

MENUJU DESENTRALISASI BERKESIMBANGAN

Sadu Wasistiono

Abstrak

Sampai saat ini Indonesia belum memiliki cetak biru (blue print) atau disain besar (grand design) desentralisasi yang akan dijalankan untuk jangka panjang. Perubahan umumnya dilakukan untuk jangka pendek dan sangat tergantung situasi politik pada saat undang-undang tentang desentralisasi dibuat, sehingga arahnya seringkali menjadi tidak jelas dan membuat bingung para penyelenggara pemerintahan daerah. Indonesia melakukan perubahan besar dalam pola pembagian urusan pemerintahan maupun dalam perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Perubahan tersebut nampaknya akan terjadi lagi dalam waktu dekat seiring dengan adanya revisi terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004. Menyimak pengalaman selama ini, perlu dipikirkan filosofis dan paradigma perubahan dalam politik desentralisasi di Indonesia. Arahnya adalah pada desentralisasi berkeseimbangan, dengan menyeimbangkan antara prinsip demokratisasi dengan prinsip efektivitas dan efisiensi, serta antara hak, wewenang, kewajiban pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, dan antar pemerintah daerah. Desentralisasi berkeseimbangan pada prinsipnya sejalan dengan Pancasila yang hakekatnya merupakan ideologi jalan tengah dan berkeseimbangan.

Kata kunci: disain besar desentralisasi, dentuman besar desentralisasi (big bang decentralization), desentralisasi berkeseimbangan (equilibrium decentralization)

Pendahuluan

Secara konstitusional, Indonesia adalah negara unitaris yang terdesentralisasi. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.” Selanjutnya, pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (6) merupakan dasar konstitusional bahwa Indonesia adalah negara unitaris yang terdesentralisasi. Pada tataran konstitusi, mungkin sebagian besar bangsa Indonesia tidak lagi mempermasalahkan bentuk negara tersebut, meskipun ada gerakan-gerakan yang ingin mengubahnya menjadi negara federalis.¹ Bahkan dapat dinyatakan, desentralisasi sudah menjadi kesepakatan bangsa sejak awal kemerdekaan.²

Tetapi permasalahannya adalah pada tingkat implementasi dari konstitusi yang berbentuk undang-undang ataupun peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan bunyi konstitusi yang sama dapat muncul Undang-undang yang berbeda karena adanya penafsiran yang bersifat subyektif.

Sebagai contoh kongkret, dengan merujuk pada UUD 1945 yang telah diamandemen, lahir UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian digantikan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan judul yang sama. Isi kedua UU tersebut berbeda cukup signifikan, sehingga menimbulkan kebingungan dan kerancuan di dalam implementasinya.

Usia undang-undang pemerintahan daerah di Indonesia yang relatif pendek membuat turbulensi di dalam implementasinya, terutama karena antara penetapan sebuah undang-undang sampai pada tingkat pemahaman dan implementasinya terdapat jarak yang cukup lebar, apalagi tingkat kematangan pemerintahan daerah dan masyarakat daerah sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain. Oleh karena itu diperlukan sebuah disain besar mengenai desentralisasi, yang didalamnya berisi cetak biru tentang desentralisasi dan peta jalan menuju perubahan yang diinginkan serta dimensi waktu yang dibutuhkan untuk melaksanakannya sehingga para

¹ Lihat misalnya, buku St. Sularto dan T. Jakob Koekerits (penyunting). 1999. *Federalisme Untuk Indonesia*. Jakarta: Penerbit Kompas. Atau buku Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (penyunting). 2002. *Kontroversi Negara federal Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*. Bandung: Penerbit Mizan.

² Lihat, *UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Indonesia Daerah* yang menggambarkan semangat desentralisasi pada awal kemerdekaan.

pemangku kepentingan dapat sama-sama memahami tujuan, arah dan irama perubahannya.

Menurut Bank Dunia, dari dua puluh negara yang menjadi mitra kerjanya dalam desentralisasi, ada empat Negara, yakni: Indonesia, Philipina, Pakistan dan Ethiopia yang melaksanakan “dentuman besar desentralisasi” (*big bang decentralization*).³ Sedangkan enam belas negara lainnya melaksanakan desentralisasi secara bertahap. World Bank memberi makna *big bang decentralization* sebagai “*A process wherein the central level of government announces decentralization, passes laws, and transfer responsibilities, authority, and/or staff to subnational and/or local governments in rapid succession*”.⁴

Indonesia sebenarnya bukan hanya melakukan dentuman besar desentralisasi, tetapi melaksanakan revolusi desentralisasi, terutama karena Indonesia melakukan transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah pada dimensi yang sangat luas serta dengan

kecepatan perubahan yang sangat tinggi. Ini nampak dari luasnya urusan pemerintahan yang dijalankan oleh daerah otonom sebagaimana diatur di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang ditindaklanjuti melalui PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Penyerahan Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Sesuai prinsip “*money follows function*,” penyerahan urusan tersebut diikuti dengan pemberian sumber-sumber keuangan melalui mekanisme perimbangan keuangan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pada saat yang bersamaan, pemerintah pusat di Indonesia juga membuka pintu yang lebih longgar bagi usulan pembentukan daerah otonom baru yang datang dari masyarakat, sehingga dalam waktu pendek jumlah daerah otonom baru bertambah secara signifikan.⁵

³ The World Bank, Independent Evaluation Group. 2008. *Decentralization in Client Countries – An Evaluation of World Bank Support, 1999-2007*. Hlm. 10-11.

⁴ *Ibid.*

⁵ Pembentukan daerah otonom baru yang lebih banyak didasarkan pertimbangan politis dengan alasan tuntutan demokrasi menyebabkan pemerintah pusat mengalami masalah besar dalam melaksanakan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Untuk memperlambat tuntutan

TABEL 1
HASIL REKAPITULASI PEMBENTUKAN DAERAH OTONOM BARU
DARI TAHUN 1999 S/D TAHUN 2008

BENTUK DAERAH OTONOM	INISIATIF PEMERINTAH	INISIATIF DPR-RI	JUMLAH SELURUHNYA
PROVINSI	2	5	7
KABUPATEN	90	73	163
KOTA	25	8	33
JUMLAH	117 (57,64%)	86 (42,36%)	203 (100%)

Catatan : S/d akhir tahun 2009, DOB telah bertambah menjadi 205, sehingga total seluruh DO = 524 (33 Prov dan 491 kab/kota).

Sumber : Buku Laporan Penyusunan Disain Besar Penataan Daerah di Indonesia, diterbitkan oleh Kementerian Dalam Negeri, 2009.

Istilah revolusi desentralisasi juga digunakan oleh Grindle⁶ untuk menggambarkan proses desentralisasi di Mexico yang juga berjalan dengan cepat dan berdimensi luas, baik secara fiskal, politik, dan administrasi. Revolusi yang dimaksudkan di sini bukanlah dalam arti fisik, melainkan

dalam bentuk revolusi paradigma, istilah yang dipopulerkan oleh Thomas S. Kuhn dalam bukunya yang cukup monumental.⁷ Melalui revolusi desentralisasi, berbagai paradigma hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah otonom mengalami perubahan yang sangat signifikan.

pembentukan daerah otonom baru, Presiden telah membuat kebijakan moratorium sampai batas waktu yang belum ditentukan, dan pemerintah membuat disain besar penataan daerah otonom baru, yang didalamnya dimasukkan perlunya pembentukan daerah persiapan melalui PP sebelum dibentuk menjadi daerah otonom definitif dengan UU.

⁶ Merilee S. Grindle. 2007. *Going Local – Decentralization, Democratization, and The Promise of Good Governance*. Princeton and Oxford: Princenton University Press. Hlm. 4.

⁷ Thomas S. Kuhn. 2000. *The Structure of Scientific Revolution : Peran Paradigma Dalam Revolusi Sains*. Terjemahan. Bandung: Penerbit Remaja Rosdakarya.

Revolusi (paradigma) desentralisasi di Indonesia dapat dilihat dari perbandingan tiga undang-undang yang terakhir, yakni: UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pilihan pada ketiga UU tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa paradigma-nya masih dijalankan secara tumpang tindih dalam praktek pemerintahan di berbagai daerah.

UU Nomor 5 Tahun 1974 yang dijalankan selama dua puluh lima tahun masih memberi warna yang sangat kuat, terutama pada daerah-daerah yang mengalami keterlambatan perubahan karena keterbatasan informasi ataupun karena keengganan birokrasinya untuk berubah. Adanya camat di berbagai daerah yang masih memakai tanda jabatan kepala wilayah dengan lambang burung garuda merupakan contoh nyata masih berlakunya paradigma UU Nomor 5 Tahun 1974.

Meskipun berlaku hanya selama lima tahun, ternyata paradigma UU Nomor 22 Tahun 1999 masih banyak yang memakainya. Hal ini disebabkan karena UU ini memberi kewenangan yang sangat besar bagi daerah, khususnya daerah kabupaten/kota. Masih banyak kepala daerah yang

menggunakannya sampai saat sekarang meskipun UUnya sudah dicabut. Contoh nyata mengenai penggunaan paradigma UU Nomor 22 Tahun 1999 dalam praktek, misalnya keengganan bupati/walikota dibina dan diawasi oleh gubernur selaku wakil pemerintah pusat, penolakan laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah oleh DPRD, ataupun hubungan camat dengan lurah yang masih bersifat hierarkhis, dan lain sebagainya.

Pada sisi lain, meskipun UU Nomor 32 Tahun 2004 merupakan hukum positif yang berlaku saat ini, tetapi dalam menjalankan aktivitas pemerintahan sehari-hari banyak pejabat yang tidak mengenal dan menggunakan paradigma yang berlaku di dalam UU ini. Sebagai contoh, masih banyak pemerintah kabupaten yang membuat peraturan daerah tentang pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan desa, yang isinya menyatakan bahwa kepala desa bertanggung jawab kepada bupati. Padahal UU Nomor 32 Tahun 2004 maupun PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa tidak menyatakan seperti itu.

Kerancuan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terjadi karena terlampau cepatnya perubahan satu undang-undang oleh undang-undang yang lainnya. Perubahannya seringkali tidak dalam

Teori

kerangka filosofi yang jelas, bahkan kadang-kadang berbalik lagi pada paradigma yang lama. Sebagai contoh, pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974 dibentuk Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang pengurusnya diisi melalui mekanisme musyawarah dan mufakat oleh warga desa; kemudian oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 LMD diganti namanya menjadi BPD (Badan Perwakilan Desa) yang anggotanya dipilih; namun dalam tahapan berikutnya oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 Badan itu namanya diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang anggotanya diisi melalui musyawarah masyarakat setempat, tidak lagi dipilih. Masyarakat melihatnya sebagai perubahan tanpa pola yang jelas dan cenderung kembali pada paradigma yang lama.

Teori desentralisasi dan Metode perbandingan paradigma

Studi tentang desentralisasi dewasa ini sedang memperoleh banyak peminat, termasuk di Indonesia. Definisi tentang desentralisasi yang ditulis oleh para ahli jumlahnya cukup banyak. Mereka menulis dengan latar belakang politik, pengalaman dan

pengaruh bentuk negara di mana mereka tinggal. Agar diperoleh pandangan konsep yang kontekstual, di dalam menjelaskan definisi desentralisasi dari para ahli perlu pula dikemukakan definisi menurut berbagai undang-undang yang pernah digunakan di Indonesia, terutama tiga undang-undang yang terakhir yakni UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, dan UU Nomor 32 Tahun 2004, dengan alasan sebagaimana dikemukakan di atas.

Dalam Glossary World Bank dikemukakan bahwa desentralisasi adalah "*A process of transferring responsibility, authority, and accountability for specific or broad management functions to lower levels within an organization, system, or program.*"⁸ Dalam konteks ini, desentralisasi diartikan sebagai sebuah proses pemindahan tanggung jawab, kewenangan dan akuntabilitas mengenai fungsi-fungsi manajemen secara khusus ataupun luas kepada aras yang lebih rendah dalam suatu organisasi, sistem atau program. Jadi definisi ini dapat digunakan pada lingkup organisasi, baik kecil maupun besar seperti negara, lingkup sistem maupun lingkup program, bukan khusus dalam konteks negara.

Definisi di atas dapat

⁸ The World Bank. *Op.cit.* Hlm. XI.

dibandingkan, misalnya, dengan pandangan Litvack & Seddon yang mengemukakan bahwa desentralisasi adalah “*transfer of authority and responsibility for public function from central to sub-ordinate or quasi-independent government organization or the private sector.*”⁹ Definisi desentralisasi ini dipahami dalam konteks hubungan pemerintah yang mewakili negara dengan entitas lainnya meliputi organisasi pemerintah sub-nasional, organisasi pemerintah yang semi-bebas serta sektor swasta. Dari sudut pandang kebijakan dan administrasi, Cheema dan Rondinelli memaknai desentralisasi sebagai “*transfer perencanaan, pengambilan keputusan, atau otoritas administratif dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administratif lokal, organisasi semi otonom dan organisasi parastatal, pemerintahan lokal, atau organisasi non-pemerintah.*”¹⁰

Dalam konteks negara, dibedakan antara desentralisasi di negara berbentuk federal dengan negara berbentuk kesatuan (unitaris).¹¹ Dalam negara berbentuk federal, negara bagian atau

provinsi dapat ada lebih dahulu dibanding negara federalnya, sehingga sumber kekuasaan justru berada di negara bagian atau provinsinya. Pemerintah federal tidak boleh mencampuri urusan negara bagian atau provinsi kecuali yang telah ditetapkan dalam konstitusi negara federal. Dengan demikian isi urusan pemerintahan negara bagian lebih luas dibandingkan isi urusan pemerintahan negara federalnya. Urusan pemerintahan yang ditangani oleh pemerintah negara federal adalah urusan moneter, fiskal nasional, politik luar negeri, peradilan tinggi, pertahanan, keamanan nasional, teknologi tinggi. Selebihnya menjadi urusan pemerintahan negara bagian atau provinsi.

Selain definisi tentang desentralisasi, perlu juga dikemukakan berbagai prinsip ataupun ajaran yang digunakan di dalam mentransfer kewenangan pemerintahan dari pemerintah nasional ke pemerintahan subnasional dalam rangka desentralisasi. Campo dan Sundaram misalnya mengemukakan bahwa: “*In some unitary systems of government, subnational*

⁹ Jennie Litvack, Junaidi Achmad, and Richard Bird. 1999. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington D.C: The World Bank. Hlm. 2.

¹⁰ Cheema, G.S and Rondinelli. G.A (editors). 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage.

¹¹ Lihat misalnya S. Schiavo-Campo and P.S.A. Sundaram. 2001. *To Serve and To Preserve : Improving Public Administration in A Competitive World*. Asian Development Bank.

Teori

entities exercise their powers by virtue of the ultra vires (beyond the powers) principle; their powers are specifically delegated to them by central government, which can override their decisions. In other unitary systems, local governments operate under the general competence principle, and are in principle entitled to exercise all powers that are not reserved to central government."¹² Prinsip ini secara implisit digunakan pada UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004. Pada UU Nomor 22 Tahun 1999, digunakan prinsip *general competence*. Hal tersebut nampak dari pasal 7 ayat (1), yaitu: "Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta bidang kewenangan lainnya." Jadi menurut UU ini, urusan pemerintahan ditetapkan secara limitatif,

sedangkan sisanya menjadi kewenangan daerah. Prinsip ini nampaknya tidak terlampau cocok bagi Negara berbentuk kesatuan, karena ada pandangan bahwa daerah otonom itu ada karena dibentuk oleh pemerintah pusat, dengan demikian tidaklah logis apabila kewenangan dari institusi pembentuknya dibatasi.¹³ UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak lagi sepenuhnya menggunakan prinsip *general competence*, tetapi lebih dekat dengan prinsip *ultra vires*. Hal ini nampak dari isi Pasal 10 sampai dengan Pasal 14 UU tersebut.¹⁴

Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974 dan berbagai undang-undang pemerintahan daerah tahun-tahun sebelumnya, dikenal adanya ajaran rumah tangga. Ada tiga ajaran rumah tangga, yakni: formil, materiil, dan riil.¹⁵ Tetapi ajaran rumah tangga ini sudah tidak digunakan lagi dalam mengatur penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat

¹² *Ibid.* Hlm. 130.

¹³ Lihat Sadu Wasistiono, et all. 2002. *Evaluasi Pelaksanaan Otonomi daerah Sebagai Upaya Awal Merevisi UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999*. Prosiding Seminar Nasional. Diterbitkan oleh Pusat Kajian Pemerintahan STPDN. Cetakan kedua .

¹⁴ Lihat Sadu Wasistiono. Dalam *Pasang Surut Otonomi Daerah- Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Jakarta: Yayasan Tifa. Hlm. 155-194.

¹⁵ Lihat The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jilid I, II, dan III*. Jakarta: Penerbit Gunung Agung Jakarta. Buku ini berisi gambaran kronologis dan sistematis perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai akhir tahun 1965, setelah lahirnya UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Lihat pula Buku *Pasang Surut Otonomi Daerah- Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. *Ibid.*

kepada daerah otonom.

Untuk memahami perubahan paradigma antar undang-undang, maka metode yang paling mudah digunakan adalah metode perbandingan paradigma. Di dalam mempelajari gejala dan peristiwa pemerintahan, perbandingan paradigma merupakan metode aktual dewasa ini.¹⁶ Perbandingan itu sendiri dapat dilakukan antar-tempat, antar-waktu, antar-peristiwa, antar-sistem, maupun antar-individu. Pada sisi lain, untuk mempelajari gejala dan peristiwa pemerintahan, dapat digunakan metode pendekatan paradigmatis. Apabila kedua metode tersebut digabungkan akan muncul metode yang dinamakan perbandingan paradigma. Istilah paradigma awalnya dikembangkan oleh Robert K. Merton, yang kemudian lebih dipopulerkan oleh Thomas S. Kuhn. Menurut Theodorson & Theodorson, paradigma adalah “*a compact outline of the major concept, assumption, procedures, propositions, and problem of substantive area or a theoretical*

approach in sociological analysis.”¹⁷ Pada sisi lain, Akira Iida menyebutkan bahwa paradigma adalah: “*research framework or a theoretical approach.*”¹⁸

Paradigma yang akan dibandingkan dalam kajian ini bersumber dari ketiga UU, yakni: UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, dan UU Nomor 32 Tahun 2004. Ini mencakup 14 aspek yang meliputi: (1) dasar filosofi, (2) pembagian susunan pemerintahan, (3) fungsi utama pemerintah daerah, (4) penggunaan asas penyelenggaraan pemerintahan, (5) pola otonomi, (6) model organisasi pemerintah daerah, (7) unsur pemerintah daerah, (8) mekanisme transfer kewenangan, (9) unsur pemerintah daerah yang memegang peran dominan, (10) pola pemberian anggaran, (11) sistem kepegawaian, (12) sistem pertanggungjawaban pemerintah daerah, (13) sistem pengelolaan anggaran antar-asas, (14) kedudukan kecamatan.¹⁹

¹⁶ Sadu Wasistiono dan Fernandes Simangunsong. 2009. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Edisi I cetakan kedua. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.

¹⁷ Theodorson, G & Theodorson A. 1969. *A Modern Dictionary of Sociology*. New York: Thomas Y. Crowell.

¹⁸ Akira Iida. 2004. *Paradigm Theory and Policy Making*. Tokyo: Turtle Publishing.

¹⁹ Lihat Sadu Wasistiono, dalam Pasang Surut. *Op.cit.* Hlm. 157-158. Di sini hanya digambarkan dalam bentuk perbandingan tabel tanpa disertai penjelasan yang lengkap.

Analisis 14 aspek desentralisasi

Dasar filosofi yang digunakan oleh UU Nomor 5 Tahun 1974 adalah keseragaman. Berdasarkan filosofi ini, pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah di seluruh Indonesia dalam segala segi dibuat serba seragam, bahkan sampai dalam bentuk petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis). Pola otonomi yang digunakan bersifat simetris, dalam arti bentuk dan susunan serta isi otonomi daerah otonom di Indonesia juga dibuat secara seragam. Filosofi dan pola semacam itu membuat daerah tidak berdaya dan tidak berkembang. Tetapi karena posisi pemerintah pusat pada masa itu sangat kuat, pola ini berjalan sampai lebih dari seperempat abad.

Pada saat reformasi, keinginan kuat dari “para pemenang” adalah merombak secara total berbagai kebijakan yang dijalankan oleh Orde Baru, termasuk terhadap UU Nomor 5 Tahun 1974. Sebagai kontra-konsep terhadap UU yang lama, UU Nomor 22 Tahun 1999 menggunakan dasar filosofi keanekaragaman dalam kesatuan. Dasar filosofi ini sejalan dengan sesanti “Bhineka Tunggal Ika.” Konsekuensi logisnya, isi dan bentuk otonomi yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Pola

otonomi yang digunakan juga berubah dari simetris menjadi a-simetris. Pada masa ini lahir UU Nomor 21 Tahun 2000 tentang Otonomi Khusus Papua, dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), yang isi otonominya jauh berbeda dengan isi otonomi daerah lainnya di Indonesia. Kebijakan ini diteruskan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999. Hal ini nampak dari adanya RUU tentang Otonomi Khusus Bali di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2009-2014 nomor urut 157. Apabila RUU ini disetujui menjadi undang-undang, ada kemungkinan akan ada daerah lain yang mengikutinya.

Paradigma lain yang perlu disoroti adalah mengenai pembagian susunan pemerintahan. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974 digunakan pendekatan tingkatan daerah (*level approach*). Hal tercermin dari adanya daerah tingkat I dan daerah tingkat II yang kedudukannya bersifat hirarkhis. Meskipun pasal 11 ayat (1) UU ini menegaskan bahwa titik berat otonomi diletakkan pada daerah tingkat II, dalam pelaksanaannya isi otonomi masih lebih luas di daerah tingkat I. Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999, digunakan pendekatan besaran dan isi otonomi (*size and content approach*). Melalui pendekatan ini dibentuk daerah besar (provinsi) dan daerah

kecil (kabupaten/kota). Pada sisi lain, ada daerah dengan isi otonomi yang terbatas (pada provinsi) dan daerah dengan isi otonomi yang luas (daerah kabupaten/kota). Sebagai penyeimbang, posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah diperkuat dalam menjalankan fungsi dekonstruksi.

Kebijakan itu diteruskan pada masa UU Nomor 32 Tahun 2004. Bahkan pemerintah pusat telah mengeluarkan PP Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi. Melalui PP ini gubernur diberi wewenang untuk melaksanakan koordinasi, pembinaan dan pengawasan pemerintahan, menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara serta memelihara stabilitas politik di wilayah provinsi.

Paradigma lainnya yang perlu dibandingkan terkait dengan fungsi utama pemerintah daerah. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, fungsi utama pemerintah daerah adalah sebagai promotor pembangunan karena pada

masa itu memang eranya pembangunan. Ukuran keberhasilan kinerja pemerintah daerah dilihat dari pembangunan daerahnya. Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999, yang kemudian dilanjutkan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004, fungsi utama pemerintah daerah berubah menjadi pelayan masyarakat.²⁰ Perubahan ini sejalan munculnya paradigma baru dalam kajian administrasi publik. Ewan Ferlie et.al., mengemukakan pandangan bahwa dalam paradigma *the new public management*, ada empat model yang ditawarkan. Model keempat dinamakan *public service orientation* yang menekankan pada tiga hal, yakni: a) *concern with service quality*; b) *a concept of citizenship*; c) *stress on the development of societal learning*.²¹ Paradigma pelayanan publik ini nampaknya dilanjutkan penggunaannya pada revisi UU Nomor 32 Tahun 2004,²² karena menurut berbagai literatur tentang administrasi publik, paradigma ini masih akan bertahan lama sebab merupakan fungsi hakiki lembaga pemerintahan.

Paradigma selanjutnya dalam perbandingan ini adalah penggunaan

²⁰ Lihat konsiderans UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004, didalamnya menekankan perlunya pemberian pelayanan kepada masyarakat. Isi konsideran semacam itu tidak ada di dalam konsideran UU Nomor 5 Tahun 1974.

²¹ Ewan Ferlie, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald, and Andrew Pettigrew. 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

²² Lihat Naskah Akademik RUU revisi UU Nomor 32 Tahun 2004.

Teori

asas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, keinginan politis yang tertuang di dalam pasal-pasalanya adalah dipakainya asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan secara seimbang. Tetapi dalam kenyataannya, asas dekonsentrasi lebih dominan dibanding asas desentralisasi, sehingga dapat disebutkan bahwa desentralisasi pada masa UU ini adalah desentralisasi semu (*quasi decentralization*). Pemerintah pusat pada masa itu sangat kuat kedudukannya dan bersifat represif, karena didukung oleh partai mayoritas (Golkar) dan tentara (pada waktu ABRI).

Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999, paradigmanya berubah. Asas desentralisasi dilaksanakan secara terbatas pada daerah provinsi, tetapi peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang menjalankan asas dekonsentrasi diperkuat. Pada sisi lain, asas desentralisasi diperkuat di daerah kabupaten/kota tetapi membatasi pelaksanaan asas dekonsentrasinya. Sedangkan asas tugas pembantuan dilaksanakan pada semua susunan pemerintahan. Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999, desa secara resmi

diberikan tugas pembantuan – baik dari pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/ kota. Pemberian tugas pembantuan pada desa semacam itu kemudian mengacaukan pelaksanaan asas penyelenggaraan pemerintahan, karena desa bukanlah daerah otonom, melainkan lembaga kemasyarakatan yang menjalankan fungsi pemerintahan (*self governing society* bukan *self local government*).

Paradigma model organisasi penyelenggara pemerintahan daerahnya juga harus diperbandingkan. Dalam pelaksanaan desentralisasi, organisasi pemerintah daerah memegang peran penting karena ketergantungan masyarakat daerah pada pemerintah daerah di berbagai tempat masih sangat tinggi. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, digunakan model efisiensi struktural (*structural efficiency model*). Pada masa ini kepala daerah yang karena jabatannya adalah juga kepala wilayah sehingga memegang peran dominan dibandingkan institusi lainnya. Konkordansi dengan kebijakan nasional yang menempatkan presiden sebagai satu-satunya mandataris MPR,²³ presiden membuat jalur kepala wilayah sebagai penguasa

²³ Lihat Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 (yang asli) yang menjelaskan bahwa MPR adalah pemegang kedaulatan rakyat dan Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan, serta Penjelasan UUD 1945 (yang asli).

tunggal di bidang pemerintahan di wilayahnya.²⁴ Model ini membuat penyelenggaraan pemerintahan menjadi stabil, pembangunan dapat berjalan lebih cepat, dan pengambilan keputusan dapat dibuat dengan lebih cepat tetapi kurang demokratis. Model ini sangat tergantung pada figur kepala daerah, karena kurang adanya pengawasan dari masyarakat. Apabila figurinya inovatif dan jujur, daerahnya akan cepat maju. Sebaliknya apabila figurinya bersifat otoriter dan korup, maka daerahnya akan tertinggal dan akan terjadi korupsi besar-besaran tanpa ada yang mencegahnya. Lord Acton pada abad ke-14 sudah mengingatkan bahwa *“power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely.”*

Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999 dengan fokus demokratisasi (*local democracy model*), Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Konsekuensinya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD,²⁵ karena prinsipnya “mereka yang dipilih bertanggung jawab

kepada yang memilih.” Model ini memang membuat pemerintahan menjadi sangat demokratis. Makna “kedaulatan di tangan rakyat” seperti yang diinginkan oleh konstitusi mulai nampak secara remang-remang menggantikan “kedaulatan di tangan penguasa” yang berjalan selama 30 tahun. Tetapi model ini menimbulkan konsekuensi berupa pemerintahan yang tidak stabil, karena nasib kepala daerah sangat tergantung pada DPRD. Pengambilan keputusan menjadi lebih lambat, bahkan dapat bertele-tele, sehingga tidak efisien. Arah pembangunan daerah juga menjadi tidak konsisten, karena dapat berganti-ganti sesuai platform partai yang memenangkan pemilu dan pilkada di daerah bersangkutan. Model semacam ini sebenarnya juga sudah pernah dicoba pada berbagai UU tentang pemerintahan daerah sebelum UU Nomor 5 Tahun 1974.²⁶ Hasil yang nampak adalah terjadinya konflik politik di berbagai daerah, pemerintahannya silih ber-

²⁴ Lihat Pasal 80 UU Nomor 5 Tahun 1974, yang menyatakan bahwa “Kepala Wilayah sebagai Wakil Pemerintah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang.

²⁵ Lihat Pasal 34 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa : “Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan; serta Pasal 44 ayat (2) yang menyatakan bahwa : “Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD.

²⁶ Lihat misalnya UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, maupun UU Nomor 18 Tahun 1965.

Teori

ganti, sehingga tidak sempat membangun. Konsekuensi logisnya, seluruh bangunan negara tidak mengalami kemajuan yang berarti, sehingga akhirnya kalah bersaing dengan bangsa lain.

Pada masa UU Nomor 32 Tahun 2004, digunakan model eklektik, yakni: perpaduan antara *structural efficiency model* dengan *local democracy model*. Melalui model ini, Kepala Daerah dipilih oleh rakyat, dengan konsekuensi bertanggung jawab kepada rakyat. DPRD bukan lagi lembaga yang terpisah sebagai badan legislatif daerah, melainkan berada dalam satu kotak dengan Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara negara.

Mekanisme transfer kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom adalah paradigma selanjutnya untuk diperbandingkan. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, paradigma yang digunakan adalah penyerahan urusan pemerintahan dengan prinsip otonomi yang nyata.²⁷ Melalui prinsip ini, isi otonomi suatu daerah dapat ditambah

atau dikurangi sesuai kemampuan daerah otonom bersangkutan. Dengan demikian, meskipun pada awalnya isi urusan otonomi daerah yang satu dengan yang lainnya sama, tetapi dalam perjalanan perkembangannya akan berbeda-beda. Untuk daerah perkotaan yang perkembangannya lebih dinamis dapat mengajukan tambahan urusan kepada pemerintah pusat. Hal ini dapat dikatakan sebagai embrio bagi dipakainya prinsip otonomi yang a-simetris, seperti yang sekarang terjadi.

Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999, dipakai paradigma pengakuan kewenangan pemerintahan.²⁸ Dasar filosofinya adalah: daerah otonom secara konstitusional telah memiliki kewenangan, negara tinggal mengakuinya di dalam undang-undang. Pengakuan kewenangan tersebut secara teknis kemudian ditindaklanjuti dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.²⁹ Paradigma ini ternyata menimbulkan ketidakkonsistenan dengan

²⁷ Lihat Pasal 7, 8 dan 9 UU Nomor 5 Tahun 1974.

²⁸ Lihat Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999, meskipun kemudian pada Pasal 8 ayat (1) disebut sebagai penyerahan kewenangan.

²⁹ Lihat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 Tahun 2002 tanggal 20 Februari 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota, dan Daftar Kewenangan Kabupaten dan Kota per bidang dari Departemen /LPND. Keputusan ini mengatur secara rinci berbagai urusan pemerintahan kabupaten dan kota yang diakui kewenangannya oleh Pemerintah Pusat. Isi rincian tersebut kemudian menjadi embrio bagi model pembagian urusan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 yang ditindaklanjuti melalui PP Nomor 38 Tahun 2007.

sistem negara unitaris, karena kewenangan pemerintahan yang dijalankan oleh pemerintah pusat ternyata sangat dibatasi, padahal sumber kewenangan yang diberikan kepada daerah sebenarnya ada ditangan pemerintah pusat. Pengaturan semacam itu menimbulkan kontroversi di kalangan akademisi maupun praktisi pemerintahan, sehingga mendorong MPR (yang pada masa itu masih merupakan lembaga tertinggi negara) mengeluarkan Ketetapan MPR untuk segera melakukan revisi secara mendasar terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999.³⁰ Ada tiga alasan mengapa UU Nomor 22 Tahun 1999 yang belum lama diundangkan sudah harus direvisi secara mendasar, yakni: alasan yuridis, alasan administratif serta alasan sosiologis.³¹ Revisi ini oleh sementara kalangan dianggap sebagai upaya resentralisasi.³²

Pada masa UU Nomor 32 Tahun 2004, digunakan paradigma pembagian urusan pemerintahan,³³ meskipun se-

benarnya UU ini menggunakan prinsip *general competence*. Hal ini dapat dilihat dari bunyi pasal 10 ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah." Jadi Undang-undang ini tidak lagi menggunakan istilah kewenangan pemerintahan, melainkan urusan pemerintahan. Tetapi tidak ada definisi yang jelas apa yang dimaksud dengan urusan itu. Definisi urusan pemerintahan baru dibuat secara rinci di dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.³⁴

Pada revisi UU Nomor 32 Tahun 2004, nampaknya paradigma ini masih akan dilanjutkan dengan perubahan jumlah urusan wajib bagi daerah

³⁰ Lihat *Ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR-RI/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, khususnya rekomendasi nomor 7.

³¹ Sadu Wasistiono, et al. *Op.cit.*

³² Lihat Syauckani H.R. 2004. *Menolak Kembalinya Sentralisasi – Memantapkan Otonomi Daerah*. Editor Hery Susanto dkk. Jakarta: Penerbit Komunal.

³³ Lihat Bab III UU Nomor 32 Tahun 2004 yang berjudul Pembagian Urusan Pemerintahan.

³⁴ Lihat ketentuan Pasal 1 butir nomor (5) yang menyatakan bahwa urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Teori

provinsi dan kabupaten/kota yang semula sebanyak 26 buah akan dikurangi menjadi sekitar tujuh buah, mencakup urusan pemerintahan yang benar-benar berkaitan dengan kebutuhan dasar masyarakat, yakni: urusan pemerintahan bidang pendidikan, kesehatan, fasilitas umum, perumahan, kegiatan perekonomian yang menciptakan lapangan pekerjaan, penyediaan perumahan, penyediaan kebutuhan administrasi umum. Sedangkan selebihnya dimasukkan ke dalam urusan pemerintahan pilihan, yang akan dipilih oleh daerah sesuai dengan potensi unggulannya. Urusan pemerintahan yang berkaitan dengan kelestarian lingkungan hidup seperti kehutanan, pertambangan akan ditangani oleh pemerintahan daerah provinsi disertai pengaturan pembagian hasilnya dengan daerah kabupaten/kota.

Paradigma perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah merupakan fokus perbandingan lainnya. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974 diguna-

kan pola “fungsi mengikuti uang” (*function follows money*), yang ditandai dengan banyaknya program yang diatur melalui Instruksi Presiden (Inpres), seperti bantuan desa, pasar, jalan kabupaten, kesehatan dan lain sebagainya. Berdasarkan dana yang diberikan kemudian dibentuk unit pemerintahan yang ditugaskan mengelola dana tersebut.³⁵ Dana perimbangan diberikan dalam bentuk program-program yang sudah disiapkan oleh pemerintah pusat sampai ke hal yang sangat teknis (model *specific grant*).³⁶

Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagai buah dari gerakan reformasi, dibuat kebijakan perimbangan keuangan yang lebih adil bagi daerah.³⁷ Salah satu ganjalan penting dalam hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah adalah mengenai perimbangan keuangan, selain mengenai luasnya kewenangan pemerintah dan kepegawaian. Daerah-daerah yang memiliki kekayaan alam yang besar seperti di Riau, Kalimantan Timur dan Papua merasa diperlakukan tidak adil karena mereka memperoleh

³⁵ Pembentukan unit Pembangunan Desa (Bangdes) karena adanya Inpres Bantuan Desa, demikian pula pembentukan unit Puskesmas karena adanya Inpres Kesehatan.

³⁶ Model bangunan SD Inpres, Puskesmas, Gudang Lantai Kering disiapkan secara seragam dari pemerintah pusat, tanpa memperhatikan karakteristik dan kebutuhan daerah, sehingga daerah kesulitan dalam melaksanakan programnya.

³⁷ Lihat UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.

alokasi dana yang kecil meskipun daerahnya memberikan kontribusi besar terhadap penghasilan negara dari sektor pertambangan dan kehutanan. Melalui model *block grant*, daerah diberi dana perimbangan yang cukup besar serta dengan kebebasan menggunakan sesuai kebutuhan daerah. Kebijakan ini cukup meredam tuntutan dari daerah-daerah kaya, sekaligus menurunkan suhu konflik politiknya.

Model kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang digunakan pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999 yang lebih banyak dalam bentuk *block grant*, kemudian dilanjutkan pada masa UU Nomor 32 Tahun 2004, meskipun melalui perubahan peraturan perundang-undangannya.³⁸ Jumlah dana yang ditransfer dari pemerintah pusat ke daerah dari waktu ke waktu juga semakin besar, baik yang berbentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), maupun Dana Bagi Hasil (DBH).

Model Kebijakan perimbangan keuangan sebagaimana dikemukakan di atas nampaknya akan tetap diper-

tahankan dalam revisi UU Nomor 33 Tahun 2004, sebagai konsekuensi logis direvisinya UU Nomor 32 Tahun 2004. Revisi tersebut dilakukan dalam konteks Kebijakan Desentralisasi Fiskal Indonesia yang akan mewujudkan empat misi, yakni: 1) meminimumkan ketimpangan vertikal dan horisontal; 2) menciptakan pendapatan dan pembiayaan daerah yang efektif dan efisien; 3) menciptakan siklus dan proses belanja daerah yang efisien dan efektif; dan, 4) mengharmoniskan belanja pusat dan daerah.³⁹

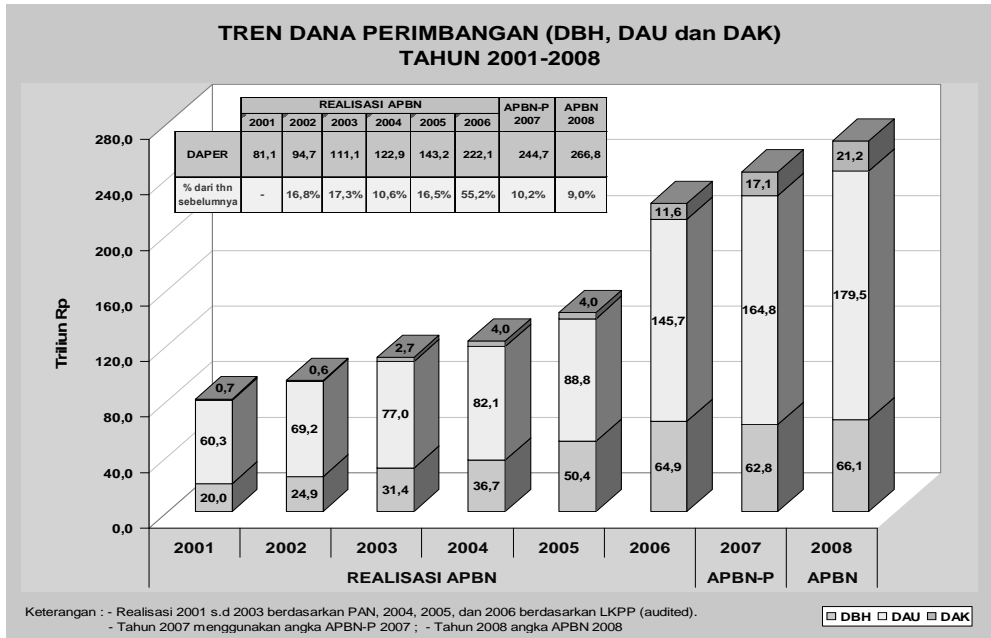
Meski akan menyangkut peraturan perundang-undangan lainnya, paradigma lain yang perlu dibandingkan adalah sistem kepegawaiannya. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, kepegawaian diatur di dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang telah diubah dengan UU Nomor 43 Tahun 1999. UU ini menggunakan sistem terintegrasi (*integrated system*), dengan menempatkan pegawai negeri sebagai pegawai negara, meskipun dibedakan adanya pegawai pusat ataupun pegawai daerah.⁴⁰

³⁸ Lihat UU Nomor 33 Tahun 2004 sebagai pengganti UU Nomor 25 Tahun 1999.

³⁹ Naskah Akademik Revisi UU Nomor 33 Tahun 2004 yang disusun oleh Tim Asistensi Menteri Keuangan RI Bidang Desentralisasi Fiskal, dipaparkan dalam acara Diseminasi Revisi UU Nomor 33 Tahun 2004 di Batam tanggal 15 Juli 2010. Penulis merupakan salah satu yang diundang untuk membahas.

⁴⁰ Lihat Pasal 3 UU Nomor 8 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa Pegawai Negeri adalah Unsur Aparatur Negara.

Tabel 2:
Trend Dana Perimbangan (DBH, DAU dan DAK) Tahun 2001-2008



Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999, digunakan sistem yang berbeda, yakni: sistem terpisah (*separated system*), yang memberi kebebasan kepada daerah otonom untuk menjalankan manajemen kepegawaiannya sendiri secara bebas.⁴¹ Kebijakan ini kemudian membuat pegawai negeri sipil menjadi terkotak-kotak secara kedaerahan, dan kariernya hanya terbatas di satu daerah saja, sehingga tidak sesuai

dengan kedudukan pegawai negeri di negara unitaris yang berfungsi sebagai pengikat kesatuan negara. Sistem kepegawaian ini kemudian dikoreksi pada masa UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan menggunakan sistem campuran (*mixed system*), yang memberi peluang kepada daerah untuk mengusulkan pengangkatan pegawai baru berdasarkan formasi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat maupun adanya

⁴¹ Lihat Pasal 76 ayat UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menegaskan bahwa Daerah mempunyai kewenangan untuk pengangkatan, pemindahah, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, dan kesejahteraan pegawai, serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah, berdasarkan peraturan perundang-undangan.

rekomendasi pengisian jabatan eselon tertentu oleh pejabat pemerintah pusat.

Berdasarkan pengalaman empirik di daerah, nampaknya sistem kepegawaian perlu dikendalikan lagi secara terpusat dan ditangani oleh sebuah komisi negara yang independen. Tujuannya adalah untuk menghindari adanya politisasi birokrasi serta membangun birokrasi profesional berdasarkan standar kompetensi jabatan.

Paradigma lainnya yang perlu dibandingkan adalah sistem pertanggungjawaban. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, sistem pertanggungjawaban pemerintah daerah bersifat vertikal ke atas, karena pemerintahannya bersifat sentralistik dan pelaksanaan asas dekonsentrasi lebih dominan dibanding asas desentralisasi. Sedangkan pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999, sistem pertanggungjawabannya bersifat ke samping, karena kepala daerah dipilih oleh DPRD. Pada masa UU Nomor 32 Tahun 2004, model pertanggungjawaban kepala daerah kepada rakyat yang kemudian oleh peraturan perundang-undangan dibuat memencar ke empat arah,⁴² yakni: vertikal ke atas kepada pemerintah pusat berupa LPPD (Laporan Penye-

lenggaraan Pemerintahan Daerah), dan kepada BPK berupa LKPD (Laporan Keuangan Pemerintah Daerah); ke samping kepada DPRD berupa LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban); dan vertikal kepada masyarakat dalam bentuk IPPD (Informasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah). Di dalam revisi UU Nomor 32 Tahun 2004, mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah akan sangat tergantung pada model pemilihan kepala daerahnya, yang akan diatur dengan UU tersendiri.

Paradigma lainnya yang perlu dibandingkan untuk memperoleh gambaran konsep yang akan diterapkan di masa mendatang adalah sistem pengelolaan antar asas penyelenggaraan pemerintahan. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, pengelolaan keuangan antar asas dijadikan satu dalam APBD. Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian dilanjutkan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004, pengelolaan keuangan antar asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah dipisahkan. Untuk pelaksanaan asas desentralisasi dibukukan dalam APBD, sedangkan untuk pelaksanaan asas dekonsentrasi dan asas tugas

⁴² Lihat PP Nomor 3 Tahun 2007 tentang *Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat*.

Teori

pembantuan pembukuannya dipisahkan dan tidak masuk ke dalam APBD, sehingga DPRD tidak dapat ikut mengawasi pelaksanaannya. Padahal masyarakat seringkali mengadu pada DPRD setempat apabila ada proyek dari pemerintah pusat yang tidak beres pengerjaannya. Di dalam revisi UU Nomor 33 Tahun 2004, ada keinginan untuk mengatur secara tegas mengenai penggunaan dana berdasarkan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah secara konsisten, supaya tidak muncul kegiatan “dekonsentrasi semu” seperti BOS (bantuan operasional sekolah) ataupun Jamkesmas (jaminan kesehatan masyarakat). Disebut semu, karena urusan tersebut sebenarnya sudah diserahkan kepada daerah kabupaten/kota, tetapi pemerintah pusat melalui kementerian sektoralnya melakukan intervensi langsung ke obyeknya, tanpa melalui kepala daerah.

Salah satu perubahan paradigma yang cukup penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesudah reformasi adalah mengenai kedudukan kecamatan. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, kecamatan adalah pelaksana asas dekonsentrasi, sedangkan

camat berkedudukan sebagai kepala wilayah yang merupakan penguasa tunggal di bidang pemerintahan diwilayahnya. Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diteruskan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004, kecamatan dijadikan lingkungan kerja perangkat daerah kabupaten/kota, sedangkan camat berkedudukan sebagai pimpinan SKPD yang menjalankan asas desentralisasi. Masa depan camat dan kecamatan berdasarkan revisi UU Nomor 32 Tahun 2004 akan tergantung pada keputusan politik mengenai pengaturan desa dalam undang-undang tersendiri. Apabila UU tentang Desa akan mengubah otonomi desa yang semula berbentuk pengakuan dari negara,⁴³ menjadi otonomi pemberian dari negara,⁴⁴ maka kedudukan kecamatan akan mengalami “*trade-off*” dengan pengembangan otonomi desa. Berdasarkan teori “*zero sum game*,”⁴⁵ institusi kecamatan akan dihapus seiring dengan semakin menguatnya kedudukan otonomi desa. Pembentukan desa otonom yang rasional memerlukan waktu transisi paling cepat sepuluh tahun, seiring dengan perubahan komposisi penduduk yang tinggal di pedesaan yang

⁴³ Lihat Pasal 18B ayat (2) UUD 1945

⁴⁴ Lihat *Ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR-RI/2000* rekomendasi Nomor 7.

⁴⁵ Lihat Sadu Wasistiono. 2009. “Makalah Untuk RUU tentang Desa,” disampaikan pada *Rapat Pembahasan RUU tentang Desa* di Jakarta, bulan Oktober.

semakin sedikit dibanding yang tinggal di perkotaan.

Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dipahami bahwa setiap pergantian pemerintahan dengan kurun waktu lima tahunan, ada kecenderungan baik dari pihak eksekutif maupun legislatif untuk mengubah undang-undang tentang pemerintahan daerah. Hal semacam itu menimbulkan ketidakpastian hukum dan kebingungan bagi pelaksana di daerah. Untuk mengatasinya perlu disusun desain besar desentralisasi di Indonesia sampai tahun 2025 sejalan dengan durasi RPJP Nasional 2005-2025. Desain besar (*grand design*) dilengkapi tahapan-tahapan untuk pelaksanaannya, sehingga ada pedoman yang jelas bagi siapapun yang sedang memerintah.

Dalam desain besar desentralisasi perlu ditegaskan pilihan model desentralisasinya, yakni: desentralisasi berkeimbangan (*equilibrium decentralization*), sebagai model eklektik yang dihasilkan dari intisari pergulatan konsep yang sudah berjalan sejak awal kemerdekaan. Model desentralisasi

berkeimbangan diyakini akan dapat diterima oleh sebagian besar masyarakat, karena secara filosofis sesuai dengan Pancasila sebagai dasar negara. Seperti telah dimaklumi bersama bahwa Pancasila adalah ideologi jalan tengah yang mengutamakan keselarasan dalam dinamika.

Gejala awal adanya dukungan dari masyarakat mengenai perlunya desentralisasi berkeimbangan nampak antara lain dari tema seminar nasional Masyarakat Ilmu Pemerintahan tanggal 31 Juli 2010 di Jakarta yakni "Reposisi Otonomi Daerah yang Menjamin Pemerintahan Daerah yang Efektif dan Demokratis."⁴⁶ Sedangkan gagasan mengenai perlunya desentralisasi berkeimbangan sudah lama penulis utarakan dalam berbagai kesempatan, baik dalam seminar, dalam bentuk penulisan, maupun pada waktu berdiskusi dengan teman-teman Tim Penyusun Revisi UU Nomor 32 Tahun 2004. Melalui desentralisasi berkeimbangan, paling tidak akan dapat dikurangi potensi konflik kepentingan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, sehingga semua energi bangsa dapat lebih diarahkan pada upaya membangun

⁴⁶ *Seminar Nasional Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia* yang diselenggarakan di Jakarta tanggal 31 Juli 2010 membahas keseimbangan antara dimensi politik dan dimensi administrasi negara, dengan pembicara tokoh politik dan akademisi tingkat nasional.

Teori

ekonomi nasional, yang pada gilirannya akan membuat Indonesia menjadi negara yang maju serta disegani di forum internasional.

Datar pustaka

- Campo, S. Schiavo- and P.S.A. Sundaram. 2001. *To Serve and To Preserve : Improving Public Administration in A Competitive World*. Asian Development Bank.
- Cheema, G.S and Rondinelli, G.A (editors). 1983. *Decentralization and Development : Policy Implementation in Develoing Countries*. Beverly Hills: Sage.
- Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fritzgerald, and Andrew Pettigrew. 1996. *The New Public Management in Action*. England: Oxford University Press.
- Gie, The Liang. 1995. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Jilid I, II, dan III*. Jakarta: Gunung Agung.
- H.R, Syaukani. 2004. *Menolak Kembalinya Sentralisasi – Memantapkan Otonomi Daerah*, editor Hery Susanto dkk. Jakarta: Komunal.
- Kuhn, Thomas S. 2002. *The Structure of Scientific Revolution : Peran Paradigma Dalam Revolusi Sains (Terj)*. Bandung: Penerbit Remaja Rosdakarya.
- Iida, Lida. 2004. *Paradigm Theory and Policy Making*. Tokyo: Turtle Publishing.
- Litvack, Jennie, Junaidi Achmad & Richard Bird. 1999. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. United Nations of America: The World Bank Washington D.C.
- Nusa Bhakti, Ikrar dan Riza Sihbudi, (penyunting). 2002. *Kontroversi Negara federal– Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*. Bandung: Penerbit Mizan.
- St.Sularto dan T.Jakob Koekerits, penyunting. (1999). *Federalisme Untuk Indonesia*. Jakarta: Kompas.
- Theodorson, George & Theodorson A. 1969. *A Modern Dictionary of Sociology*. New York: Ty Crowell Co.
- The World Bank, Independent Evaluation Group. 2008. *Decentralization in Client Countries An Evaluation of World Bank Support, 1999-2007*.
- Wasistiono, Sadu et all. 2002. *Evaluasi Pelaksanaan Otonomi daerah Sebagai Upaya Awal Merevisi UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999*. Proceeding Seminar Nasional. Diterbitkan oleh Pusat Kajian Pemerintahan STPDN, Cetakan kedua.
- Wasistiono, Sadu. 2006. *Pasang Surut Otonomi Daerah- Sketsa Perjalanan 10 Tahun*. Jakarta:Yayasan Tifa.

- Wasistiono, Sadu & Fernandes Simangunsong. 2009. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Edisi I cetakan kedua. Jakarta: Universitas Terbuka.
- UUD 1945 (yang asli)
- Ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR-RI/2000 tentang *Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*.
- UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang *Komite Nasional Indonesia Daerah*.
- UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang *Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah*.
- UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.
- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.
- PP Nomor 3 Tahun 2007 tentang *Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat*.
- PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang *Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota*.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 Tahun 2002 tanggal 20 Februari 2002 tentang *Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota, dan Daftar Kewenangan Kabupaten dan Kota per bidang dari Departemen /LPND*.
- Naskah Akademik RUU revisi UU Nomor 32 Tahun 2004.
- Naskah Akademik Revisi UU Nomor 33 Tahun 2004 yang disusun oleh Tim Asistensi Menteri Keuangan RI Bidang Desentralisasi Fiskal.
- Sadu Wasistiono, *Makalah Untuk RUU tentang Desa*, disampaikan pada Rapat Pembahasan RUU tentang Desa di Jakarta, bulan Oktober 2009.