

Decentralized Governance
Sebagai Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan,
Kesejahteraan dan Demokrasi



Jurusan Politik dan Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Gadjah Mada
2011

TIM PENULIS

Decentralized Governance: Sebagai Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan, Kesejahteraan dan Demokrasi

Penulis Utama

Prof. Purwo Santoso, M.A., PhD

Prof. Pratikno, M.Soc.Sc, PhD

Cornelis Lay, MA

Penulis Pendukung

Abdul Gaffar Karim, MA

Nur Azizah, MSc

Bayu Dardias Kurniadi MA, M.Pub.Pol

Editor:

Miftah Adhi Ikhsanto, MiOP

Wawan Mas'udi, MPA

Asisten

Wigke Capri Arti Sukmana Putri, SIP

Rachmad Gustomy, SIP

Sita Trisnantari, SIP



Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada

Gd. PAU UGM Lt. 3 Sayap Timur, Jl. Teknika Utara, Pogung, Yogyakarta
Tel./Fax. [+62 274 552212](tel:+62274552212); Mobile: [+62 8112515863](tel:+628112515863), email: polgov@ugm.ac.id;
polgov.ugm@gmail.com

Kata Pengantar

Laporan yang tersaji dihadapan pembaca ini merupakan hasil pergulatan panjang di Jurusan Politik dan Pemerintahan (JPP) FISIPOL UGM terutama terkait dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang telah berjalan selama hampir 12 tahun ini. Meskipun di beberapa daerah hasil positif dari derap laju desentralisasi dan otonomi daerah telah dapat dirasakan, namun sejumlah catatan besar masih mengganjal. Terutama terkait dengan pencapaian kesejahteraan dan demokrasi secara umum di Indonesia.

Sejumlah indikator kesejahteraan dan demokrasi seperti IPM dan indeks demokrasi menunjukkan betapa capaian kedua hal tersebut masih sangat terbatas. Dari data yang ada, untuk Indonesia, IPM mengalami kenaikan secara signifikan. Pada tahun 2004, IPM Indonesia tercatat 68,7. Angka ini mengalami kenaikan dan menjadi sekitar 70,59. Namun demikian, yang perlu dicermati bukan angka nasionalnya, tetapi sebaran angka IPM di tiap provinsi yang ada di Indonesia yang menunjukkan fakta bahwa masih saja ada wilayah-wilayah yang IPMnya kurang dari 60. Hal ini menunjukkan adanya disparitas dalam hal pencapaian kesejahteraan secara umum. Demikian juga dengan data kemiskinan, yang semakin mempertegas fakta bahwa kesenjangan antar daerah adalah hal yang nyata. Belum lagi dengan perjalanan demokrasi di daerah yang juga belum menunjukkan rekam jejak yang positif.

Hal-hal tersebut menjadi titik masuk bagi Tim JPP untuk melihat lebih jauh keterkaitan antara desain desentralisasi yang ada saat ini dengan capaian kesejahteraan dan demokrasi di daerah. Temuan mendasar dari diskusi di JPP adalah bahwa persoalan kesenjangan yang tidak kunjung terselesaikan bermula dari desain desentralisasi yang menempatkan daerah secara sama, tanpa

memperhitungkan konteks dan kapasitas daerah yang bersangkutan dalam menjalankan pelayanan publik.

Atas dasar inilah, Tim JPP mulai mendiskusikan alternatif desain desentralisasi yang lebih sesuai dengan konteks daerah, sekaligus sinergis dengan konteks Indonesia yang merupakan negara kesatuan. Alternatif yang ditawarkan kemudian adalah desain desentralisasi asimetris, yang secara detil akan dibahas dalam tiga bab di laporan ini.

Bab pertama akan diawali dari problema mendasar yang dihadapi Indonesia dalam hal kesejahteraan dan demokrasi. Problem ini ditengarai muncul sebagai akibat dari sesat pikir yang muncul dalam kebijakan desentralisasi di negara ini yang menempatkan daerah sebagai “lawan” dari pusat sehingga harus dikendalikan. Sesat pikir lainnya adalah pada implementasi *Bhinneka Tunggal Ika* yang terlalu menekankan pada *Ika* dan bukan pada *Bhinneka*-nya. Hal-hal inilah yang akan dibahas di Bab I.

Pembahasan pada bab dua, akan difokuskan pada perdebatan teoritik atas tiga pilihan penataan hubungan Pusat dan Daerah: sentralisasi, desentralisasi yang seragam, dan desentralisasi asimetris. Ketiga pilihan ini akan dikaitkan dengan variabel kesejahteraan dan demokrasi, dengan melihat kasus dari beberapa negara. Sedangkan bab tiga akan membahas pilihan atas desain desentralisasi asimetris yang menjamin kesejahteraan dan demokrasi. Di bab tiga inilah tawaran konkrit atas pilihan terhadap desentralisasi asimetris akan dielaborasi lebih rinci.

Ketiga bab tersebut, sekali lagi perlu ditegaskan, merupakan bagian dari serangkaian diskusi panjang awak JPP dengan dukungan berbagai pihak. Dengan sendirinya, jika di beberapa bagian ditemukan serpihan dari laporan JPP terdahulu, hal ini bukanlah bentuk dari “kemalasan” JPP, namun justru merupakan bukti konsistensi JPP dalam memperjuangkan gagasan desentralisasi asimetris.

Untuk itu, Tim JPP mengucapkan terima kasih atas dukungan dari semua pihak, khususnya seluruh staf JPP atas diskusi yang intens dan menarik yang memperkaya laporan ini. Terima kasih juga disampaikan atas dukungan dari

Kemitraan, yang memberikan kesempatan kepada Tim JPP untuk lebih dalam menggali gagasan ini. Dan akhirnya, terlepas dari kekurangan yang ada, semoga naskah ini dapat menjadi salah satu pemantik untuk menjadikan perjalanan desentralisasi di Indonesia lebih dapat memberikan kontribusi pada peningkatan kesejahteraan dan demokrasi masyarakatnya.

Yogyakarta, Maret 2011

Tim Penyusun

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	vi
Daftar Tabel	viii
Bab I Pendahuluan	1
1.1. Demokrasi dan Kesejahteraan Sebagai Problema Dasar	1
1.2. Sesat Pikir Kebijakan	5
1.3. Agenda Perubahan	10
Bab II Peta Perdebatan Paradigmatik	12
2.1. Pengantar	12
2.1.1. Perkembangan, Perdebatan dan Limitasi Desentralisasi.....	13
2.2. 2. Perkembangan Desentralisasi dalam Regulasi di Indonesia	15
2.2. Sentralisasi Sebagai Upaya Untuk Mewujudkan Kesejahteraan	19
2.3. Desentralisasi Simetris dalam Mewujudkan Kesejahteraan	27
2.4. Desentralisasi Asimetris yang Membawa Kesejahteraan	30
Bab III Pilihan Paradigma: Mensejahterakan dan Mendemokraskan Indonesia melalui Desentralisasi Asimetris.....	35
3.1. Analisis Basis Legal, Basis Politik, Basis Ekonomis Dan Sosio Kultural Terhadap Pilihan Desain Desentralisasi Asimetris.	38
3.1.1 Basis Legal.....	38
3.1.2. Basis Politik.....	39
3.1.3. Basis Ekonomi.....	42
3.2. Pilihan Paradigma: Desentralisasi Asimetris Yang Menjamin Demokrasi Dan Kesejahteraan.	43
3.3. Desentralisasi Asimetris sebagai <i>Method of Governance</i>	46
3.4. Desentralisasi Asimetris sebagai <i>Method of Devolution</i> : Prinsip Pengembangan Model Asimetrisme dan Implikasinya	50
3.4.1. Pengembangan Instrumen Pemetaan Tantangan.....	51
3.4.2. Proses Deliberatif dan Dialogis	54
3.4.3. Pertemuan Prinsip Ke-Bhinneka-an dan Ke-Ika-an	56
Daftar Pustaka	57

Daftar Tabel

Tabel 1.1. Sebaran Provinsi Dengan Angka Penduduk Miskin di Bawah Capaian Nasional.....	5
Tabel 2.1. Ekspor Indonesia 1965-1995	20
Tabel 2.2. Pertumbuhan Ekonomi 5 Negara Berkembang, 1970-2000 (dalam skala persen).....	21
Tabel 2.3. Pertumbuhan Ekonomi Cina 2000-2009.....	22
Tabel 2.4. GDP Cina tahun 1952-2004	22
Tabel 2.5. Pertumbuhan Ekonomi Vietnam.....	23
Tabel 2.6. Alokasi Belanja Publik Indonesia	28
Tabel 2.7. Alokasi Anggaran per Sektor	29
Tabel 3.1. Tantangan Desentralisasi Asimetris di Indonesia	52