

OTONOMI DAERAH DI PERSIMPANGAN JALAN: Antara Desentralisasi, Re-Sentralisasi, Dan Inovasi Tata Kelola Lokal Di Indonesia

Authors:

Helianus Rudianto

e-Mail:

helianusrudianto@gmail.com

Affiliation:

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Received : Mei, 02, 2026

Revised : Jun 13, 2026

Accepted : Jun 25, 2026

Available Online: Jun 30, 2026

Corresponding author

Helianus Rudianto

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

helianusrudianto@gmail.com

Abstract

This study aims to analyze the dynamics of regional autonomy implementation in Indonesia within the context of the tension between decentralization and recentralization, and to identify the factors that determine regional government performance. This study uses a qualitative approach with a literature review design combined with a comparative analysis of four regions: Banyuwangi Regency, Surabaya City, Sleman Regency, and Bogor City. The analytical framework draws on the theories of decentralization, collaborative governance, and institutional and constructivist perspectives. The results show that regional autonomy in Indonesia is contextual and multi-variant. Regions such as Banyuwangi and Surabaya have demonstrated success through innovation, institutional capacity, and strong leadership, while other regions face capacity limitations and governance complexity. Nationally, regional autonomy performance is still predominantly categorized as moderate to low, with limited levels of fiscal independence. The main finding of this study is the existence of a structural paradox between the breadth of decentralized authority and the limited capacity of regions to manage that authority. This condition indicates that decentralization in Indonesia does not fully produce efficiency as assumed in classical theory, but rather exists in a hybrid state between administrative decentralization and fiscal centralization. This study offers a conceptual model of Hybrid Collaborative Decentralization, which emphasizes the importance of integration between regional capacity, leadership, innovation, and collaboration as mediators in improving the performance of regional autonomy.

Keywords: regional autonomy, decentralization, decentralization paradox, collaborative governance, local capacity, governmental innovation.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia dalam konteks ketegangan antara desentralisasi dan re-sentralisasi, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang menentukan kinerja pemerintahan daerah. Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi literatur yang dipadukan dengan analisis komparatif terhadap empat daerah, yaitu Kabupaten Banyuwangi, Kota Surabaya, Kabupaten Sleman, dan Kota Bogor. Kerangka analisis mengacu pada teori desentralisasi, collaborative governance, serta perspektif kelembagaan dan konstruktivisme. Hasil penelitian menunjukkan bahwa otonomi daerah di Indonesia bersifat kontekstual dan multi-varian. Daerah seperti Banyuwangi dan Surabaya menunjukkan keberhasilan melalui inovasi, kapasitas kelembagaan, dan kepemimpinan yang kuat, sementara daerah lain menghadapi keterbatasan kapasitas dan kompleksitas tata kelola. Secara nasional, kinerja otonomi daerah masih didominasi kategori sedang hingga rendah, dengan tingkat kemandirian fiskal yang terbatas. Temuan utama penelitian ini adalah adanya paradoks struktural antara luasnya kewenangan

yang didesentralisasikan dengan terbatasnya kapasitas daerah dalam mengelola kewenangan tersebut. Kondisi ini menunjukkan bahwa desentralisasi di Indonesia tidak sepenuhnya menghasilkan efisiensi sebagaimana diasumsikan dalam teori klasik, melainkan berada dalam kondisi hibrida antara desentralisasi administratif dan sentralisasi fiskal. Penelitian ini menawarkan model konseptual Hybrid Collaborative Decentralization, yang menekankan pentingnya integrasi antara kapasitas daerah, kepemimpinan, inovasi, dan kolaborasi sebagai mediator dalam meningkatkan kinerja otonomi daerah.

Kata kunci: otonomi daerah, desentralisasi, paradoks desentralisasi, tata kelola kolaboratif, kapasitas lokal, inovasi pemerintahan

PENDAHULUAN

Otonomi daerah merupakan salah satu reformasi paling signifikan dalam sistem pemerintahan Indonesia pasca runtuhnya rezim Orde Baru. Kebijakan desentralisasi yang mulai diterapkan sejak tahun 1999 bertujuan untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, meningkatkan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, serta memperkuat akuntabilitas dan demokrasi lokal. Secara teoritik, desentralisasi diyakini mampu meningkatkan efektivitas pemerintahan karena pemerintah daerah memiliki informasi yang lebih baik mengenai kebutuhan masyarakat setempat dibandingkan pemerintah pusat. Selain itu, desentralisasi juga dipandang sebagai instrumen demokratisasi yang dapat memperluas partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan dan pengambilan keputusan publik.

Selain faktor politik, berbagai studi kelembagaan menunjukkan bahwa keberhasilan desentralisasi juga sangat dipengaruhi oleh kapasitas institusional pemerintah daerah, termasuk kualitas birokrasi, kapasitas sumber daya manusia, tata kelola keuangan, dan kemampuan koordinasi antarorganisasi. Dalam konteks ini, desentralisasi tidak hanya dipahami sebagai transfer kewenangan, tetapi juga sebagai proses penguatan kapasitas pemerintahan daerah agar mampu menjalankan fungsi-fungsi publik secara efektif. Perspektif hubungan antar pemerintahan (intergovernmental relations) bahkan menegaskan bahwa hubungan pusat dan daerah bersifat saling bergantung sehingga desentralisasi sering berjalan berdampingan dengan berbagai mekanisme kontrol pusat yang dapat memunculkan kecenderungan re-sentralisasi.

Dalam konteks Indonesia, pemahaman mengenai otonomi daerah juga berkembang melalui kontribusi para ilmuwan pemerintahan nasional. Ryaas Rasyid memandang otonomi daerah sebagai instrumen demokrasi lokal yang bertujuan memperluas partisipasi masyarakat dan memperkuat akuntabilitas pemerintahan daerah. Sementara itu, Taliziduhu Ndraha melalui perspektif Kybernology menekankan pentingnya interaksi dinamis antara pemerintah, masyarakat, dan lingkungan sebagai prasyarat keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan. Di sisi lain, Djohermansyah Djohan memperkenalkan konsep bounded autonomy yang menjelaskan bahwa otonomi daerah di Indonesia tidak dapat bersifat absolut karena harus tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketiga perspektif tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan otonomi daerah ditentukan oleh keseimbangan antara demokrasi lokal, kapasitas kelembagaan, kualitas hubungan antaraktor, dan peran pemerintah pusat.

Meskipun Desentralisasi secara teoritis diyakini mampu meningkatkan efisiensi dan responsivitas pelayanan publik, berbagai kajian menunjukkan bahwa hubungan antara otonomi daerah dan kinerja pemerintahan tidak selalu bersifat linear. Dalam perspektif fiscal federalism, Oates (1999) melalui Decentralization Theorem berpendapat bahwa pelayanan publik akan lebih efisien apabila diselenggarakan oleh unit pemerintahan yang paling dekat

dengan masyarakat karena pemerintah daerah memiliki informasi yang lebih baik mengenai preferensi lokal. Namun demikian, asumsi tersebut memperoleh kritik dari perspektif ekonomi politik. Bardhan dan Mookherjee (2006) menunjukkan bahwa desentralisasi dapat memunculkan fenomena elite capture, yaitu kondisi ketika kewenangan dan sumber daya publik dikuasai oleh elite lokal sehingga tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak tercapai secara optimal.

Implementasi otonomi daerah di Indonesia tidak sepenuhnya berjalan sesuai dengan ekspektasi normatif tersebut. Berbagai penelitian menunjukkan adanya fenomena paradoks desentralisasi, yaitu kondisi ketika pelimpahan kewenangan kepada daerah tidak selalu diikuti oleh peningkatan kapasitas pemerintahan maupun kualitas pelayanan publik. Di satu sisi, pemerintah daerah memperoleh ruang yang lebih besar dalam mengelola urusan pemerintahan, tetapi di sisi lain masih terdapat kecenderungan re-sentralisasi melalui berbagai instrumen fiskal, regulasi, dan pengawasan administratif dari pemerintah pusat. Kondisi ini tercermin dalam capaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah yang masih menunjukkan hasil yang belum optimal.

Berdasarkan hasil Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD) yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, mayoritas pemerintah daerah di Indonesia selama periode 2022–2024 masih berada pada kategori kinerja sedang dan rendah. Pada tahun 2024, hanya 9 provinsi, 42 kabupaten, dan 14 kota yang mencapai kategori kinerja tinggi, sementara sebagian besar daerah masih berada pada kategori sedang dan rendah. Temuan ini menunjukkan bahwa capaian tujuan desentralisasi dalam meningkatkan efektivitas pemerintahan daerah belum berlangsung secara merata di seluruh wilayah Indonesia.

Isu otonomi daerah telah menjadi salah satu tema utama dalam studi pemerintahan publik di Indonesia, sebagian besar penelitian terdahulu masih cenderung bersifat parsial. Sebagian penelitian berfokus pada aspek desentralisasi fiskal, sebagian lainnya menitikberatkan pada partisipasi masyarakat, kapasitas kelembagaan, atau tata kelola pemerintahan secara terpisah. Pendekatan yang terfragmentasi tersebut menyebabkan belum terbentuknya kerangka analisis yang mampu menjelaskan secara komprehensif hubungan antara struktur desentralisasi, kapasitas kelembagaan pemerintah daerah, dan pola kolaborasi antarpemangku kepentingan dalam memengaruhi kinerja otonomi daerah. Akibatnya, berbagai variasi keberhasilan maupun kegagalan implementasi otonomi daerah di berbagai wilayah masih sulit dipahami secara utuh.

Literatur mutakhir menunjukkan bahwa perkembangan otonomi daerah di Indonesia tidak bergerak secara linear menuju desentralisasi yang semakin luas. Sebaliknya, terjadi fenomena policy pendulum yang ditandai dengan penguatan kembali peran pemerintah pusat melalui penataan urusan pemerintahan, standarisasi kebijakan nasional, pengawasan fiskal, dan harmonisasi regulasi. Fenomena ini sering disebut sebagai re-centralization within decentralization atau regulated decentralization, yaitu kondisi ketika kewenangan daerah tetap dipertahankan tetapi berada dalam kerangka koordinasi dan kontrol pusat yang lebih kuat.

Berangkat dari kesenjangan tersebut, penelitian ini menawarkan pendekatan yang lebih integratif melalui pengembangan model Hybrid Collaborative Decentralization. Model ini menggabungkan perspektif desentralisasi, kapasitas kelembagaan, dan collaborative governance dalam satu kerangka konseptual untuk menjelaskan dinamika implementasi otonomi daerah di Indonesia. Kebaruan penelitian terletak pada upaya mengintegrasikan ketiga perspektif tersebut secara simultan dengan memanfaatkan data empiris nasional sehingga menghasilkan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun keterbatasan penyelenggaraan otonomi daerah. Dengan demikian penelitian ini bertujuan untuk:

- (1) menganalisis dinamika implementasi otonomi daerah di Indonesia;
- (2) mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi kinerja pemerintah daerah; dan
- (3) mengembangkan model konseptual otonomi daerah berbasis pendekatan hibrida yang mengintegrasikan dimensi desentralisasi, collaborative governance, dan kapasitas kelembagaan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi literatur (library research) yang dipadukan dengan analisis komparatif antar kasus daerah. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini berupaya memahami penyelenggaraan otonomi daerah sebagai fenomena yang bersifat kompleks, kontekstual, dan sarat dengan interaksi antar aktor, sehingga memerlukan pendekatan interpretatif. Data yang digunakan merupakan data sekunder yang diperoleh dari jurnal ilmiah, buku teoritik, laporan pemerintah, serta dokumen kebijakan. Penggunaan data sekunder dalam studi ini didasarkan pada argumen bahwa kajian otonomi daerah telah berkembang luas dalam literatur akademik dan kebijakan, sehingga memungkinkan dilakukan sintesis teoritik dan komparatif.

Pengumpulan data dilakukan melalui pendekatan Systematic Literature Review (SLR) yang bertujuan untuk mengidentifikasi, menyeleksi, mengevaluasi, dan mensintesis berbagai literatur yang relevan dengan tema otonomi daerah, desentralisasi, collaborative governance, dan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah. Proses penelusuran literatur dilakukan pada periode Januari–Maret 2025 melalui beberapa basis data akademik, meliputi Google Scholar, Scopus, Dimensions, dan Garuda. Kata kunci yang digunakan antara lain: regional autonomy, decentralization, local government performance, collaborative governance, institutional capacity, otonomi daerah, dan kinerja pemerintah daerah. Pada tahap awal diperoleh sebanyak 132 dokumen yang terdiri atas artikel jurnal, buku akademik, laporan penelitian, dan dokumen kebijakan pemerintah. Selanjutnya dilakukan proses penyaringan berdasarkan kriteria inklusi dan eksklusi. Berdasarkan hasil telaah literatur dan ketersediaan data sekunder, dipilih empat daerah yang sering muncul dalam berbagai laporan evaluasi pemerintahan daerah dan publikasi akademik, yaitu Kabupaten Sleman, Kota Surabaya, Kabupaten Banyuwangi, dan Kota Bogor. Keempat daerah dipilih karena menunjukkan praktik tata kelola yang relatif berbeda dalam implementasi otonomi daerah, sehingga memungkinkan dilakukan analisis perbandingan (cross-case analysis). Data masing-masing daerah diperoleh dari berbagai sumber, meliputi laporan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD), laporan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), dokumen RPJMD, laporan inovasi daerah, publikasi Badan Pusat Statistik (BPS), serta artikel ilmiah yang membahas kinerja pemerintahan daerah terkait. Selanjutnya dilakukan proses coding dan kategorisasi data berdasarkan lima dimensi analisis, yaitu: (1) kapasitas kelembagaan, (2) kepemimpinan daerah, (3) inovasi tata kelola, (4) kolaborasi multipihak (collaborative governance), dan (5) capaian kinerja otonomi daerah.

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan menggunakan pendekatan qualitative comparative analysis berbasis studi literatur sistematis (Systematic Literature Review/SLR) dan analisis komparatif antar kasus daerah. Teknik ini digunakan untuk mengidentifikasi pola, persamaan, perbedaan, serta faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah, khususnya mengidentifikasi praktik-praktik terbaik (best practices) sekaligus menjelaskan variasi keberhasilan desentralisasi dan inovasi tata kelola lokal di Indonesia.

Keabsahan data dalam penelitian ini dijaga melalui penerapan prinsip trustworthiness yang mencakup credibility, dependability, confirmability, dan transparency. Mengingat penelitian menggunakan pendekatan Systematic Literature Review (SLR) dan analisis dokumen, upaya menjaga kualitas penelitian dilakukan melalui proses seleksi literatur yang

sistematis, penggunaan kriteria inklusi dan eksklusinya yang jelas, serta dokumentasi prosedur analisis secara transparan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia menampilkan dua wajah yang kontras: di satu sisi terdapat daerah-daerah inovatif seperti Kabupaten Banyuwangi dan Kota Surabaya, namun di sisi lain secara nasional kinerja otonomi daerah masih didominasi kategori sedang hingga rendah. Temuan ini mengindikasikan adanya kesenjangan struktural antara kewenangan yang luas dengan kapasitas daerah yang terbatas.

Tabel 3.1.
Sintesis Temuan Empiris Antar Kasus

Daerah	Faktor Dominan	Bentuk Governance	Dampak terhadap Otonomi
Banyuwangi	Inovasi	Kolaboratif	Kinerja tinggi
Surabaya	Fiskal dan kelembagaan	Manajerial	Efektivitas pelayanan
Sleman	Modal sosial	Partisipatif	Legitimasi tinggi
Bogor	Kompleksitas urban	Koordinatif	Tantangan implementasi

Kabupaten Banyuwangi menunjukkan transformasi otonomi daerah berbasis inovasi, terutama melalui program Smart Kampung yang mengintegrasikan digitalisasi layanan publik dan partisipasi masyarakat. Temuan empiris menunjukkan bahwa:

- inovasi meningkatkan akses layanan publik,
- kolaborasi lintas aktor semakin kuat,
- digitalisasi mempercepat pelayanan administrasi.

Fenomena ini mengonfirmasi bahwa desentralisasi dapat menjadi katalis inovasi, sejalan dengan kerangka collaborative governance dari Chris Ansell dan Alison Gash. Namun, penelitian ini juga menunjukkan ekstensi bahwa keberhasilan tersebut sangat bergantung pada kepemimpinan transformasional dan konteks lokal, bukan semata desain kebijakan.

Temuan ini menunjukkan bahwa keberhasilan otonomi daerah tidak semata ditentukan oleh desain desentralisasi, tetapi oleh kemampuan kepemimpinan lokal dalam mengaktivasi inovasi dan membangun kolaborasi lintas aktor. Hal ini sekaligus memperluas teori collaborative governance dengan menekankan peran konteks dan kepemimpinan sebagai faktor kunci.

Kota Surabaya menunjukkan bahwa keberhasilan otonomi daerah sangat ditopang oleh kapasitas fiskal dan kelembagaan. Studi menunjukkan bahwa Surabaya berhasil:

- mengurangi ketergantungan fiskal,
- meningkatkan kualitas pelayanan publik,
- mengembangkan sistem *e-government*.

Dalam perspektif Djohermansyah Djohan, hal ini mencerminkan kuatnya kapasitas birokrasi dan organisasi. Namun, secara teoritik, temuan ini juga memperluas asumsi desentralisasi klasik dengan menunjukkan bahwa kemandirian fiskal merupakan prasyarat utama efektivitas otonomi, bukan sekadar konsekuensi. Temuan ini mengindikasikan bahwa kapasitas fiskal bukan sekadar hasil dari desentralisasi, tetapi merupakan prasyarat utama bagi efektivitas otonomi daerah. Dengan demikian, asumsi dalam teori desentralisasi klasik perlu direinterpretasi dalam konteks kapasitas institusional.

Kabupaten Sleman menampilkan model otonomi daerah berbasis partisipasi masyarakat. Temuan menunjukkan:

- meningkatnya partisipasi dalam perencanaan desa,
- pengaruh anggaran terhadap keterlibatan publik,
- berkembangnya desa wisata berbasis kolaborasi.

Dalam perspektif Taliziduhu Ndraha, hal ini mencerminkan bahwa pemerintahan tidak hanya bersifat struktural, tetapi juga kultural dan normatif. Secara teoritik, temuan ini menguatkan pendekatan *participatory governance* sekaligus menunjukkan bahwa modal sosial merupakan faktor penting dalam keberhasilan desentralisasi. Temuan ini mengonfirmasi bahwa otonomi daerah tidak hanya bersifat struktural, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh modal sosial dan kualitas interaksi antara pemerintah dan masyarakat, sebagaimana ditegaskan dalam perspektif *governance relasional*.

Kota Bogor menghadapi tantangan dalam koordinasi kebijakan dan kapasitas kelembagaan. Temuan menunjukkan:

- kompleksitas tata ruang perkotaan,
- lemahnya koordinasi antar sektor.

Dalam kerangka teori *governance*, kondisi ini menunjukkan bahwa otonomi daerah di wilayah urban memerlukan kapasitas manajerial dan koordinatif yang lebih tinggi, serta tidak dapat diselesaikan hanya melalui pelimpahan kewenangan administratif. Temuan ini menunjukkan bahwa kompleksitas tata kelola pemerintahan daerah menuntut kapasitas koordinatif yang lebih tinggi, sehingga desentralisasi tanpa penguatan kapasitas manajerial berpotensi menghasilkan inefisiensi kebijakan. Hal tersebut menegaskan bahwa otonomi daerah bersifat kontekstual dan tidak seragam, sejalan dengan pandangan Ryaas Rasyid bahwa desentralisasi merupakan proses dinamis yang dipengaruhi oleh kapasitas dan karakteristik lokal.

Meskipun beberapa daerah seperti Surabaya, Banyuwangi, Sleman, dan Bogor menunjukkan capaian positif dalam inovasi tata kelola dan pelayanan publik, gambaran nasional penyelenggaraan otonomi daerah masih memperlihatkan tantangan yang cukup serius. Berbagai laporan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD), Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), serta evaluasi desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat menunjukkan bahwa sebagian besar pemerintah daerah masih berada pada kategori kinerja sedang hingga rendah. Kondisi tersebut terutama terlihat pada rendahnya kualitas tata kelola pemerintahan, terbatasnya inovasi pelayanan publik, serta belum optimalnya pencapaian indikator pembangunan daerah.

Permasalahan lain yang masih dominan adalah rendahnya tingkat kemandirian fiskal daerah. Sebagian besar pemerintah daerah masih sangat bergantung pada transfer pemerintah pusat melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), maupun berbagai skema transfer lainnya. Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah pada banyak kabupaten dan kota masih relatif rendah sehingga kemampuan daerah dalam membiayai pembangunan secara mandiri belum berkembang secara optimal.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi tidak menghasilkan kapasitas pemerintahan yang merata antar daerah. Sebaliknya, muncul kesenjangan kapasitas kelembagaan yang cukup lebar antara daerah-daerah yang memiliki sumber daya ekonomi, kualitas birokrasi, dan kepemimpinan yang kuat dengan daerah yang masih menghadapi keterbatasan sumber daya. Ketimpangan kapasitas ini tercermin pada perbedaan kualitas perencanaan pembangunan, kemampuan pengelolaan keuangan daerah, kapasitas inovasi, serta efektivitas pelayanan publik.

Dalam perspektif Kaho (1997), keberhasilan otonomi daerah sangat ditentukan oleh empat faktor utama, yaitu manusia pelaksana, keuangan, peralatan, dan organisasi manajemen. Di antara faktor-faktor tersebut, kualitas sumber daya manusia birokrasi dan kapasitas organisasi pemerintahan daerah masih menjadi tantangan utama dalam implementasi desentralisasi di Indonesia. Banyak daerah memperoleh kewenangan yang luas secara formal, namun belum memiliki kapasitas kelembagaan yang memadai untuk menjalankan kewenangan tersebut secara efektif. Akibatnya, tujuan desentralisasi untuk meningkatkan efisiensi pemerintahan, kualitas pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat belum sepenuhnya tercapai secara merata.

Paradoks Otonomi Daerah: Kewenangan versus Kapasitas

Temuan paling penting dalam penelitian ini adalah munculnya paradoks struktural dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Sejak diberlakukannya kebijakan desentralisasi pasca-Reformasi 1998, pemerintah daerah memperoleh kewenangan yang relatif luas dalam mengelola urusan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Secara normatif, pelimpahan kewenangan tersebut diharapkan dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan, memperkuat demokrasi lokal, mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, serta mendorong inovasi daerah.

Namun demikian, hasil kajian menunjukkan bahwa perluasan kewenangan tersebut tidak selalu diikuti oleh peningkatan kapasitas daerah. Banyak pemerintah daerah masih menghadapi keterbatasan kapasitas kelembagaan, rendahnya kualitas sumber daya manusia aparatur, lemahnya kemampuan fiskal, serta ketergantungan yang tinggi terhadap transfer pemerintah pusat. Kondisi ini menyebabkan terjadinya kesenjangan antara kewenangan formal yang dimiliki daerah dengan kemampuan nyata untuk melaksanakan kewenangan tersebut secara efektif.

Dalam perspektif teori desentralisasi fiskal yang dikemukakan oleh Wallace E. Oates (1972), desentralisasi seharusnya menghasilkan efisiensi yang lebih tinggi karena pemerintah daerah dianggap lebih memahami kebutuhan dan preferensi masyarakat lokal dibandingkan pemerintah pusat. Akan tetapi, asumsi tersebut mensyaratkan adanya kapasitas kelembagaan dan sumber daya yang memadai pada tingkat lokal. Ketika kapasitas tersebut tidak tersedia secara merata, manfaat efisiensi yang diharapkan dari desentralisasi menjadi sulit diwujudkan. Dengan kata lain, desentralisasi tidak secara otomatis menghasilkan pemerintahan yang lebih efektif tanpa didukung oleh kapasitas institusional yang kuat.

Lebih lanjut, Bardhan dan Mookherjee (2006) mengingatkan bahwa desentralisasi juga dapat menimbulkan risiko elite capture, yaitu kondisi ketika proses pengambilan keputusan dan distribusi sumber daya daerah lebih banyak dikuasai oleh kelompok elite lokal daripada digunakan untuk kepentingan publik secara luas. Dalam konteks Indonesia, gejala tersebut terlihat pada beberapa kasus korupsi kepala daerah, praktik patronase politik, serta dominasi kelompok kepentingan tertentu dalam proses pembangunan daerah.

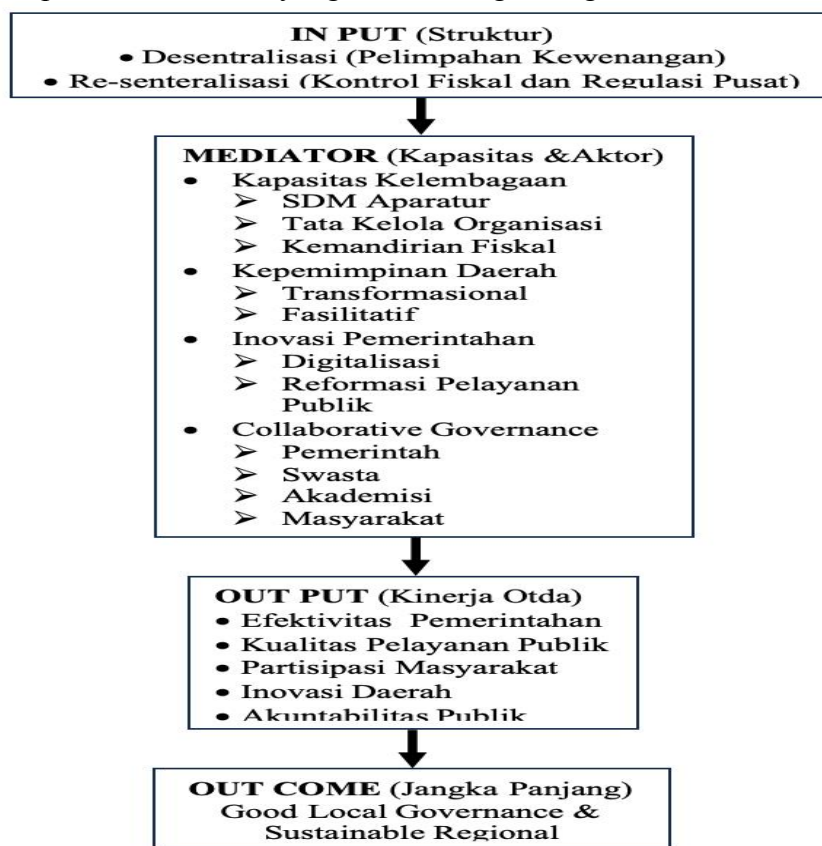
Paradoks tersebut juga mendapat perhatian dari para akademisi pemerintahan Indonesia. Ryaas Rasyid menegaskan bahwa keberhasilan otonomi daerah tidak hanya ditentukan oleh pelimpahan kewenangan administratif, tetapi juga oleh berkembangnya demokrasi lokal yang sehat, partisipatif, dan akuntabel. Taliziduhu Ndraha melihat bahwa berbagai persoalan daerah muncul akibat ketidakseimbangan antara struktur kewenangan, sumber daya, dan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan. Sementara itu, Djohermansyah Djohan memperkenalkan konsep bounded autonomy, yaitu kondisi ketika daerah memiliki kewenangan formal yang luas tetapi ruang geraknya tetap dibatasi oleh regulasi, pengawasan, standar nasional, dan ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat.

Dengan demikian, penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia saat ini

menunjukkan karakteristik tata kelola yang bersifat hibrida. Di satu sisi, terjadi desentralisasi administratif melalui pelimpahan berbagai urusan pemerintahan kepada daerah. Namun di sisi lain, masih berlangsung sentralisasi fiskal dan penguatan kontrol regulatif oleh pemerintah pusat. Model hibrida ini menunjukkan bahwa hubungan pusat dan daerah di Indonesia tidak lagi dapat dipahami melalui dikotomi sederhana antara sentralisasi dan desentralisasi, melainkan sebagai bentuk multi-level governance yang mengombinasikan otonomi daerah dengan kebutuhan koordinasi nasional. Dalam konteks tersebut, tantangan utama ke depan bukan sekadar memperluas kewenangan daerah, melainkan membangun kapasitas kelembagaan, kemandirian fiskal, dan kualitas tata kelola yang mampu mengubah kewenangan formal menjadi kinerja pemerintahan yang efektif.

Hybrid Collaborative Decentralization Model

Berdasarkan hasil sintesis teoritik dan temuan empiris dari empat studi kasus, penelitian ini mengembangkan sebuah model konseptual baru yang disebut Hybrid Collaborative Decentralization Model. Model ini menjelaskan bahwa keberhasilan otonomi daerah tidak ditentukan secara langsung oleh desentralisasi, tetapi dimediasi oleh kapasitas institusional dan proses kolaboratif yang berkembang di tingkat lokal.



Sumber: Dikembangkan Penulis (2026)

Gambar 1.
Hybrid Collaborative Decentralization Model

Model Hybrid Collaborative Decentralization yang dikembangkan dalam penelitian ini tidak hanya bersifat konseptual, tetapi merupakan pengembangan teoritik yang mengintegrasikan perspektif desentralisasi klasik, kritik ekonomi politik, dan collaborative governance dalam konteks negara berkembang. Model ini menegaskan bahwa desentralisasi

tidak bekerja secara linear, melainkan melalui interaksi dinamis antara struktur kewenangan dan kapasitas actor.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi otonomi daerah di Indonesia tidak lagi dapat dipahami melalui dikotomi sederhana antara sentralisasi dan desentralisasi, karena bersifat kontekstual dan tidak berkembang secara seragam antar wilayah. Hasil studi komparatif pada Kabupaten Banyuwangi, Kota Surabaya, Kabupaten Sleman, dan Kota Bogor menunjukkan bahwa keberhasilan otonomi daerah tidak hanya ditentukan oleh besarnya kewenangan yang didelegasikan oleh pemerintah pusat, tetapi juga oleh kapasitas kelembagaan, kemandirian fiskal, kualitas kepemimpinan, inovasi pemerintahan, serta kemampuan membangun kolaborasi antaraktor. Pada tingkat nasional, penelitian menemukan adanya paradoks struktural dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Di satu sisi, pemerintah daerah memperoleh ruang kewenangan yang semakin luas melalui kebijakan desentralisasi. Namun di sisi lain, sebagian besar daerah masih menghadapi keterbatasan kapasitas institusional, ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat, serta kualitas tata kelola yang belum merata. Kondisi tersebut menyebabkan tujuan normatif desentralisasi berupa peningkatan efektivitas pemerintahan, kualitas pelayanan publik, dan kemandirian daerah belum sepenuhnya tercapai.

Berdasarkan sintesis teoritik dan temuan empiris, penelitian ini mengembangkan Hybrid Collaborative Decentralization Model yang menjelaskan bahwa hubungan antara desentralisasi dan kinerja otonomi daerah tidak bersifat linear. Pengaruh desentralisasi dimediasi oleh kapasitas kelembagaan, kepemimpinan daerah, inovasi pemerintahan, dan collaborative governance. Model ini menunjukkan bahwa keberhasilan otonomi daerah merupakan hasil interaksi dinamis antara struktur kewenangan, kapasitas aktor, dan konteks lokal. Implikasi penelitian ini menunjukkan perlunya pendekatan kebijakan yang lebih adaptif dan berbasis diferensiasi kapasitas daerah. Pemerintah pusat tidak cukup hanya mendelegasikan kewenangan, tetapi juga perlu memperkuat kapasitas kelembagaan, kemandirian fiskal, dan ekosistem kolaborasi di daerah. Dengan demikian, desentralisasi dapat berfungsi tidak hanya sebagai mekanisme administratif, tetapi juga sebagai instrumen pembangunan daerah yang efektif dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agranoff, R. (2012). *Collaborating to manage: A primer for the public sector*. Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Abdul Haq, F., Almas Musyafa, D., & Rosidin, U. (2025). Desentralisasi dan harmonisasi kebijakan: Rekonstruksi pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan. *Qanuniya: Jurnal Ilmu Hukum*, 2(2), 17–32. <https://doi.org/10.15575/qanuniya.v2i2.1819>
- Anugrah, D. A., & Yudiawan, D. G. H. (2025). Paradoks sentralisasi dalam desentralisasi: Analisis konflik norma vertikal-horizontal pada evolusi UU pemerintahan daerah di Indonesia. *Jurnal Hukum, Administrasi Publik dan Negara*, 3(3). <https://doi.org/10.62383/hukum.v3i3.1014>

- Azhar, M. A. (2023). Dinamika urusan konkuren antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam sistem desentralisasi. *Lex Renaissance*, 7(3). <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss3.art14>
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). *Decentralization and local governance in developing countries: A comparative perspective*. MIT Press.
- Bevir, M. (2011). Governance as theory, practice, and dilemma. In M. Bevir (Ed.), *The SAGE handbook of governance* (pp. 1–16). Sage Publications.
- Bird, R. M. (2010). *Subnational taxation in developing countries: A review of the literature*. Policy Research Working Paper Series. World Bank.
- Borins, S. (2014). *The persistence of innovation in government*. Brookings Institution Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (2007). *Decentralizing governance: Emerging concepts and practices*. Brookings Institution Press.
- Dickovick, J. T., & Wunsch, J. S. (2019). *Decentralization in Africa and Asia: The paradox of local governance*. Routledge.
- Diputra, D. L., & Megawati, S. (2024). Inovasi one gate system (Lontong Balap) oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dengan Pengadilan Negeri untuk mewujudkan perubahan dokumen administrasi kependudukan Kota Surabaya. *Publika*, 12(2), 547–562. <https://doi.org/10.26740/publika.v12n2.p547-562>
- Djohan, D. (2008). *Perspektif penyelenggaraan pemerintahan daerah*. Penerbit Gramedia.
- Djohan, D. (2010). *Otonomi daerah dalam perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*. IPDN Press.
- Djohan, D. (2021). *Dinamika hubungan pusat dan daerah dalam era desentralisasi*. IPDN Press.
- Djohan, D. (2014). *Otonomi daerah: Konsep dan implementasi di Indonesia*. IPDN Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.
- Faguet, J. P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2–13. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>
- Faguet, J. P., & Pöschl, C. (Eds.). (2015). *Is decentralization good for development? Perspectives from academics and policy makers*. Oxford University Press.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Brookings Institution Press.
- Grindle, M. S. (2017). Good governance revisited. *Development Policy Review*, 35(S1), S3–S18.
- Grindle, M. S. (2007). *Going local: Decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton University Press.
- Hadinatha, M. F. (2025). Central and regional government: Adoption of unitary state with a decentralized system. *Jurnal Konstitusi*. <https://doi.org/10.31078/jk2232>
- Hendratno, P. D. E. T., & Sihombing, D. B. (2021). Dynamics of development of regional government law: Implications of the implementation of centralization and decentralization in Indonesia. *International Journal of Sciences: Basic and Applied Research*, 55(1), 163–182
- Hidayanti, D. R., & Efendi, D. (2022). Praktik collaborative governance dalam pengelolaan sampah. *Jurnal Pemerintahan dan Kebijakan (JPK)*, 2(1). <https://doi.org/10.18196/jpk.v2i1.12608>

- Hoessein, B. (2011). *Perubahan model, pola, dan bentuk pemerintahan daerah: Dari era kolonial sampai era reformasi*. Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia.
- Hummel, D., & Kusumasari, B. (2025). Local government financial performance and decentralization in Indonesia. *American Review of Public Administration*. <https://doi.org/10.1177/0160323X251364379>
- Kaho, J. R. (1997). *Prospek otonomi daerah di negara Republik Indonesia (Edisi 1, Cet. 4)*. PT. RajaGrafindo Persada.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage Publications.
- Kusumaningrum, R., Suryanto, A., & Fajarwati, D. (2017). Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan desa di Kabupaten Sleman. *Jurnal Pembangunan Wilayah*, 5(1), 23–35.
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2014). *The problem-solving capacity of the modern state*. Oxford University Press.
- Maharani, N. A., Wardiyanto, B., & Setijaningrum, E. (2024). Plurality of actors dan co-ordination sebagai pondasi inovasi GASPOL Kampung KB di Kabupaten Sleman. *Jurnal Impresi Indonesia*, 4(12). <https://doi.org/10.58344/jii.v4i12.7257>
- Manor, J. (1999). *The political economy of democratic decentralization*. World Bank.
- Ndraha, T. (2011). *Kybernologi: Ilmu pemerintahan baru*. Rineka Cipta.
- Ndraha, T. (2003). *Kybernology (Ilmu pemerintahan baru)*. Rineka Cipta.
- Nurhaliza, R., Salsabila, M., & Darmawan, I. (2024). Bentuk tatanan pemerintahan dalam mewujudkan kesejahteraan dan kedamaian sosial: Strategi inovasi pengawasan pemerintahan di Kota Bogor. *Sosial Simbiosis: Jurnal Integrasi Ilmu Sosial dan Politik*, 1(3). <https://doi.org/10.62383/sosial.v1i3.490>
- Parulian, A., & Abdullah, I. (2009). Tata ruang dan tantangan pembangunan perkotaan di Kota Bogor. *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, 20(3), 189–202
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.
- OECD. (2023). *Multi-level governance and subnational finance in Asia and the Pacific*. OECD Publishing.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Painter, M., & Pierre, J. (2005). *Challenges to state policy capacity*. Palgrave Macmillan.
- Pramusinto, A., & Latief, M. S. (2011). *Dinamika good governance di tingkat lokal*. Gadjah Mada University Press.
- Prasojo, E. (2020). *Memimpin reformasi birokrasi: Kompleksitas dan dinamika perubahan birokrasi Indonesia*. Kencana.
- Rasyid, R. (2000). *Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. LIPI Press.
- Rasyid, R. (2002). *Otonomi daerah dalam negara kesatuan*. Pustaka Pelajar.
- Rasyid, R. (2007). *Makna pemerintahan: Tinjauan dari segi etika dan kepemimpinan*. PT Mutiara Sumber Widya.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Riawati, N., Maksum, I. R., & Salomo, R. V. (2025). Intergovernmental dynamics in Indonesian public works sector: A study of central-regional relations. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 23(S4), 212–227.
- Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. *Comparative Politics*, 36(4), 481–500.

- Rodríguez-Pose, A., & Gill, N. (2020). The global trend towards devolution and its implications. *Regional Studies*, 54(6), 817–828.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: Theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133–145.
- Rondinelli, D. A. (1983). Decentralization in developing countries: A review of recent experience. World Bank Staff Working Paper No. 581. World Bank.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1989). Decentralization in developing countries: A review of recent experience. World Bank.
- Saleh, C., Putra, A., & Wijaya, D. (2023). Public service innovation in local government: Evidence from Indonesian regions. *Jurnal Administrasi Publik*, 20(1), 45–60.
- Santoso, B., Rahmawati, N., & Prasetyo, H. (2025). Collaborative governance in regional development: A case study of local government innovation. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 10(1), 1–15.
- Septiani, I. N., & Arundinasari, I. (2023). Tipologi inovasi pelayanan sektor publik: Klampid New Generation (KNG) pada Kota Surabaya. *PUBLIKA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 9(2). <https://doi.org/10.25299/jiap.2023.13614>
- Shah, A. (Ed.). (2006). Local governance in developing countries. World Bank.
- Smith, B. C. (1985). Decentralization: The territorial dimension of the state. George Allen & Unwin.
- Smoke, P. (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112. <https://doi.org/10.1002/pad.1703>
- Smoke, P. (2022). Rethinking decentralization in developing countries. *Public Administration and Development*, 42(1), 1–13.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28.
- Susanti, Pierewan, A. C., Aripin, S., & Wulandari, F. R. (2024). Dynamics collaboration dalam literasi data kesejahteraan. *Kaganga: Jurnal Pendidikan Sejarah dan Riset Sosial Humaniora*, 8(2). <https://doi.org/10.31539/kaganga.v8i2.14974>
- Susilawati, D., Wardana, L. K., & Rahmawati, I. F. (2018). Menilai kinerja keuangan dengan analisis rasio keuangan: Studi kasus BKAD Sleman. *Jati: Jurnal Akuntansi Terapan Indonesia*, 1(2). <https://doi.org/10.18196/jati.010210>
- Torfinng, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). Interactive governance: Advancing the paradigm. Oxford University Press.
- Ulinuha, S., & Harsono, D. (2023). Collaborative governance dalam pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta. *Journal of Public Policy and Administration Research*, 2(3).
- Vigoda-Gadot, E., Shoham, A., Schwabsky, N., & Ruvio, A. (2008). Public sector innovation for Europe: A multinational eight-country exploration of citizens' perspectives. *Public Administration*, 86(2), 307–329.
- Wasistiono, S. (2003). Kapita selekta penyelenggaraan pemerintahan daerah. Fokusmedia.
- Wasistiono, S. (2018). Perkembangan otonomi daerah di Indonesia. IPDN Press.
- Wiriyanto, B., Hidayat, R., & Mastika, K. (2020). Transforming local government with innovative leadership: An evidence from Banyuwangi, East Java. *Regional Dynamic: Journal of Policy and Business Science*, 1(1). <https://doi.org/10.19184/rdjpbs.v1i1.17466>
- World Bank. (2024). Decentralization and local governance review. World Bank.

- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2018). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 37(2), 165–171.
- Yuwono, T., Hidayat, R., & Nugroho, A. (2020). Inovasi pelayanan publik berbasis digital di Kota Surabaya. *Jurnal Kebijakan Publik*, 11(2), 101–115.