

KONSEPTUALISASI DESENTRALISASI DALAM KERANGKA PUBLIC SECTOR REFORM DI INDONESIA

Oleh : Drs. Joni Dawud, DEA *)

Desentralisasi sebagai salah satu usaha public sector reform dapat menimbulkan dampak negatif tetapi juga dapat menimbulkan dampak positif. Dengan semakin dekatnya pemerintah dengan rakyat akan mendorong peningkatan kualitas layanan itulah dampak positif yang bisa timbul tapi desentralisasi bisa juga menimbulkan desintegrasi dan ketidak merataan antar daerah semakin mengganggu. Fenomena yang timbul sekarang desentralisasi justru menimbulkan pemerataan Kolusi dan Korupsi dan Nepotisme (KKN) baik di Pusat maupun di daerah baik di Eksekutif maupun di Legislatif, desentralisasi pun menimbulkan tumbuhnya raja-raja kecil yang haus akan kekuasaan dan kekayaan.

I. Pendahuluan.

Perkembangan paradigma pemerintahan di negara-negara maju dewasa ini telah mencapai tingkatan yang jauh meninggalkan konsep pemerintahan lama antara lain konsepsi Birokrasi yang dikembangkan Max Weber, yang menekankan pada konsep Administrasi pemerintahan yang mekanistik dan kaku yang dikenal dengan tipe ideal¹.

Birokrasi ideal lebih cenderung menerapkan sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan yang dalam banyak hal tidak dapat melayani perkembangan kebutuhan masyarakat. Penerapan Sentralisasi pemerintahan dapat menimbulkan "public sector as too big, overstaffed and too expensive"². Disamping itu sentralisasi menurut Dennis A. Rondinelli³, lebih membawa pada kondisi yang anti demokrasi dengan ditandai oleh :

1. Seringnya rencana-rencana yang tidak diketahui oleh masyarakat padahal sebenarnya tindakan pemerintah itu adalah berkenaan dengan kepentingan rakyat sehingga hal tersebut merupakan pengingkaran terhadap kehendak rakyat oleh Pemerintah
2. Lemahnya dukungan elit lokal yakni pendapat-pendapat elit lokal sangat terabaikan
3. Lemahnya kontak pemerintah daerah dengan masyarakat
4. Tidak dapat memotong Red Tape prosedur politik administrasi yang panjang.

Kondisi tersebut menjadi tidak kondusif dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis bahkan menimbulkan disfungsi birokrasi di lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif baik di level

* Dosen pada STIA LAN Bandung dan Peneliti pada PKDA I LAN Bandung

1. Peter M. Blau & Marshall W. Meyer, Alih bahasa oleh Slamet Rijanto, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, 2000,; 23

2. The British Council (<http://www.britishcouncil.org>), *Public Sector Reform in Britain*, 2002 ; 1

3. Fadillah Putra, 1999 ; 6

pemerintah pusat maupun di level pemerintah daerah. Disfungsionalisasi Birokrasi dalam pemerintahan menimbulkan semakin menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan. Permasalahan disfungsionalisasi birokrasi juga terjadi dinegara-negara berkembang dan maju, penyebabnya bukan hanya bersumber dari penerapan sentralisasi tetapi karena berbagai tuntutan perubahan menurut Alice Rivlin meliputi "Global economy, dissatisfied citizens and fiscal crisis"⁴. Ketidakpuasan masyarakat antara lain disebabkan karena kegagalan pemerintah dalam menjalankan peran dan fungsi yang diemban dalam meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran pada rakyat.

Fenomena lain yang terjadi dalam pemerintahan di Indonesia diwarnai dengan manipulasi dan inefisiensi praktek penyelenggaraan pemerintah bahkan menurut Political and Economic Risk Consultancy (PERC) "Corruption in Indonesia is becoming worse"⁵. Hal tersebut menimbulkan keresahan dikalangan masyarakat, untuk itu tuntutan untuk mengadakan public sector reform atau mengadakan reinventing Government dalam mewujudkan good governance menjadi wacana utama dalam pemerintahan dewasa ini.

B. Desentralisasi dan Reinventing Government

Dalam wacana akademik Ted Gabler dan David Osborn dalam bukunya *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*⁶ yang mengemukakan 10 prinsip dalam melaksanakan Reinventing Government

Konsepsi tersebut didasarkan pada pengalaman empiris yang dilaksanakan di negara Amerika dalam mereform birokrasinya. Negara-negara lain pun yang tergabung dalam OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) melakukan Langkah-langkah serupa untuk mengadakan perubahan dalam birokrasinya yaitu :

1. Decentralisation of authority within governmental units and devolution of responsibilities to lower levels of government
2. A re-examination of what government should both do and pay for, what it should pay for but not do, and what it should neither do nor pay for
3. Downsizing the public service and privatisation and corporatisation of activities
4. Consideration of more cost-effective ways of delivering services, such as contracting out, market mechanisms and user charges;
5. Customer orientation, including explicit quality standards for public services
6. Benchmarking and measuring performance and
7. Reforms designed to simplify regulation and reduce its costs⁷

Dari kedua pendapat tersebut desentralisasi sebagai salah satu usaha mengadakan public sector reform atau reinventing government, disamping langkah dan strategi lainnya. Penerapan dan penekanan strategi atau langkah yang diambil sangat tergantung pada kondisi dan situasi setiap negara. Hal tersebut seperti yang

4. David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy The Five Strategies for Reinventing Government*, 1997; 8

5. *Jakarta Post*, March 11 2002

6. David Osborne dan Ted Gaebler (1992) berjudul: "Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector", 1992

7. *Public Management Service OECD*, 1996

dijalankan di Inggris yang tidak memasukkan langkah desentralisasi dalam melaksanakan public sector reformnya. Inggris dalam melaksanakan public sector reformnya dengan istilah New Public Management menurut Minogue melakukan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Restructuring of the public sector particularly through privatisation
2. The introduction of principles of competition, through privatization, market testing of internal government services and efficiency audits
3. Cost contrainment
4. Customer – contractor relationships rather than needs-based services
5. Focus on outcomes, outputs and results rather than inputs and processes
6. Accountability to the customer/consumer, not the claimant/patient
7. A regulatory, hands-off role for the state with decentralisation to autonomous entrepreneurial state agencies
8. Efficient, improved management based on performance appraisal and incentives⁸

Indonesia dipicu dengan badai krisis multi dimensional melakukan Langkah publik sector reform untuk memulihkan kembali kepercayaan pasar dan kepercayaan masyarakat. Langkah yang dilakukan pemerintah antara lain dengan melakukan restrukturisasi dan privatisasi untuk mengatasi permasalahan efisiensi pengelolaan perekonomian negara dan desentralisasi untuk menata kembali hubungan Pusat dan Daerah.

Desentralisasi merupakan suatu peristilahan yang kaya dengan konsep-konsep baik secara statis maupun dinamis hal tersebut dikemukakan James W. Fesler “Decentralisation is a term of rich conceptual and empirical meaning, it can designate and it can refer to pure ideal type and to moderate incremental change”⁹. Penerapan Desentralisasi akan berimplikasi terhadap berbagai sektor pemerintah bahkan pada tatanan masyarakat secara keseluruhan. Desentralisasi dapat mendorong terhadap pemberdayaan (empowering) dan penguatan (strengthening) Daerah baik pemerintah Daerah maupun masyarakat daerah¹⁰, sejalan dengan pendapat tersebut BC Smith mengemukakan manfaat yang didapat daerah apabila menerapkan desentralisasi yakni political equality, Accountability and responsibility¹¹.

Walaupun demikian desentralisasi bukan merupakan suatu solusi yang tepat apabila tidak dipersiapkan dengan matang bahkan akan menimbulkan permasalahan-permasalahan yang kompleks, hal tersebut antara lain dikemukakan oleh Jennie Litvack, Juaid Ahmad dan Richard Bird “Designing decentralisation policy is difficult in any country because decentralisation can affect many aspects of public sector performance and generate a wide range of outcomes. But it is particularly difficult in developing countries because institutions, information and capacity are all very weak”¹²

-
8. The British Council, (<http://www.britishcouncil.org>), Public Sector Reform in Britain, 2002 ; 3
 9. James W. Fesler, *Approaches to the understanding of Decentralization*, Sixth World Congress International Political Science Association, Geneva, 1964.
 10. UNDP, *Local governance, Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance*, Gothenburg Sweden, 1996
 11. Smith, B.C, *Decentralization , The Territorial Dimension of The State*, George Allen & UNWIN, Sydney. 1985 ; 24-28
 12. Jennie Litvack, Juaid Ahmad dan Richard Bird, *Rethinking Decentralisation in Development Countries*, The World Bank, Washington DC, 1998; 7

Lebih lanjut mereka memperingatkan dampak penerapan desentralisasi bukan memecahkan permasalahan ketidakmerataan tapi akan menambah semakin menganganya ketidakmerataan tersebut : “..... if the central government makes no effort to redistribute resources to poorer areas, fiscal decentralisation will result in growing disparities. Similarly if Provinces or state do not redistribute within their jurisdiction, poor people may lack access to public services”¹³.

Didasarkan Dari pendapat tersebut diatas desentralisasi apabila dilakukan secara benar akan memberikan dampak positif terhadap perkembangan dan pembangunan daerah. Namun demikian apabila tidak dilakukan secara terencana dengan baik yang menimbulkan persepsi yang salah akan menghasilkan desintegrasi bangsa.

D. Persepsi yang berbeda tentang UU Nomor 22 Tahun 1999

UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dikembangkan bertumpu pada nilai demokratisasi, pemberdayaan dan pelayanan. Nilai demokrasi akan memberi ruang yang lebih leluasa kepada warga negara sipil (*civil society*) dalam menentukan pilihan dan mengekspresikan diri secara rasional, sehingga dominasi kekuatan negara (*state*) harus sudah berkurang, termasuk didalamnya untuk kewenangan penyelenggaraan negara.

Dalam kaitan ini, aparatur pemerintah hendaknya tidak selalu melaksanakan sendiri segala kewenangannya, tetapi justru lebih banyak bersifat mengarahkan (*steering rather than rowing*), atau memilih kombinasi yang paling optimal

antara melaksanakan atau mengarahkan. Yang jelas sesuatu yang sudah dijalankan oleh masyarakat hendaknya tidak usah dilaksanakan oleh pemerintah, tapi pemerintah cukup melakukan upaya pemberdayaan (*empowering*), dengan spirit untuk mencapai kualitas pelayanan terbaik bagi masyarakat. Artinya keputusan atas pilihan tersebut mesti didasari oleh satu kepentingan yang lebih besar yaitu kepentingan dan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Pemberlakuannya UU Nomor 22 Tahun 1999 telah merubah paradigma otonomi daerah yang telah berlaku dalam pelaksanaan otonomi daerah selama ini. UU Nomor 5 Tahun 1974 menggunakan paradigma “*The structural efficiency Model*” telah bergeser dengan cenderung menggunakan paradigma “*The Local Democracy Model*” dengan format otonomi “*Split Model*” yang meletakkan otonominya pada daerah Kabupaten dan Kota pada UU Nomor 22 Tahun 1999.

Dengan demikian, daerah Kabupaten dan daerah Kota sebagai daerah otonom murni yang tidak lagi dirangkap dengan daerah administratif. Kepala daerah hanyalah berfungsi sebagai “*alat daerah*” tidak dirangkap sebagai “*alat pusat*” dan tidak merupakan kepanjangan tangan pemerintah pusat. Kepala Daerah dipilih langsung oleh DPRD tanpa campur tangan Pemerintah Pusat dan bertanggung jawab kepada DPRD dengan kata lain “*sistem pemerintahan parlementer*” daerah diperlakukan dalam UU Nomor 22 tahun 1999. Pemisahan kedudukan yang jelas dan tegas antara DPRD sebagai badan *Legislatif* dan Kepala daerah sebagai

13. Jennie Litvack, Juaid Ahmad dan Richard Bird, *Rethinking Decentralisation in Development Countries*, The World Bank, Washington DC, 1998 : 8

lembaga *eksekutif* daerah, sehingga tidak terjadi duplikasi dan kerancuan antara tugas legislatif dan tugas eksekutif. Dengan demikian DPRD mendapatkan tempat yang sejajar bahkan lebih tinggi dalam Sistem pemerintahan di daerah sehingga fungsi legislatif dan pengawasan dan sebagai penyalur aspirasi rakyat dapat dijalankan lebih efektif.

UU Nomor 22 tahun 1999 tidak secara konsisten menggunakan *Split Model*, tidak sepenuhnya menggunakan split model dimana pengaturan terhadap Daerah propinsi tidak sama dengan perlakuan terhadap Daerah Kabupaten dan Kota. Daerah propinsi ditempatkan sebagai *Daerah Otonom* sekaligus sebagai *Wilayah administratif*, jadi masih menggunakan "*fused model*". Pemberian kedudukan Propinsi sebagai Daerah Otonom dan sekaligus sebagai wilayah Administratif dengan pertimbangan :

1. Untuk memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan daerah dalam rangka Negara Kesatuan republik Indonesia.
2. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
3. Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Walaupun demikian, *fused model* yang diterapkan terhadap Daerah Propinsi tidak sepenuhnya seperti UU No. 5 Tahun 1974 karena kedudukan rangkap Gubernur bukan sebagai kepala wilayah, bukan sebagai penguasa tunggal dan bukan administrator pemerintahan, administrator Pembangunan

dan administrator Kemasyarakatan, melainkan hanya sebatas sebagai wakil pemerintah yang menjalankan pelimpahan kewenangan tertentu dari pemerintah Pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi.

UU No. 22 Tahun 1999 memberikan nuansa baru dalam otonomi, Otonomi daerah tidak didefinisikan sebagai Kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri tetapi Otonomi Daerah diartikan sebagai Kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian otonomi bukan diartikan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada birokrasi lokal / Pemerintah Daerah sehingga birokrasi daerah cenderung "*vested atau self oriented*" tetapi Otonomi Daerah adalah hak masyarakat daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan yang rasional sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah yang dimilikinya.

Semangat perubahan dalam UU 22 Tahun 1999 tersebut di atas tidak dibarengi dengan perubahan kualitas, prilaku dan mentalitas dari penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Hal tersebut terlihat dari kecenderungan-kecenderungan yang terjadi dilapangan semenjak diberlakukan UU tersebut. Kecenderungan tersebut antara lain :

1. Kualitas program pemerintahan dan pembangunan semakin tidak jelas hanya formalitas dan untuk mendapatkan keuntungan dari adanya program dan proyek pembangunan tersebut tanpa memperhatikan dan mempertimbangkan dampak dan manfaat yang didapat masyarakat. Program yang dibuat lebih

banyak diarahkan untuk kepentingan birokrasi, dana APBD sebagian besar dialokasikan untuk mendanai kepentingan dan kebutuhan dari pemerintah daerah, bukan untuk kepentingan masyarakat.

2. Perilaku pimpinan daerah beserta wakil-wakil rakyat memperlihatkan kesan arogansinya baik terhadap pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah lainnya bahkan terhadap masyarakat. Isue putra daerah menunjukkan lokalisme yang berlebih dan akan memicu pertentangan antar etnis. Arogansi ingin menguasai sepenuhnya kekayaan daerah tanpa menghiraukan kepentingan dan kebutuhan daerah lain yang kurang memiliki sumber daya alam, arogansi terhadap masyarakat daerahnya sendiri yang menetapkan pemungutan-pemungutan retribusi baru yang kurang mempertimbangkan kemampuan masyarakat. Kesemuanya dapat menggagalkan tujuan dan cita-cita penerapan Desentralisasi.
3. Moralitas penyelenggara pemerintahan daerah baik di eksekutif dan legislatif tidak kunjung ada perubahan yang berarti namun kecenderungan yang terjadi praktek penyelenggaraan pemerintahan yang bersih (clean government) bukannya menunjukkan peningkatan tetapi menunjukkan kecenderungan semakin parah dan semakin meluas/tersebar. Praktek money politik, pemberian komisi baik ke eksekutif maupun legislatif untuk mendapatkan dan atau melaksanakan proyek semakin menjadi-jadi dan kentara.

Kecenderungan-kecenderungan tersebut sebenarnya telah diperkirakan sebelumnya pada saat proses penyusunan UU 22 Tahun

1999, pada saat itu beberapa kalangan akademisi maupun praktisi menghawatirkan otonomi dapat menimbulkan semakin tersebarnya KKN ke daerah dan menciptakan kerajaan-kerajaan kecil di daerah, hal tersebut ternyata menjadi kenyataan pada saat ini.

D. Penutup

Kebijakan UU 22 dan 25 Tahun 1999 memberikan dampak perubahan yang sangat mendasar dalam sistem pemerintahan di Indonesia baik di level Pusat maupun di level Daerah. Ide dan cita-cita otonomi / desentralisasi begitu indah dan menjanjikan, namun dalam pelaksanaannya keindahan dan harapan yang menjanjikan tersebut sampai saat ini belum terwujud justru ada kecenderungan sebaliknya.

Hal tersebut berawal karena perubahan yang dilakukan tidak direncanakan atau dipersiapkan secara matang. Perubahan yang dilakukan bukan hanya pada dataran sistem tetapi perlu disiapkan juga kualitas, perilaku dan moralitas yang akan menjalankan sistem tersebut. Akhirnya untuk mensukseskan perubahan-perubahan tersebut juga yang tak kalah pentingga mendapatkan dukungan dari berbagai lingkungan yang melingkupinya.

Daftar Pustaka

- Abdullah Rozali (2000), Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif, Rajawali Pers, Jakarta,
- Adamolekun, Ladipo dan Coralie Bryant (1996), Governance Progress Report : The Africa Region Experience; Capacity Building and Implementation Division Study Paper, Africa

- Technical Paper (Washington DC: World Bank).
- Al Chaidar dkk (2000), *Federasi dan Disintegrasi*, Madani Press,
- Bhatta, Gambhir (1996), *Capacity Building At The Local Level For Effective Governance: Empowerment Without Capacity Is Meaningless*; Paper presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippines.
- Byrne Tony, (1986), *Local Government in Britain*, Penguin Books, London
- Colin Mac. Andrews & Ichlasul Amal (2000), *Hubungan Pusat - Daerah Dalam Pembangunan*, Rajawali Pers, Jakarta,
- ENA, (1999) *La France et Ses Institutions*,
- Flynn, Norman, *Public Sector Management*, (1990), London : Harvester Wheatsheaf
- Gaebler Ted, Osborne David, (1992) *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*" addison Wesley Publishing Compan, Massachusetts.
- Grefre Xavier, (1992) *La Decentralisation, La Decouverte*, Paris
- Harmon, Michael M., and Richard T. Mayer, (1986), *Organization Theory for Public Administration*, Canada : Little, Brown & Company
- Hudson, Catheryn Seckler, (1955), *Organization and Management : Theory and Practice*, Washington DC : The American University Press
- Institute Of Governance (1996), *Trampling the Turf : Enhancing Collaboration in the Public Service of Canada*, a Case Study presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippines.
- Kartasasmita, Ginandjar, (1997), *Administrasi Pembangunan : Perkembangan Pemikiran Dan Praktiknya Di Indonesia*, Jakarta : LP3ES
- Kimbal Jonathan D. (1998), *The Transfer of Power, Decentralization in Central and Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative*, Budapest, Hungary
- Osborne David and Plastrik Peter, (1997), *Banishing Bureaucracy, The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison Wesley Publishing Comnpny.Inc, Ney York.
- Prakarsa, Wahyudi, (1997), *Dampak Perubahan Lingkungan Pasar Terhadap Organisasi dan Manajemen*, makalah tidak diterbitkan, Jakarta : Program Pascasarjana UI.

- Putra Fadillah, (1999) *Devolusi*, Pustaka Pekerja, Yogyakarta, 1999
- Prud'Homme Remy, (1995) *The Dangers of Decentralization*, The World Bank, Research Observer,
- Rosell, Steven A., (et.al.), (1992), *Governing in an Information Society*, Institute for Research on Public Policy, Montreal
- Rudini, (1991), *Sistem dan Mekanisme Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Makalah pada Penataran Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, yang diselenggarakan oleh Lembaga Administrasi Negara bekerjasama dengan Kantor MENPAN dan Sekretariat DPOD, Jakarta.
- Sachroni, Oman, (1998), "Kebijaksanaan Pemerintah Tentang Otonomi Daerah", makalah pada Lokakarya Format Penataan Kelembagaan Pemerintah Dalam Rangka Meningkatkan Kinerja Otonomi Daerah, Bandung, 3 Desember 1998
- Sharland John, (1997) *A Practical Approach to Local Government Law*, Black Stone Ltd, London,
- Smith, B.C, (1985) *Decentralization , The Territorial Dimension of The State*, George Allen & UNWIN, Sydney.
- UNDP (1996), *Process Consultation: Systemic Improvement of Public Sector Management*, presented in the International Conference on Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippines.
- , (1998) *Decentralized Governance Monograph : Global Sampling of Experience*,
- , (1996) *Local Governance (Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance Gothenburg, Sweden, 23-27 September 1996*
- Von Glinow, Mary Ann, (1988), *The New Professionals : Managing Today's High-Tech Employess*, Ballinger Publishing Company
- World Bank, (2001) *Decentralization, (1996) The Modernization of Local Government Finance and Financial Management in Hungary*,