Birokrasi; (5) Lembaga Perwakilan; (6) Keuangan; (7) Kewenangan; (8) Wilayah Kerja (Yurisdiksi). Perbandingan tersebut dapat dilihat pada tabel 4.8. Sementara perbandingan utama atas faktor-faktor yang menyebabkan tidak diakomodirnya desentralisasi fungsional dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia dapat dilihat pada tabel 4.9.

Tabel 4.8
Perbandingan Pengelolaan Urusan Irigasi, Perdagangan Bebas, dan Pendidikan

No	Aspek	Pendidikan (Sekolah Dasar & Menengah)	Irigasi (Sungai Ciliwung-Cisadane)	Perdagangan Bebas (Perdagangan Bebas Batam)
1	2	3	4	5
1	Asas Penyelenggaraan	Desentralisasi (<i>Devolution</i>)	Desentralisasi (<i>Devolution</i>)	Delegasi (<i>Delegation</i>)
2	Ruang Otonomi	Pemda sangat otonom dalam mengatur dan mengelola urusan pendidikan sementara sekolah hanya sebagai pelaksana.	Wewenang P3A dalam mengatur dan mengurus irigasi tersier sangat rendah sementara sekunder dan primer merupakan wewenang pemerintah dan pemda	Hanya bersifat operator dan melaksanakan aturan yang ditetapkan oleh Presiden melalui Dewan Kawasan
3	Dasar Pembentukan	Dinas Pendidikan dibentuk melalui Perda Kab/Kota dan Provinsi, sementara Sekolah dibentuk oleh Peraturan Kepala Daerah	P3A dibentuk oleh SK Kepala Daerah sementara Dinas dibentuk dengan Perda	Badan Pengelolaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dibentuk dengan Peraturan Pemerintah

No	Aspek	Pendidikan (Sekolah Dasar & Menengah)	Irigasi (Sungai Ciliwung-Cisadane)	Perdagangan Bebas (Perdagangan Bebas Batam)
1	2	3	4	5
4	Lembaga Birokrasi	<ul style="list-style-type: none"> - Pada pemerintah daerah terdapat dinas pendidikan Kab/Kota dan Provinsi - Sekolah 	<ul style="list-style-type: none"> - Formal: Dinas yang melaksanakan fungsi pengairan pada masing-masing kab/kota yang dibentuk dengan Perda. Sementara terdapat juga P3A, IP3A, dan GP3A yang disahkan oleh kepala daerah - Informal: Kelompok Tani yang tidak masuk dalam P3A 	Badan Pengusahaan Batam (BP. Batam) yang dibentuk oleh Pemerintah
5	Lembaga Perwakilan	Dewan Pendidikan tk. Sekolah (Komite Sekolah) dan Dewan Pendidikan Daerah meskipun tidak berjalan sebagaimana mestinya	Komisi Irigasi	Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam
6	Keuangan	Sangat tergantung pada Pemerintah dan Pemerintah Daerah	Tergantung pada pemerintah dan pemerintah daerah	Terdapat 2 (dua) pola pendanaan yaitu melalui PNBP dan rupiah murni berupa bantuan dari pemerintah daerah

No	Aspek	Pendidikan (Sekolah Dasar & Menengah)	Irigasi (Sungai Ciliwung-Cisadane)	Perdagangan Bebas (Perdagangan Bebas Batam)
1	2	3	4	5
7	Kewenangan	Hanya melaksanakan urusan pendidikan (<i>Single Purpose</i>)	Hanya melaksanakan urusan pengairan (<i>Single Purpose</i>)	Hampir melaksanakan semua urusan pemerintahan yang diberikan kepada penda (<i>Multipurpose</i>)
8	Wilayah Kerja	Dalam Daerah Otonom	Pada umumnya melewati batas-batas kabupaten/kota dan provinsi	Tercakup beberapa daerah otonom

Sumber: diolah oleh penulis, 2016

Berdasarkan tabel di atas, tampak bahwa kewenangan yang terdapat pada BP. Batam yang melaksanakan banyak urusan (*multipurpose*) berdasarkan Undang-Undang PBPB Tahun 2000 dan Undang-Undang 22 Tahun 1999 pada saat itu efektif berjalan pada tahun 2001 sehingga Undang-Undang 36 Tahun 2000 praktis masih menggunakan paradigma lama dalam pembentukannya. Akibatnya, ketika konstitusi berubah, maka seharusnya Batam menyesuaikan sebagai organi milik pemerintah pusat. Untuk mewujudkan visi dan misi BP. Batam sebagai kawasan persaingan Internasional, maka kewenangan apa saja yang dibutuhkan oleh BP. Batam untuk melakukan persaingan Internasional. Sehingga diperlukan perubahan aturan main dari BP. Batam yang menggunakan kepentingan strategis nasional dalam hal persaingan internasional dan tidak menggunakan gaya lama yang diterapkan dalam paradigma baru.

Saat ini, praktis BP. Batam untuk bersaing melaksanakan perdagangan bebas skala internasional, BP. Batam memerlukan beberapa kewenangan seperti Bea Cukai, Imigrasi, Perizinan Ekspor dan Impor, Industri, Pelabuhan. Sehingga hal pertama yang dilakukan adalah identifikasi kewenangan tersebut milik pemerintah atau pemerintah daerah. Jika kewenangan tersebut menjadi milik pemerintah, maka pemerintah dapat langsung memberikan kewenangan yang dimaksud kepada BP. Batam. Sementara jika kewenangan menjadi milik pemerintah daerah, maka pemerintah pusat dalam kontek negara kesatuan, dapat menarik kewenangan daerah dengan alasan kepentingan strategis nasional. Jika tidak dilakukan hal seperti itu, maka yang terjadi adalah seperti saat ini, BP. Batam praktis sebagai operator dan

diatur oleh berbagai kementerian. Akibat lain adalah BP. Batam akan terperangkap dalam mengurus hal-hal yang sifatnya lokal seperti IMB, mall dan lain-lain.

Dari aspek kelembagaan, saat ini BP. Batam sebagaimana dijelaskan pada analisis mikro tidak jelas strukturnya dalam tata negara. Selain itu, wilayah kerjanya masih menggunakan paradigma lama (sebelum reformasi) di mana seluruh wilayah pulau Batam sebagai wilayah administrasi belaka tidak mengikuti perubahan paradigma yang baru. Dari aspek pembiayaan, saat ini BP. Batam dibiayai oleh pemerintah dan pemerintah daerah Kota Batam dan Provinsi Kepulauan Riau. Hal ini sedikit melanggar prinsip *money follows function* di mana BP. Batam sebagai organ bentukan pemerintah pusat sebagai operator harus dibiayai hanya oleh pemerintah. Sehingga dapat dikatakan bahwa ketika paradigma pemerintahan berubah dengan Amandemen UUD 1945, instrumen untuk mengatur batam tidak berubah.

Sektor pendidikan, saat ini urusan pendidikan dasar dan menengah merupakan urusan daerah otonom. Yang menjadi persoalan saat ini adalah ketika kewenangan pendidikan tersebut telah diberikan kepada daerah otonom, masalah kemudian muncul adalah apakah pemerintah telah membuat aturan main terkait urusan pendidikan dasar bagi kab/kota dan pendidikan menengah bagi pemerintah daerah provinsi dalam rangka sinkronisasi dan hubungan antara pusat dan daerah. Akibatnya adalah siswa dalam satu daerah otonom yang ingin mengemban pendidikan di daerah otonom lain akan memiliki hambatan sendiri.

Sektor irigasi dan air, kewenangan mengenai sumber daya air dan irigasi yang tidak terintegrasi sebagaimana dijelaskan

pada analisis mikro mengakibatkan wewenang pengelolaannya dilakukan oleh masing-masing pemerintah daerah. dalam kasus Sungai Cilicis, pertimbangan eksternalitas dan akuntabilitas sangat terpotret dalam pengelolaan sungai yang dibuktikan dengan terdapatnya komisi irigasi, dan forum koordinasi antar pemerintah daerah. Sementara pertimbangan efisiensi di sisi lain dengan pembentukan lembaga pengelola bersama atas dasar *economic of scale* belum dilakukan. Akibatnya adalah terdapat pragmatism dalam pengelolaan sungai yang mengakibatkan daerah lain yang terkena dampaknya. Sebagai contoh, untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, Pemerintah Kabupaten Bogor mengizinkan pendirian villa, hotel, penginapan, dan restoran di kawasan puncak yang otomatis mengurangi resapan air ketika hujan. Akibatnya adalah, luapan sungai dirasakan oleh pemerintah daerah provinsi DKI Jakarta dan Banten.

Beberapa permasalahan tersebut diakibatkan oleh mekanisme pengelolaan urusan pengairan, pendidikan, dan perdagangan bebas masih bersifat kewilayahan dan belum pada mekanisme desentralisasi fungsional. Adapun pada analisis mikro yang menyebabkan tidak dapat diadopsinya desentralisasi fungsional dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia khususnya pada sektor pengairan, pendidikan, dan perdagangan bebas, secara ringkas dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 4.9

Perbandingan Faktor Penyebab tidak diadopsinya Desentralisasi Fungsional sektor Pengairan, Pendidikan, dan Perdagangan Bebas dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia

Urusan Pengairan	Urusan Pendidikan	Urusan Perdagangan Bebas
1	2	3
Tidak diakomodasinya Lembaga Politik	Tidak diakomodasi dalam UUD 1945	Tidak diakomodasi dalam UUD 1945
Independensi Petani	Eksistensi Dewan Pendidikan	Kelembagaan Pemerintahan Batam
Integrasi Sungai dan Jaringan Irigasi	Independensi Sekolah	Struktur Keanggotaan Dewan Kawasan
Tidak diakomodasi dalam UUD 1945	Pengelolaan Urusan Pendidikan sangat Devolusi	Ketidakjelasan Kelembagaan BP. Batam dalam Ketatanegaraan

Sumber: diolah oleh penulis, 2016

A. Persamaan

Persamaan faktor yang menyebabkan tidak diadopsinya desentralisasi fungsional dari ketiga urusan tersebut adalah terletak pada dukungan konstitusi (UUD). Konstitusi telah mengamanatkan pembagian wilayah Negara terdiri atas provinsi, sementara provinsi dibagi atas kabupaten/kota sehingga kelembagaan pemerintahan terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Akibatnya adalah pembagian urusan pemerintahan hanya dapat dibagi antara pemerintah dan pemerintah daerah saja, dan tidak mengakomodir pembagian

urusan kepada regime lokal khusus (lembaga desentralisasi fungsional).

Dalam aspek perbandingan tata kelola urusan irigasi, pendidikan, dan perdagangan bebas, Irfan Ridwan Maksud dalam bukunya mengaku sulit mengidentifikasi perbedaan dari beberapa lokus penelitiannya terkait satu fungsi saja yaitu pengelolaan irigasi tersier. Penjabaran persamaan ini sedikit sulit untuk diidentifikasi di beberapa tempat apalagi dengan urusan yang berbeda untuk satu dimensi tertentu. Artinya satu hal tertentu dapat terjadi di tiga lokasi dengan perbedaan urusan sekaligus. Misalnya, terdapat kecenderungan ketergantungan pengelola pendidikan pada tingkat satuan pendidikan, pengelola irigasi tersier, dan pengelola kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Batam kepada pemerintah maupun pemerintah daerah terkait sumber pendanaan dan penganggaran. Di urusan pendidikan, ketergantungan pengelola pendidikan pada satuan pendidikan (sekolah) kepada pemerintah dan pemerintah daerah sangat tinggi yang diakibatkan tidak diakomodirnya bantuan masyarakat kepada sekolah. Sementara urusan irigasi tersier, P3A telah diakomodasi untuk independen dalam pengelolaan irigasi tersier. Namun dalam praktiknya, hal tersebut sangat sulit untuk terwujud mengingat tingkat penggunaan teknologi dan kreativitas petani yang masih rendah dan lebih bersifat penerima kebijakan dari pemerintah daerah. Urusan perdagangan bebas Batam, pendanaan dan penggunaan anggaran cenderung bersifat semi-otonom di mana selain mengelola dana sendiri (PNBP), BP. Batam juga mendapatkan bantuan pendanaan dari pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah Kota Batam.

Persamaan lain yang hampir terjadi adalah pemberian pengaruh oleh “masyarakat” pengguna layanan terkait ketiga urusan tersebut baik itu petani pengguna air, orang tua siswa, maupun pengusaha kepada pengelola urusan. Hampir semua masyarakat pengguna layanan ketiga urusan tersebut hanya sebagai penerima layanan atau objek layanan yang tidak memiliki kekuatan untuk melakukan protes terkait kebijakan yang telah dikeluarkan. Beberapa urusan seperti pendidikan dan pengairan memiliki wadah aspirasi tersebut (Komite Sekolah-Dewan Pendidikan dan Komisi Irigasi), namun peran dari wadah tersebut hanya sebagai wadah koordinasi. Sementara pengusaha sebagai masyarakat BP. Batam sama sekali tidak masuk dalam struktur dari lembaga perwakilan dalam hal ini dewan kawasan.

Persamaan selanjutnya adalah organ pembentuk lembaga birokrasi dan lembaga perwakilan. BP. Batam dibentuk oleh peraturan pemerintah dengan keputusan presiden yang membentuk dewan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Batam. Selain itu, Dinas Pendidikan dibentuk oleh peraturan daerah sementara dewan pendidikan dibentuk oleh peraturan kepala daerah. Begitu pula dengan P3A (irigasi tersier) yang dibentuk oleh Keputusan Kepala Daerah, Dinas Pengairan oleh Peraturan Daerah sementara komisi irigasi dibentuk oleh peraturan kepala daerah. Sehingga, dapat dikatakan bahwa lembaga birokrasi dan lembaga perwakilan dari setiap penyeenggaraan urusan dibentuk oleh eksekutif (Presiden dan Kepala Daerah).

B. Perbedaan

Perbedaan utama dari pengelolaan urusan pengairan, pendidikan dan perdagangan bebas berangkat dari persamaan

di atas yang menyebutkan organ pembentuk lembaga tersebut. Perbedaan tersebut terletak pada mekanisme penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengola urusan pendidikan dan pengairan yang dilakukan secara desentralisasi teritorial di mana petani dan penyelenggara pendidikan dapat berhadapan dengan pemerintah daerah kab/kota dan provinsi. Sementara itu urusan perdagangan bebas dibentuk oleh pemerintah dengan pendelegasian kewenangan pemerintah kepada lembaga khusus yang langsung berhadapan dengan presiden.

Perbedaan mekanisme penyerahan kewenangan tersebut mengakibatkan adanya perbedaan ruang otonomi yang dimiliki oleh masing-masing pengelola urusan yang dimaksud. BP. Batam sebagai lembaga semi-otonom yang mendapatkan pendelegasian wewenang dari pemerintah untuk mengelola urusan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas melaksanakan program dan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden melalui Dewan Kawasan. Tidak adanya kewenangan BP. Batam untuk mengatur kebijakan di kawasan disebabkan Dewan Kawasan bukan sebagai lembaga politik (bukan representasi dari masyarakat) melainkan sebagai pengawas dan pembuat kebijakan umum bagi BP. Batam. Sementara urusan pendidikan diselenggarakan secara sangat desentralisasi teritorial oleh pemerintah daerah. Pengaturan terkait pendidikan dasar dan menengah saat ini sudah sangat terdesentralisasi teritorial sehingga pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pendidikan. Oleh sebab itu, terjadi perbedaan kebijakan terkait pendidikan setiap daerah termasuk di dalamnya penganggaran pendidikan yang berasal dari APBD.

Pada urusan irigasi, perkumpulan petani pemakai air (P3A) diberikan otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan irigasi tersier di level kab/kota sementara urusan irigasi sekunder dan primer dengan luasan yang telah ditentukan menjadi wewenang pemerintah dan pemerintah daerah. P3A dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pengairan di dalam wilayah kerjanya. Sementara urusan irigasi sekunder dan primer diatur dengan desentralisasi teritorial di mana pemerintah daerah dalam hal ini dinas pertanian dan dinas pekerjaan umum yang melaksanakan urusan ini serta kegiatan pemberdayaan petani atau kelompok petani dilakukan oleh pemerintah daerah.

C. Kelebihan dan Kekurangan Urusan Pengairan, Urusan Pendidikan, dan Urusan Perdagangan Bebas

Kelebihan dan kekurangan ini dapat diidentifikasi dari adanya perbedaan dari ketiga urusan yang dilaksanakan. Pada umumnya perbedaan tersebut terletak pada mekanisme penyerahan wewenang berdasarkan asas penyelenggaraan pemerintahan. Urusan pendidikan yang sangat desentralisasi teritorial, urusan pengairan yang desentralisasi teritorial, sementara urusan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas dapat dikatakan sebagai *delegation*.

Sebagian urusan pengairan telah menjadi kewenangan masyarakat pengguna air sementara urusan pengairan sekunder dan primer telah dibagi habis menjadi kewenangan pemerintah daerah kab/kota, provinsi dan pemerintah. Pembagian urusan irigasi berdasarkan teritori ini sangat berguna bagi pengembangan dan pengelolaan saluran irigasi tersier dan kwarter yang berada

dalam wilayah kabu/kota. Kegunaan tersebut berupa pengelolaan dan pemberdayaan masyarakat petani dapat lebih efektif dilakukan oleh pemerintah daerah kab/kota dengan atau tanpa mendapatkan intervensi dari organ pemerintahan lain. Efektif atau tidaknya pengelolaan irigasi dan pemberdayaan petani menjadi pertanyaan yang harus dijawab oleh pemda melalui komitmen pemerintah daerah dalam mengoptimalkan kewenangannya. Sementara untuk irigasi sekunder dan primer dalam pengelolaan berdasarkan teritori sedikit banyak akan menghadapi beberapa permasalahan salah satunya potensi konflik antar daerah otonom. Meskipun telah diatur kewenangan berdasarkan luasnya wilayah irigasi, garis hidrologi sungai yang tidak dapat disimetriskan dengan batas administrasi daerah otonom akan menjadi sumber permasalahan. Hal ini diakui oleh kalangan Kementerian Pekerjaan Umum dan PR khususnya Direktorat Sumber Daya Air bahwa daerah yang memiliki hulu sungai akan memaksimalkan penggunaan air bagi kepentingan daerahnya tanpa memikirkan daerah lain¹⁸⁵.

Urusan pendidikan merupakan urusan bersama yang diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat menetapkan kebijakan umum dan standar pelayanan minimal penyelenggaraan urusan pendidikan, selebihnya daerah otonom dapat melakukan kreativitas dan inovasi sesuai dengan kebutuhan daerah otonom tersebut. Kelebihan jika urusan ini diselenggarakan dengan desentralisasi teritorial adalah pemerintah daerah berhak menentukan kebijakan

185 Wawancara kepada Informan dari kalangan Direktorat Jenderal Sumber Daya Air KemenPUPR yang dilakukan melalui telepon disela-sela kesibukannya pada Hari Selasa, 13 Desember 2016 pukul 14.13 WIB

yang dianggap sesuai dan dibutuhkan oleh penyelenggara pendidikan pada tingkat satuan pendidikan. Selain itu, dengan menjadi kewenangan daerah untuk urusan pendidikan dasar dan menengah, diharapkan dapat mempercepat peningkatan kualitas sekolah dan siswa di suatu daerah.

Namun, kondisi ini mempersyaratkan pemerintah daerah harus mengetahui perbedaan kebutuhan setiap sekolah sehingga pemetaan kebutuhan sekolah perlu dilakukan oleh pemerintah daerah. Pemetaan tersebut berdampak pada *treatment* yang pas bagi setiap sekolah yang kebutuhannya berbeda satu sama lain. Hal ini sekaligus menjadi kekurangan mekanisme desentralisasi teritorial dalam penyelenggaraan pendidikan. Jika pemerintah daerah tidak cermat melihat perbedaan antar sekolah, maka akan berpengaruh pada *treatment* yang salah dan berujung pada degradasi kualitas proses belajar mengajar siswa di sekolah.

Untuk urusan perdagangan bebas yang dilaksanakan oleh BP. Batam saat ini, terdapat kelebihan dalam hal pemberian izin investasi bagi investor dari segala sektor untuk mendirikan usahanya di Pulau Batam tanpa harus mengurusnya di Jakarta. Di sisi lain, keistimewaan yang diberikan berujung pada ketergantungan BP. Batam kepada kebijakan pemerintah yang berhadapan dengan upaya memenuhi dan melayani investor. BP. Batam sebagai operator tidak bisa berbuat lebih ketika sebuah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus diimplementasikan sementara kebijakan tersebut sedikit bertentangan dengan pengguna layanan.

4.2.3 Analisis Makro

A. Dasar Hukum

Sebagai Negara Hukum, dasar hukum merupakan aspek utama yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan semua aspek kehidupan berbangsa di Indonesia, tidak terkecuali penyelenggaraan pemerintahannya. UUD 1945 sebagai konstitusi bernegara pada pasal 18 mengatur pembagian wilayah Indonesia kedalam provinsi dan provinsi dibagi atas kabupaten/kota dalam rangka desentralisasi. Sehingga akan berdampak pada kelembagaan pemerintahan dan pembagian urusan pemerintahan yang akan dibahas pada huruf B dan C dalam sub bagian bahasan ini.

Indonesia berdasarkan konstitusi telah membagi habis wilayahnya dan saat ini Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang digunakan untuk mengatur kelembagaan daerah dan pembagian urusan pemerintahan, sebagai turunan dari konstitusi Pasal 18 tersebut. Sehingga dapat dikatakan bahwa desentralisasi yang dianut adalah desentralisasi berdasarkan kewilayahan (desentralisasi teritorial). Dalam hubungannya dengan urusan pengairan, pendidikan, dan perdagangan bebas, terdapat pula undang-undang yang mengatur urusan tersebut secara teknis dan tidak jarang sedikit bertentangan dengan yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sehingga dapat menghambat pelaksanaan ketiga urusan tersebut.

Pendorong kegagalan dan kesalahpahaman pelaksana irigasi pada level operasional adalah pemberlakuan kembali Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan yang menggantikan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang

Sumber Daya Air¹⁸⁶. Pemberlakuan kembali Undang-Undang pengairan tersebut selain menimbulkan kebingungan¹⁸⁷ pelaksana irigasi, pada awalnya, tidak semua daerah otonom menggunakan aturan tersebut sebagai acuan. Semangat demokrasi dan otonomi daerah yang dibawa oleh Undang-Undang Sumber Daya Air Tahun 2004 membuat daerah otonom berhak mengatur dan mengelola sumber daya air untuk meningkatkan pendapatan asli daerah sebagaimana amanat otonomi daerah. Hal ini sesuai dengan amanat pasal 6 peraturan ini bahwa:

- a. menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya air di wilayahnya berdasarkan kebijakan nasional sumber daya air dan kebijakan pengelolaan sumber daya air provinsi dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
- b. menetapkan pola pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota;

186 Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No 85/PUU-XI/2013 dinyatakan bahwa UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air bertentangan dengan UUD NRI 1945, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, Oleh karena itu untuk mencegah terjadinya kekosongan pengaturan mengenai sumber daya air, maka UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan diberlakukan kembali. Hamidah. Op.Cit. Hlm. 4

187 Kebingungan yang dimaksud adalah pelaksana irigasi menganggap terdapat dua lembaga koordinasi atau perwakilan yang fungsinya berbeda yaitu dewan air dan komisi irigasi. Sementara tidak semua daerah menggunakan aturan 1974 sebagai acuan karena semangat demokrasi dan otonomi daerah pada saat itu sangat tinggi. Pemerintah Kota Bandar Lampung merupakan salah satu contoh daerah otonom yang masih menggunakan aturan 2004 sebagai acuan. Ibid.

- c. menetapkan rencana pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
- d. menetapkan dan mengelola kawasan lindung sumber air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota;
- e. melaksanakan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
- f. mengatur, menetapkan, dan memberi izin penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusaha air tanah di wilayahnya serta sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota;
- g. membentuk dewan sumber daya air atau dengan nama lain di tingkat kabupaten/kota dan/atau pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota;
- h. memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas air bagi masyarakat di wilayahnya; dan
- i. menjaga efektivitas, efisiensi, kualitas, dan ketertiban pelaksanaan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota.

Hal ini dimanfaatkan oleh daerah otonom untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dengan memaksimalkan pengelolaan sumber daya air. Maka tidak jarang terjadi adanya privatisasi sumber daya air yang dilakukan oleh pemerintah daerah demi mendapatkan pajak untuk PAD. Selain itu, terdapat beberapa

pasal¹⁸⁸ pada undang-undang ini yang bertentangan dengan UUD 1945 sehingga peraturan ini diganti dengan UU No. 11 Tahun 1974 dan berlaku hingga saat ini. Berlakunya kembali UU No. 11 Tahun 1974 menandakan bahwa pengelolaan sumber daya air bersifat sentralistik di mana pemerintah memiliki kewenangan penuh untuk mengatur sumber daya air sementara pemerintah daerah hanya membantu penyelenggaraan atas limbah dari pemerintah pusat. Vide Pasal 4 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 yang berbunyi bahwa “Wewenang Pemerintah sebagaimana tersebut dalam Pasal 3 Undang-Undang ini, dapat dilimpahkan kepada instansi-instansi Pemerintah, baik pusat maupun daerah dan atau badan-badan hukum tertentu yang syarat-syarat dan cara-caranya diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Berdasarkan pasal tersebut, dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan urusan

188 UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air mengandung muatan penguasaan dan monopoli atas sumber daya air yang bertentangan dengan prinsip dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (vide Pasal 6 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 9, Pasal 26 Ayat (7), Pasal 80, Pasal 45, serta Pasal 46 UU SDA), mengandung muatan yang memposisikan penggunaan air, condong untuk kepentingan komersial (vide Pasal 6 – 10 UU SDA), mengandung muatan yang memicu konflik horizontal (Vida Pasal 29 Ayat (2), Pasal 28 Ayat (1), serta Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (7) UU SDA), menghilangkan tanggung jawab Negara dalam pemenuhan kebutuhan air (vide Pasal 9 Ayat (1), Pasal 40 Ayat (4) dan Ayat (7), Pasal 45 Ayat (3) dan Ayat (4), Pasal 46 Ayat (2), serta Pasal 29 Ayat (4) dan Ayat (5) UU SDA), merupakan UU yang diskriminatif (vide Pasal 91 dan Pasal 92). Putusan Mahkamah Konstitusi No 85/PUU-XI/2013, hlm. 131-132

sumber daya air dapat dilaksanakan secara dekonsentrasi maupun tugas pembantuan.

Sementara pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 Ketentuan Umum mengatakan bahwa “Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau gubernur, bupati/walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum”, sementara instansi vertikal menurut Undang-Undang ini adalah “perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah non kementerian yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi”.

Term “di wilayah tertentu” pada definisi di atas dapat menimbulkan perbedaan batas yurisdiksi antara instansi vertikal (*field administration*) dengan daerah otonom. Selain itu, sentralisasi pengaturan sumber daya air termasuk di dalamnya irigasi akan berhadapan dengan pengaturan irigasi yang telah dibagi habis menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kab/kota¹⁸⁹. Sehingga pada saat penelitian dilakukan, tidak terdapat instansi vertikal dari Kementerian PUPR yang melaksanakan urusan irigasi primer hingga tersier. Instansi vertikal (BBWS Cilicis) hanya melaksanakan pembangunan

189 Hal tersebut juga diakui oleh Maksum, Irfan Ridwan. Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom. DSF Bank Dunia. Tidak ada tahun. Hlm. 36.

fisik dan tidak melakukan pengelolaan irigasi. Akibatnya adalah pembangunan fisik oleh pemerintah tidak direspon oleh dan dipelihara oleh pemerintah daerah sementara di sisi lain, daerah otonom memiliki beberapa keterbatasan untuk mengelola irigasi yang menjadi satu kesatuan aliran sungai. Akibatnya adalah petani harus menentukan nasibnya sendiri dengan sumber daya yang seadanya, sementara pengaturan yang saling “bertabrakan” menjadikan tugas birokrasi yang terkait dengan kepentingan petani tidak berjalan dengan baik. Kejadian ini diistilahkan oleh Brian Dollery *local government failure*¹⁹⁰.

Pembagian kewenangan bidang pendidikan secara rinci sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 (lampiran) di mana pemerintah memiliki wewenang manajemen perguruan tinggi, pemerintah provinsi manajemen sekolah menengah dan luar biasa, serta pemkab/kota memiliki wewenang pada pendidikan dasar dan PAUD. Praktis, urusan pendidikan dasar dan menengah menjadi wewenang daerah otonom dengan pemerintah yang menetapkan standar nasional pendidikan.

Semangat wajib belajar 9 (sembilan) tahun mengamankan pendidikan gratis harus diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan

190 Dollery, Brian, Neil Marshall dan Andrew Worthington. *Reshaping Australian Local Government, Finance, Governance and Reform*. Sidney. UNSW Press. 2003. Hlm. 212-228.

dasar tanpa dipungut biaya”. Lebih lanjut, Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 44 Tahun 2012 tentang Pungutan dan Sumbangan Biaya Pendidikan pada Satuan Dasar, Pasal 9 ayat (1) menyatakan bahwa “Satuan Pendidikan Dasar yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dilarang memungut biaya satuan pendidikan”. Dalam hubungannya dengan otonomi daerah, daerah otonom berhak mengatur dan mengurus urusan pendidikan dasar menengahnya masing-masing sehingga peningkatan kualitas pendidikan tergantung dari kemampuan daerah masing-masing.

Hal ini berdampak pada pelaksanaan kegiatan siswa yang bersifat non akademik. Sub urusan kurikulum dalam pembagian urusan pendidikan berdasarkan Undang-Undang Pemerintah Daerah adalah menetapkan kurikulum muatan lokal tanpa menjelaskan perlunya dilakukan kegiatan nonakademik seperti ekstrakurikuler. Kegiatan ekstrakurikuler tersebut muncul dari aspirasi siswa dan orang tua siswa untuk harus diselenggarakan oleh sekolah. Di sisi lain, sekolah tidak memiliki kapasitas dan sumberdaya untuk melaksanakan hal tersebut mengingat tidak diakomodirnya biaya ekstrakurikuler dalam pagu anggaran yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Sehingga pihak sekolah berada dalam zona *galau* antara mengakomodasi kepentingan siswa dengan patuh terhadap aturan yang telah ditetapkan. Apalagi dalam Permendikbud tersebut diatur mengenai sanksi bahkan sampai pidana.

Sementara itu, pendorong kegagalan tingkat makro pelaksanaan urusan perdagangan bebas di Batam sebagaimana diatur dan dibentuk atas amanah Undang-Undang berhadapan

dengan pemerintah daerah Kota Batam sebagai daerah otonom yang dibentuk dengan Undang-Undang. Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas merupakan kawasan yang dibentuk untuk program strategis nasional sehingga kepentingan nasional selalu berada di atas kepentingan pemerintah daerah termasuk Pemerintah Kota Batam. Hal tersebut menjadi sumber masalah ketika Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam memiliki beberapa wewenang secara tersurat dan dapat ditambah dengan kewenangan lain jika diperlukan. Lebih lengkapnya menyatakan bahwa “Di dalam Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dilakukan kegiatan-kegiatan di bidang ekonomi, seperti sektor perdagangan, maritime, industry, perhubungan, perbankan, pariwisata dan bidang lainnya”, ayat (2) bahwa “bidang lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pemberian kewenangan tersebut jelas akan berhadapan dengan urusan yang hampir sama dengan urusan yang dilaksanakan oleh Pemko Batam sebagai daerah otonom. Maka yang terjadi adalah terkerdilkannya peran dan posisi Pemko Batam pada wilayah yang dimilikinya padahal masyarakat yang terdapat dalam wilayah tersebut adalah masyarakat Kota Batam, bukan masyarakatan BP. Batam. Frase “kepentingan nasional di atas kepentingan daerah” sebagaimana diungkapkan oleh konseptor Undang-Undang Pemerintah Daerah dan kalangan Kemendagri semakin memperjelas lemahnya peran Kota Batam. Selain itu, pasal 4 ayat (1) tentang pertanahan dan hak pengelolaan atas tanah di pulau Batam juga menjadi kewenangan BP. Batam

sehingga pembangunan pelayanan dasar oleh Pemko Batam harus mendapatkan izin dari BP. Batam.

Jika kawasan PBPB Batam dikategorikan sebagai kawasan khusus, amanat UU No. 23 Tahun 2014 untuk membentuk peraturan pemerintah mengenai kewenangan daerah di kawasan khusus. RPP Kewenangan Daerah di Kawasan Khusus yang ditemukan pada saat penelitian (Rancangan Pasca 5 Oktober 2016) dari kalangan Kemendagri memberikan penegasan bahwa kewenangan daerah di kawasan khusus dilaksanakan dengan memperhatikan kepentingan Nasional yang menjadi tujuan penyelenggaraan kawasan khusus dan harus mendukung pencapaian tujuan kawasan khusus. Pasal 8 ayat (1) bahwa “Kewenangan daerah di kawasan khusus dilaksanakan dengan memperhatikan kepentingan Nasional yang menjadi tujuan penyelenggaraan kawasan khusus” sementara ayat (2) bahwa “Pelaksanaan kewenangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), selain untuk memenuhi kebutuhan warga masyarakat juga diarahkan untuk mendukung tercapainya penyelenggaraan kawasan khusus secara efektif dan efisien”. Frase “mendukung” dalam konteks ini dapat mengandung tafsir yang beragam, hal ini dapat berarti daerah otonom sebagai komplementer dari pengelola kawasan khusus atau daerah otonom sebagai pelaksana urusan residu yang tidak *tercover* oleh pengelola kawasan khusus. Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa kondisi lemahnya peran daerah otonom dalam penyediaan pelayanan publik bagi masyarakat tidak disebabkan oleh lemahnya birokrasi pelayanan, melainkan kelemahan awal dalam penyusunan peraturan yang lebih tinggi.

B. Kelembagaan Sistem Pemerintahan Daerah

Beberapa pakar seperti Mass¹⁹¹, Fesler¹⁹², dan Koswara¹⁹³ menekankan bahwa desentralisasi menciptakan apa yang disebut sebagai wilayah pembagian kekuasaan (*Areal Division of Power*) yang tidak hanya menyangkut desentralisasi teritorial, melainkan juga desentralisasi fungsional. Sebagaimana diungkapkan pada bagian sebelumnya bahwa beberapa Negara yang dianggap maju dalam administrasi Negara seperti Amerika, Jerman, Belanda, dan Jepang dapat mengintegrasikan praktik desentralisasi fungsional dan desentralisasi teritorial dalam penyelenggaraan pemerintahannya di mana keberadaan lembaganya berdasarkan atas keterlibatan yang legal, jelas, dan terlembaga dengan pemerintahan daerah.

Konstitusi Indonesia telah membentuk kelembagaan sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia di mana lembaga negara secara garis besar terdapat 3 (tiga) jenis yaitu Legislatif (MPR, DPR, dan DPD), Eksekutif (Presiden), dan Yudikatif (Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung). Satu-satunya cabang kekuasaan yang dapat mendesentralisasikan wewenangnya adalah cabang kekuasaan eksekutif yaitu presiden dan presiden yang bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan. Untuk melaksanakan (fungsi eksekusi) urusan pemerintahan, maka presiden dibantu oleh menteri-menteri, sementara beberapa urusan yang harus dilaksanakan presiden dapat didistribusikan hingga pada layer terendah yaitu pemerintah daerah kab/kota.

191 Mass. Op.Cit. Hlm. 11

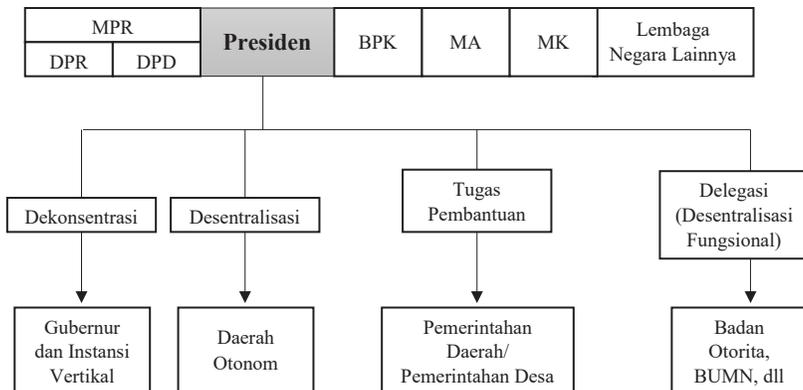
192 Fesler. Op.Cit. Hlm. 7

193 Koswara. Op.Cit. Hlm. 70-71

Adapun bagan sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia secara sederhana dapat dilihat pada bagan 4.3 berikut.

Bagan 4.3

Sistem Pemerintahan Negara Indonesia



Sumber: Suwandi, 2016

Bagan di atas menjelaskan bahwa fungsi eksekusi oleh presiden dapat dilakukan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah atau instansi vertikal melalui asas dekonsentrasi, kepada daerah otonom dengan asas desentralisasi, dan badan khusus melalui delegasi. Desentralisasi fungsional yang dimaksud oleh Suwandi tersebut bukanlah desentralisasi fungsional yang dimaksud dalam penelitian ini. Desain kelembagaan pemerintahan daerah yang sangat desentralisasi kewilayahan ini dapat dilihat dari dibentuknya lembaga atau badan koordinasi antar daerah yang memiliki potensi konflik kepentingan atas urusan yang dimiliki oleh masing-masing daerah otonom. Secara struktur formal, badan koordinasi antar daerah otonom ini tidak diatur dalam Peraturan

Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagai turunan dari UU No. 23 Tahun 2014. Badan kerjasama tersebut terbentuk lebih kepada desakan daerah otonom untuk mengatasi konflik yang terjadi meskipun tidak jarang ditemukan gagalnya badan koordinasi tersebut mengakomodir kepentingan masing-masing daerah otonom¹⁹⁴.

Selain itu, kelembagaan yang terbentuk sebagaimana bagan di atas tampak tidak mengakomodir dibentuknya regime lokal khusus. Jika dibandingkan dengan praktik Negara lain yang disebutkan di atas, keutuhan sebuah organisasi pemerintahan nasional disebabkan adanya keutuhan sistem desentralisasi yang dianut oleh Negara tersebut (teritorial dan fungsional). Sehingga kelembagaan pemerintahan nasional tidak sesederhana dari akumulasi kewenangan pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten, pemerintah daerah kota, melainkan ada pemerintah lokal khusus.

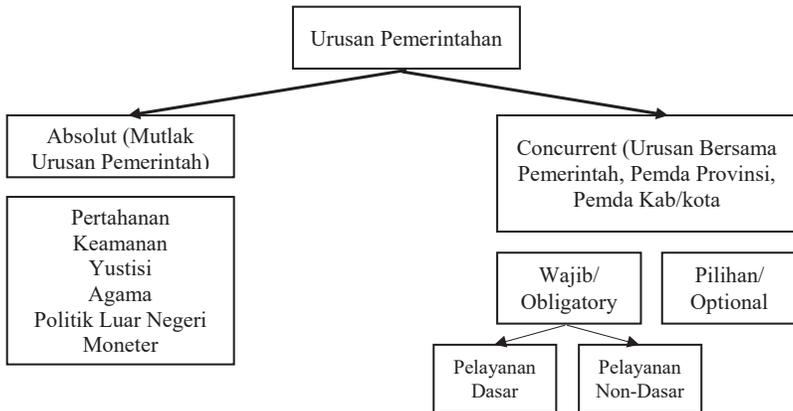
C. Desain Makro Pembagian Urusan

Desain pembagian urusan pemerintahan saat ini menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah telah dibagi habis antara pemerintah dan pemerintah daerah. Pemerintah praktis hanya melaksanakan beberapa urusan yang tidak dapat diserahkan kepada pemerintah daerah (urusan absolut) dengan pertimbangan

194 Beberapa badan koordinasi yang ditemukan sering mengalami kegagalan atas fungsi yang dijalankan seperti badan koordinasi kawasan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi yang tidak dapat mengakomodir kepentingan kawasan Jabodetabekjur dalam kebijakan pembangunan kawasan.

stabilitas nasional. Sementara selain urusan mutlak pemerintah tersebut, menjadi urusan pemerintah dan pemerintahan daerah yang dikerjakan secara bersama (*concurrent*). Urusan bersama diartikan bahwa pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kab/kota masing-masing memiliki kewenangan sendiri dalam mengelola urusan yang dimaksud dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan. Adapun skema desain pembagian urusan pemerintahan menurut peraturan saat ini dapat dilihat pada bagan 4.4 berikut:

Bagan 4.4
Urusan Pemerintahan



Sumber: Suwandi, 2016

Berdasarkan bagan di atas, tampak bahwa semua urusan pemerintahan telah terbagi habis untuk dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Terdapat 32 urusan bersama yang telah diotonomikan sebagaimana diatur dalam peraturan tentang pemerintahan daerah. Setiap urusan tersebut

pengelolaannya berdasarkan atas prinsip efisiensi, eksternalitas, akuntabilitas, dan kepentingan strategis nasional. Sehingga pengelola urusan pemerintahan ditentukan oleh lokasi, pengguna, manfaat atau dampak, serta peran strategis nasional.

Urusan pemerintahan yang lokasinya, penggunaanya, manfaat atau dampaknya lintas daerah provinsi atau lintas Negara menjadi kewenangan pemerintah. Hal ini berlaku juga bagi pemerintah daerah provinsi di mana urusan pemerintahan yang lokasinya, penggunaanya, manfaat atau dampaknya lintas daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi. Sementara kewenangan pemerintah daerah kab/kota adalah urusan yang lokasinya, penggunaanya, manfaat atau dampaknya dalam wilayah kab/kota. Pembagian kewenangan pengelolaan urusan pemerintahan tersebut tampaknya sudah sangat ketat harus diatur oleh lembaga bentukan desentralisasi teritorial yaitu pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kab/kota. Sementara dan hampir menutup kemungkinan tidak ada lagi lembaga yang dapat mengurus urusan pemerintahan selain lembaga yang dimaksud di atas termasuk lembaga bentukan desentralisasi fungsional (regime lokal khusus).

Sebenarnya terdapat celah untuk membentuk lembaga diluar bentukan desentralisasi teritorial dengan memanfaatkan indikator kepentingan strategis nasional. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh pakar pemerintahan daerah dan menjadi informan kunci bahwa "...jika untuk kepentingan strategis nasional, pemerintah pusat berhak dan memiliki wewenang penuh untuk menarik kembali urusan tertentu yang menjadi kewenangan daerah otonom. Bagaimanapun juga kepentingan nasional di atas

kepentingan daerah”. Selain itu diperkuat oleh pendapat pakar lain yang mengatakan bahwa pembentukan lembaga khusus untuk melaksanakan fungsi tertentu dapat dilakukan meskipun dalam konstitusi tidak disebutkan secara tersurat dan dapat diatur dalam level undang-undang.

Kebijakan tersebut menghasilkan terdapatnya lembaga pengelola kawasan khusus yang merupakan lembaga bentukan pemerintah seperti yang terjadi pada pengelola kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Batam (BP. Batam) meskipun tidak menjadi lembaga desentralisasi fungsional karena hanya sebagai operator bukan regulator sebagaimana dijabarkan pada bagian analisis mikro sebelumnya.

D. *Political Flexibility* dari Daerah Otonom dan Legislatif

Era reformasi pada tahun 1998 selain menjadi awal demokratisasi, juga terjadi pergeseran paradigma dalam mengelola negara dan pemerintah daerah. Paradigma tersebut dapat dilihat dari tendensi sentralisasi menjadi condong kepada desentralisasi. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai suksesor Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah memberikan otonomi yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Akibatnya adalah daerah menjadi leluasa memaksimalkan pemanfaatan potensi daerah tanpa intervensi pemerintah yang besar. Hingga saat ini, semangat demokratisasi dan otonomi daerah yang luas masih tertanam dalam *mindset* pemerintah daerah.

Jika dihubungkan dengan analisis makro terkait kelembagaan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia, tanggungjawab terakhir penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan adalah eksekutif (Presiden) sehingga tidak menutup kemungkinan beberapa urusan dapat ditarik kembali kepada pusat dengan alasan efisiensi dan skala ekonomis (*efficiency and economic of scale*). Akan tetapi jika dikaitkan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, maka tidak sedikit pemerintah daerah yang mengistilahkan sebagai resentralisasi. Informan kunci mengakui sulitnya mengatur urusan tertentu yang lintas daerah dengan mekanisme desentralisasi fungsional dikarenakan fleksibilitas mental penyelenggara pemerintahan daerah. Secara lebih rinci dikatakan bahwa:

...kami pernah mencoba melakukan pengaturan Bumi Serpong Damai dengan mekanisme pemerintahan sendiri berbasis fungsi (desentralisasi fungsional) tetapi DPRD nya mengatakan tidak siap. Ketika hal tersebut kami sampaikan ke DPR, mereka mengatakan juga tidak siap sehingga kami pada waktu itu mental dan dikembalikan kepada pengaturan oleh pemerintah daerah. *Nah*, inilah yang terjadi, Kota diatur dengan cara Desa.

Ketidaksiapan mental tidak hanya berlaku bagi pemerintahan daerah dan legislatif saja. Prasojo menjelaskan konflik antara BP. Batam dengan Pemko Batam diakibatkan adanya *political shock* dari BP. Batam akibat terbentuknya Pemko Batam¹⁹⁵. BP.

195 Prasojo, Eko dkk. Kajian Strategi Pembangunan Sosial dan Politik Universitas Indonesia. Otorita Batam. 2010. Universitas Indonesia.

Batam tidak siap melakukan transfer kewenangan yang luas kepada pemerintah Kota Batam yang juga memiliki wewenang untuk mengelola urusan pemerintahan. Pakar yang juga menjadi konseptor Undang-Undang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa ketidaksiapan mental tersebut juga diakibatkan oleh mainstream desentralisasi di Indonesia saat ini cenderung pada aspek politik dan bukan pada aspek administrasi yang mengutamakan efisiensi.

4.3 Urgensi Desentralisasi Fungsional pada Sektor Pengairan, Perdagangan Bebas, dan Pendidikan dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia

Sejak kemerdekaan Indonesia Tahun 1945, praktis sejak itu pula pengaturan dan pengelolaan urusan tertentu oleh golongan tertentu menggunakan mekanisme desentralisasi fungsional tidak lagi dilaksanakan. Ketiadaan pengaturan tersebut berdampak hingga saat ini dalam tata kelola kebijakan desentralisasi di Indonesia khususnya pada sektor Irigasi, Perdagangan Bebas, dan Pendidikan. Persoalan-persoalan yang menimbulkan konflik tersebut sebagaimana telah disebutkan pada bagian awal karya ini sepertinya “disadari” oleh pembuat Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit dalam pasal 360 dan 361 mengatur kawasan khusus untuk menampung persoalan-persoalan tersebut. Tetapi dalam draft terakhir peraturan pemerintah (versi Oktober 2016) tentang Kewenangan Daerah dalam Kawasan Khusus diatur kewenangan daerah dalam kawasan khusus dan diatur juga sejumlah kawasan khusus dapat diusulkan

pembentukannya oleh pemerintah daerah. Dengan demikian, masih terdapat gejala pragmatisme “bagi-bagi lapak” terkait kawasan khusus.

Pragmatisme yang dimaksud muncul sebagai akibat kebijakan desentralisasi di Indonesia saat ini sangat devolusi (desentralisasi teritorial) sehingga hampir menutup celah terbentuknya lembaga otonom khusus (regime lokal khusus) sebagai wujud dari lembaga bentukan desentralisasi fungsional. Akibatnya adalah permasalahan-permasalahan yang muncul antar daerah otonom akan difasilitasi oleh pemerintah atasnya (layer atas). Berdasarkan hal tersebut, desentralisasi fungsional menjadi hal yang urgen untuk diatur dalam peraturan tentang tata ruang pemerintahan dalam hal ini Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Pengaturan akan desentralisasi fungsional pada sektor irigasi, perdagangan bebas, dan pendidikan jika dihadapkan dengan efisiensi dan transparansi pengelolaan urusan, tampaknya menjadi hal yang harus segera dilakukan untuk menghindari konflik sebagaimana diungkapkan oleh Dollery sebagai kegagalan pemerintah daerah (*local government failure*). Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Sellin bahwa khusus irigasi dan air, pemerintah daerah akan berhadapan dengan kesulitan pengambilan keputusan karena banyaknya pihak yang memiliki kepentingan. Selengkapnya dikatakan bahwa:

In the specific case of water, questions about responsiveness and intergovernmental coordination are critical as water governance becomes increasingly localized. Communities throughout the nation are facing serious and escalating challenges in securing an adequate water supply and protecting the quality of their

*drinking water. Local governments will face difficult decisions as they attempt to balance competing demands from different user groups and manage the externalities from their policy choices*¹⁹⁶.

Selain itu, desentralisasi fungsional sangat dibutuhkan dalam rangka mewujudkan transparansi penyediaan pelayanan publik sebagaimana fungsi pemerintah. Ballesteros dalam dua penelitiannya¹⁹⁷ mengatakan bahwa semakin desentralisasi fungsional sebuah negara, maka semakin tinggi tingkat transparansi penyediaan pelayanannya¹⁹⁸. Jika tidak segera diatur, maka permasalahan-permasalahan yang telah diidentifikasi dalam penelitian ini akan tetap terjadi khususnya terkait 3 (tiga) urusan tersebut.

Aspek partisipasi masyarakat sebagai akibat dari *democratic state* yang menghasilkan *local democracy* menjadi permasalahan tersendiri jika pengaturan urusan lintas daerah otonom menjadi urusan satu daerah otonom saja bukan melihat *stakeholders*.

196 Selin, H. (2011). *Governing the Tap: Special District Governance and the New Local Politics of Water*. By Megan Mullin. Cambridge, {MA:} {MIT} Press, 2009. 280p. \$44.00 cloth, \$22.00 paper. *Perspectives on Politics*, 9(1), 105-107. <https://doi.org/10.1177/1078087409360649>

197 Cuadrado-Ballesteros, B., García-Sánchez, I.-M., Prado-Lorenzo, J.-M., & García-Sánchez, I.-M. (2016). Determinants of functional decentralization and their relation to debt: empirical evidence based on the analysis of Spanish municipalities. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4), 701-723. <https://doi.org/10.1177/0020852313501246>

198 Cuadrado-Ballesteros, B. (2014). The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency. *Government Information Quarterly*, 31(2), 265-277. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.012>

Urusan lintas daerah seperti perdagangan bebas, irigasi dan sungai, dan pendidikan diatur oleh daerah otonom yang tidak semua masyarakatnya memiliki kepentingan terhadap urusan tersebut. Di sisi lain, masyarakat daerah otonom lain yang justru memiliki kepentingan terhadap urusan tertentu sehingga tidak heran jika pemekaran daerah menjadi jalan pintas utama dalam menyelesaikan persoalan masyarakat yang tidak terakomodir oleh kebijakan daerah. Smith¹⁹⁹ mengatakan bahwa pemerintah yang *representative (representative government)* tidak hanya dilihat dari aspek politik sebagai hasil dari pemilihan kepala daerah, melainkan sebagai *community participation* sehingga kontribusi masyarakat tersebut tampak dengan dibentuknya perwakilan terkait satu urusan tertentu sebagaimana istilah Anwandter sebagai *Autonomous Regulator*²⁰⁰. Beberapa aspek partisipasi di atas dapat dilakukan dengan mengadopsi kembali desentralisasi fungsional dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia.

199 Smith, B. C. (1998). Local government and the transition to democracy: a review article. *Public Administration and Development*, 18, 85–92. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-162X\(199802\)18:1<85::AID-PAD979>3.3.CO;2-Z](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-162X(199802)18:1<85::AID-PAD979>3.3.CO;2-Z)

200 Anwandter, L., & Ozuna, T. J. (2002). Can public sector reforms improve the efficiency of public water utilities? *Environment and Development Economics*, 7(1997), 687–700. <https://doi.org/10.1017/S1355770X02000414>

4.4 Konstruksi Tata Kelola Desentralisasi pada Sektor Pengairan, Perdagangan Bebas, dan Pendidikan dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Kedepan

Tata Kelola Desentralisasi pada urusan tertentu yang lintas daerah otonom memiliki persoalan yang harus diselesaikan. Hal tersebut tampaknya telah diakomodasi dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah dengan adanya mekanisme kerjasama antar daerah. Meskipun kerjasama antar daerah telah ada pada peraturan sebelumnya, tetapi pada peraturan yang baru, terdapat kerjasama sama antar daerah yang sifatnya wajib. Dalam vide pasal 363 disebutkan bahwa “Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan”.

Terkait dengan urusan yang menjadi fokus penelitian ini, Jabodetabekjur telah melakukan kerjasama pembangunan dan tata ruang yang salah satunya adalah pengelolaan sungai Ciliwung-Cisadane untuk mengatasi banjir dan peningkatan kualitas saluran irigasi. Badan Kerjasama Pembangunan (BKSP) Jabodetabekjur dibentuk tahun 2010 atas amanat Instruksi Presiden No. 13 Tahun 1976 hingga saat ini tidak memiliki dampak signifikan terhadap pengelolaan Sungai Cilicis, bahkan disebutkan oleh Wakil Gubernur DKI Jakarta sebagai lembaga impoten²⁰¹.

201 <http://www.beritasatu.com/megapolitan/321334-djarot-nilai-bksp-jabodetabekjur-lembaka-impoten.html> diakses pada tanggal 8 April 2017, Pukul 13.15 WIB.

Pengaturan Kerjasama antar daerah dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru dapat berlaku bagi semua urusan pemerintahan dengan syarat memiliki eksternalitas lintas daerah dan penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama²⁰². Pengaturan kerjasama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah membedakan antara kerjasama wajib dan kerjasama sukarela. Kerjasama atas urusan pemerintahan yang dilakukan oleh daerah yang berbatasan atau tidak bertasan langsung namun dipandang lebih efektif jika dilakukan kerjasama merupakan kerjasama sukarela. Sementara kerjasama atas dasar eksternalitas daerah dan efisiensi pelayanan publik merupakan pengertian kerjasama wajib dalam peraturan ini.

Adanya pengaturan tersebut memberikan kesempatan terdapatnya kolaborasi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam mengelola urusan yang dianggap memiliki eksternalitas terhadap daerah otonom lain atas dasar *economic of scale*. Pemerintah Pusat dapat menarik urusan menjadi urusan pemerintah pusat dan membentuk *board* yang anggotanya terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan *stakeholder*.

Tata kelola desentralisasi pada sektor-sektor yang menjadi kajian penelitian ini dikonstruksi berdasarkan adanya potensi mekanisme desentralisasi fungsional dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia. Potensi konstruksi tata kelola desentralisasi akibat pembagian urusan berdasarkan kewilayahan dapat ditambah

202 Pasal 364 Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

mekanisme lain, meskipun tidak diatur secara tersurat dalam konstitusi. Hal ini diungkapkan oleh pakar sebagai informan kunci bahwa “...sesungguhnya dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia sangat berbasis kewilayahan sehingga mekanisme pembagian urusannya hanya desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Tetapi mekanisme lain dapat dilakukan dan diatur dalam level Undang-Undang meskipun tidak tersurat dalam konstitusi”. Lebih lanjut dikatakan bahwa “Sebenarnya Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen itu lebih mengakomodir dilaksanakannya pemerintahan wilayah dan pemerintahan administratif secara bersama-sama atas dasar daerah besar dan daerah kecil”.

Secara ideal, konstruksi tata kelola desentralisasi Indonesia kedepan khususnya pada sektor pendidikan, irigasi, dan perdagangan bebas kedepan dapat dilakukan secara bertahap. *Pertama*, mekanisme kerjasama antar daerah otonom dalam pengelolaan yang memiliki eksternalitas tinggi dan merupakan kolaborasi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat yang dibentuk oleh pemerintah pusat, kemudian pemerintah pusat membentuk *boards* yang terdiri atas pemerintah pusat, pemerintah daerah dan *stakeholder*. *Kedua*, urusan-urusan lintas daerah otonom seperti sungai Cilicis dan perdagangan bebas dapat langsung dikelola dengan mekanisme desentralisasi fungsional. Sementara urusan pendidikan sebelum dikelola dengan mekanisme desentralisasi fungsional, dilakukan penyetaraan kualitas pendidikan antar daerah dan antar sekolah dengan memaksimalkan standar yang telah ditentukan dalam hal ini adalah Kurikulum 2013.

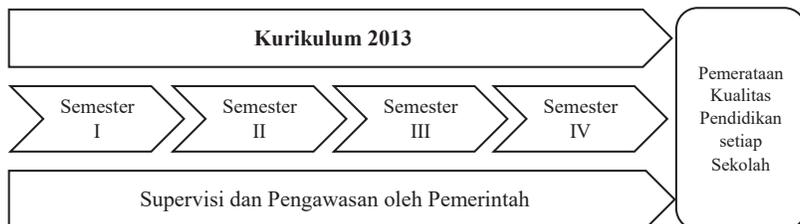
Pendidikan dasar dan menengah yang saat ini dilaksanakan dengan mekanisme terdesentralisasi teritorial sebagaimana diakui oleh informan kunci dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebelumnya yang menimbulkan disparitas kualitas pendidikan antar daerah sehingga mengakibatkan masyarakat pada daerah yang kualitas pendidikannya kurang baik akan menyekolahkan anaknya ke sekolah yang baik meskipun berada jauh dari tempat tinggalnya²⁰³.

Pembaharuan sebagaimana dimaksud adalah proses menuju kebijakan berbasis rayonisasi yang dilakukan secara bertahap dan terprogram serta durasi yang tidak terlalu lama dengan Kurikulum 2013 (K-13) sebagai *quality insurance*. Diakui oleh kalangan Kementerian Pendidikan bahwa K-13 akan diterapkan lebih dulu kepada sekolah-sekolah dasar dan menengah yang nilai Ujian Akhir Nasionalnya minimal 6,5 dengan guru yang 80 persen telah tersertifikasi kemudian bertahap kepada sekolah lainnya. Kebijakan ini berusaha untuk melakukan pemerataan kualitas pendidikan di setiap sekolah artinya menghilangkan status sekolah unggulan. Ketika sekolah sudah memiliki kualitas yang sama, maka sistem rayon dalam penerimaan siswa dapat dilakukan.

203 Kebijakan klaster ini merupakan kebijakan yang telah ditetapkan secara umum oleh pemerintah melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan berlaku bagi seluruh pemerintah daerah di Indonesia. Namun saat ini, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Pemerintah Kota Bandung telah mengeluarkan kebijakan berbasis rayon dalam penerimaan siswa baru.

Gambar 4.3

Tahapan Implementasi K-13



Sumber: diolah oleh penulis, 2016

Urusan pendidikan dasar dan menengah yang telah dilakukan dengan sangat terdesentralisasi teritorial membuat pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan tersebut. Untuk itu penguatan struktur pengelolaan urusan pendidikan di daerah harus dilakukan. Penguatan tersebut tidak hanya kepada lembaga birokrasi (dinas pendidikan kab/kota dan provinsi) melainkan juga penguatan peran dan fungsi dari lembaga perwakilan (dewan pendidikan). Saat ini, sebagaimana diakui oleh informan kunci Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan bahwa dewan pendidikan tidak berjalan efektif sebagaimana mestinya berbeda dengan komite sekolah (lembaga perwakilan pada tingkat satuan pendidikan). Penguatan dewan pendidikan dilakukan dengan menguatkan atau mengembalikan kembali peran dan fungsi dari komite sekolah yaitu sebagai pengawas dan regulator pada kebijakan-kebijakan sekolah.

Adanya pungutan sekolah kepada orang tua siswa dalam bentuk bantuan sekolah akan menciptakan tanggungjawab orang tua untuk mengawasi pelaksanaan pendidikan pada level sekolah dan menjadi beban moral bagi pihak sekolah untuk menyelenggarakan

pendidikan. Selain itu, dengan menguatnya peran komite sekolah ini, dapat mengatur kurikulum ekstrakurikuler sesuai dengan kebutuhan sekolah yang selama ini diatur secara umum tanpa memperhatikan kebutuhan sekolah sebagaimana diungkapkan oleh salah satu pihak sekolah di Jakarta Selatan. Sementara dewan pendidikan dapat mengatur kurikulum penggunaan mata pelajaran pilihan yang dapat dikembangkan oleh pemerintah daerah sesuai dengan potensi dan kebutuhan pemerintah daerah. Jika peran komite sekolah telah efektif, maka akan mengefektifkan peran dewan pendidikan daerah. Hal ini diakibatkan perwakilan dari komite sekolah masuk dalam struktur keanggotaan dewan pendidikan daerah.

Informan kunci dan merupakan salah satu konseptor Undang-Undang Pemerintahan Daerah menambahkan bahwa pengelolaan irigasi dan perdagangan bebas sebagai salah satu bentuk kawasan khusus sebaiknya dibentuk lembaga yang mengurus khusus untuk kawasan tersebut demi kepentingan nasional. Secara lengkap dapat disimak kutipan berikut ini:

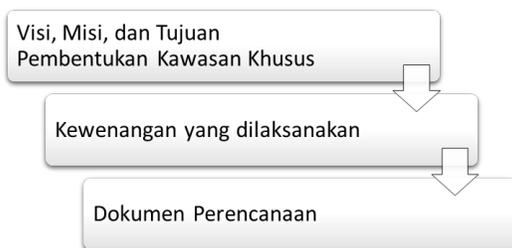
...Ketika dibentuk kawasan khusus, ditentukan apa kewenangan pemda di kawasan khusus, pemda diajak berpartisipasi di kawasan khusus. Ketika kepentingan nasional dalam arti kawasan khusus itu beroperasi di wilayah pemda, maka pemda harus tahu hak-hak apa yang pemda miliki di kawasan khusus tersebut. Contoh misalnya kawasan khusus membangun hotel, IMB dari siapa? Di kawasan khusus membangun restoran, SIUPnya dari siapa?

...tidak mungkin minta IMB ke kawasan khusus, karena kawasan khusus itu pelaksanaan bukan regulator atau lebih

ke operator. Jadi, regulator tetap pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kab/kota²⁰⁴.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dapat disimak pada gambar 4.4 terkait pelaksanaan kewenangan bagi pengelola irigasi dan perdagangan bebas dan pendidikan yang seharusnya dilakukan.

Gambar 4.4
Pemberian Kewenangan pada Lembaga Bentuk Desentralisasi Fungsional



Sumber: diolah oleh Penulis, 2016

Kondisi BP. Batam yang melaksanakan banyak urusan (*multipurpose*) sebagaimana pemerintah daerah, harus dipaksa untuk mereduksi kewenangannya hanya pada urusan yang terkait langsung dengan visi, misi, dan tujuan awal pembentukannya. Hal ini harus dilakukan mengingat terdapat pemerintah daerah Kota Batam yang memiliki wilayah kerja simetris dengan BP. Batam.

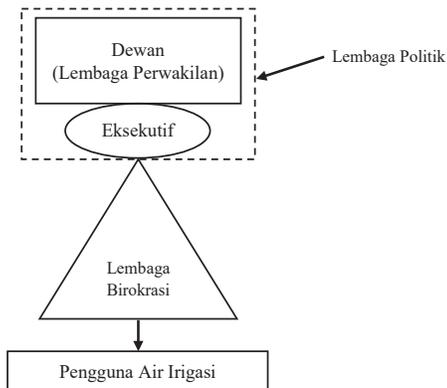
204 Informan merupakan pakar otonomi daerah dan merupakan konseptor Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Wawancara kepada informan didapatkan setelah melakukan komunikasi rutin kepada asisten informan dan didapatkan setelah komunikasi tersebut berjalan hampir satu bulan lamanya.

Sementara pada urusan pengairan, P3A yang telah diberikan wewenang untuk mengurus urusan pengairan tersier sebaiknya kewenangannya diperluas hingga pada pengairan sekunder bahkan hingga irigasi primer. Hal ini berlaku juga pada urusan pendidikan ketika standar pendidikan antar daerah dan antar sekolah telah sama.

Setelah kewenangan diberikan sesuai dengan tujuan pembentukan kawasan khusus tersebut, maka disusun dokumen perencanaan sesuai dengan arahan pembangunan nasional (termasuk di dalamnya rencana dan kebijakan umum dan tata ruang kawasan khusus masuk dalam RTRW Nasional) yang penyusunannya melibatkan pemerintah daerah tempat kawasan khusus tersebut berada. Adapun model pemerintahan lokal irigasi yang diusulkan oleh Maksum dalam bukunya dapat disimak pada bagan 4.5 di bawah ini:

Bagan 4.5

Struktur Pemerintahan Lokal Khusus (*Regime Lokal Khusus*)



Sumber: Maksum, 2007

Berdasarkan bagan di atas, dijelaskan bahwa pemerintah membentuk lembaga lokal khusus untuk mengelola urusan yang wilayah kerjanya lintas daerah otonom dan tidak dapat diselenggarakan oleh daerah otonom. Lembaga tersebut dibentuk oleh pemerintah sehingga harus diawasi oleh dan bertanggungjawab kepada pemerintah dalam hal ini presiden. Keterbatasan presiden dalam melakukan pengawasan langsung terhadap lembaga ini kemudian dibentuk lembaga perwakilan sekaligus menjadi lembaga politik yang anggotanya terdiri dari semua *stakeholder* yang berhubungan dengan pengelolaan urusan tersebut. Pengguna langsung (petani dan pengusaha) dapat mengawasi pengelolaan irigasi dan perdagangan bebas melalui perwakilan mereka disamping pengawasan langsung kepada pegawai yang ada di lapangan.

Maksum memberikan sebuah model pemerintahan lokal khusus sebagaimana struktur di atas yang memiliki lembaga politik (eksekutif dan lembaga perwakilan). Model yang diusulkan tersebut merupakan model ideal dari lembaga khusus bentukan desentralisasi fungsional. Untuk mengakomodir usulan tersebut, maka pemerintah pusat dapat menggunakan pasal sentralisasi dalam UUD yaitu Tanggungjawab akhir pelaksanaan pemerintahan adalah Presiden. Selain itu, disebutkan juga terminologi kepentingan strategis nasional yang menjadi dasar dibentuknya lembaga bentukan desentralisasi fungsional. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh salah satu pakar pemerintahan daerah bahwa:

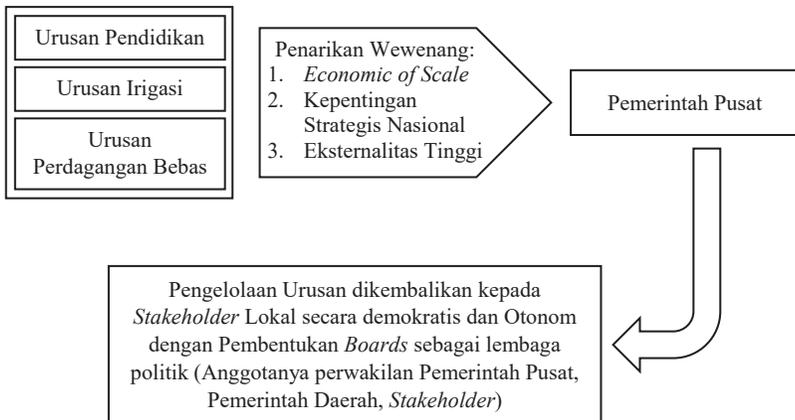
Kawasan khusus itu kepentingan nasional dan untuk kepentingan strategis nasional, NKRI kepentingan nasional

di atas kepentingan semuanya termasuk kepentingan daerah. Tapi ketika kepentingan nasional itu beroperasi di wilayah pemda, maka pemda tahu kewenangannya di kawasan khusus itu apa. Ketika kewenangan kawasan khusus itu ada di daerah, maka presiden dapat menarik kembali kewenangan tersebut dan diberikan kepada kawasan khusus.

Berdasarkan kutipan wawancara di atas, dapat dikatakan bahwa wilayah kerja kawasan khusus yang berhimpitan dengan wilayah pemerintah daerah sedikit banyak akan menimbulkan masalah dalam pelaksanaan fungsi kawasan khusus. Oleh sebab itu perlu pembentukan lembaga perwakilan yang terdiri dari *stakeholder* dari kawasan khusus. Adapun mekanisme pembentukan lembaga desentralisasi fungsional dapat dilihat pada bagan 4.6 berikut:

Bagan 4.6

Mekanisme Pembentukan Lembaga Desentralisasi Fungsional



Sumber: Diolah oleh peneliti, 2017

Urusan Irigasi, Pendidikan, dan Perdagangan Bebas dapat ditarik kembali oleh pemerintah pusat dengan dasar *economic of scale*, kepentingan strategis nasional, dan eksternalitas tinggi. Selain itu, konstitusi mengamanatkan tanggungjawab akhir pemerintahan berada di Presiden dalam konteks negara kesatuan. Setelah itu, pemerintah mengembalikan pengelolaan urusan kepada *stakeholder* lokal untuk kemudian dikelola secara demokratis dengan membentuk lembaga perwakilan yang terdiri atas pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan *user* di mana lembaga perwakilan tersebut dapat dipilih langsung oleh pengguna (*user*), diseleksi, ataupun ditunjuk langsung oleh pemerintah.

BAB V

PENUTUP

Bagian penutup ini terdiri dari 2 (dua) sub bagian yaitu kesimpulan dan saran. Pada sub bagian kesimpulan akan memberikan poin-poin penting hasil penelitian sesuai dengan pertanyaan penelitian berdasarkan temuan-temuan lapangan. Sementara sub bagian saran akan memberikan rekomendasi praktis hal-hal yang sebaiknya dilakukan berdasarkan temuan dan analisis lapangan.

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan penelitian dan analisis mengenai konstruksi desentralisasi fungsional dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia yang telah dilakukan pada bagian sebelumnya, dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Pembagian urusan dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia masih berdasarkan kewilayahan (teritori) di mana urusan telah dibagi habis antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Kebijakan desentralisasi fungsional tidak dapat diimplementasikan khususnya pada urusan pengairan, pendidikan, dan perdagangan bebas. Tidak adanya pengaturan pada level konstitusi untuk mengakomodasi desentralisasi fungsional

pada ketiga urusan tersebut merupakan faktor umum yang terdapat pada ketiga urusan tersebut. Sementara faktor-faktor khusus yang mengakibatkan tidak diakomodasinya desentralisasi fungsional pada bidang irigasi terdiri atas independensi petani, integrasi sungai dan jaringan irigasi, tidak diakomodasinya lembaga politik; bidang pendidikan terdiri atas eksistensi dewan pendidikan, independensi sekolah, pengelolaan urusan pendidikan yang sangat devolusi. Untuk urusan perdagangan bebas, kebijakan desentralisasi fungsional tidak dapat dilakukan dengan faktor-faktor yang terdiri atas kelembagaan pemerintahan Batam, struktur keanggotaan dewan kawasan, dan ketidakjelasan kelembagaan BP. Batam dalam ketatanegaraan.

2. Konstruksi tata kelola urusan pengairan, pendidikan, dan perdagangan bebas dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia kedepan dapat dilakukan secara bertahap dengan memperhatikan kolaborasi antar daerah dengan mekanisme kerjasama antar daerah, serta kolaborasi pemerintah daerah dan pemerintah pusat terhadap sebuah urusan tertentu yang diejawentahkan dalam *board*. Setelah itu, pembentukan lembaga berbasis desentralisasi fungsional dalam dilakukan oleh pemerintah pusat melalui penarikan urusan irigasi, pendidikan, dan perdagangan bebas dan dikembalikan pengelolaannya kepada *stakeholder* lokal secara demokratis.

5.2 Saran/Rekomendasi

Penelitian mengenai desentralisasi dan pembagian urusan telah banyak dilakukan oleh berbagai kalangan dari berbagai

disiplin ilmu. Tetapi sangat sedikit kalangan dari ilmu administrasi yang meneliti mengenai desentralisasi fungsional. Berdasarkan temuan dan analisis penelitian ini, adapun rekomendasi yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

1. Perubahan Undang-Undang tentang pemerintahan daerah yang setidaknya mengatur demokratisasi pengelolaan urusan tertentu oleh *stakeholder* lokal secara tersurat. Selain itu, memperhatikan alasan umum tidak diadopsinya desentralisasi fungsional dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia adalah tidak diakomodasinya hal tersebut oleh konstitusi, maka tidak menutup kemungkinan diperlukan perubahan Pasal 18 UUD 1945 sebagai dasar normatif tertinggi bagi praktik desentralisasi fungsional.
2. Perlu dilakukan integrasi pengaturan mengenai irigasi dengan sistem irigasi termasuk di dalamnya bendungan, sungai, dan saluran irigasi yang selama ini masih parsial antara daerah otonom, sehingga menciptakan efektifitas dan efisiensi dalam pengaturan dan pelaksanaannya.
3. Perlu dilakukan pemberdayaan dan penguatan kembali peran orang tua siswa dan pihak sekolah baik dalam dewan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan maupun dalam dewan pendidikan tingkat daerah otonom.
4. Penguatan dewan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Batam dalam memenuhi segala kepentingan aktor kebijakan dengan memasukkan pihak pengusaha dalam struktur kepengurusan dewan kawasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, William. 1942. *The Units of Government in the United States*. Chicago.
- Bingham, Richard D dan David Hedge. 1991. *State and Local Government in a Changing Society*. McGraw Hill.
- Bingham, Richard D. dkk. 1991. *Managing Local Government, Public Administration in Practice*. United States: SAGE Publication.
- Blaxter, Loraine. 2006. dkk. *How to Research*. Jakarta. Indeks.
- Bromage, Arthur W. 1957. *Introduction to Municipal Government and Administration*. Appleton Century Crofts Inc. New York. Chapter 6: Pattern of Local Government.
- Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli. 2007. *Decentralizing Governance, Emerging Concepts and Practices. Part I: From Government Decentralization to Decentralized Governance*. Washington DC. Brooking Institution Press.
- Cohen, John M and Stephen B. Peterson. 1999. *Administrative Decentralization Strategies for Developing Countries*. Connecticut-USA. Kumarian Press.

- Creswell, John W. 2012. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Dollery, Brian, Neil Marshall dan Andrew Worthington. 2003. *Reshaping Australian Local Government, Finance, Governance and Reform*. Sidney. UNSW Press.
- Grindle, Merilee S. 2007. *Going Local Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton University Press. New Jersey.
- Hanif, Nurcholis. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jogjakarta: Grasindo.
- Humes, Samuel. 1959. *The Structure of Local Governments throughout the World. A Comparative Introduction*. USA. Springer.
- Hung, Nguyen Khac. 2009. *Political and Administrative Decentralization in Vietnam*, Chapter IX, Shinichi Ichimura dan Roy Bahl, *Decentralization Policies in Asian Development*, World Scientific, London.
- Jeurissen, Ronald. 1982. *Integrating micro, meso, and macro levels in business ethics*. Ethical Perspectives. Cambridge: Policy press.
- Keller, Lawrence F and David C. Perry. 1991. *The Structure of Local Government*. California: SAGE Publication.
- Kertapraja, Koswara. 2015. *Pemerintahan Daerah: Konfigurasi Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dulu, Kini dan Tantangan Globalisasi*. Jakarta: Inner.
- Koswara, E. 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Pariba.

- Kuks, Stefan. 2002. *The Evolution of the National Water Regime in the Netherland*. Center for Clean Technology and Environmental Policy (CSTM). University of Twente.
- Lan, G Zhiyong dan Guoquan Chen. 2010. *Intergovernmental Relations in Mainland China*. Chapter 4. Dalam Evan M. Berman dkk. *Public Administration in East Asia. Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan*. New York. CRC Press.
- Lonnquest, John. 2004. *Two Centuries of Experience in Water Resources Management*. Institute for Water Resources Management US Army collaboration with Rijkswaterstaat Ministry of Infrastructure and the Environment. Virginia.
- Mass, Arthur. 1959. *Area and Power: a Theory of Local Government*. The Free Press Glencoe: Illinois.
- Miles, Matthew B dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Universitas Indonesia Press. Jakarta.
- Muslim, Amrah. 1978. *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni.
- Muttalib, M.A dan Mohd. Akbar Ali Khan. 2013. *Theory of Local Government (Teori Pemerintahan Daerah)*. Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI).
- Newman, W Lawrence. 2013. *Metodologi Penelitian Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif Edisi 7*. Jakarta. Indeks.
- Paqueo, V and J. Lammert. 2000. *Decentralization in Education*. New York. Education Reform and Management Thematic Group.

- Ramses, Andy dan La Bakry. 2009. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: MIPI.
- Rondinelli, Dennis A and G. Shabbir Cheema. 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. California: SAGE Publication Inc.
- Seerden, Rene dan Frits Stroink. 2002. *Administrative Law in the Nederland*, dalam “Administrative Law of The European Union, its Member States and The United States: Comparative Analysis”. Intersentia Uitgevers Antwerpen. Groningen.
- Self, Peter. 1993. *Government by the Market: The Politics of Public Choice*. Westview Press. Boulder and San Fransisco.
- Smith, Brian C. 2012. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia.
- Turner, Mark and David Hulme. 1997. *Governance, Administration, and Development: Making the State Work*. London. MacMillan.
- UNDP. *Decentralized Governance Monograph: a Global Sampling Experience. Management Development and Governance Division*. Bureau for Policy Development.
- Weller, Marc and Katherine Nobbs. 2010. *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*. University of Pennsylvania Press. Philadelphia.

Wollmann, Hellmut and Geert Bouckaert. 2006. *State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality*. Verlag fur Sozialwissenschaft. Netherland.

Hasil Penelitian dan Publikasi Ilmiah

Anwandter, L., & Ozuna, T. J. (2002). Can public sector reforms improve the efficiency of public water utilities? *Environment and Development Economics*, 7 (1997), 687–700. <https://doi.org/10.1017/S1355770X02000414>

Aulia, Sitta. 2012. *Desentralisasi Kebijakan Pendidikan (Studi tentang Pelaksanaan Wajib Belajar 12 Tahun di Kota Surabaya pada Tingkat Pendidikan Menengah dan Kejuruan)*. Jurnal Politik Muda. Volume 2 Nomor 1. Januari-Maret 2012.

Cuadrado-Ballesteros, B. 2012. *Determinant Factors of Functional Decentralization and Externalization of Local Public Public Services*. Tesis Doctoral. Facultad de Economia y Empresa, Departamento de Administracion y Economia de La Empresa, Universidad de Salamanca.

_____. (2014). The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency. *Government Information Quarterly*, 31(2), 265–277. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.012>

Cuadrado-Ballesteros, B., García-Sánchez, I.-M., Prado-Lorenzo, J.-M., & García-Sánchez, I.-M. (2016). Determinants of functional decentralization and their relation to debt: empirical evidence based on the analysis

- of Spanish municipalities. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4), 701–723. <https://doi.org/10.1177/0020852313501246>
- Catherine Grémion (2002). *Local Government Development in France: Comparison with Japan*. *Japanese Journal of Political Science*, 3, pp. 71-89 doi:10.1017/S1468109902000142.
- Chaniago, Syahril, *Paradigma Sistem Desentralisasi Pendidikan secara Holistik*, Jurnal Econosains, Volume XI, Nomor 2, Agustus 2013.
- Fahriah. 2015. *Kewenangan Pemerintahan daerah Otonom dalam Penyelenggaraan urusan Pemerintahan bidang Pendidikan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*. Edisi 1, Volume 3.
- Federal Ministry for the Environment, *Nature Conservation and Nuclear Safety*, Federal Republik of Germany, German Country Profile. World Water Council. 2003.
- Hamidah, Upik. 2015. *Pengaturan Hukum Pengelolaan Sumber Daya Air di Kota Bandar Lampung*. *Jurnal Cita Hukum*, Volume II, Nomor 2, Desember 2015.
- Hoessein, Bhenyamin. *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*. Disertasi. Program Doktor Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Jakarta. 1993.
- Kuks, Stefan. 2004. *Water Governance and Institutional Change*. Disertasi. University of Twente.

Kuswandi, Aos, *Desentralisasi Pendidikan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jurnal Governance, Volume 2 Nomor 1, November 2011.

Maksum, Irfan Ridwan. 2006. *Desentralisasi dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier (Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal-Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana-Bali, serta di Hulu Langat-Selangor Malaysia)*. Jurnal Makara, Sosial Humaniora, Volume 10, Nomor 1, Juni 2006.

_____. 2007. *Desentralisasi dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier (Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal-Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana-Bali, serta di Hulu Langat-Selangor Malaysia)*. Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Jakarta.

_____. 2007. *Memahami Desentralisasi Fungsional (Perbandingan Praktik di Belanda, Jepang, USA dan Jerman)*, Indonesian Journal of International Law, Volume 4 Nomor 3, April 2007.

Meng, Guangwen. 2003. *The Theory and Practice of Free Economic Zones: A Case Study of Tianjin, People's Republic of China. Dissertation*. Faculties for the Natural Sciences and for Mathematics of the Ruprecht-Karls University of Heidelberg, Germany for the Degree of Doctor of Natural Sciences.

- Mizany, Kimia and Manatt, April. 2002. *What's so special about Special District?* Ed. III. *A citizen's guide to Special District in California*. February. 2002.
- Murti, Muhammad Sapta. 2014. *Urgensi Otonomi Khusus Batam dikaitkan dengan Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi Asean 2015*. *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 3 Nomor 2, Agustus 2014.
- Rotyaningsih, Dewi. 2004. *Implementasi Program Penyerahan Pengelolaan irigasi (PPI) di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus di Daerah Irigasi Krogowan Kabupaten Magelang)*. *Jurnal Dialogue JIAKP*. Volume 1, Nomor 1, Januari 2004.
- Selin, H. (2011). *Governing the Tap: Special District Governance and the New Local Politics of Water*. By Megan Mullin. Cambridge, {MA:} {MIT} Press, 2009. 280p. \$44.00 cloth, \$22.00 paper. *Perspectives on Politics*, 9(1), 105-107. <https://doi.org/10.1177/1078087409360649>
- Situmorang, Sodjuangon. 2002. *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota*. Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Indonesia.
- Smith, B. C. (1998). Local government and the transition to democracy: a review article. *Public Administration and Development*, 18, 85–92. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-162X\(199802\)18:1<85::AID-PAD979>3.3.CO;2-Z](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-162X(199802)18:1<85::AID-PAD979>3.3.CO;2-Z)

- Sudirman. 2007. *Kompleksitas Permasalahan Otonomi Daerah dalam Upaya Memperbaiki Iklim Investasi di Pulau Batam*. Tesis. Universitas Gadjah Mada.
- Tantri, Malini L. 2011. *Trajectories of China's Integration with the World Economy through SEZs: A Study on Shenzhen SEZ. Working Paper 261* (Dissertation). The Institute for Social and Economic Change. Bangalore.
- Pasandaran, Sjamsi, *Desentralisasi Pendidikan dan Masalah Pemberdayaan Sekolah*, Jurnal Ilmu Pendidikan, Volume XI, Nomor 2, Juni 2004.

Artikel

- Irawan, Ade. 2015. *Guru Korban Pilkada*. Artikel Kompas. Edisi Selasa, 1 Desember 2015.
- Maksum, Irfan Ridwan. 2016. *Darurat Desentralisasi Fungsional*. Artikel Kompas. Edisi 7 Juni 2016.
- Kahfi, Aman Nurrahman. *Mewujudkan Kemandirian Pengelolaan Irigasi*. Makalah dalam Seminar Teknik dan Manajemen Sistem Irigasi. Fakultas Teknologi Pertanian. Universitas Gadjah Mada. Jogjakarta. 2000
- Zhang, Chengfu. *Public Administration and Administrative Reform in China for the 21st Century*. Presentasi Paper. ASPA online Virtual Conference. 19 Maret-1 April 2001. Panel 44 of ASPA 62nd Annual Conference. 10-13 Maret 2001. New Jersey. 2001.

Sumber Lain

- Gronwet voor het Koninkrijk. Hoofdstuk 7. Artikel 133, Ayat 1
- U.S. Bureau of the Census. Local Government Structure in the United States. Washington D.C. 1954.
- UNDP. Decentralization: a Sampling of Definitions. 1999.
- Regulation of China (Shanghai) Pilot Free Trade Zones. Adopted at the 14th Session of the Standing Committee of the 14th Shanghai Municipal People's Congress of Shanghai on July 25, 2014.
- Center for Election and Political Party (CEPP) Universitas Indonesia. *Mengenal Lebih Dekat Parlemen Belanda*. 2015. Dapat diakses melalui: <http://cepp.fisip.ui.ac.id/2015/07/21/mengenal-lebih-dekat-parlemen-belanda/>
- Clark *County School District* di <http://www.ccsd.net/> yang diakses pada hari Senin, 1 Agustus 2016. Pukul 14.01 WIB.
- Keban, Philipus. *Reorientasi Kebijakan Desentralisasi*. 13 Desember 2012. Universitas Airlangga. Sumber: http://philipus-k-s-fisip.web.unair.ac.id/artikel_detail-68325-Umum-Reorientasi%20Kebijakan%20Desentralisasi.html
- Li, B. (2012, Oktober 4). *From a Micro-Macro Framework to a Micro-Meso-Macro Framework*. Retrieved from <http://www.springer.com>: http://www.springer.com/cda/content/document/cda_downloadaddocument/9789400752818-c1.pdf?SGWID=0-0-45-1355020-p174548393
- Suwandi, I Made. 2016. *Anatomi Urusan Pemerintahan Daerah*. Bahan Perkuliahan Mahasiswa Universitas Indonesia.

- _____. 2016. *Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Bahan Perkuliahan Mahasiswa Universitas Indonesia.
- Xongtao, Xu. *China's Administration Reform: New Approaches. Paper in IIAS, China*. Diakses melalui internet. Sumber: http://www.iam.or.jp/asia-pacific_panel/pdfdownloads/athens01-paper4.pdf.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum
- Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam
- Peraturan Pemerintah No. 42 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan
- PermenPU No. 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Wadah Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air
- PermenPUPR No. 17 Tahun 2015 tentang Komisi Irigasi

Peraturan Menteri PUPR Nomor 20 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di Meneterian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat

<http://www.alabama.gov/government/branches-of-government> diakses pada tanggal 4 September 2016 pukul 16.00 WIB.

<http://www.usconstitution.net/china.html#Article118> diakses pada tanggal 16 Agustus 2016. Pukul 19.30 WIB.

<https://www.uschina.org/sites/default/files/Shanghai%20FTZ%20Org%20Chart.pdf> diakses pada tanggal 15 Agustus 2016. Pukul 14.05 WIB.

<http://www.usconstitution.net/china.html#Article95> diakses pada tanggal 17 Agustus 2016. Pukul 13.06 WIB.

<http://www.antaraneews.com/berita/430142/fungsi-ganda-subak-di-bali> diakses pada Hari Jumat, 6 Januari 2017 Pukul 14.45 WIB

<http://www.jayapos.com/read/2013/09/22/407/Awig-Subak-Minimalkan-Alih-Fungsi-Lahan.html> diakses pada Hari Jumat, 6 Januari 2017 Pukul 14.45 WIB

<http://www.mongabay.co.id/2015/04/06/beginilah-nasib-subak-di-bali/> diakses pada Hari Jumat, 6 Januari 2017 Pukul 14.45 WIB

<http://bbwsciliwungcisadane.com/profil/sejarah>

<http://www.beritasatu.com/megapolitan/321334-djarot-nilai-bksp-jabodetabekjur-lembaga-impoten.html> diakses pada tanggal 8 April 2017, Pukul 13.15 WIB.

