



ISSN: 9772303316447

VOL.III Edisi: 1 Januari-Juni Tahun 2015

**Jispo**  
Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

DESENTRALISASI TEORI  
YANG BAIK DENGAN PRAKTEK YANG BURUK  
**Engkus**

*SOCIAL JUSTICE IN CLASSICAL AND MEDIEVAL WESTERN TRADITION*  
**M. Taufiq Rahman**

*A SOCIAL SKETCH OF RADICAL ISLAMISM IN SOLO*  
**Muhammad Wildan**

ANALISIS KRITIS SEKTOR PERTANIAN DI INDONESIA  
DALAM KONSEP NEGARA KESEJAHTERAAN  
**Muslim Mufti**

APLIKASI RANTAI MARKOV (MARKOV CHAIN)  
PADA PERENCANAAN SUMBERDAYA MANUSIA  
**Muhammad Zaky**

DARUL ISLAM FILLAH: GERAKAN DAN AJARANNYA  
(Studi Kasus Di Kampung Babakan Cipari, Garut)  
**Adon Nasrullah Jamaludin**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
UIN Sunan Gunung Djati  
Bandung

Bandung, Januari-Juni 2015



**DESENTRALISASI  
TEORI YANG BAIK DENGAN PRAKTEK YANG BURUK**

**ABSTRACT**

Some of researcher opines that important key words in implementation of local authonomy are decentralization, democratism, and accountability. But Turner and Hulme say, in implementation are 5 (five) factors: 1). Devolution, 2). Incrementalism, 3). Centralization, 4). Irrelevance, and Contingency.

In observation of Public Admnistration that decentralization will support better decision and add to effective and efficient base on: Planning basen on local needs, coordination internal organization, increasing in innovation and motivation at local government, human resources competence and the decreasing in responsibility of central government of the level implementation.

*Key words: Devolution, Deconsentration, and Privatism with the performance of decentralization.*

---

Engkus

---

Dosen Administrasi Negara FISIP UIN  
SGD Bandung

**A. Pendahuluan**

Turner dan Hulme membuka diskusi mengenai begitu kuatnya konsentrasi pengambilan keputusan dan otoritas di tangan pemerintah pusat pada negara-negara berkembang. Institusi sektor publik sering dianggap memiliki jarak dengan rakyat dan mengambil keputusan tanpa pengetahuan mengenai kondisi aktual maupun pemahaman terhadap kebutuhan rakyat. Alternatif yang populer terhadap model sentralisasi

adalah desentralisasi. Desentralisasi memiliki konotasi positif – kedekatan, relevansi, otonomi, partisipasi, akuntabilitas, bahkan demokrasi. Kedua pendekatan ini berujung pada kemauan untuk mencapai kinerja birokrasi tertentu.

Sentralisasi total nampaknya kurang begitu layak, mengingat ada beberapa hal seperti pelayanan publik dan kontrol politik terhadap wilayah yang mensyaratkan pendelegasian otoritas dan pengambilan keputusan. Konsekuensinya, seluruh sistem pemerintahan merupakan kombinasi antara sentralisasi dan desentralisasi otoritas. Namun demikian, menemukan kombinasi optimal antara sentralisasi dan desentralisasi itu sendiri merupakan suatu masalah, antara kontrol rejim dan otonomi lokal.

**B. Makna Desentralisasi**

Desentralisasi dalam negara melibatkan suatu transfer otoritas dari individu atau agen dalam pemerintah pusat kepada individu atau agen lain yang “lebih dekat” kepada publik untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan publik. Transfer dapat berbasis teritorial atau fungsional. Basis teritorial dilandaskan pada keinginan untuk menempatkan otoritas pada level hirarki teritorial yang lebih rendah, yang secara geografis lebih dekat kepada penyedia jasa atau klien. Transfer secara fungsional terjadi dengan cara pentransferan otoritas pada suatu agen yang dispesialisasikan secara fungsional. Transfer ini memiliki tiga bentuk:

- (1) delegasi dalam struktur politik formal;
- (2) transfer dalam administratif publik;
- dan (3) transfer yang berasal dari institusi negara pada agensi non-negara. Dengan demikian, kombinasi bentuk-bentuk desentralisasi disajikan pada tabel berikut.

**Tabel 1.1. BENTUK DESENTRALISASI**

Sifat Delegasi	Basis Delegasi	
	Teritorial	Fungsional
Dalam struktur politik formal	Devolusi	Kelompok kepentingan
Dalam Adminis tratif publik	Dekonsentr asi	Penetapan administratif public
Dari Negara ke sektor privat	Privatisasi	Privatisasi fungsi nasional

Sumber: Turner dan Hulme

**C. Alasan Desentralisasi**

Pendukung Desentralisasi mengemukakan manfaat desentralisasi dengan sejumlah justifikasi baik secara normatif maupun praktis.

**a. Justifikasi Normatif**

Secara teoritis, justifikasi terhadap desentralisasi diperoleh dari teori-teori normatif politik, ekonomi, dan manajemen. Argumen politik berdasarkan pandangan J. S. Mill yang



### *Teori Keadilan John Rawl*

melihat adanya manfaat yang bersifat nasional atau lokal dari partisipasi masyarakat dalam struktur politik pada tingkat lokal. Smith (1985) mengemukakan enam kategori utama manfaat desentralisasi demokrasi, yakni pendidikan politik, pelatihan dalam kepemimpinan politik, stabilitas politik, persamaan politik, akuntabilitas, dan responsitas pemerintah.

Kerja administrasi publik dan manajemen lebih memfokuskan pada delegasi dan koordinasi organisasi. Kerangka ini menyatakan bahwa desentralisasi akan mendorong pengambilan keputusan yang lebih baik dan karenanya dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas yang lebih tinggi berdasarkan argumen;

1. Perencanaan dapat disesuaikan dengan kebutuhan lokal berdasarkan informasi yang hanya tersedia pada tingkat lokal.
2. Koordinasi antar-organisasi dapat dicapai pada tingkat lokal.
3. Dorongan untuk melakukan eksperimen dan inovasi.
4. Peningkatan motivasi pegawai karena mereka memiliki tanggungjawab lebih besar untuk program yang mereka kelola.
5. Pengurangan beban kerja pemerintah pusat, dan mereka dapat lebih berkonsentrasi pada isu-isu stratejik sehingga kualitas kebijakan dapat ditingkatkan.

Dengan menggunakan teori pilihan publik, dukungan ekonomi normatif didasarkan pada argumen efisiensi yang berasal dari persaingan. Beberapa barang publik (*public goods*) secara ekonomi

lebih efisien jika dikelola oleh sejumlah besar institusi lokal, ketimbang hanya dikelola oleh pemerintah pusat.

Masyarakat memiliki lebih banyak pilihan.

Namun demikian terdapat kontra argumen terhadap justifikasi politik, manajemen ekonomi sebagai berikut.

1. Desentralisasi merupakan energi bagi identitas lokal; atau elit lokal dapat menggunakannya untuk memenuhi kepentingan pribadi.
2. Klaim mengenai efisiensi dilawan oleh argumen bahwa perencanaan lokal dapat bersifat inkonsisten dengan kebijakan dan sumber daya nasional; ketidaksetaraan regional; dengan sejumlah unit lokal, diperlukan sejumlah sumber daya untuk kegiatan administratif dan auditing; kekurangan sumber daya terlatih sebagai staf agen desentralisasi.
3. Proposisi teori pilihan publik juga terbuka bagi kritik terhadap isu eksternalitas antara lokal. Sebagai contoh, suatu unit lokal menetapkan pajak pada penduduknya sehingga dapat membangun taman. Akan tetapi, taman tersebut dapat digunakan oleh penduduk dari unit lokal lain yang tidak membayar pajak. Selain itu, biaya pengumpulan pajak oleh otoritas lokal adalah jauh lebih tinggi dari biaya pengumpulan oleh pemerintah pusat.

### **b. Justifikasi Praktis**

Justifikasi praktis terutama didasarkan pandangan politik. Desentralisasi diperlukan untuk



merespon separatisme etnik atau religius, untuk memperkuat legitimasi kekuasaan rejim penguasa, atau untuk melayani kepentingan pribadi langsung pemegang kekuasaan. Dalam kasus ini, kebijakan desentralisasi dipandang sebagai suatu sarana yang digunakan pemegang kekuasaan untuk memelihara kontrol dan mencapai tujuan yang lebih sempit.

#### **D. Devolusi**

Devolusi seringkali disebutkan dengan pemberian otonomi, dimana terdapat delegasi kewenangan secara hukum yang berarti penyerahan tugas-tugas pemerintahan pada tingkat daerah (Tjokromidjojo, 1985). Pelimpahan ini tidak hanya bersifat administratif tetapi juga politik. Pengambilan keputusan pada bidang-bidang tertentu diserahkan pada pemerintah daerah. Devolusi kekuasaan pada unit sub-nasional pemerintahan sering dianggap sebagai bentuk ideal desentralisasi, yang mengkombinasikan antara demokrasi lokal dengan efisiensi teknikal.

Mahwood (1987) menyatkan terdapat lima fitur devolusi.

1. Terdapat lembaga lokal yang terpisah dari pemerintah pusat dan bertanggung jawab terhadap pelayanan lokal.
2. Memiliki kekayaan sendiri, anggaran dan rekening dan otoritas untuk mendapatkan pendapatan sendiri.
3. Dapat mempekerjakan staf yang kompeten.
4. Memiliki anggota dewan yang dipilih, beroperasi dalam kerangka

kepartaian, serta dapat menentukan prosedur internal.

5. Pemerintah pusat sepenuhnya berfungsi sebagai penasihat dan pengawas eksternal, serta tidak mempunyai peran dalam otoritas lokal.

Namun hal ini membutuhkan waktu yang panjang. Maddick (1963) melihatnya sebagai evolusi sistem. Awalnya, pelayanan publik lokal dilakukan oleh birokrasi menurut kebijakan pusat; selanjutnya, otoritas lokal mengelola fungsi tersebut yang dipandu secara ketat oleh administrasi pemerintah pusat; akhirnya, sejalan dengan peningkatan kapasitas, pemerintah lokal diberikan lebih banyak otoritas dan derajat otonomi yang lebih tinggi.

#### **E. Dekonsentrasi**

Dekonsentrasi merupakan delegasi kewenangan dari unit-unit pusatnya kepada unit-unit cabangnya (Tjokromidjojo, 1985). Pada dekontrasi, akuntabilitas penerima delegasi dilakukan pada pemerintah pusat, bukan pada pemerintah lokal. Jadi, dekontrasi melanjutkan tujuan efisiensi teknikal yang mendorong efektivitas lebih tinggi, tetapi bukan merupakan partisipasi.

Namun perlu diperhatikan bahwa dekonsentrasi meskipun disusun berdasarkan parameter manajerial dan non-politik, dalam prakteknya, sangat bernuansa politik. Pertama, kepentingan politik merupakan fokus utama karena pemerintah pusat lebih memilih administrator lapangan ketimbang



### *Teori Keadilan John Rawl*

pemerintah lokal dalam melakukan transfer otoritas. Kedua, administrator lapangan umumnya melaksanakan tugas-tugas politik bagi pemerintah pusat seperti pemeliharaan stabilitas politik, mengganggu oposisi, memastikan bahwa keputusan pemerintah lokal sejalan dengan kebijakan pusat, serta memonitor loyalitas politik para staf lapangan dan lainnya.

Smith (1985) mengidentifikasi tiga opsi rancangan dekonsentrasi. Pertama adalah *functional systems*. Pada sistem ini, perwakilan pusat di provinsi bertanggung jawab atas pelayanan negara yang spesifik seperti pendidikan dan kesehatan. Sistem ini menekankan pada komunikasi vertikal, keahlian teknis, spesialisasi, dan keseragaman pelayanan. Kedua adalah *integrated prefectoral systems*. Pada sistem ini, kekuasaan penuh berada pada perwakilan pemerintah pusat, misalnya posisi gubernur distrik.

Posisi ini membatasi otonomi gubernur sub-nasional<sup>1</sup>. Sistem ini menekankan koordinasi ketimbang spesialisasi.

Ketiga, *unintegrated prefectoral systems*. Pada sistem ini kekuasaan individual lebih kecil. Pemegang jabatan biasanya bertanggung jawab pada koordinasi departemental, namun secara administratif tidak memiliki kekuasaan.

<sup>1</sup> Kemungkinan di Indonesia identik dengan gubernur sebagai kepala pemerintahan (distrik dan gubernur sebagai kepala daerah (sub-nasional)

### **F. Praktek Desentralisasi**

Praktek desentralisasi jauh lebih rumit dari pada teorinya. Dalam banyak kasus, ditemukan kombinasi antara devolusi dan dekonsentrasi menghasilkan otoritas campuran. Pejabat (pegawai) negara dan perwakilan rakyat berbagi kekuasaan.

#### **a. Afrika**

Di Afrika, pemerintah kolonial menetapkan sentralisasi. Penjajah Inggris dan Prancis mengoperasikan administrasi yang mengkonsentrasikan pengambilan keputusan berada pada tangan mereka, yang disebut dengan *District Commissioner (DC)*. Perang Dunia II memberikan dampak terhadap sikap pemerintah kolonial. Inggris melalui *Colonial Office* mengenalkan suatu sistem yang efisien dan demokratis pemerintah lokal. Kenya dan Nigeria Selatan misalnya mendapat pengalaman pertama. Kebijakan ini merupakan fase awal evolusi bertahap perkembangan pemerintah lokal. Penguasa kolonial menyadari bahwa terlalu banyak otonomi akan mendorong penghambatan sumber daya dan menghasilkan tuntutan politik yang tidak diinginkan, sehingga kolonial memandang perlunya dekolonisasi.

Sistem ini terhenti sejalan dengan kemerdekaan bangsa-bangsa Afrika tahun 1960an. Pemimpin nasional menghadapi masalah yang berbeda dengan yang dihadapi para penjajah dan mereka juga memiliki tujuan yang ambisius yaitu melanjutkan pembangunan. Benak mereka dipenuhi oleh kebutuhan untuk menciptakan identitas nasional dan



membentuk suatu sistem perencanaan nasional.

Studi-studi menunjukkan pemerintah pusat selalu berupaya untuk memiliki kontrol yang lebih besar terhadap keputusan-keputusan lokal. Sebagai contoh di Kenya selama 1960an didirikan District Development Committees (DDCs) yang dilengkapi dengan District Development Advisory Committees (DDACs) yang memberikan kursi bagi perwakilan lokal. Ini merupakan upaya kontrol pusat. Akhirnya, tiga fungsi utama pemerintah lokal (pendidikan dasar, kesehatan dan jalan) ditransfer ke Pemerintah pusat. Tahun 1990an kekuasaan dan pengaruh pemerintah lokal tidak lebih besar daripada 30 tahun yang lalu.

Tahun 1960an dan 1970an dicirikan oleh perluasan dekonsentrasi dan melemahnya devolusi. Di Kenya dengan pembentukan District Focus for Rural Development yang menekankan dekonsentrasi. Di Uganda District Commissioner (agen pusat) menyetir District Councils (agen pemerintah lokal), dimana pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk memilih anggotanya. Di Tanzania, pemerintah pusat mengambil alih fungsi pendidikan dasar, pemeliharaan jalan dan kesehatan. Hal yang identik terjadi pada negara-negara lainnya. Secara umum, di negara-negara Afrika, rejim pemerintah pusat berupaya mengontrol pemerintah lokal melalui dekonsentrasi.

#### b. Asia

Di Asia terdapat kecenderungan bahwa pemerintah lebih menyukai pendelegasikan kekuasaan dalam pelayanan publik ketimbang otoritas lokal yang dipilih rakyat. Partisipasi dan otonomi cenderung hanya retorika. Di India, dekade sebelum kemerdekaan beroperasi *panchayats* (organisasi pada tingkat desa). Konsep pemerintahan sendiri dalam urusan-urusan lokal yang muncul pada masa pemerintah kolonial sebelum kemerdekaan, tidak diimplementasikan dengan baik. Collector (semacam DC di Afrika) merupakan figur yang dominan dalam pengambilan keputusan sekaligus menguasai *panchayats* dan dewan distrik. Setelah kemerdekaan, terdapat keinginan untuk memberikan otoritas pada pemerintah lokal melalui proyek Community Development Program (CDP). Namun CDP mengalami kegagalan. Selanjutnya dibentuk berbagai sistem, namun sebagian besar mengalami kegagalan.

Di Pakistan, pemerintah militer lebih menyukai sistem sentralisasi, dan pemerintah lokal tak lebih dari kepanjangan tangan kementerian pusat. Pakistan menerapkan sistem demokrasi. Serangkaian desentralisasi dilakukan melalui penyerahan kekuasaan pada level lokal. Namun, korupsi dan hubungan patronklien antara pemerintah yang terpilih melalui pemilihan dengan pemerintah pusat merukan faktor pribadi yang signifikan. Merusak.

Thailand dan Indonesia merupakan negara yang secara kuat dipengaruhi



### *Teori Keadilan John Rawl*

militer mengadopsi campuran pendekatan yang memungkinkan adanya kontrol pusat dan pada sisi lain menciptakan kesan adanya otonomi lokal dan partisipasi. Filipina merupakan satu-satunya negara asia Tenggara yang mempromosikan devolusi yang signifikan. Namun, implementasinya dikendalai berbagai masalah.

#### **c. Amerika Latin**

Karakteristik utama amerika Latin sering menunjuk pada sentralisasi berlebih. Devolusi merupakan hal yang sangat langka. Sikap dan kepentingan para politisi dan birokrat oleh Harris (1983) dipandang merupakan hal yang harus datasi sebelum devolusi dianggap sebagai pilihan serius.

Kebijakan desentralisasi memainkan peran penting di negara-negara pasifik utara. Hal ini disebabkan terutama oleh alasan politik pragmatis seperti geografis dan fragmentasi etnik, serta merupakan cerminan bahwa mereka merupakan kelompok akhir yang memperoleh kemerdekaan yakni sekitar 1970an. Mereka mempelajari kegagalan dari Afrika dan Asia sehingga berupaya menghindari sentralisasi-berlebih dalam hal politik dan administrasi. Namun, Papua New Guinea bertindak lain. Segera setelah memperoleh kemerdekaan, pemerintah pusat secara berturut-turut berupaya menghapuskan pemerintah provinsi atau sekurang-kurangnya mesentralisasikan ulang beberapa fungsi. Barangkali, ini yang ada di pikiran Michael Somare, perdana menteri, dengan kebijakan yang menyatakan

“desentralisasi, teori yang baik dengan praktek yang buruk?”

#### **G. Kinerja Kebijakan Desentralisasi**

Turner dan Hulme mengemukakan adanya kesulitan dalam menentukan indikator kinerja kebijakan desentralisasi. Pertama, mengenai cakupan data, diaman banyak komentator menunjuk pada kinerja dengan indikator yang terbatas tanpa alasan yang jelas mengapa indikator lain tidak dipilih. Kedua, berkenaan dengan kualitas data, dimana indikator yang dipilih tidak didefinisikan dengan baik. Ketiga, jika multiple-kriteria digunakan, sering memberikan hasil yang bertentangan. Keempat, jika ada perubahan, apakah memberikan hasil yang bertentangan. Kelima, jika ada perubahan, apakah perubahan ini terjadi karena desentralisasi atau faktor lain. Oleh karena ini, berkenaan dengan kinerja desentralisasi, dapat disusun dua proposisi.

1. Kebijakan desentralisasi memberikan hasil yang terbatas atau negatif, dan sering membutuhkan biaya yang tinggi. Menurut Smith (1985), pengalaman desentralisasi pada negara berkembang gagal dalam memenuhi harapan maupun tujuan yang dikemukakan oleh pembuat kebijakan. Pilihan pemerintah untuk menekankan dekonsentrasi dan intervensi pada pemerintah lokal mengandung arti adanya erosi kualitas institusi desentralisasi. Dilihat dari aspek biaya, sebagian besar biaya yang terjadi diperuntukan pada biaya staf, dan hal ini tidak ada kaitannya dengan



masalah pelayanan publik. Sejumlah besar penulis menyatakan bahwa desentralisasi berjalan dengan buruk.

2. Kedua, meskipun desentralisasi tidak terbukti berhasil secara universal, pencapaian desentralisasi adalah signifikan dan meningkat sejalan dengan perubahan waktu. Rondinelli dan Nellis (1986) menyatakan bahwa keragaman hasil menciptakan optimisme yang penuh kehati-hatian. Maroko dan Thailand adalah contoh keberhasilan dekonsentrasi, yang artinya keberhasilan sentralisasi. Namun Montgomery (1970) mengemukakan bahwa desentralisasi untuk reformasi tanah di 25 negara devolusi lebih superior ketimbang sentralisasi atau desentralisasi melalui dekonsentrasi. Studi Crook dan Manor (1994) di Karnataka (India) menggambarkan keberhasilan devolusi dengan penyediaan pelayanan yang lebih baik dan pemerintah yang lebih responsif. Namun, kebijakan ini gagal di Ivory Coast dan Ghana.

#### H. Prospek dan Preskripsi

Para pendukung dan pengkritik desentralisasi mengakui bahwa keinginan desentralisasi menghadapi masalah besar karena adanya "kecenderungan untuk mensesentralisasikan." Politisi nasional enggan untuk berbagi kekuasaan, birokrasi pusat enggan mendelegasikan tanggung jawab; meskipun tanggung jawab didelegasikan, hal ini jarang disertai dengan pemindahan sumber daya keuangan; dan sumber daya yang tersedia

di tingkat lokal sering dikelola oleh staf yang kurang berpengalaman, kurang terlatih, dan digaji rendah.

Berdasarkan masalah-masalah tersebut, Turner dan Hulme mengidentifikasi lima posisi utama kebijakan.

1. *Devolution*. Menurut pandangan ini, kinerja buruk pemerintah merupakan dampak dari kurangnya "political will" pemimpin nasional untuk memajukan kebijakan yang memindahkan tanggung jawab pengambilan keputusan pada lembaga lokal.
2. *Incrementalism*. Maju secara inkremental, belajar kebijakan dari kebijakan yang ada tetapi secara kontinyu menekankan desentralisasi. Hal ini didasarkan pada argumen bahwa perencanaan terpusat adalah buruk, dan beberapa fakta mengindikasikan bahwa desentralisasi memberikan hasil yang diinginkan. Namun, kompleksitas perubahan ini mensyaratkan sistem keuangan dan kapasitas manusia yang perlu ditingkatkan.
3. *Centralization*. Dalam masyarakat dimana terdapat ketidaksetaraan ekonomi, jalan terbaik untuk mencapai tujuan pembangunan adalah melalui sentralisasi. Administrasi terpusat memiliki manfaat, dan dalam beberapa hal, lebih efektif dan ekonomis daripada desentralisasi administrasi.
4. *Irrelevance*. Kebijakan desentralisasi dan sentralisasi adalah tidak relevan. Perubahan sosial yang fundamental diperlukan sebelum kebijakan



*Teori Keadilan John Rawl*

sentralisasi dan desentralisasi dilakukan.

5. *Kontingensi*. Teori kontingensi berakar dari literatur manajemen. Menurut posisi ini, generalisasi mengenai kebijakan desentralisasi adalah tidak masuk akal, dan bahwa pilihan yang tepat harus ditentukan dengan pertimbangan yang hati-hati terhadap tujuan dan konteks yang spesifik.

**I. Desentralisasi di Indonesia:  
Beberapa Pandangan**

**a. Devolusi**

Turner dan Hulme mengemukakan bahwa desentralisasi Indonesia merupakan mengadopsi campuran pendekatan yang memungkinkan adanya kontrol pusat dan pada sisi lain menciptakan kesan adanya otonomi lokal dan partisipasi. Dalam konteks Indonesia, Kaho (1988;14) mengartikan daerah otonom sebagai daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam kerangka rezim orde baru, persoalannya, secara administratif maupun politik, otonomi berkanaan dengan sejauh mana urusan-urusan pemerintahan diserahkan pada pemerintah daerah. Terdapat dua jenis penyerahan urusan, yaitu urusan pangkal dan urusan tambahan. Urusan pangkal dilakukan berdasarkan undang-undang pembentukan daerah, dan pemerintah pusat menyerahkannya secara langsung. Sedangkan penyerahan urusan tambahan dilakukan dengan cara mula-mula pemerintah pusat menyerahkan urusan tertentu pada Daerah Tingkat I,

selanjutnya sesuai dengan kemampuan daerah, urusan-urusan tersebut diserahkan kepada Daerah Tingkat II. Sebagai contoh, berdasarkan pembentukannya, Daerah Tingkat II Karawang berdasar UU No. 14 tahun 1950 tentang Pembentukan Kabupaten menerima 14 urusan, mulai dari urusan umum sampai pada urusan perusahaan. Namun dalam prakteknya, sampai tahun 1991 Kabupaten karawang, hanya menerima 10 urusan dan memiliki 12 dinas. Tentu saja, hal ini berada dalam lingkup pemerintahan rezim Orde Baru.

Demikian pula secara politik. Pemilihan kepala daerah yang dilakukan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara kental mencerminkan hubungan patron dan klien. Seorang kepala daerah harus merupakan individu penting organisasi politik Golongan karya, dan untuk daerah-daerah yang potensial secara ekonomi, mesti berawal dari tentara. Dalam konteks politik ini pula, pemerintah pusat melalui aparat Kantor Sosial Politik berperan penting dalam menentukan jalannya dan stabilisasi dinamika politik. Para wakil rakyat dari partai apapun harus melalui persetujuan kantor ini.

Dengan muncul dan berhasilnya gerakan reformasi ke kursi kekuasaan, berbagai peraturan dan fenomena politik/pemerintahan mengalami perubahan. Pemerintah pusat bersedia berbagi kekuasaan. Jika sebagian warga aceh dan Irian meminta kemerdekaan itu bukan karena desentralisasi, namun disebabkan oleh reaksi terhadap sistem sentralisasi yang selama ini diterapkan (Mallarangeng, 2001). Demikian pula



dengan pemekaran daerah administrasi merupakan fakta dari menguatnya kepentingan lokal. Sejak 1999 hingga 2004 terbentuk 148 daerah otonom baru, yang pada dasarnya merupakan upaya pemenuhan ambisi elit setempat ketimbang aspirasi masyarakat (Hermawan, 2007).

Undang-undang tentang pemerintahan daerah mengalami pergantian. Salah satu keunggulan undang-undang terakhir yaitu UU No. 32/2004 adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Namun kritik makin menguat. Hermawan (1997) menyatakan bahwa pemilihan langsung diharapkan membentuk pemerintahan yang bersih, lebih responsif, lebih akuntabel, lebih transparan, dsb. Namun demikian, lanjut Hermawan, berbagai penyimpangan kerap terjadi. Di sebuah provinsi di Sumatera, misalnya, muncul pemerintah bayangan yang disebut dengan staf khusus gubernur, yang berkuasa dan dapat menentukan siapa harus menjabat atau mendapat apa, dan DPRD menjadi lembaga formalitas. Desentralisasi yang terlalu banyak dan terlalu cepat.

#### **b. Dekonsentrasi**

Bagaimana dengan dekonsentrasi? Secara administratif menunjukkan penurunan tajam. Tidak ada lagi aparat dekonsentrasi dengan kantor wilayah atau kantor departemennya. Secara formal politik, kontrol politik bukan lagi pada tangan birokrasi sepenuhnya. Pemerintah pusat didesak, dengan berbagai faktor, untuk mengurangi perannya.

#### **c. Privatisasi**

Delegasi pada sektor privat banyak dilakukan melalui privatisasi aset-aset negara, sampai tingkat lokal. Sebagai contoh, perusahaan daerah air minum di Jakarta merupakan perkongsian antara Pemerintah Daerah dengan pihak swasta dari Prancis. Contoh lain dapat ditemukan dengan mudah. Dunia perbankan yang ditarik sebagai ganti penjarahan uang negara, dikembalikan pihak swasta dengan harga murah. Pada level yang paling rendah sekalipun, untuk urusan kebersihan misalnya, beberapa dinas menyerahkan urusan kebersihan harian gedung/ruangan pada pihak swasta.

#### **d. Kinerja Desentralisasi**

Nampaknya, sejauh penulis ketahui, tidak ada pernah dilakukan pengukuran secara komprehensif mengenaikinerja desentralisasi. Mallarangeng (2001) tetap optimis dengan desentralisasi. Meskipun terdapat sejumlah kekurangan, setidaknya desentralisasi telah berhasil meredam disintegrasi.

Hermawan (2007) mengkritisi praktek desentralisasi di Indonesia sebagian didasarkan pada pemahaman dari penggalan peristiwa sepotong-sepotong. Implikasinya, reformasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah lebih didasarkan pada pendekatan pragmatis parsialistik.

Barangkali, walaupun kasuistik dan tidak bisa ditarik secara general, dapat dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebagai ukuran



### *Teori Keadilan John Rawl*

kebershasilan pembangunan yang standarnya sudah ditentukan oleh PBB dan UNDP (Ernawan, 1996) menggunakan. Berdasarkan Human Development Report 2004, IPM Indonesia adalah 0.692 yang menempatkan Indonesia pada urutan 111 dari 177 negara. Sungguh memperhatikan. Demikian pula survei yang dilakukan LSI Tahun 2007 menunjukkan turunnya popularitas dan rendahnya kepuasan atas kinerja pemerintah (Suara Merdeka, 2007).

Kondisi ini memunculkan spekulasi mengenai keinginan sebagian masyarakat untuk kembali ke masa Orde Baru yang sentralistik. Tentunya, banyak yang tidak bisa dipahami secara utuh oleh masyarakat mengenai konsep desentralisasi. Sebagian besar hanya paham mengenai rasa aman, ketertiban, dan harga murah untuk berbagai komoditas dan jasa. Argumen para politisi bahwa "ini baru permulaan dan kita masih dalam tahap belajar" menjadi pertanyaan, karena kita selalu mulai dari permulaan dan berakhir dengan permulaan. Lantas judul bab ini bahwa desentralisasi dalam negara: teori yang baik dengan praktek yang buruk? Seolah menjadi relevan.

Benar berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 14, pemerintah daerah Kabupaten dan Kota memiliki urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yaitu sebanyak 16 urusan. Namun, apakah sumber daya manusia keuangan dan manusia, pada satu sisi, dan kepentingan sementara orang pada sisi lain, memberikan dukungan pada

pencapaian desentralisasi dalam arti devolusi?

### DAFTAR PUSTAKA

- Amal, Ichlasul .1920. Regional and Central Government in Indonesia Politics: West Sumatra and South Sulawesi 1949-1979, Yogyakarta:Gadjah Mada University Press.
- Chou, Chang-hyun & M.Ziemik.1993.The Role Of Local Government Association and Local Autonomy, Center for Local Autonomy of Hanyang University & FNS, Mokpo, Korea.
- Devas,Nick.1989.Issues in the Financing of Local Government in Indonesia. Planning and Administration 1989.
- 1989.Financing Local Government in Indonesia. Ohio: Ohio University Press.
- Dunleavy,P.1980.Social and Political Theory and The Issues In Central-Local Relation, Dalam Jones, GW .1980. New approaches to the study of central-local Government Relationship, Gower & SSRC, Aldershot.Hants.
- Ernawan, Erni R. *Peran Ibu dalam Meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia Jawa Barat. Paper. 2006*
- Hermawan, Agus. *Kegamangan Otonomi Daerah. Kompas, 16 Agustus 2007.*



- Kaho, Josef Riwu. *Prospek Otonomi Daerah di Indonesia. Jurnal Ilmu Politik*, No. 2 1987.
- Legge, John D. 1962. *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: Study In Local Administration 1950-1960*. Ithaca: University Press.
- Mallarangeng, Andi. *Pradigma Sentralistik*. 2001.
- MCAndrew, Colin. 1986. *Central Government and Local Development In Indonesia*, Singapore: Oxford University Press.
- Page & Goldsmith. 1987. *Central And Local Government Relations*. London: Sage Publication.
- Suara Merdeka. *Tingkat kepuasan Merosot Drastis*. 5 Oktober 2007
- Tjokroamidjojo, Bintoro. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. LP3ES. Jakarta. 1985