

PROBLEMA BANGSA Vs DESENTRALISASI

*(Tinjauan Tentang 'Mentahnya' Konsep
Desentralisasi Yang Di Terapkan Di Indonesia)*



KARYA ILMIAH

Disusun Oleh :
Dadang Darmawan, M Si

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2009**

39

Abstract

This paper deals with the decentralization reform, which has been adopted in many developing countries. There are two parts; the first one presents the theoretical overview of decentralization and local governance and the second analysis of Indonesia decentralization reform. The keynote of this paper is that the main purpose of decentralization is not decentralization itself, but the development of local good governance and democratic consolidation. Decentralized local governance system establishment in Indonesia decentralization might offer the best way to achieve decentralization goal. In order to achieve this condition, efforts should be reinforced. One of the most important issues in the government reform is how to establish local good governance in the decentralized system and creating institution as democratic safeguard.

Keyword: local governance, decentralization, development

KATA PENGANTAR

Salam Sejahtera. Akhirnya karya ilmiah ini selesai sesuai dengan waktu yang di inginkan. Karya ilmiah ini, mengambil topik tentang Problema Bangsa versus Desentralisasi, yang merupakan tinjauan tentang penerapan desentralisasi di Indonesia yang saat ini telah berusia 10 (sepuluh) tahun. Topik ini menarik untuk di angkat, mengingat dari berbagai analisis yang saat berkembang di berbagai forum kajian di Indonesia bahwa desentralisasi yang sudah di deklarasikan sejak tahun 1999 ternyata saat ini belum menunjukkan hasil yang menggembirakan atau bahkan dikatakan berjalan di tempat. Bahkan pemerintah telah pula mengkoreksi UU N0.22/1999 menjadi UU 32/2004 yang dianggap akan lebih mensejahterakan rakyat. Namun, kenyataannya justru tidak terbukti.

Lebih jauh lagi, pemerintah saat ini juga sedang mendorong berbagai perguruan tinggi (PTPN IV) untuk melakukan kajian seputar otonomi daerah dalam rangka melakukan revisi UU 32/2004, lagi-lagi dengan alasan agar lebih baik lagi ke depan. Alhasil, UU sudah direvisi sebanyak 3 (tiga) kali namun hasilnya tetap saja sama. Inilah yang menjadi tanda tanya bagi kita semua, apa yang salah dalam desentralisasi ini?

Demi kepentingan akademik, penulis mencoba meninjau dari sudut problema bangsa kita yang seutuhnya. Assumsinya sederhana, sistem boleh saja berubah, namun problem mendasar di tengah-tengah rakyat seperti pola pikir, melek politik, rendah ternyata masih mencengkeram kuat, hasilnya tetap saja akan sia-sia. Mungkin saja, hal itu terjadi pada kita bangsa Indonesia. Penyakit itu ada di diri kita sendiri.

Medan, 10 Juni 2009

Dadang Darmawan, M.Si

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	v
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II DESENTRALISASI	6
A Sejarah Desentralisasi di Indonesia	6
B Sentralisasi	10
C Desentralisasi	11
D Desentralisasi & Resentralisasi (UU 32/2004)	21
E Desentralisasi & Unitarisme	25
BAB III PROBLEM MENDASAR BANGSA	
A Problem Masyarakat	28
B Problem Bangsa	32
C Problema Partai Politik di Indonesia	35
D Problema Birokrasi	37
1 Birokrasi Daerah	39
2 Netralitas Birokrasi	40
3 Reformasi Birokrasi Pemerintah	41
BAB III KESIMPULAN & SARAN	48
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR TABEL

TABEL 1	Karakter Dekonsentrasi, Delegasi & Devolusi	14
TABEL 2	Gambaran kegerahan sejumlah kalangan muncul	34

BAB I

PENDAHULUAN

Sejak lengsernya Suharto Mei 1998, berbagai pemikiran untuk melakukan reformasi disegala bidang (reformasi total) mulai ramai dibicarakan. Tetapi perhatian yang sangat menonjol dimata masyarakat tentu saja masih diseputar reformasi politik. Salah satu keputusan penting yang diambil pada masa Pemerintahan Transisi itu (Habibi) adalah kebijakan Desentralisasi. Desentralisasi yaitu menyerahkan sebahagian kewenangan Pemerintah kepada Provinsi maupun Kabupaten/Kota dengan tujuan untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas dalam pemerintahan dan pembangunan serta perwujudan demokrasi lokal dan penguatan partisipasi, sehingga kesejahteraan rakyat dapat tercapai (Prasojo, 2006).

Latar belakang dan asal muasal reformasi desentralisasi adalah tidak berfungsi dan gagalnya sistem pembuatan keputusan yang sentralistis dimana pemerintah pusat tidak dapat menyediakan solusi-solusi bagi tiap-tiap komunitas di tiap-tiap lokalitas yang beragam. Dalam hal ini reformasi desentralisasi mempunyai fokus pada perbedaan lokalitas dan mencoba mengembangkan kapasitas pemerintah daerah dalam memecahkan permasalahan-permasalahan di tingkat lokal.

Selain itu adalah tidak efisiennya konsumsi sumberdaya lokal. Sistem alokasi yang tersentralisasi telah gagal dalam memberikan hasil yang efisien dan efektif dalam hal pengeluaran pemerintah pusat dan daerah, contohnya adalah sistem alokasi penerimaan pajak. Pajak yang ditarik secara terpusat oleh pemerintah pusat dan sistem konsumsi sumberdaya lokal merupakan sistem yang sangat menguntungkan bagi pemerintah pusat untuk mengontrol pengeluaran lokal dan pembuatan kebijakan di daerah. Tidak mengherankan apabila pada masa orde

baru, salah satu mekanisme sentralisasi kekuasaan oleh pemerintah pusat berpusat pada pengontrolan alokasi dana untuk pembangunan daerah.

Namun demikian, sistem tersebut dapat merusak hubungan antara penerimaan dan pengeluaran di daerah dan masyarakat lokal tidak dapat mengawasi dan mengontrol keuangan pemerintah daerahnya masing-masing. Ketika masyarakat lokal cenderung untuk meminta banyak dari pemerintah daerah sehubungan dengan pelayanan publik dan lain sebagainya tanpa kesadaran akan biaya yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah, tingkat kepuasan masyarakat akan aktivitas pemerintah daerah akan semakin berkurang seiring ketidakmampuan pemerintah daerah membiayai pelayanan publik yang diinginkan oleh masyarakat lokal. Hasilnya adalah kegagalan dalam alokasi sumberdaya lokal bagi masyarakat lokal itu sendiri.

Yang terakhir adalah kematangan sistem pemerintahan daerah dan masyarakat sipil di daerah. Di setiap daerah, dengan adanya tradisi mengenai tata pemerintahan lokal, pemerintah daerah dan masyarakat lokal memiliki pengalaman akan praktik tata pemerintahan yang baik sesuai dengan kondisi khusus masing-masing. Sangatlah wajar jika kemudian tiap daerah telah mempunyai modal yang cukup mengenai pelaksanaan dan strategi tata pemerintahan lokal untuk kemudian memperkaya konsep otonomi daerah.

Jalan yang terbaik untuk meminimalisasi persoalan yang diakibatkan gagalnya sistem yang tersentralisasi adalah desentralisasi. Dengan diberlakukannya UU No. 22/1999 dan amandemennya UU No. 32/2004 Indonesia memasuki tahapan baru pemerintahan. Desentralisasi dan otonomi diharapkan menjadi solusi yang tepat untuk berbagai persoalan yang ada di daerah. Asumsi dasar desentralisasi yaitu mendekatkan pelayanan dengan rakyat. Dengan sistem desentralisasi, pelayanan publik menjadi mudah direalisasikan mengingat adanya kedekatan antara penyedia layanan dan pengguna layanan. Terlebih lagi mengingat

bentuk negara Indonesia sebagai negara kepulauan yang sulit dijangkau dan setiap wilayah memiliki karakteristik yang sangat berbeda.

Oleh karena itu, kebijakan otonomi daerah itu tidak hanya perlu dilihat kaitannya dengan agenda pengalihan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi juga menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintahan ke masyarakat. Justru inilah yang harus dilihat sebagai esensi pokok dari kebijakan otonomi daerah itu dalam arti yang sesungguhnya. Otonomi daerah berarti otonomi masyarakat di daerah-daerah yang diharapkan dapat terus tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi dewasa ini.

Setelah reformasi berlangsung selama sepuluh tahun (1999-2009) tampaknya tanda-tanda untuk menghirup udara kesejahteraan di tengah-tengah masyarakat tampaknya belum dapat terjadi. Banyak kalangan yang masih meragukan akan keberhasilan desentralisasi yang dicanangkan pemerintah sejak tahun 1999 tersebut. Bahkan memasuki tahun kesepuluh pelaksanaan desentralisasi ini, undang-undang yang disahkan pada masa pemerintahan Habibie yaitu UU 22/1999 juga telah diamandemen pada tahun 2004. Banyak alasan yang mendorong kenapa pemerintah memutuskan untuk mengamandemen undang-undang tersebut. UU 22/1999 yang merupakan kebijakan dasar bagi di berlakukannya otonomi daerah di pandang sangat '*heavy legislative*' sehingga DPRD menjadi sangat '*liar*' dan berbahaya bagi kestabilan pembangunan di daerah. Untuk meredamnya, penting UU 22/1999 dilakukan revisi, sehingga kekuasaan DPRD tidak lagi luas melainkan terbatas. Tujuan tersebut kemudian di tuangkan menjadi konsep pemerintahan daerah, dimana yang dimaksud pemerintahan daerah adalah Kepala Daerah bersama-sama dengan DPRD yang berada pada rezim Departemen Dalam Negeri (DDN).

Dalam penerapannya, Desentralisasi ternyata belum juga mampu menggeser nasib rakyat dari kemiskinan. Bahkan Desentralisasi sebagaimana yang disinyalir berbagai kalangan, sebaliknya melahirkan 'raja-raja kecil', dan semakin memperkuat paham ke-daerahan. Praktek Desentralisasi juga kacau akibat tidak semuanya daerah memiliki kesiapan dalam menyambut Desentralisasi, terutama kesiapan SDM. Bukti yang kelihatan adalah berbagai PERDA yang dihasilkan banyak yang tumpang tindih, penyusunan APBD terlambat, sampai korupsi yang merajalela. Sebaliknya respon Pemerintah Pusat juga memberi kesan membingungkan, bukan malah memberi supervisi ke Daerah tetapi malah pingin secepatnya menarik kembali Desentralisasi (resentralisasi). Semua serba membingungkan, bongkar-pasang penerapan Sentralisasi dan Desentralisasi yang sudah berkali-kali, ternyata tidak juga menjawab masalah negeri ini.

Kondisi ini juga di jelaskan oleh Wicaksana (2006:1) bahwa Indonesia pasca reformasi 1998 sampai saat ini tidak mengalami perubahan sebagaimana yang di gembar-gemborkan banyak kalangan selama ini. Semua berujung pada situasi yang stagnan yang malah kian bertambah pelik. Kemiskinan, pengangguran, kriminalitas dan varian masalah publik lainnya tidak mengalami pembenahan yang signifikan bahkan bertambah runyam dan kompleks.

Banyak sekali pertanyaan yang bisa kita kemukakan berkaitan dengan penerapan desentralisasi di Indonesia, seperti:

- Bagaimana konsep desentralisasi itu sesungguhnya ?
- Desentralisasi seperti apa yang cocok bagi Indonesia ?
- Sebenarnya apa yang salah dengan desentralisasi di Indonesia? Apakah pada sistemnya?
- Apakah karena seperti 'sangkaan' sebahagian kalangan bahwa dorongan desentralisasi di Indonesia salah satunya adalah tuntutan dari negara donor yang memang sedang menggiatkan kampanye

'desentralisasi' ini ke negara-negara berkembang, sehingga desentralisasi terkesan dipaksakan ?

- Apakah itu berarti pelaksanaan desentralisasi di Indonesia sudah gagal?

Tulisan ini mencoba mencermati kondisi tiga elemen penting (*existing condition*) yaitu Masyarakat, PARPOL, dan BIROKRASI di daerah dalam kaitannya dengan penerapan Desentralisasi.

BAB II DESENTRALISASI

A. Sejarah Desentralisasi di Indonesia

Sejarah desentralisasi (otonomi daerah) di Indonesia sesungguhnya telah di mulai sejak tahun 1903. Pada tahun 1903 Pemerintah Kolonial Belanda mengeluarkan Desentralisatie wet yang merupakan dasar hukum pertama berkaitan dengan desentralisasi di Indonesia. *Wet Houdende Decentralisatie van Het Bestuur in Nederlands-Indie* yang di undangkan pada tanggal 23 Juli 1903 (dipublikasikan lewat *Nederlandsche Staatblad* tahun 1903 NO. 219 dan kemudian lewat *Indische Staatblad* No. 329 inilah yang kemudian di sebut *Decentralisatie Wet* 1903. Desentralisasi wet ini prosesnya ternyata memakan waktu bertahun-tahun, yang merupakan suatu amandemen parsial terhadap RR 1854, jadi bukan suatu bentuk undang-undang baru tentang desentralisasi (Wignyosoebroto, 2005:14-15). Dapaun ke tiga pasal yang ditambahkan tersebut yaitu pasal 68a, 68b, dan 68c yang berbunyi:

- a. Bahwa wilayah Hindia Belanda akan dibagi ke dalam satuan-satuan daerah dan pembagian itu akan dilakukan oleh raja
- b. Bahwa pemerintahan di daerah-daerah itu dilaksanakan oleh pejabat-pejabat tinggi (hoofdamtenaren) yang sebutan jabatannya akan di tentukan kemudian.
- c. Bahwa Gubernur Jenderal akan menetapkan instruksi-instruksi berkenaan dengan hubungan para pejabat tinggi daerah itu dengan berbagai pihak yang lain, dan
- d. Bahwa kekuasaan sipil adalah kekuasaan yang tertinggi di daerah-daerah.

Motif utama *desentralisasi wet* sebagaimana yang dikemukakan oleh Wignyosobroto (2005:22) resminya atau di dalam retorikanya, tidak lain adalah kehendak untuk mengalihkan setidaknya sebahagian kekuasaan dan kewenangan pemerintahan dari tangan mereka (pejabat militer Belanda) yang di pusat kepada mereka yang ada di daerah-daerah (pejabat sipil Belanda). Dan ini ditegaskan berupa pengalihan dari kewenangan pembuat *wet koninklijk besluit di'sGravenhage* ke pembuat ordonansi di batavia. Sedangkan kelanjutannya yaitu ke *gewesten* masih harus menunggu pertimbangan yang berkuasa (gubernur jenderal).

Setelah terbentuk *volksraad*, gerakan politik rakyat pribumi semakin maju yang dimulai sejak tahun 1910-an dengan menuntut tempat dan peran di dalam tata pemerintahan kolonial. Apalagi perkembangan perpolitikan di kalangan kaum terpelajar mulai menampilkan hasil seiring dengan majunya pendidikan sekolah yang diupayakan oleh pemerintah Belanda sendiri dalam rangka politik etik. Secara faktual bentuk nyata diberikannya desentralisasi kepada pribumi di barulah terlaksana pada tahun 1924 yang ditandai dengan di undangkannya *Regentschapsordonantie*, yang termuat dalam *Staatblad* 1924 NO. 79. *Regentschapsraden* kemudian di bentuk dengan menjamin bahwa mayoritas anggotanya berasal dari golongan rakyat pribumi (sekalipun sebahagian melalui pengangkatan). Demikian pula dengan ketuanya, harus di jabat oleh Regent/Bupati setempat. Pada tahun 1932, seluruh *regentschap* di Jawa-Madura yang berjumlah 76 telah dilengkapi dengan *regentschapsraden*, yaitu 1583 anggota dan 837 orang diantaranya (atau 52,87%) adalah orang-orang pribumi dan selebihnya adalah orang-orang Eropa dan golongan rakyat lainnya (Wignyosoebroto, 2005:95-96)

Ketika masa pendudukan Jepang, corak penataan pemerintahan Indonesia kembali lagi berbentuk sentralistik (resentralisasi). Hal ini sesuai dengan kondisi saat itu, dimana Militer Jepang yang telah mengusir belanda melalui peperangan, menginginkan semua daerah di Indonesia dapat di kontrol. Jepang kemudian

mengeluarkan sejumlah Osamu Sirei (undang-undang) yang membatalkan undang-undang yang di bentuk oleh Belanda.

Segera setelah kemerdekaan, Pemerintah RI mengeluarkan UU No. 1/ 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasar UU ini Kepala daerah menjalankan dua fungsi yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom dan sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Karena itu kendatipun kehendak desentralisasi cukup nyata, pelaksanaan dekonsentrasi sangat dominan. Dalam perkembangannya, UU No.1/1945 diganti dengan UU No. 22/1948 yang lebih menekankan praktek demokrasi parlementer sesuai dengan system pemerintahan saat itu. Secara keseluruhan bahwa berdasarkan UU No. 22/1948, kontrol pemerintah pusat kepada daerah masih sangat kuat. Berdasarkan UU ini terdapat 15 jenis urusan pemerintahan yang benar-benar diserahkan.

Dibawah UU No. 1/1957 Kepala Daerah sama sekali tidak bertanggung jawab kepada Pemerintahan Pusat Karena itu terjadi dualisme kepemimpinan. Ada kepala daerah disatu sisi, dan ada pejabat pusat yang ditempatkan di daerah. Pelaksanaan UU No. 1/1957 tidakberjalan lancar, bahkan mendapat tantangan kuat dari berbagai pihak termasuk Angkatan Darat. Itulah sebabnya maka pada tahun 1959, Presiden RI mengeluarkan Penetapan Presiden No. 6/1959 Tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Penpres 6/1959 ini penekanan desentralisasi beralih kepada kontrol pemerintahan pusat yang kuat terhadap pemerintahan daerah.

Sekali lagi arus balik terjadi dengan dikeluarkannya UU 18/1965. Keadaan politik waktu itu menunjukkan bahwa partai-partai mendapatkan kembali kekuasaan setelah masa sulit pada tahun 1950-an. Berdasarkan UU 18/1965, para eksekutif daerah diperbolehkan menjadi anggota partai. Berdasarkan ketentuan ini tumbuh loyalitas ganda Kepala Daerah yang tidak saja kepada Pemerintah Pusat tetapi juga kepada partai.

Pendulum bergeser lagi secara significant dengan dikeluarkan UU 5/1974. Dengan UU ini kontrol Pusat sangat kuat. Daerah tidak lebih dari perpanjangan tangan untuk mensukseskan program-program pemerintah pusat. Harus diakui bahwa system ini telah menciptakan stabilitas di berbagai daerah termasuk situasi yang kondusif bagi investor asing. Tetapi juga disinyalir bahwa stabilitas yang terjaga selama 30 tahun telah menciptakan ketergantungan daerah kepada pusat dalam hampir seluruh segi otonomi daerah seperti kewenangan, keuangan, kelembagaan, personil, perwakilan dan tentu saja pelayanan. Dapat diduga juga bahwa rendahnya kreatifitas dan prakarsa daerah juga disumbang oleh system seperti ini.

Sementara itu, dibidang Perimbangan Keuangan sejak tahun 1956 telah dikeluarkan UU 23/1956. Tetapi UU ini tidak dapat diberlakukan dengan baik oleh karena beberapa sebab, selain sebab-sebab teknikal juga sebab-sebab political. Ekses paling besar yang secara akumulatif terjadi selama 30 tahun adalah sentralisasi di hampir semua kehidupan pemerintahan. Bangsa Indonesia menghadapi problem kongkrit bidang keadilan dan kesenjangan baik antara pusat dan daerah (vertical Imbalance) maupun antar daerah (horizontal Imbalance). Bersamaan dengan krisis multi dimensi yang dihadapi bangsa Indonesia, termasuk krisis per ekonomian, pelaksanaan pemerintahan yang sentralistik ini telah melahirkan gelombang protes besar-besaran sepanjang tahun 1997-1998. Akhirnya dikeluarkanlah UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Bersama dengan itu tekanan yang semakin kuat terhadap pusat untuk penyelesaian masalah Aceh dan Papua dikeluarkanlah berturut-turut pada tahun 2001 UU 18/2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua.

B. Sentralisasi

Sentralisasi adalah memusatkan seluruh wewenang kepada sejumlah kecil manajer atau yang berada di posisi puncak pada suatu struktur organisasi. Sentralisasi banyak digunakan pada pemerintahan lama di Indonesia sebelum adanya otonomi daerah. Meski begitu azas sentralisasi tetap saja memiliki kebaikan maupun sekaligus keburukan dalam penerapannya.

Kelemahan dari sistem sentralisasi adalah (Syafrudin, 2006:69):

1. Sentralisasi membutuhkan undang-undang terolah (*uitgewerkt wetgeving*) sehingga untuk menegakkannya di butuhkan badan-badan peradilan.
2. Agar ditegakkan secara seragam maka dibentuk alat untuk menjaminnya yaitu berupa aturan penyelenggaraan, instruksi-instruksi dan dan surat-surat edaran.
3. Berhubung dengan itu semua, maka pegawai pusat yang terikat semua peraturan yang tertulis wajib patuh dengan undang-undang dan peraturan lainnya.
4. Dampaknya adalah kreatifitas pemerintah tidak muncul karena hanya di dasari atas peraturan saja, sehingga kepentingan rakyat sering di abaikan.

Kelebihan sistem ini adalah di mana pemerintah pusat tidak harus pusing-pusing pada permasalahan yang timbul akibat perbedaan pengambilan keputusan, karena seluruh keputusan dan kebijakan dikoordinir seluruhnya oleh pemerintah pusat (organisasi.org). Penjelasan seperti ini, lebih menggambarkan bahwa sentralisasi adalah sesuatu makna yang dikotomis dengan desentralisasi. Sehingga sentralisasi tidak sesuai dengan desentralisasi.

Dalam pustaka administrasi publik justru ada penegasan bahwa sentralisasi dengan desentralisasi adalah sesuatu yang tidak dikotomis bahkan keduanya adalah sesuatu yang kontinum. Tidak ada negara yang 100% menerapkan azas sentralistik, sebaliknya tidak ada juga negara yang menerapkan azas desentralistik secara 100%. Dalam hal mengelola kewenangannya pemerintah baik pusat

maupun daerah bisa menerapkan kedua azas tersebut secara bersamaan tanpa bertentangan satu sama lain. Ada kewenangan yang memang tidak mungkin di desentralisasikan tetapi ada kewenangan yang mungkin untuk di desentralisasikan. Keduanya adalah azas yang saling melengkapi.

C. Desentralisasi

Perkembangan tentang konsep desentralisasi di Indonesia telah mengalami masa yang cukup menggembirakan pasca di keluarkannya UU 22/199 tentang pemerintahan daerah yang memberlakukan otonomi daerah sehingga terbentuklah daerah otonom yang penekanannya ada di Kabupaten & Kota. Banyak sekali konsep dan defenisi mengenai desentralisasi yang kemudian di gali dari berbagai sumber pustaka di dunia maupun menurut pandangan ilmuwan dalam negeri. Namun pada umumnya desentralisasi sebagai suatu azas penyelenggaraan pemerintahan berisi dua hal kewenangan yang umum di desentralisasikan yaitu kewenangan adminsitratif dan kewenangan politik, dimana derajat otonomi yang timbul tentu saja berdasarkan dari paradigma atau kesepakatan pemerintah dan masyarakat di negara yang menerapkan. Berikut ini coba dihimpun berbagai bentuk defenisi dan pengertian menyangkut desentralisasi dari berbagai pakar maupun pemerhati desentralisasi.

Desentralisasi adalah pendelegasian wewenang dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada manajer atau orang-orang yang berada pada level bawah dalam suatu struktur organisasi. Pada saat sekarang ini banyak perusahaan atau organisasi yang memilih serta menerapkan sistem desentralisasi karena dapat memperbaiki serta meningkatkan efektifitas dan produktifitas suatu organisasi.

Pada sistem pemerintahan yang terbaru tidak lagi banyak menerapkan sistem sentralisasi, melainkan sistem otonomi daerah atau otda yang memberikan sebagian wewenang yang tadinya harus diputuskan pada pemerintah pusat kini

dapat di putuskan di tingkat pemerintah daerah atau pemda. Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Namun kekurangan dari sistem desentralisasi pada otonomi khusus untuk daerah adalah euforia yang berlebihan di mana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau oknum. Hal tersebut terjadi karena sulit untuk dikontrol oleh pemerintah di tingkat pusat (organisasi.org)

Desentralisasi mencakup beberapa makna yang mencakup hal-hal berikut yaitu distribusi kewenangan dari pusat ke daerah, yang berarti distribusi kewenangan pemerintah pusat dalam bentuk kewenangan dekonsentrasi dan delegasi kewenangan. Yang pertama adalah pemberian kewenangan ke organ pemerintah pusat di daerah dan yang kedua adalah delegasi kewenangan dari pemerintah pusat ke organ lokal. Sebaliknya, devolusi kewenangan berarti perpindahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah yang disertai dengan realokasi sumber penerimaan dan pembiayaan. Dalam tulisan ini, desentralisasi mengarah pada definisi devolusi

Dalam hal ini, reformasi desentralisasi mensyaratkan adanya reformasi dalam hubungan pusat dan daerah disertai otonomi pemerintahan daerah. Ketika pemerintah daerah dan masyarakat lokal mencapai tingkatan otonomi, keduanya dapat memberdayakan sumberdaya lokal demi mencapai taraf pembangunan ekonomi yang tinggi di daerahnya masing-masing. Perwujudan dari desentralisasi ini adalah otonomi daerah yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada tingkat yang terendah, otonomi berarti mengacu pada perwujudan free will yang melekat pada diri-diri manusia sebagai satu anugerah paling berharga dari Tuhan (Piliang, 2003).

Dalam banyak kasus dan contoh, desentralisasi pada level kota/kabupaten mempunyai kecenderungan untuk mencapai tingkat pemberdayaan yang baik. Secara umum, pemerintah kabupaten/kota adalah tingkat pemerintah yang mempunyai daya jangkauan yang dekat dengan masyarakat lokal namun mempunyai daya wilayah yang cukup untuk memberdayakan sumber daya lokal. Hal ini berarti bahwa pemerintah kabupaten/kota merupakan kunci penting sebagai basis dari pengembangan tata pemerintahan lokal dan pemberdayaan pada tingkat kabupaten/kota mempunyai fungsi penting terhadap masyarakat lokal yang turut serta dalam tata pemerintahan lokal.

Sementara itu, desentralisasi pada tingkat propinsi dalam banyak hal bertujuan untuk mencapai pembangunan ekonomi di tingkat propinsi and pembangunan kapasitas untuk mendukung dan membantu desentralisasi di tingkat kabupaten/kota.

Pada umumnya definisi paling mendasar dari desentralisasi adalah pemindahan sebagian kekuasaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau lokal. Ia menggambarkan sejumlah pembaharuan yang bertujuan meningkatkan suara lokal dalam kebijakan. Apabila sentralisasi merupakan respon terhadap kebutuhan untuk persatuan nasional, maka desentralisasi adalah tanggapan atas tuntutan terhadap keberagaman. Dalam realitas dan implementasinya, kedua bentuk administrasi tersebut berdampingan dalam sistem politik yang berbeda.

Secara teoritis, menurut Rondinelli dan Cheema (1983), ada tipologi desentralisasi yang menampilkan jarak di antara perbedaan tingkat desentralisasi yang dijalankan di berbagai negara atau wilayah kebijakan. Tipologi itu terdiri dari tiga bentuk desentralisasi, masih menurut mereka, masing-masing memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Di bawah ini perbedaan karakter ketiga azas tersebut yaitu dekonsentrasi, desentralisasi dan devolusi di gambarkan oleh Rondinelli & bCheema, sebagai berikut:

Tabel 1
Karakter Dekonsentrasi, Delegasi & Devolusi

Dekonsentrasi	sering disebut bentuk paling lemah dari desentralisasi, adalah proses dalam administrasi publik di mana pejabat di pemerintah pusat atau kementerian negara memiliki tingkat otoritas tertentu yang didelegasikan untuk membuat keputusan, atau sebaliknya, meregulasikan pelaksanaan dinas administrasi. Para pejabat bertanggung jawab pada badan-badan pemerintah atas berbagai keputusan yang diambil
Delegasi,	sering disebut sebagai bentuk yang lebih ekstensif dari desentralisasi, adalah proses di mana pemerintah pusat memindahkan tanggung jawabnya untuk pengambilan keputusan dan fungsi-fungsi administrasi publik ke organisasi-organisasi semi-otonom yang tidak sepenuhnya dikontrol oleh pemerintah pusat, meski pada akhirnya bertanggung jawab pada pemerintah pusat
Devolusi	adalah proses dalam administrasi publik di mana badan-badan yang berbeda didirikan berdasarkan undang-undang, terpisah dari pemerintah pusat, dan di mana perwakilan yang terpilih secara lokal diberikan kekuasaan untuk memutuskan sejumlah masalah-masalah publik dan memiliki akses terhadap sumber-sumber yang dapat digunakan untuk menjalankan kebijakan-kebijakannya

Menurut Jean Bonnal, perubahan yang mengarah pada devolusi adalah sebuah transisi dari desentralisasi administrasi ke arah desentralisasi politik. Jika desentralisasi administrasi lebih diasosiasikan dengan gagasan atau inti dari dekonsentrasi, maka desentralisasi politik meliputi proses devolusi kekuasaan yang sesungguhnya. Dengan kata lain, perpindahan dari fungsi-fungsi dan sumber-sumber di antara tingkatan-tingkatan dari pemerintah pusat yang berbeda-beda (dekonsentrasi), menjadi lebih signifikan dengan perpindahan kekuasaan pembuatan kebijakan dan sumber-sumber pemerintah pusat ke arah masyarakat (devolusi) (Bonnal, 2003). Sementara itu, delegasi dapat dilihat sebagai proses transisi dari dekonsentrasi ke arah devolusi.



Philip Mawhood (1987) mengemukakan, tujuan utama dari kebijakan desentralisasi adalah sebagai upaya mewujudkan keseimbangan politik, akuntabilitas pemerintah lokal, dan pertanggungjawaban pemerintah lokal. Ketiga tujuan ini saling berkait satu sama lain. Sedangkan prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas, memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) sendiri, memiliki badan perwakilan yang mampu mengontrol eksekutif daerah, dan adanya kepala daerah yang dipilih sendiri oleh masyarakat daerah melalui suatu pemilihan yang bebas (Mawhood, 1987).

Sebagaimana di awal, bahwa desentralisasi adalah merupakan antitesa dari sentralisasi. Sehingga desentralisasi meniscayakan penyerahan sejumlah kewenangan kepada unit-unit lokal di bawahnya untuk menyelenggarakan pemerintahannya secara otonom. Konteks inilah desentralisasi mengharuskan adanya otonomi dalam rangka efektifitas dan efisiensi pemerintahan, serta demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan bagi publik.

Sejalan dengan pemahaman di atas, seringkali kita direpotkan oleh diskursus munculnya varian yang menjadi karakter dari desentralisasi itu sendiri, yakni Dekonsentrasi dan Devolusi. Meski juga di akui oleh Imawan, bahwa perbedaan konsep yang jelas ini sebenarnya menjadi remang-remang ketika diterapkan dalam dinamika pemerintahan yang sebenarnya. Sehingga ada yang memaknai desentralisasi politik disebut devolusi dan desentralisasi administratif dialamatkan pada dekonsentrasi. Selain itu pula terdapat pula yang beranggapan bahwa desentralisasi adalah devolusi. Meskipun juga terdapat beberapa di antaranya berupaya membedakan pula dari yang terakhir ini bahwa antara desentralisasi berbeda dengan devolusi.

Menurut Riswanda, kelompok yang memaknai desentralisasi sebagai devolusi dan dekonsentrasi berangkat dari anggapan yang menyatakan bahwa bentuk kongkrit dari dianutnya azas ini adalah adanya daerah otonomi itu sendiri. Ciri utama dari daerah otonomi adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal. Mereka yang bergelut dengan keseharian politik di tingkat lokal, karenanya memahami betul dinamika sosial yang terjadi. Sehingga logis bila kepada mereka diberi hak untuk menentukan kebijakan pemerintah sendiri, sesuai dengan harapan dan kondisi masyarakat yang senyatanya. Di sinilah, menurut Riswanda, devolusi merupakan jawaban yang paling tepat. Konsekuensinya pada tataran pemerintahan lokal, lembaga perwakilan rakyat daerah, (untuk kasus Indonesia: DPRD) menjadi aktor utama penentu kebijakan (Imawan, 2002).

Sebenarnya diskursus seputar ini terjadi, menurut Syarif Hidayat (2005) utamanya karena dekade 1970-an, kajian tentang desentralisasi dan otonomi daerah sudah tidak lagi dimonopoli oleh disiplin ilmu politik dan administrasi negara, tetapi juga telah menarik perhatian disiplin ilmu lainnya. Contohnya, di antara disiplin ilmu yang telah memberikan kontribusinya dalam kajian ini adalah ilmu ekonomi, sosiologi, dan antropologi, sehingga dapat dimengerti bila kemudian konsep desentralisasi dan otonomi daerah telah dirumuskan dalam bahasa yang berbeda sesuai disiplin ilmu yang bersangkutan. Meski demikian Syarif Hidayat sendiri—dengan tidak bermaksud untuk tidak mengurangi apresiasi terhadap kontribusi yang telah diberikan oleh beberapa disiplin ilmu, seperti dikemukakannya—ia berupaya mendeskripsikan secara singkat konsep dasar dari desentralisasi itu sendiri, dengan merujuk pada 2 perspektif utama dalam studi desentralisasi, yakni: *Political and Administrative Desentralisation Perspectives* (Conyers, 1984) yang banyak dikenal luas.

Dimulai dari Parson (1961) yang mendefinisikan Desentralisasi sebagai *sharing of the govermental power by a central ruling group with other groups*,

each having authority within a specific area of the state. Sementara, Dekonsentrasi, menurut Parson adalah the sharing of power between members of the same ruling group, having authority respectively in different areas of the state.

Dengan merujuk pada definisi desentralisasi dan dekonsentrasi yang telah dirumuskan oleh Person tersebut, maka Mawhood (1987:9) dengan tegas mengatakan bahwa desentralisasi adalah *devolution of power from to local governments* sementara dekosentrasi, yang dalam hal ini oleh Mawhood telah dipersamakan dengan administrative desentralication. Didefinisikan sebagai the transfer of administrative responsibility from central to local governments. Pada bagian lain Smith (1985) juga telah merumuskan desentralisasi berdasarkan perspektif, yakni: *the transfer of power from top level to lower level, in a territorial hierarchy which could be one of governments within a state or offices within a large organisation*. Poin penting menarik untuk digaris bawahi disini adalah, suatu kenyataan di mana smith juga telah mendukung ide devolution of power sebagai substansi utama dari desentralisasi. Kendati devolusi kekuasaan yang dimaksud tidak hanya dibatasi pada struktur pemerintahan (Mawhood, 1987).

Kemudian, secara lebih kongkrit, yang berbeda dari ketiga pendapat di atas, Rondinelli menyatakan bahwa Desentralisasi dalam arti luas mencakup setiap penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat baik kepada pemerintah daerah maupun kepada pejabat pemerintah pusat yang ditugaskan di daerah. Dalam hal kewenangan tersebut diserahkan pada pemerintah daerah, konsep tersebut dikenal dengan Devolusi. Adapun apabila sebuah kewenangan dilimpahkan kepada pejabat-pejabat pusat yang ditugaskan di daerah, hal tersebut dikenal dengan konsep Dekonsentrasi.

Rondinelli (1981) dengan tegas menyatakan bahwa desentralisasi merupakan:

“the transfer or delegation of legal and authority to plan, make decisions and manage public functions from the central governmental its agencies to field organizations of those agencies, subordinate units of government, semi autonomous public coparation, area wide or regional development authorities; funcional authorities, autonomous local government, or non-governmental organizations”(desentralisasi adalah pemindahan wewenang perencanaan, pembuatan keputusan, dan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi lapangannya, uniot-unit pemerintahan daerah, organisasi-organisasi setengah swantantea-otorita, pemerintah daerah dan non pemerintah daerah) (Syarief, 2005)

Pernyataan tersebut memberikan yasarat bahwa desentralisasi dapat dilakukan melalui empat bentuk kegiatan utama, yaitu: 1) Dekonsentrasi wewenang adminisrtatif, 2) Delegasi kepada penguasa otorita, 3) Devolusi kepada pemerintah daerah, 4) Pemindahan fungsi dari pemerintah kepada swasta.

Berdasarkan definisi desentralisasi seperti diatas pula. Rondinelli dan Cheema (1983: 18-25). Kemudian merumuskan empat bentuk dari sentralisasi.

1. Pertama, adalah deconcentration. Yakni distribusi wewenang administrasi dalam struktur pemerintahan.
2. Kedua, apa yang disebut dengan degalition to semi autonomus or parastatal organisations, yang berarti pendelegasian otoritas menejemen dan pengambilan keputusan atas fungsi-fungsi tertentu yang sangat perspektif kepada organiasasi-organisasi yang secara langsung tidak dibawah kontrol pemerintah.
3. Ketiga, adalah devolution, yakni menyerahkan fungsi dan otoritas (the transfer of functions and authorities) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sedangkan bentuk desentralisasi yang terakhir adalah Swastanisasi, yakni menyerahkan beberapa otoritas dalam perencanaan dan tanggung jawab admistrasi tertentu kepada organisasi swasta.

Pada tingkat tertentu, menurut catatan Syarif, rumusan definisi desentralisasi yang dikemukakan oleh Rondinelli dan Cheema berhak terlihat memiliki nuansa lebih komprehensif bila dibandingkan dengan definisi desentralisasi yang dikemukakan oleh Parson (1961), Smith (1985), dan Mawhood (1987). Inilah yang utamanya karena definisi tersebut tidak saja mencakup penyerahan dan pendelegasian wewenang dalam struktur pemerintahan, tetapi juga telah mengakomodasi pendelegasian wewenang kepada organisasi non pemerintah atau bahkan organisasi swasta. Rondinelli sendiri secara transparan mengakui bahwa dia telah mendudukan aspek teknis, spasial dan administratif sebagai elemen utama dari desentralisasi karena dengan memberikan perhatian khusus pada aspek-aspek tersebut diyakini akan mampu menciptakan suatu tatanan organisasi yang kondusif sebagai partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan yang kompleks (1990:496).

Namun demikian seperti disinyalir Slater (1990:504), definisi desentralisasi yang telah dibangun oleh Rondinelli dan kolega-nya, cenderung mengabaikan apa yang disebut dengan *the territorial deminsion of state power*. Untuk lebih jelasnya, Later mengatakan *What is remalkable about Rondenellis project is the absense of any theoritical gruoding for analisis or state power*. Kritik yang hampir sama juga disampaikan oleh Conyers (1986). Menurut Conyers kelemahan utama dari definisi desentralisasi yang dirumuskan oleh Rondinelli adalah terletak pada kecenderungan untuk menganggap kecil dari arti *the tranfers of power from central to the perifperal state* (1986: 88).

Dari uraian di atas, menurut Syarif, seyogyanya dapat ditarik suatu benang merah yang membedakan antara definisi desentralisasi berdasarkan perspektif politik dan perspektif administrasi. Secara umum dapat dikemukakan bahwa berdasarkan perspektif politik, desentralisasi telah didefinisikan sebagai devolusi kekuasaan. *devolution of power*. Dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (Mawhood. 1987: Smith, 1985). Sementara, menurut perspektif administratif,

desentralisasi didefinisikan sebagai penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan, perencanaan, pengaturan fungsi publik, (public functions). Dari pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi, kepada pemerintah dan organisasi non pemerintah yang berada pada level yang lebih rendah (Rondenelli dan Cheema. 1983, Conyers. 1986:88).

Dalam uraian tentang makna desentralisasi di atas memiliki karakteristik dalam pembahasan ini bisa diringkas sebagai berikut: (1) Dekonsentrasi adalah bentuk desentralisasi yang paling sempit. Di satu sisi dekonsentrasi hanya merupakan pengalihan beban kerja dari kementerian pemerintah pusat ke staf yang ada di luar ibukota negara, dan staf tersebut tidak bisa diberikan wewenang untuk memutuskan cara pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut. (2) Pendelegasian adalah bentuk desentralisasi dimana pendelegasian pembuatan keputusan dan wewenang manajemen untuk fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi yang hanya berada di bawah kontrol tak langsung kementerian pemerintah pusat. Biasanya organisasi-organisasi yang mendapat pendelegasian fungsi-fungsi publik memiliki wewenang semi independen untuk melaksanakan tanggung jawab, dan bisa saja tidak terletak dalam struktur pemerintah reguler. Dan, (3) Devolusi adalah bentuk desentralisasi yang paling utuh, dengan memperkuat atau menciptakan level unit-unit pemerintahan independen melalui devolusi. Beberapa pakar teori administrasi mengatakan devolusi adalah konsep dan rancangan yang terpisah dengan desentralisasi, di mana ia (devolusi) mencerminkan pembebasan atau pelepasan fungsi-fungsi oleh pemerintahan pusat dan menciptakan unit-unit baru pemerintahan di luar kontrol wewenang pusat.

Sebagai bentuk pengulangan dari makna desentralisasi juga di sampaikan oleh Fakhrolloh mengenai desentralisasi dan demokratisasi yaitu bahwa keduanya merupakan dua arus utama perubahan politik di Indonesia selama lima tahun transisi dan reformasi politik. Secara teoretis antara desentralisasi dan demokratisasi tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Desentralisasi dan otonomi

daerah tidak hanya berurusan dengan persoalan pembagian kewenangan dan keuangan dari pusat ke daerah, melainkan juga hendak membawa negara lebih dekat kepada masyarakat atau membuat demokrasi lokal bekerja (akuntabilitas lokal, transparansi, responsivitas dan partisipasi masyarakat). Voice, akses dan kontrol masyarakat terhadap pemerintah akan lebih dekat apabila terjadi desentralisasi dan otonomi daerah.

Tanpa demokrasi dan partisipasi, maka desentralisasi dan otonomi daerah hanya memindahkan sentralisasi korupsi dari Jakarta ke daerah, atau hanya menghasilkan raja-raja kecil di daerah yang lebih mengutamakan pemeliharaan kekuasaan dan penumpukan kekayaan. Sebaliknya demokratisasi yang terjadi di level nasional harus didesentralisasikan di tingkat lokal. Jika tidak ada desentralisasi, maka sama saja menjauhkan pemerintah dari masyarakat dan sekaligus mempersempit akses masyarakat dalam proses politik.

Demokrasi tidak hanya mencakup masalah pemilihan umum nasional atau check and balances antara DPR dan Presiden yang terjadi di Jakarta, melainkan yang jauh lebih penting adalah praktik demokrasi di tingkat lokal, termasuk partisipasi masyarakat dalam urusan publik yang berkenaan dengan hidupnya sehari-hari. Belajar dari kasus Italia, Robert Putnam (1993), misalnya, membangun argumen yang kuat bahwa desentralisasi menumbuhkan partisipasi dan tradisi kewargaan di tingkat lokal.

Partisipasi demokrasi warga telah membiarkan komitmen warga yang luas maupun hubungan-hubungan horisontal: kepercayaan (trust), toleransi, kerjasama, dan solidaritas yang membentuk apa yang disebut Putnam Komunitas Sipil (*civic community*). Gagasan Putnam tentang *civic community* ini sangat dipengaruhi oleh republikanisme dan pemikiran Alexis de Tocqueville (1996), ketika ia mengkaji tentang kehidupan asosional sebagai basis demokrasi di Amerika Serikat.

D. Desentralisasi & Resentralisasi (UU 32/2004) (<http://chev05.blogspot.com>)

Membaca desentralisasi dan otonomi di Indonesia setidaknya mesti dilihat kembali perspektif perangkat hukum yang ada, yakni Pasal 18 UUD 1945, dan UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas UU No. 22 tahun 1999 sebelumnya, dan perangkat otsus lainnya. Dalam konteks ini dibahas hanya batasan desentralisasi yang dihadapkan pada wacana sentralisasi yang membedakannya dari kedua UU di atas.

Meminjam pendapat Imawan, bahwa Desentralisasi adalah azas penyelenggaraan pemerintah yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (local Government), sebab disana terjadi *a 'superior government assigns responsibility, authority or fungction to 'lower' government unit that is assumed to have some degree of authority*. Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal), merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi.

Negara Kesatuan tidak dapat meniadakan otonomi daerah namun betapapun luas kewenangan otonomi daerah, tidaklah dapat meniadakan wadah negara kesatuan. Dengan demikian pembentukan daerah otonomi dalam rangka desentralisasi di Indonesia bercirikan pada karakteristik sebagai berikut:

1. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan.
2. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan.
3. Penyerahan atau pengakuan atas urusan tersebut didasarkan pada pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat.

Dengan belajar dari perbandingan otonomi daerah di berbagai negara, terdapat dua pola besar dalam merumuskan hukum yang terkait dengan perbandingan urusan pemerintah yaitu dengan pola: pertama, Otonomi luas (general competence) dan kedua, Otonom terbatas

(ultravires) Dalam pola otonomi luas, urusan-urusan yang dilakukan oleh pemerintah pusat bersifat liminatif dan sisinya menjadi kewenangan pemerintah daerah (teori residu). Sedangkan dalam pola otonomi terbatas, urusan-urusan daerahlah yang dirumuskan secara liminatif dan sisinya menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Indonesia sejak era reformasi mendesentralisasikan wilayah otonomnya melalui UU No. 22 tahun 1999 yang diberlakukan sejak awal tahun 2000 dan kini diganti UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas UU sebelumnya, adalah menganut tipologi otonomi luas (general competence) yakni amat progresif dan revolusioner. Perubahan-perubahan produk perundang-undangan yang diberlakukan yakni di antaranya UU No. 32 Tahun 2004 cukup mendasar bagi pelaksanaan pemerintahan daerah. Setidaknya secara garis besar terjadi pergeseran kewenangan dari satu lembaga-ke lembaga lain. Meski terdapat perubahan, mulai dari konsep, instrumen, dan implementasi, namun bukan berarti tanpa memunculkan pro dan kontra, terutama pada tingkat pembahasannya. Di satu sisi terdapat kelompok yang pro revisi atau mendukung perubahan untuk segera dilakukan. Dan, di sisi lain terdapat kelompok yang kontra yang menilai bahwa UU No. 22/1999 yang hendak dirubah dianggap sudah cukup aplikatif dan sesuai dengan perkembangan daerah-daerah otonom. Konon pada kelompok terakhir inilah muncul isu bahwa pemerintah akan melakukan resentralisasi dalam kebijakan perubahan perundang-undangan (revisi) tersebut.

Widarta (2005:106) menjelaskan bahwa penggantian UU 22/1999 di dalam konsideran menimbang huruf c pada UU 32/2004 disebutkan bahwa UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti. Tanpa memberi titik tekan yang tegas soal 'ketidak sesuaian' UU No. 22/1999.

Sebuah diskusi dalam rangka peluncuran buku Pasang Surut Otonomi Daerah; Sketsa Perjalanan 100 Tahun yang diterbitkan oleh Institute for Local

Government (ILD) dan Yayasan Tifa di Jakarta ini pada Selasa, 13 Desember 2005 yang menampilkan pembicara ahli ilmu politik Daniel Dhakidae, Soetandyo Wignjosoebroto (Unaer, Surabaya) dan Syarif Hidayat (Peneliti LIPI) setidaknya cukup penting untuk diungkap kembali untuk menjadi kritik yang “menyegarkan” semangat otonomi. Dalam diskursus yang muncul dari topik diskusi tersebut setidaknya diuraikan bagaimana persoalan-persoalan yang muncul dalam pelaksanaan otonomi. <http://chev05.blogspot.com>

Dalam pengamatan Syarif Hidayat misalnya mengungkapkan bahwa selama ini pemerintah pusatlah yang merumuskan kebijakan untuk daerah-daerah. Selanjutnya daerah dipaksakan untuk mengimplementasikan kebijakan pusat. Meskipun pemerintah daerah diberikan kesempatan untuk merumuskan kebijakan, namun waktu yang disediakan tidaklah lama, hanya 1 bulan. Sehingga sulit bagi daerah untuk menyusun kebijakan dalam waktu yang secepat demikian. Dan, ini diartikan jika dalam 1 bulan tidak berhasil dirumuskan, maka pusatlah yang akan mengambil alih. Demikian ini merupakan praktik-praktik yang biasa terjadi karena birokrasi di Indonesia yang terlalu merumitkan. Sudah semestinya praktik pemerintahan model ini harus diakhiri sehingga tujuan otonomi daerah yaitu memberikan kewenangan otoritas kepada pemerintah daerah untuk mengambil keputusan sendiri dan mengimplementasikan di tingkat lokal tercapai.

Kebiasaan praktik pemerintahan demikian di atas, juga terjadi karena pemerintah pusat berhasil melakukan resentralisasi melalui UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan revisi atas UU No. 22/1999 karena klaim pusat bahwa selama ini melalui UU No.22/1999 otonomi daerah “kebablasan”. Padahal, klaim itu dilakukan karena pemerintah pusat tidak berkeinginan kehilangan kekuasaan, kehilangan proyek dan sumber keuangan. Karena pengendalian pusat atas daerah maka proyek-proyek daerah juga tetap dikendalikan oleh pusat, apalagi jika proyek-proyek tertentu yang disokong oleh dana dari luar negeri.

Di sinilah pemerintahan pusat memperdaya masyarakat melalui sejumlah klaim “kegagalan daerah” dengan mudah berhasil melakukan resentralisasi dengan segala sumber daya yang dimilikinya. Sebagaimana contoh, bahwa resentralisasi terjadi dalam UU No. 32/2004 mengenai hubungan antara pusat dan daerah, serta dalam hal hubungan gubernur dan bupati. Sebagaimana dalam UU No. 32/2004, hubungan antara gubernur dan Bupati sudah menjadi hubungan yang struktural dan bukan yang sebenarnya menurut UU No. 22/1999 adalah hubungan fungsional. <http://chev05.blogspot.com>

Meskipun demikian implementasi dari kedua UU di atas — terletak pada kewenangan yang diberikan melalui UU No. 22/1999 yang kemudian direvisi UU No. 32/2004— juga kerap kali salah diterjemahkan oleh daerah sendiri. Menurut salah satu anggota DPD dari Sumatera Utara, Nurdin Tampubolon bahwa otonomi daerah yang diberikan kepada Kabupaten/Kota dan bukannya kepada Provinsi menyebabkan Bupati/Walikota menjadi “raja-raja kecil”. Adanya kekuasaan yang besar melalui otonomi daerah yang diatur dalam UU telah banyak menimbulkan multitafsir ini juga mengakibatkan kurangnya kepatuhan Bupati atau Walikota terhadap Gubernur di atasnya.

Karenanya diperlukan untuk melakukan revisi atas UU baru ini untuk membatasi adanya kepala daerah yang kerap kali “betah nongkrong” di Jakarta. Meskipun terdapat sisi positif dari kehadiran para kepala Daerah ini dengan urusan-urusan tertentu misalnya pencairan DAU dan DAK di Depkeu. Meskipun juga ini dikritik bagi Depkeu agar tidak melambatkan atau menyulitkan daerah agar tidak ada pemborosan dana publik (keuangan daerah) oleh kepala Daerah untuk “menongkrongi” Jakarta.

Selain itu juga sisi positif ke Jakarta untuk menarik atau pertemuan investor bagi daerahnya. Mengingat ini dibutuhkan bagi daerah agar kepala Daerah mampu membuat terobosan bagi kemajuan daerah.

E. Desentralisasi & Unitarisme

Koswara (2000) menyatakan bahwa hampir setiap negara bangsa (nation state) menganut desentralisasi sebagai suatu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan negaranya. Menurutnya desentralisasi bukanlah merupakan sistem yang berdiri sendiri, melainkan merupakan rangkaian kesatuan dari sistem yang lebih besar, yaitu negara- bangsa. Karenanya, suatu negara bangsa yang menganut desentralisasi bukan merupakan alternatif dari sentralisasi, sehingga antara desentralisasi dengan sentralisasi tidak dapat dilawan dan tidak dapat dikotomis, melainkan merupakan sub-sub sistem dalam kerangka sistem organisasi negara. Persoalan ini perlu menjadi pertimbangan dalam menentukan pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini untuk menghindari ketidakpuasan dari daerah yang sering timbul.

Menurut Djohermansyah Djohan, bahwa pada negara unitaris dengan desentralisasi ini tentu memiliki pengurangan dalam kewenangannya atau setidaknya *weak autonomy*, yakni pusat melimpahkan sejumlah urusan power tertentu pada local government yang dirinci melalui perundang-undangan pusat. Namun antara *central dan local government* terdapat sejumlah kewajiban yang saling mengisi (*cooperation*) bahkan di antara tiap-tiap local government dalam kesatuannya. Karenanya dalam desentralisasi yang locusnya masih unitarisme terkadang terjadi tarik-menarik antara pusat-daerah. Berbeda dalam Federalisme dan Unitarisme yang murni (sentralisasi), tentunya desentralisasi muncul dengan konsep daerah otonom. Tentu saja konsep otonomi tidak dapat diartikan sebagai kebebasan absolut dari satu daerah, melainkan tetap berdiri di atas skema negara kesatuan dan eksistensi daerah yang lain.

Sebagai bentuk negara kesatuan, desentralisasi Indonesia berbeda dengan desentralisasi yang terjadi di negara-negara federasi, Nurcholis (2005:6) menjelaskan bahwa sebagai negara kesatuan maka kedaulatan negara adalah

tunggal, tidak tersebar pada negara-negara bagian seperti di negara federal. Artinya sekalipun terjadi desentralisasi namun pemerintah pusat tetap memegang kekuasaan penuh. Konsekwensinya, negara Indonesia tidak memiliki kesatuan-kesatuan pemerintahan di dalamnya yang memiliki kedaulatan. Dan tentu saja kedudukan pemerintahan daerah dalam sistem negara kesatuan adalah subdivisi pemerintahan nasional.

Sebagai sebuah skema pembagian kekuasaan, sudah tentu konsep otonomi daerah tidak akan pernah final – sebab batas-batas kewenangan pusat dan hak daerah, akan terus bergerak secara dinamis. Kita dapat mengatakan bahwa dalam proses ini sangat potensial terjadinya konflik kepentingan, antara pusat dan daerah. Pada satu sisi pusat berusaha meningkatkan (kembali) otoritasnya, dengan membawa issue integrasi sosial, sebaliknya daerah akan terus meningkatkan kewenangan, dengan issue kepentingan rakyat.

Dalam konteks kekinian, aroma konflik masih sangat terlihat. Karena itulah, dalam makna ini, otonomi daerah seharusnya tidak menjadi ajang konflik yang berlarut-larut, melainkan perlu menjadi wahana untuk mempercepat demokratisasi. Oleh sebab itu, dari sudut pembagian kekuasaan, yang perlu dikembangkan adalah bagaimana agar kekuasaan yang ada tetap diabdikan untuk kepentingan meningkatkan pelayanan pada masyarakat.

Dari uraian singkat di atas pula, setidaknya terdapat kesimpulan bahwa kurang optimalnya pelaksanaan otonomi daerah selama ini adalah diakibatkan segala kebijakan untuk daerah dirumuskan oleh pemerintah pusat (*supply side*). Sedangkan daerah hanya mengimplementasikan kebijakan pemerintah pusat. Hal ini sangat bertentangan dengan semangat dan tujuan otonomi daerah, yang seharusnya perumusan kebijakan dilakukan oleh daerah itu sendiri sesuai kebutuhan otoritas yang menjadi rumah tangganya.

Demikian pula bagi para kepala daerah agar tidak semena-mena menterjemahkan kehadiran otonomi ini dengan menampakkan “kekuasaan kerajaan” yang cenderung saling meniadakan kepatuhan, sehingga mendorong kebenaran bagi klaim pusat untuk melakukan resentralisasi. Dengan demikian isu resentralisasi dan penguatan unsur birokrasi dalam UU No. 32 /2004 yang dikhawatirkan juga tidak menjadi diskursus yang banyak mengandung catatan-catatan gugatan..



BAB III

PROBLEM MENDASAR BANGSA

A. Problema Masyarakat

Selama 32 tahun kekuasaan Suharto (1966-1998) semua literatur yang ada menyatakan bahwa sentralisasi politik dibawah naungan konstitusi adalah hal yang paling dominan dilakukan oleh Suharto untuk melanggengkan kekuasaanya. Sentralisasi politik Suharto ditopang oleh tiga pilar utama yaitu ABRI (militer), Birokrasi dan Golkar yang sering disebut jalur ABG. Jalur ABG telah membawa dampak yang luar biasa bagi kehidupan sosial dan politik di Indonesia. Jalur itu juga telah menancapkan pengaruh kekuasaan Suharto yang super kuat di semua lini.

Implikasi politik yang jelas adalah dijadikannya Golkar sebagai Mayoritas Tunggal (*single majority*) setiap Pemilu. Golkar menjadi satu-satunya Partai yang dianggap sesuai dengan jati-diri bangsa yang Pancasilais yaitu berkarakter nasionalis, anti-Komunis, anti-Negara Islam, menjaga UUD-45 dan NKRI. Karena legitimasi itu, secara bebas Golkar melakukan ideologisasi sampai kedesa-desa. Sementara itu bagi Parpol lainnya desa diharamkan untuk disentuh kegiatan politik. Untuk lebih menghambat Parpol maka Golkar pun diperkenalkan bukan sebagai Parpol. Parpol kemudian ditanamkan kepada rakyat sebagai perongrong kedaulatan bangsa seperti PKI. Karena itu meski ada partai yang syah pada saat itu yaitu P3 dan PDI, tetapi keduanya mesti diwaspadai. Sebaliknya bagi P3 dan PDI, kekuasaan Golkar yang luar biasa itu telah membuat kehidupan Partai menjadi mandeg, praktis Partai hanya menjadi pelengkap penderita saja. Agenda Partai hanya dua meramalkan Pemilu dan memilih Suharto sebagai Presiden.

Oleh karena Suharto menguasai ABG maka semua kepemimpinan nasional dari pusat sampai desa berada dibawah kontrol Suharto. Suharto menguasai kehidupan politik dan ekonomi rakyat, dan memaksa semua rakyat bergantung pada Suharto (ABG), sehingga satu-satunya jalan untuk hidup adalah mendekat ke 'sentral'. Budaya elit politik yang kemudian timbul adalah budaya menjilat, tidak ada nurani, korup (karena Suharto dengan kroninya korup) dan ber-mental jongsos (karena tidak boleh melawan dan menentang). Sementara kehidupan rakyat berlangsung tenang, damai, tetapi tidak rasional (selain tidak ada pendidikan politik, dana pendidikan juga minim), tidak kritis (jika ada yang kritis dianggap PKI dan Subversif), dan korup (mesti korup karena pimpinan dan lingkungan korup).

Dapatlah kita bayangkan jika selama masa Orde Baru, 'sogok-menyogok' menjadi sesuatu yang biasa untuk masuk ABRI, Birokrasi (PNS). Para orang tua, banyak menjual tanah, ternak dan rumahnya hanya untuk menyediakan uang sogok agar anaknya diterima menjadi PNS, ataupun ABRI. Tidak cukup dengan uang sogok, menjilat pun dapat dilakukan. Seterusnya berkembang budaya nepotisme yaitu dengan menjumpai sanak family yang ada jalur. Situasi kehidupan tersebut tanpa disadari berlangsung lama, sedikitnya selama 30 tahun kekuasaan Suharto. Karena sudah berlangsung lama maka praktek KKN sudah dianggap biasa dan dimaklumi. Praktek KKN sudah menginternalisir dalam nadi kehidupan berbangsa (*basic assumption*). Akibatnya budaya KKN telah menghunjam jauh merasuki jiwa masyarakat dari tingkat bawah (desa) sampai tingkat pusat. Kondisi yang tampak telah menyatu dalam kehidupan masyarakat sehari-hari dan sulit untuk dirubah (Schein).

Secara gamblang kita dapat melihat bagaimana budaya KKN itu telah bersenyawa secara aktif ditengah-tengah masyarakat, dimana persenyawaan itu telah mewujudkan menggeser landasan penilaian baik dan buruk. Masyarakat tidak lagi melihat baik dan buruk dari sisi substansi (isi) lagi tetapi bergeser dengan

melihat simbol dan materi. Mereka yang memiliki kedudukan, posisi, jabatan dan memiliki harta pantas ditempatkan sebagai mereka yang terhormat, dermawan, dan benar. Jika sudah naik haji meski, dari uang judi pasti dianggap berbudi. Mereka yang lulus dengan menyogok dianggap berprestasi dan mesti disyukuri. Mereka yang kaya dengan korupsi pantas untuk di 'tepung-tawari'.

Lapisan budaya yang telah terkotori inilah yang luput dalam perhatian reformasi. Reformasi kelihatan hanya melihat simbol kerusakan dipermukaan saja, yang tersimbolisasi pada diri Suharto. Reformasi luput memperhatikan dampak kerusakan budaya yang ditimbulkan oleh perbuatan Suharto. Sebagaimana budaya dipahami secara berlapis-lapis, maka kita hanya melihat kerusakan dari sisi luar saja. Kita melihat kerusakan dari sisi artefak saja (yang dapat dilihat mata). Kita tidak memperhatikan kerusakan yang sesungguhnya justru bersarang dan bersemayam pada diri kita semua. Dalam diri kita semua-lah bersemayam secara kuat mental korup, mental menjilat, mental menghamba pada kekayaan, mental menghamba pada kedudukan, cinta materi dan menyukai kekuasaan. Ibarat kata pepatah 'semut diujung lautan tampak, gajah dipelupuk mata tak terlihat'.

Kita dapat menangkap kesan yang kuat, bahwa masyarakat hari ini tidak mampu memagari hidupnya dari serbuan-serbuan materi dan simbol kesenangan hidup. Pertahanan internal moral dalam diri masyarakat ternyata telah lama jebol oleh serbuan budaya KKN. Kenyataannya, masyarakat hanya membutuhkan materi. Kebutuhan itu - lah, yang sejauh ini terefleksi secara nyata ditengah-tengah masyarakat, terutama jika kita melihat kondisi terkini di daerah-daerah. Rakyat butuh uang secara langsung, butuh jalan, butuh pupuk, butuh jembatan, butuh lapangan poli, butuh tikar untuk mesjid, butuh bola kaki, butuh uang untuk perlombaan main trup, butuh duit untuk kumpul-kumpul, butuh duit untuk berobat, butuh pesta adat, butuh sumbangan yang nyata, dan butuh kehadiran pisik.

Makna desentralisasi bagi masyarakat sangat mungkin berbeda dari defenisi dan tujuannya. Masyarakat telah menyederhanakan desentralisasi sebagai artefak, sebagai simbol dan bukan sebagai proses menegaskan keberadaan kedaulatan dan adanya penghargaan terhadap nilai-nilai luhur yang merupakan khasnya suatu komunitas, dimana dengan adanya landasan nilai-nilai baik itu maka akan berdampak pada lahirnya pemimpin yang baik dan pemimpin yang baik akan melahirkan kebijakan yang baik, kebijakan yang baik pasti akan mensejahterakan rakyat. Tampaknya logika itu terlalu panjang dan rumit, sehingga perlu disederhanakan sehingga hasilnya bisa cepat dan jelas terasa.

Karena itu, desentralisasi disambut dengan gembira, sebab bagi masyarakat desentralisasi membuat mereka bisa memilih Gubernur dan Bupati/Walikota-nya secara langsung. Desentralisasi membuat rakyat bisa negosiasi secara langsung dengan calon KDH. Masyarakat tidak lagi peduli latar belakang calon (Orde Baru, Orde Lama, Pejabat Lama, Birokrasi, Berpendidikan, tidak berpendidikan, Ngeri Agama atau tidak, Pengusaha, Militer ataupun Preman, ataupun Koruptor) maupun program kerja ke depan, mereka butuh tindakan nyata seperti perbaikan jalan, jembatan, selokan, dll.

Apalagi jika kita lihat bahwa sejak masa penjajahan Belanda sampai sekarang, usaha-usaha perbaikan mental, pendidikan dan kesadaran kritis rakyat tidak pernah secara sungguh-sungguh dilakukan. Itu artinya, sejak merdeka sampai sekarang kita telah melupakan sesuatu yang hakiki yaitu membangun SDM. Semua Pemimpin kita luput memperhatikan kualitas manusia Indonesia. Kita tidak melihat ada program dan tindakan yang nyata dari semua pihak untuk benar-benar melakukan pendidikan, meningkatkan kesadaran kritis, perbaikan moral dan mental di tengah-tengah masyarakat.

B. Problema Bangsa

Sepuluh tahun desentralisasi yang telah berlangsung di Indonesia memang belum menunjukkan hasil yang optimal. Pemilihan kepala daerah secara langsung juga masih menunjukkan dominannya 'elit lama' sebagai penguasa daerah. Pada akhirnya, kesadaran kritis rakyat belum mampu terbangun sekalipun pengalaman buruk masa lalu di bawah rezim Orde Baru belumlah hilang dari ingatan. Assumsinya sederhana, jika sistem dalam penentuan kepala daerah sudah dibuat pemilihan secara langsung oleh rakyat, maka rakyat pasti akan menentukan pemimpin yang sesuai dengan kebutuhan mereka. Tetapi asumsi ini, saat ini tidak berlaku. Ternyata sistem pemilihan secara langsung, tetap saja secara dominan melanggengkan kekuatan Orde Baru (ABRI-Birokrasi-Golkar) tampil sebagai kepala daerah di Indonesia. Mencermati fenomena seperti ini, kemudian muncul pertanyaan penting bagi kita semua saat ini, yaitu apa problem utama bangsa Indonesia saat ini ?

Seringkali kita mendengar para pakar dan para teknokrat (perencana pembangunan) mempublikasi temuan tentang segudang problema bangsa ini, apakah masalah ekonomi, politik, hubungan luar negeri, penegakan hukum, pemerintahan daerah, dan lainnya dan biasanya di ikuti dengan mengumumkan solusi yang mesti dibuat. Hasilnya, sepanjang merdeka (63 tahun) rakyatnya tetap terpuruk-puruk. Indikasinya jelas yaitu angka orang miskin tinggi mencapai 35 juta orang dengan komposisi penduduk terbesar menempel di garis kemiskinan (pakai alat ukur apa saja), korupsi, pencurian hasil Sumber Daya Alam Laut, Hutan (illegal logging, mineral, ekstraktif), merajalela di seluruh daerah sementara penegakan hukum mandeg, infra struktur politik lemah (Ekskeutif/Legislatif) maupun Parpol, dan kualitas pendidikan agama, sosial, dan keluarga semakain menurun dalam membentuk karakter dan watak bangsa yang kuat dan bermoral.

Ilustrasi kekacauan pakar dan kaum teknokratis mirip seorang dokter yang keliru mendiagnosa penyakit pasiennya, sehingga obatnya salah, hasilnya si pasien bukan menjadi sembuh tapi sekarat. Semakin banyak pasien yang sekarat, dokter semakin senang karena pekerjaan bertambah banyak alias 'gak habis-habis' sehingga perusahaan obat kembang subur. Kebijakan yang 'awut-awutan' ternyata dinikmati sekelompok orang, celaknya rakyat menjadi korban yang serius karena kondisi mental dan psiknya terganggu. Kaum teknokrat seringkali mengenali masalah-masalah pada tataran puncak (artefak) sehingga tidak menyentuh akar persoalan. Kemiskinan solusinya projek PNPM, Askeskin, BLT. Desentralisasi yang kebablasan solusinya re-sentralisasi. Tidak terpilihnya wakil rakyat yang kapabel solusinya sistem pemilu daftar terbuka. Pendekatan kebijakan inkremental lebih disenangi sehingga kita lebih senang menggunakan sistem yang 'compang camping' alias tambal sulam.

Tabel: 2
Gambaran kegerahan sejumlah kalangan muncul.

Mt. Zen	Negara Gagal	ciri negara gagal dimana tidak adanya jaminan keamanan, kebutuhan pokok yang langka, pejabat pelayan rakyat yang korup, bentrokan antar etnik dan ketidakpercayaan rakyat pada negara (<i>distrust</i>).
Handi Muluk (Sindo,2/5/08)	Lingkaran Setan Korupsi	mengemukakan lingkaran setan korupsi yang merajalela yang diawali dari kerusakan lingkungan makro/negara (sistem hukum, politik, pengawasan), kerusakan lingkungan meso yang berada pada level kelompok/departemen, dan kerusakan pada lingkungan mikro /pribadi
Jakob Sumardjo (kmps 5-6-08)	Gejala Neurotik (Gangguan Jiwa)	Gejala neurotik adalah gejala dimana masyarakat tidak lagi bisa membedakan mana sebab-akibat, mana pikiran-perbuatan, semuanya terbalik-balik: <ul style="list-style-type: none"> - kemiskinan meluas tetapi iklan rumah mewah, mobil, mode, dunia maya marak - BUMN untuk menolong rakyat,

		<p>tetapi rakyat yang emnolong BUMN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intelijen mestinya rahasia, tetapi menjadi terbuka - Parpol mengurus rakyat, tetapi rakyat yang mengurus Parpol - Politisi jadi bintang film, bintang film jadi politisi <p>Solusinya: Indonesia butuh jasa psikiater daripada pinjaman luar negeri.</p>
Amich Alhumami (kmp17-4-08)	Paradoks Welfarestate	<p>Welfarestate (richard tittmus 'essay on the welfarestate):</p> <ol style="list-style-type: none"> a. negara menjamin tiap Inv/kel memperoleh pendapatan minimum agar mampu memnhi kebut.pokok b. negara memberi perlindungan ind/kel rentan dalam menghadapi <i>social contingensi</i> (sakit, usia lanjut, krisis) c. negara menjamin akses pelyanan dasar, pedidikan, kesehatan, gizi, sanitasi, air bersih, infrastruktur <p>Faktanya:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. kekayaan alam melimpah---- negaranya penghutang b. negara agraris----petaninya miskin (anak SD bunuh diri, gizi buruk, ibu racun anak) c. negara maritim---laut tak terkelola
	Amnesia Sejarah	Dulu menderita karena dijajah---sekarang undang penjajah masuk
Armada Riyanto,kmp08 STFT Widya Sasana Malang	Etika Libertarian	<p>Berkembangnya etika libertarian, yang dikembangkan oleh: Nietszsche (god is dead) dan Sartre (free will/kebebasan mutlak)</p> <p>Dadang : (libertarian sbg sumber delusi, irasionalitas, intoleransi dan kekerasan)</p>
YONKI KARMAN (kmp 9/5/08) STF Jakarta	Kegagalan Agama	<p>Agama didorong ke arena ketunggalan identitas sehingga teologi kebangsaan absurd</p> <p>Sam Harris (agama sbg sumber delusi, irasionalitas, intoleransi dan kekerasan)</p>

C. Problema Partai Politik di Indonesia

Dalam demokrasi prosedural yang kita anut saat ini keberadaan PARPOL sangatlah vital. Parpol sebagai satu-satunya media untuk regenerasi para pemimpin dan negarawan kita. Parpol-lah yang bertanggung jawab untuk melakukan pendidikan politik dan membangun kesadaran kritis kepada rakyat. Parpol juga yang bertanggung jawab untuk mengkomunikasikan kepentingan rakyat dan memperjuangkannya. Karenanya peran dan fungsi Parpol dalam melahirkan pemimpin disemua level pemerintahan sangat menentukan.

Kontras dengan peran dan fungsinya, sejak Orde Baru sampai dengan masa reformasi, Parpol juga luput mereformasi dirinya sendiri. Reformasi 1998 hanya melahirkan keputusan untuk kebebasan mendirikan Parpol (Multi Partai) dalam mengikuti Pemilu, tanpa dapat menyentuh internal partai. Dampaknya adalah, jumlah Parpol lama dan baru yang ikut Pemilu semakin banyak, tetapi kualitas Parpol mandeg bahkan cenderung menurun. Sosok Parpol yang secara internal ditentukan oleh pelembagaan organisasi, kepemimpinan, ideologi, rekrutmen, strategi dan taktik, kenyataannya tidak tersentuh perubahan (sanit, 2003). Implikasi yang serius adalah, Parpol hanya bisa melahirkan racun ketimbang madu.

Kondisi ini membuat oligarki partai yang sudah berlangsung sejak lama senantiasa masih tetap terjaga. Beberapa hasil penelitian mengemukakan akibat yang ditimbulkan oleh partai yang tidak berbenah diri ini adalah keputusan partai sangat dipengaruhi oleh elit yang berkuasa sehingga keputusan pusat dengan daerah sering tidak nyambung (Irsyam, 2003) Itulah sebabnya keputusan, pilihan, kebijakan dan tindakan Parpol selalu bertentangan dengan harapan rakyat.

Jika dilihat kenyataan dalam era Desentralisasi sangatlah nyata pengaruh Parpol. Kebanyakan Parpol justru tidak memiliki SDM yang berarti untuk dapat

melahirkan Pemimpin daerah yang handal, sehingga sering sekali Parpol mesti meng-import pemain dari luar. Kondisi krisis kepemimpinan inilah yang kemudian dimanfaatkan oleh para elit daerah, sehingga politik 'dagang sapi' menjadi tidak terelakkan. Para elit yang memiliki kemampuan finansial bisa saja membeli banyak kendaraan. Akibatnya, rakyat tidak memiliki akses yang terbuka untuk menentukan calon pemimpinnya. Pilihan rakyat dalam Pilkada juga pada gilirannya menjadi semakin sempit. Pilkada telah menjadi ajang transaksi kekuasaan antar Parpol belaka.

Bukti yang nyata dapat kita lihat adalah bahwa, para pimpinan KDH di Prov/Kab/Kota secara umum didominasi oleh Pejabat Lama, baik yang *incumbent* maupun tidak. Dominasi Partai Lama dalam memenangkan Pilkada juga kuat, sehingga memberi kesan bahwa rakyat sudah lupa pada masa Orde Baru, bahkan Orde Baru telah menjadi impian kembali. Tegasnya, hanya calon yang kuat (baik duit maupun pengaruhnya pada elit Partai) yang memiliki kesempatan terbuka untuk menjadi pemimpin dalam Pilkada. Karena itu Parpol jarang sekali memilih mereka yang baik, mampu dan tak berduit, sebab bagi Parpol tidak ada transaksi yang gratis dan tentu saja tidak ada 'makan siang' yang juga gratis.

Belum lagi jika dikaitkan dengan fungsi-fungsi anggota Parpol yang duduk di DPRD Kab/Kota. Secara umum kemampuan menggunakan hak inisiatif bagi Dewan untuk membuat Ranperda sangat terbatas. Jika dilihat dan dibandingkan dari sisi SDM yang tersedia antara Dewan dengan KDH dan Perangkatnya (Birokrasi) maka kemampuan Dewan masih dibawah eksekutif Daerah, sehingga inisiatif lebih banyak diambil oleh Eksekutif Daerah. Dengan kondisi DPRD yang lemah SDM itu, keinginan-keinginan eksekutif juga sangat mudah untuk diloloskan. Fungsi Parpol yang juga lemah adalah fungsi pendidikan politik. Parpol tidak lagi melakukan pendidikan kritis kepada masyarakat. Kondisi tampak ambigu sebab kepentingan Parpol saat ini telah lari jauh dari fungsi idealnya. Bagi Parpol rakyat yang kritis justru menjadi momok yang menakutkan.

D. Problema Birokrasi

Satu elemen penting yang juga luput dari perhatian reformasi adalah Birokrasi baik di Pusat maupun Daerah. Dengan tidak disentuhnya reformasi secara total dalam tubuh Birokrasi maka desentralisasi menjadi tindakan tanpa makna. Sebagaimana yang telah disinggung dimuka, Birokrasi sejak masa Suharto dikuasai pemerintah semata untuk kepentingan kekuasaan. Oleh Suharto, Birokrasi dibentuk untuk melayani penguasa bukan untuk melayani rakyat. Birokrasi hanya melahirkan budaya korup, mental duit (kalau tidak ada uang tambahan, gak mau kerja), rekrutment dilakukan dengan uang sogok, mental menjilat kepada yang diatas tumbuh subur, bekerja dengan mempersulit dan tidak disiplin. Pada masa Orde Baru Birokrasi tumbuh menjadi momok yang menakutkan bagi rakyat karena semua urusan menjadi berbelit-belit dan memerlukan duit. Lihat saja, semua orang sudah paham betul jika mengurus KTP, KK dan surat-surat lainnya di Kantor Lurah maupun Kepala Desa mesti pakai duit. Mental para birokrat menjadi hancur.

Meski desentralisasi bertujuan mendekatkan pelayanan kepada rakyat. Semua pengamat sepakat bahwa selama tujuh tahun berlangsungnya desentralisasi ini tidak ada hasil yang menggembirakan bagi rakyat selain penderitaan yang terus menjadi-jadi. Mental Birokrasi di daerah-daerah masih seperti yang dulu. Kejadian yang paling aneh adalah ketika Menpan Taufik Effendi menerapkan merit sistem dalam rekrutmen pegawai 2006, ternyata yang protes justru Pemerintah Daerah, sebab lahan tambang emas mereka menjadi hilang, tanpa malu mereka protes, hal ini semakin membuktikan bahwa krisis moral birokrat kita sudah cukup parah.

Birokrasi sendiri adalah satu model organisasi yang rasional yang dirancang oleh Weber sekalipun Weber tidak pernah mendefinisikan birokrasi (Albrow, 2004:39). Max Weber adalah sosok yang dikenal sebagai bapak birokrasi. Menurut Weber (1948), organisasi birokrasi yang ideal menyertakan delapan karakteristik struktural.

1. Pertama, aturan-aturan yang disahkan, regulasi, dan prosedur yang distandarkan dan arah tindakan anggota organisasi dalam pencapaian tugas organisasi. Weber menggambarkan pengembangan rangkaian kaidah dan panduan spesifik untuk merencanakan tugas dan aktivitas organisasi
2. Kedua, spesialisasi peran anggota organisasi memberikan peluang kepada divisi pekerja untuk menyederhanakan aktivitas pekerja dalam menyelesaikan tugas yang rumit. Dengan memecah tugas-tugas yang rumit ke dalam aktivitas khusus tersebut, maka produktivitas pekerja dapat ditingkatkan.
3. Ketiga, hirarki otoritas organisasi formal dan legitimasi peran kekuasaan anggota organisasi didasarkan pada keahlian pemegang jabatan secara individu, membantu mengarahkan hubungan intra personal di antara anggota organisasi guna menyelesaikan tugas-tugas organisasi.
4. Keempat, pekerjaan personil berkualitas didasarkan pada kemampuan tehnik yang mereka miliki dan kemampuan untuk melaksanakan tugas yang dibebankan kepada mereka. Para manajer harus mengevaluasi persyaratan pelamar kerja secara logis, dan individu yang berkualitas dapat diberikan kesempatan untuk melakukan tugasnya demi perusahaan.
5. Kelima, mampu tukar personil dalam peran organisasi yang bertanggung jawab memungkinkan aktivitas organisasi dapat diselesaikan oleh individu yang berbeda. Mampu tukar ini menekankan pentingnya tugas organisasi yang relatif untuk dibandingkan dengan anggota organisasi tertentu yang melaksanakan tugasnya-tugasnya.
6. Keenam, impersonality dan profesionalisme dalam hubungan intra personil di antara anggota organisasi mengarahkan individu ke dalam kinerja tugas organisasi. Menurut prinsipnya, anggota organisasi harus berkonsentrasi pada tujuan organisasi dan mengutamakan tujuan dan kebutuhan sendiri. Sekali lagi, ini menekankan prioritas yang tinggi dari tugas-tugas organisasi di dalam perbandingannya dengan prioritas yang rendah dari anggota organisasi individu.
7. Ketujuh, uraian tugas yang terperinci harus diberikan kepada semua anggota organisasi sebagai garis besar tugas formal dan tanggung jawab kerjanya. Pekerja harus mempunyai pemahaman yang jelas tentang keinginan perusahaan dari kinerja yang mereka lakukan.
8. Kedelapan, rasionalitas dan predictability dalam aktivitas organisasi dan pencapaian tujuan organisasi membantu meningkatkan stabilitas perusahaan. Menurut prinsip dasarnya, organisasi harus dijalankan dengan kaidah dan panduan pemangkas yang logis dan bisa diprediksikan.

1. Birokrasi Daerah

Beberapa daerah dari hasil Pilkada yang dilakukan memang ada melahirkan satu atau dua pemimpin daerah yang mau bekerja, seperti Jembrana (Bali) dan Sragen (Jateng). Tetapi dilihat dari reforma Birokrasi, apa yang dilakukan itu belumlah dikategorikan me-reformasi Birokrasi yang menyeluruh dan permanen. Thoha menjelaskan bahwa tindakan KDH itu, hanya diklasifikasikan sebagai inisiatif Bupati bagi pelayanan publik di daerahnya. Jika merupakan inisiatif oleh Kepala daerah tentu muatannya dapat saja politis untuk kepentingan politik pada Pilkada mendatang, dan tentu pelayanan publik menjadi sesuatu yang tidak permanen sebab jika tidak terpilih kembali maka pimpinan daerah ke depan bisa saja tidak menjalankannya.

Itulah sebabnya inisiatif dari Kepala Daerah meski menarik tetapi tidak berkaitan dengan rancang bangun reformasi birokrasi dari pemerintah. Thoha menjelaskan bahwa reformasi mesti menyentuh organisasi pemerintah pusat dan daerah (tidak hanya eksekutif tetapi juga legislatif dan yudikatif), sistem administrasi pemerintah (mulai dari SDM sampai sistem keuangan), dan pola pikir birokrasi (bagaimana mengubah cara pandang birokrasi terhadap kekuasaan).

Lebih jauh dijelaskan bahwa saat ini intervensi Parpol dalam Birokrasi sudah semakin jauh meringsek. Bagi partai yang mendapat jatah kementerian A dan B maka menteri akan sekaligus mencari dan kemudian mengganti Dirjen dan Sekjen yang juga berasal dari orang-orangnya. Kondisi ini membuat para Birokrat menjadi hamba dan penjilat (cecunguk), sesuatu yang sungguh ironi. Belum lagi kita tahu bahwa seluruh departemen-departemen yang dikuasai oleh Parpol biasanya menjadi lahan 'perahan' Parpol dalam mendulang 'fulus'.

Kenyataan seperti ini, persis sama dengan yang terjadi di daerah-daerah. Banyak Parpol yang menguasai proyek-proyek di dinas A maupun dinas B. Itulah

sebabnya banyak anggota DPRD yang memiliki perusahaan sendiri-sendiri yang menjadi kontraktor dari proyek-proyek pemerintah. Praktek-praktek kolusi diantara Parpol dengan Kepala Daerah maupun Perangkat Daerah ini sudah umum dilakukan di seluruh Prov/Kabupaten/Kota di Indonesia. Dengan tindakan seperti itu, ungkapan bahwa birokrat sebagai abdi negara dan abdi masyarakat nyatalah hanya jargon dan pepesan kosong. Akibat tindakan itu, banyak para anggota DPRD, Kepala Daerah, maupun Perangkat Daerah yang akhirnya dikirim ke Hotel Prodeo (penjara) meski lebih banyak lagi mereka yang selamat dan berhasil lolos dari 'kejaran' penegak hukum. Luputnya perhatian dalam melakukan reformasi di tubuh Birokrasi ini tentu akan menambah sulit terwujudnya pelayanan kepada masyarakat.

2. Netralitas Birokrasi

Masuknya partai politik (PARPOL) dalam ranah birokrasi sebetulnya sudah dimulai sejak lama, bahkan usianya hampir sama dengan usia kemerdekaan Indonesia. Sejak tahun 1950, birokrasi telah menjadi ajang perebutan bagi PARPOL, sehingga birokrasi tidak netral. Padahal netralitas birokrasi merupakan jaminan bagi berlangsungnya birokrasi yang melayani publik. Telaah netralitas birokrasi ini juga disinggung oleh Damanhuri (2003: www.kebijakan.org) :

- Pertama, periode awal kemerdekaan ini, tahun 1945-1950, dapat dikatakan birokrasi pemerintahan kita masih netral. Mungkin, karena masih dijiwai semangat kemerdekaan dan semangat persatuan.
- Kedua, tahun 1950-1959, ditandai dengan politisasi birokrasi. Partai-partai politik berlomba-lomba untuk menguasai kementerian. Rekrutmen PNS dan penentuan jabatan tidak obyektif. Kelompok-kelompok birokrasi berafiliasi kepada partai-partai politik.
- Ketiga, tahun 1960-1965, partai-partai politik dari aliran-aliran politik Nasakom bersaing untuk menguasai birokrasi pemerintahan.

- Keempat, masa Orde Baru hingga tahun 1998, birokrasi pemerintah menjadi kendaraan politik Golkar. Kemenangan Golkar dalam enam kali pemilu terutama berkat peranan birokrasi. Pada masa Orde Lama, ketiga aliran politik masing-masing mempunyai 'kapling' pada birokrasi. Sedangkan masa Orde Baru, birokrasi dikuasai Golkar.
- Kelima, era reformasi, politisasi birokrasi pemerintahan di Indonesia saat ini cenderung menghasilkan oligarki, yaitu kekuasaan berada ditangan sejumlah kecil orang pada puncak partai-partai politik yang berkuasa. Presiden Megawati pun mengatakan, sulit 'memegang leher' pejabat eselon I dan eselon II. Namun, ada indikasi bahwa partai-partai politik yang berkuasa cukup aktif untuk merebut dan meraup sumber-sumber dana dari birokrasi kita. Money politics telah membuat semakin melemahnya birokrasi ala Weber.

Lebih jauh menurut Damanhuri, politisasi birokrasi yang terbentuk dalam kerangka oligarki ini jelas berbeda bentuk dan caranya dibanding periode Orde Baru yang cenderung berdasarkan pelembagaan (Pancasila sebagai asas tunggal, Golkar/Korpri, atau monoloyalitas). Mungkin, saat ini kita tengah menghadapi apa yang dirumuskan oleh Robert Michels sebagai iron law of oligarchy (hukum baja oligarki). Menurut hukum ini, demokrasi dan organisasi skala besar tidaklah serasi (incompatible). Michels menyebut, organisasi skala besar ini dihadapkan dengan masalah koordinasi yang hanya dapat dipecahkan dengan menciptakan birokrasi yang efisien

3. Reformasi Birokrasi Pemerintah

Sepanjang pemerintahan yang silih berganti di Indonesia, niat untuk melakukan reformasi birokrasi di Indonesia terus saja bergulir. Pemerintah sudah tentu menyadari bahwa buruknya birokrasi akan berdampak pada KKN yang sangat merugikan masyarakat dan membebani negara. Pada masa Orde Baru reformasi

birokrasi yang dilakukan pada saat itu di arahkan pada 1) pemindahan wewenang administratif kepada eselon atas dalam hierarki birokrasi, 2) untuk membuat birokrasi agar responsif terhadap kehendak kepemimpinan di pusat, 3) memperluas wewenang pemerintahan baru dalam rangka mengkonsolidasikan pengendalian atas daerah-daerah (Dwiyanto, 2006:37).

PRESIDEN Megawati hari Rabu 19 Desember 2001, menegaskan buruknya pelayanan birokrasi pemerintah. Menurutnya reformasi telah gagal untuk mengubah wajah birokrasi, buktinya kinerja birokrasi tetap buruk. Hal itu dicerminkan oleh ketidakberesan dalam kehidupan birokrasi di Indonesia. Kejengkelan Megawati saat itu sampai-sampai mengibaratkan sulitnya "memegang leher" pejabat eselon I dan eselon II.

Niat Pemerintahan Megawati untuk tetap menggulirkan Reformasi Birokrasi tetap ada, dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) diberi tanggung jawab untuk mengkoordinir pelaksanaan Reformasi Birokrasi tersebut. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) yang diberi tugas sebagai koordinator penyusunan Rencana Strategis bagi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi dan mereka telah menyosialisasikan Rencana Strategis (Restra) tersebut kepada semua jajaran departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang berada di pusat pada Rapat Kerja Nasional PAN yang diselenggarakan pada bulan Maret 2001. Mereka semua mendukung usulan tersebut. Tetapi sampai dengan masa berakhirnya Pemerintahan Megawati belum ada tindak lanjut atau inisiatif dari Departemen atau LPND untuk mencoba menindaklanjuti proses tersebut.

Pada intinya Renstra dari Reformasi Birokrasi yang disusun oleh Menpan mencakup empat program utama yang perlu mendapatkan prioritas; desentralisasi, restructuring dan right sizing, personnel management dan remuneration, dan anti korupsi. Kegagalan Pemerintahan Megawati dalam menjalankan Reformasi

Birokrasi ini mengakibatkan kepercayaan rakyat terhadap Presiden Megawati menjadi menurun akibatnya dalam pemilihan Presiden secara langsung Rakyat menaruh harap perubahan pada pasangan SBY – JK. Pemerintahan SBY – JK sedikit memberikan tempat dalam hal menjalankan reformasi Birokrasi, keseriusan awal SBY di buktikan setahun yang lalu dengan menerbitkan Inpres No. 5 Tahun 2004 Tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, begitu juga dalam hal personel management, pola rekrutmen PNS mengalami perubahan. Kecendrungan penerimaan PNS bermotifkan Nepotisme bisa dikurangi sehingga pada penerimaan PNS awal tahun 2005 lalu banyak dari keluarga pejabat yang tidak berhasil lolos seleksi.

Pada masa pemerintahan SBY reformasi birokrasi juga menjadi program Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan). Diperkirakan hingga tahun 2025 akan mengalihprofesikan 2 juta pegawai di lembaga pemerintahan. Hal itu disampaikan Menteri Pendayagunaan Taufiq Effendi di Jakarta. Tujuan reformasi ini untuk mencapai birokrasi yang cepat, tepat, dan murah. Untuk itu diperlukan peralatan yang baik, job analysis, personal assesment, dan lain-lain. Sebagai contoh KPPN, sekarang pegawainya 1.540 orang sementara itu setelah pembedahan hanya dibutuhkan 512 pegawai untuk hasil yang maksimal. Lalu sisa pegawainya ini akan dilatih dan dialihprofesikan diantaranya sebagai penyuluh pertanian, kesehatan, dan keuangan," jelas Taufiq. Menurutnya pihak pertanian masih membutuhkan 80 ribu tenaga penyuluh untuk menampung pengalihprofesi ini. Ia juga menampik akan terjadi PHK akibat proyek ini. Jika mereka menolak, program pensiun dini atau golden hand shake akan menjadi jalan keluar.

Adapun perkiraan jumlah yang akan dialih profesi sebanyak 300 ribu pegawai per tahun dengan total 2 juta pegawai hingga 2025. Untuk saat ini reformasi birokrasi akan dilakukan di 3 lembaga, yaitu di Departemen Keuangan, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Menurut informasi proyek yang sedang berjalan ini membutuhkan biaya total Rp 5,1 triliun.

Namun hal itu dibantah Asisten Deputi Otomasi Administrasi yang juga merangkap Ketua Tim Teknis Reformasi, Rusdianto. Menurutnya nominal yang dibutuhkan belum secara detail dihitung karena belum terstruktur dan mencakup banyak hal. "Kalau di BPK butuh Rp365 miliar per tahun," ucap Wakil Pimpinan Tim Reformasi Birokrasi BPK, Sucipto (Bali Post, Kamis, 04-12-2008)

Pada tahun 2008 Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) Taufiq Effendi juga mengungkapkan, saat ini pihaknya sedang mempersiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Akuntabilitas Kinerja Penyelenggara Negara. Keberadaan RUU itu, kata Taufiq Effendi, di Jakarta, Selasa [25/11], untuk memastikan terwujudnya pertanggungjawaban setiap penyelenggara negara atas keputusan, tindakan, kinerja, dan dampak yang mereka hasilkan selama menjabat. "Kenyataannya, perhatian ke arah perbaikan akuntabilitas kinerja masih sangat sedikit. Karena itu, diperlukan instrument pengaturan untuk mengatur berbagai hal terkait dengan penguatan akuntabilitas kinerja penyelenggara negara," kata Taufiq saat membuka seminar nasional pemantapan dan harmonisasi penyusunan RUU Akuntabilitas Kinerja Penyelenggara Negara.

Lebih lanjut Menpan mengatakan bahwa manajemen pemerintahan saat ini telah berubah. Pengukuran kinerja menjadi sangat penting untuk mengetahui tingkat keberhasilan yang telah dicapai dan kemudian dijadikan dasar dalam melakukan perbaikan-perbaikan. "Tanpa ukuran kinerja sesungguhnya kita tidak tahu dimana kita berada dan apa yang dihasilkan,". Selanjutnya di jelaskan bahwa RUU ini dipersiapkan dalam rangka reformasi birokrasi. Menurut Menpan, telah ada sejumlah kebijakan administrasi pemerintah yang mengatur tentang akuntabilitas kinerja, diantaranya adalah Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Penetapan sistem AKIP menjadi kebutuhan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik. Ia mengatakan, akuntabilitas kinerja pemerintah seharusnya tidak hanya berorientasi

pada hasil saja, melainkan manfaat yang dapat dirasakan masyarakat. "Kita harus mengubah paradigma. Tidak lagi berfikir sekedar menghabiskan anggaran dan melaporkan realisasi penggunaan anggaran, tetapi yang lebih penting adalah kinerja apa yang ingin dihasilkan dan dipertanggungjawabkan,". RUU Akuntabilitas Kinerja Penyelenggara Negara ini telah memasuki tahap pematangan dan harmonisasi. Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengundang sejumlah pihak terkait untuk mendapatkan berbagai masukan. (ant)

Sebagai contoh, pada tahun 2008 Departemen Keuangan kelebihan ribuan pegawai yang tidak memiliki kompetensi dan sekaligus kekurangan ribuan pegawai yang diharapkan memiliki kompetensi tertentu. Padahal, pada tahun 1970, Komisi IV menyatakan, Indonesia kelebihan pegawai yang tidak diperlukan dan sekaligus kekurangan tenaga teknis ahli.

Fakta ini membuktikan bahwa niat pemerintah untuk melakukan reformasi birokrasi sebetulnya menurut Amin Suryadi (2008) mirip komedi putar, yaitu selalu berputar-putar dan jatuh pada yang sama kembali. Kata "reformasi birokrasi" telah didengungkan Presiden SBY.

Dalam pidato kenegaraan 16 Agustus 2007. Dicanangkan, reformasi birokrasi diawali di Departemen Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung. Panitia Anggaran telah menyetujui penyediaan anggaran. Dalam pelaksanaannya, Departemen Keuangan memiliki kemajuan paling signifikan dibandingkan BPK dan MA. Berbagai capaian telah diungkap Menteri Keuangan. Namun, ada suatu kondisi serius, Departemen Keuangan kelebihan 6.000 pegawai, yaitu pegawai yang tidak memiliki kompetensi yang diperlukan untuk suatu jabatan di departemen itu. Artinya, mereka tidak bisa dipakai, bahkan hanya menjadi beban departemen. Padahal, semua gaji dibayar dengan uang rakyat Rakyat yang miskin, yang dalam minggu-minggu lalu telah menjadi lebih miskin lagi.

Di sisi lain juga diungkapkan, pada waktu bersamaan, Departemen Keuangan kekurangan 11.000 pegawai yang diharapkan memiliki berbagai kompetensi tertentu, antara lain kompetensi pemeriksa pajak.

Pada 1970, Presiden Soeharto membentuk Komisi D7 dengan anggota empat orang, dipimpin Wilopo yang saat itu Ketua Dewan Pertimbangan Agung. Komisi ini ditugaskan melakukan kajian terkait masalah korupsi untuk kemudian memberi saran kepada Presiden. Setelah lima bulan bekerja, Komisi IV memberikan saran kepada Presiden. Salah satu sarannya, "Komisi IV berpendapat kita kelebihan pegawai yang tidak diperlukan, tetapi juga kekurangan tenaga teknis ahli" (Kompas, 25/8/1970).

Komisi IV berhasil memotret birokrasi saat birokrasi menaikikomedi putar tahun 1970, yaitu tahun keempat setelah terjadi pergantian rezim dari Orde Lama ke Orde Baru. Selanjutnya, komedi putar berputar dan berputar mengikuti nyanyian yang secara bergantian didendangkan lima presiden diiringi tetabuhan dari 10 Menteri Penertiban Aparatur Negara/Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg PAN). Lalu, Menteri Keuangan memotret keadaan birokrasi 38 tahun sesudahnya, tahun ke-10 setelah pergantian rezim dari Orde Baru ke Orde Reformasi. Ajaibnya, hasil potretnya sama.

Disadari, birokrasi kita kini masih sama dengan keadaan tahun 1970. Aneka keluhan tentang gaji yang kecil, kinerja rendah, tidak profesional, tidak mengenai sistem merit, kerjanya lamban, pelayanan tidak memuaskan, dan stigma jelek lainnya melekat pada birokrasi kita. Sepertinya pada tahun 1970, birokrasi telah melangkahkan kaki menaiki komedi putar. Tahun 2008, birokrasi turun dari komedi putar di tempat semula naik, tidak beranjak dari tempat semula meski telah berputar dan berputar lama.

Baru-baru ini Menko Perekonomian Sri Mulyani Indrawati menyatakan, Indonesia memerlukan jajaran birokrat yang tangguh guna menghadapi ketidakpastian perekonomian global. Ke-kusutan di Kejaksaan Agung terkait perkara jaksa Urip dan Ar-talyta juga menunjukkan perlunya reformasi birokrasi di jajaran Kejaksaan Agung. Namun, semua urgensi reformasi birokrasi itu akan berpulang pada kemampuan Kementerian PAN dalam menggulirkannya. Sayang, Kementerian PAN hanya memiliki 300 pegawai yang hingga kini belum mampu mereformasi diri. Untuk itu, diperlukan dobrakan Presiden Yudhoyono untuk mewujudkan sebuah tim kerja reformasi birokrasi yang terdiri dari the best available people, mencakup:

- Pertama, pengosongan semua jabatan eselon I dan II di Kementerian PAN.
- Kedua, rekrutmen secara profesional dan terbuka bagi semua pegawai negeri yang memenuhi syarat, baik dari PNS, TNI, maupun Polri, guna mengisi jabatan eselon I II yang kosong.
- Ketiga, menugaskan Meneg PAN, dengan dibantu eselon I II yang baru direkrut, untuk menjalankan dan mengendalikan seluruh reformasi birokrasi.

BAB IV KESIMPULAN & SARAN

Tidak terjadinya perubahan di tubuh Parpol, Birokrasi dan Masyarakat secara signifikan sejak reformasi telah memandeg-kan capaian tujuan dari desentralisasi. Desentralisasi tidak memiliki makna, bahkan telah mati muda. Kelihatan bahwa pemeritahan hanya membuat UU desentralisasi belaka tanpa tahu kesiapan masyarakat dan perangkat daerah dalam menerimanya. Desentralisasi memang berasal dari pusat (*supply side*) dengan tujuan mendekatkan pelayanan kepada rakyat, dan daerah 'terpaksa' menerima, meski tidak sanggup menjalankannya.

Dengan praktek desentralisasi yang tidak pada jalurnya, sekarang banyak sekali alasan yang dibuat berbagai kalangan (pemerintah, politisi dan akademisi) untuk secepatnya menarik kembali desentralisasi (resentralisasi). Meskipun, bisa kita pastikan bahwa resentralisasi tetap saja tidak akan dapat menyelesaikan masalah. Sebab masalah pelayanan publik, dan kesejahteraan rakyat, bukan terletak pada bentuk hubungan pemerintah pusat dan daerah, melainkan terletak pada SDM yang melakukannya (mental, integritas, kapasitas dan rasa pengabdianya).

Selama tidak ada tujuan bersama dari semua komponen bangsa membangun SDM yang handal, menegakkan hukum, maka penerapan model, bentuk, struktur apapun yang kita adopsi dari luar, tidak akan berarti apa-apa bagi rakyat. Kita sudah berganti-ganti merubah bandul, berada dari satu pendulum dan berpindah ke pendulum lain, tetapi hasilnya tetap sama, miskin! Dilihat dari instrumen demokrasi bahkan kita telah menerapkan semua instrumen demokrasi, tetapi hasilnya, demokrasi berbuah korup.

Sebagai contoh, Revisi UUD 1945 telah dilakukan sebanyak 4 kali, revisi UU No. 22/99 telah dilakukan dengan UU No.32/2004. Kita sekarang menuntut terus, perubahan UUD 45 yang ke 5, dan revisi UU 32/2004. Kedua tuntutan itu jelas, membuktikan bahwa produk hukum yang dihasilkan pemerintah dan lembaga perwakilan rakyat kita sangat tidak berkualitas, tidak menjangkau ke depan, dan tidak adaptif. Perubahan pun bisa diminta antar kelompok tertentu yang tidak puas. Dengan begitu sangat dimungkinkan konstitusi kita berubah setiap tahun, sesuai kebutuhan dan nafsu kelompok dan bukan kepentingan nasional yang menyeluruh. Dengan kondisi seperti itu, sangatlah mudah untuk dicerna, jika semua teori pembangunan yang diterapkan dinegeri ini semuanya gagal mewujudkan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Albrow, Martin, 2005. *B i r o k r a s i*. Terjemahan : M. Rusli Karim dan tokoh Daryanto, Yogyakarta : Tiara Wacana.
- Blau, Peter M., Meyer, W. Marshall, 1987. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern: edisi kedua*, Terjemahan : Gary R. Jusuf, Jakarta : UI Press.
- Dwiyanto, Agus dkk, 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM.
- Fakhrulloh, Zudan Arif, 2004. *Kebijakan Desentralisasi di Persimpangan Jakarta*, : CV. Cipruy.
- Hoessein, Benyamin, Irfan Ridwan Maksun, M. Ridwansyah & Nurhayati. 2005. *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Depok : PKPA-DK FISIP UI.
- Kumorotomo, Wahyudi, 1994. *Etika Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Mawhood P (Ed.). 1987. *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*, :
- Napitupulu, Paimin, 2006. *Menakar Urgensi Otonomi Daerah : Solusi atas Ancaman Disintergrasi*, Bandung : Penerbit PT Alumni Bandung.
- Napitupulu, Paimin, 2007. *Menakar Urgensi Otonomi Daerah : Solusi atas Ancaman Disintegrasi*, Bandung : Penerbit ALUMNI.
- Narbuko, Cholid, Abu, Achmadi, 2002. *Metodologi Penelitian : Memberi Bekal Teoritis Pada Mahasiswa Tentang Metodologi Penelitian Serta Diharapkan Dapat Melaksanakan Penelitian Dengan Langkah-langkah yang Benar*, Jakarta : Bumi Aksara.
- Nurcholish, Hanif, 2007. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta : Penerbit PT Grasindo.

Wignyosoebroto, Soetandyo, 2005. *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia – Belanda : Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*, Malang : Bayumedia Publishing.

Tesis / Artikel

Darmawan, Dadang, 2008. *Dunia Usaha dan Pelayanan Publik : Studi Tentang Minat Usaha Kecil Dalam Mengurus Perijinan di Kantor Pelayanan Terpadu (KPT), Kabupaten Serdang Bedagai, Sumatera Utara. (TESIS)*

Riswandha Imawan “Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance” dalam *Jurnal Ilmu Politik, AIPI*, Agustus 2002, hlm. 4-5.

Syarif Hidayat “60 tahun Desentralisasi di Indonesia , Tinjauan Kritis Tentang Konsep dan Implementasi Kebijakan” Makalah Diskusi di *Harian Kompas*, 22 Juli 2005.

M Bowman and W. Hampton , *Local Democracies: A Study in Comparative Local Government* (Melbourne: Longman), 1083.

Koirudin, *Sketsa desentralisasi di Indonesia , Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah* (Malang: Averroes Press, 2005), hlm. 2

Amien Sunaryadi (Mantan Wakil Ketua KPK) *Birokrasi, Reformasi Komedi putar*, 6/27/2008

Conyers, *Decentralization and Development: a Review of the Literature, Public Administration and Development*; 1984-187

Website

[HTTP://WWW.ASIAFOUNDATION.ORG](http://WWW.ASIAFOUNDATION.ORG)
[WEBSITE KABUPATEN SERDANG BEDAGAI](http://WWW.KABUPATEN.SERDANG.BEDAGAI)
[HTTP://IBENKDA.BLOGSPOT.COM](http://IBENKDA.BLOGSPOT.COM)
[HTTP://RECHTBOY.WORDPRESS.COM](http://RECHTBOY.WORDPRESS.COM)
[HTTP://CHEV05.BLOGSPOT.COM](http://CHEV05.BLOGSPOT.COM)