

# MENUJU DESENTRALISASI BERKESEIMBANGAN\*)

OLEH : SADU WASISTIONO \*\*)

---

## Abstrak

Desentralisasi di Indonesia memiliki sejarah yang cukup panjang, berliku-liku serta penuh dengan intrik politik. Perjalannya dimulai dari *decentralisatie wet tahun 1903* sampai ke UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang saat ini juga sedang dalam proses revisi.

Apabila diamati secara cermat, dapat ditarik pemahaman bahwa perubahan pendulum pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dengan segala konsekuensinya ( mencakup antara lain : sumber-sumber keuangan, kepegawaian, tanggungjawab dan lain sebagainya) bergerak antara kutub sentralisasi dan kutub desentralisasi. Apabila memilih salah satu kutub, selalu ada upaya politik untuk menggerakkan pendulum ke kutub yang lainnya. Dalam politik desentralisasi itu sendiri dapat dibedakan antara desentralisasi yang terbatas, setengah hati sampai pada desentralisasi yang seluas-luasnya.

Sampai saat ini Indonesia belum memiliki cetak biru (*blue print*) atau disain besar (*grand design*) mengenai 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, sehigga arahnya seringkali menjadi tidak jelas dan membuat bingung para penyelenggara pemerintahan daerah di daerah.

Berdasarkan tipologi *World Bank*, Indonesia masuk negara yang melaksanakan dentuman besar desentralisasi (*big bang decentralization*), bersama tiga negara lainnya yaitu Philipina, Pakistan dan Ethiopia. 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 penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia, perlu dipikirkan filosofi dan paradigma perubahan dalam politik desentralisasi di Indonesia. Arahnya adalah pada desentralisasi berkeeseimbangan (*equilibrium decentralization*), dengan menyeimbangkan antara prinsip demokratisasi dengan prinsip efektivitas dan efisiensi, menyeimbangkan hak, wewenang, kewajiban antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah serta antar pemerintah daerah. Desentralisasi berkeeseimbangan tersebut pada prinsipnya akan sejalan dengan Pancasila yang pada hakekatnya juga merupakan ideologi jalan tengah dan berkeeseimbangan.

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

---

\*) Makalah ditulis untuk Jurnal Ilmu Politik AIPI Nomor 21 Tahun 2010 dengan tema “Dasawarsa Kedua Otonomi Daerah : Evaluasi dan Prospek”.

\*\*) Gurubesar bidang Otonomi Daerah di IPDN, anggota Tim Revisi UU Nomor 32 Tahun 2004.

## A. PENDAHULUAN

Secara konstitusional, Indonesia adalah negara unitaris yang terdesentralisasi. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “ Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Selanjutnya pada 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<sup>1</sup>. Demikian pula mengenai adanya desentralisasi yang sudah menjadi kesepakatan bangsa sejak dari masa awal kemerdekaan dulu<sup>2</sup>. Tetapi permasalahan yang muncul adalah pada tingkat implementasi dari konstitusi yang berbentuk undang-undang ataupun peraturan perundangan 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. Dikatakan demikian 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

---

<sup>1</sup> Lihat misalnya buku “Federalisme Untuk Indonesia”, yang disunting oleh St.Sularto dan T.Jakob Koekerits, Penerbit Kompas, Jakarta, 1999, atau buku “ Kontroversi Negara federal – Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan”, yang disunting oleh Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi, Penerbit Mizan, Bandung, 2002.

<sup>2</sup> lihat UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Indonesia Daerah yang menggambarkan semangat desentralisasi pada awal kemerdekaan.

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

## B. LATAR BELAKANG MASALAH

Menurut Bank Dunia, dari duapuluh negara yang menjadi mitrakerjanya dalam desentralisasi, ada empat negara yakni Indonesia bersama-sama Philipina, Pakistan dan Ethiopia yang melaksanakan “dentuman besar desentralisasi” (*big bang decentralization*)<sup>3</sup>. Sedangkan enambelas 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*”.<sup>4</sup>

Indonesia sebenarnya bukan hanya melakukan dentuman besar desentralisasi, tetapi melaksanakan revolusi desentralisasi. Disebut demikian 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. Hal tersebut nampak dari luasnya urusan pemerintahan yang dijalankan oleh daerah otonom sebagaimana diatur di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang ditindaklanuti melalui PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Penyerahan Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Sesuai prinsip “**Money follow 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

---

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

<sup>4</sup> Loc.cit

masyarakat, sehingga dalam waktu pendek jumlah daerah otonom baru bertambah secara signifikan.<sup>5</sup>

**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
<b>JUMLAH</b>	<b>117 (57,64%)</b>	<b>86 (42,36%)</b>	<b>203 (100%)</b>

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 Grindle<sup>6</sup> 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

<sup>5</sup> ) 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 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.

<sup>6</sup> )Merilee S. Grindle, **Going Local – Decentralization, Democratization, and The Promise of Good Governance**. Princenton University Press, Princenton and Oxford, 2007.hal. 4.

bukunya yang cukup monumental<sup>7</sup>. Melalui revolusi desentralisasi, berbagai paradigma hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah otonom mengalami perubahan yang sangat signifikan.

Sebagai gambaran mengenai terjadinya revolusi (paradigma) desentralisasi di Indonesia, dapat dikemukakan 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, serta UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pilihan pada ketiga undang-undang tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa paradigmanya masih dijalankan secara tumpang tindih dalam praktek pemerintahan di berbagai daerah. UU Nomor 5 Tahun 1974 yang dijalankan selama duapuluh 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 hanya berlaku 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. Sehingga masih banyak kepala daerah yang menggunakannya sampai saat sekarang meskipun UU nya 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

---

<sup>7</sup>) Thomas S. Kuhn, **The Structure of Scientific Revolution : Peran Paradigma Dalam Revolusi Sains**. Terjemahan. Penerbit Remaja Rosdakarya, Bandung. 2000.

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 kerangka filosofi yang jelas, bahkan kadang-kadang berbalik lagi pada paradigma yang lama. Sebagai contoh, BPD di tingkat desa yang semula merupakan singkatan Lembaga Musyawarah Desa pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974 pengurusnya diisi melalui mekanisme musyawarah dan mufakat oleh warga desa, kemudian oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 diganti namanya menjadi BPD (Badan Perwakilan Desa) yang anggotanya dipilih. Kemudian oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 namanya diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa 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.

### **C. TEORI DAN METODE**

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 pada latar belakang masalah.

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*".<sup>8</sup>

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 misalnya dapat dibandingkan 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* “. <sup>9</sup> Definisi desentralisasi dari Litvack dan Seddon, dipahami dalam konteks hubungan pemerintah yang mewakili negara dengan entitas lainnya meliputi organisasi pemerintah sub-nasional, organisasi pemerintah yang semi-bebas serta sektor swasta.

Menurut Cheema dan Rondinelli, dilihat dari sudut pandang kebijakan dan administrasi, desentralisasi dapat dimaknai sebagai : “transfer perencanaan, pengambilan keputusan, atau otoritas administrative dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit -unit administrative lokal, organisasi semi otonom dan organisasi parastatal, pemerintahan lokal, atau organisasi nonpemerintah”.<sup>10</sup>

Dalam konteks negara, dibedakan antara desentralisasi di negara berbentuk federal dengan negara berbentuk kesatuan (unitaris).<sup>11</sup> 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

---

<sup>8</sup> World Bank, Ibid, hal XI.

<sup>9</sup> ) Jennie Litvack, Junaidi Achmad, and Richard Bird, **Rethinking Decentralization in Developing Countries**, The World Bank Washington D.C, USA,1999. hal 2.

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

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

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 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*”<sup>12</sup> Prinsip ini nampaknya 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 bunyi Pasal 7 ayat (1) yaitu sebagai berikut : “ 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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Ibid, halaman 130.

<sup>13</sup> Lihat Sadu Wasistiono, et all, **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 2002.

<sup>14</sup> Lihat Sadu Wasistiono, dalam “**Pasang Surut Otonomi Daerah- Sketsa Perjalanan 100 Tahun**, yang diterbitkan oleh Yayasan Tifa Jakarta, hal 155 sampai dengan hal 194.



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 ajaran rumah tangga formil, ajaran rumah tangga materiil, serta ajaran rumah tangga riil.<sup>15</sup> Tetapi ajaran rumah tangga ini sudah tidak digunakan lagi dalam mengatur penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat 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. (lihat Sadu Wasistiono dan Fernandes Simangunsong)<sup>16</sup>.

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*”<sup>17</sup>. Pada sisi lain, Akira Iida menyebutkan bahwa paradigma adalah : “ *research framework or a theoretical approach*”.<sup>18</sup>

Adapun paradigma yang akan dibandingkan dari ketiga UU yakni UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, dan UU Nomor 32 Tahun 2004 mencakup 14 (empatbelas) aspek 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

---

<sup>15</sup> Lihat The Liang Gie, **Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jilid I, II, dan III**, Penerbit Gunung Agung Jakarta, yang 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**, yang diterbitkan oleh Yayasan Tifa Jakarta.

<sup>16</sup> ) Sadu Wasistiono dan Fernandes Simangunsong, **Metodologi Ilmu Pemerintahan**, Edisi I cetakan kedua, Penerbit Universitas Terbuka, Jakarta. 2009.

<sup>17</sup> Theodorson, G & Theodorson A. **A Modern Dictionary of Sociology**. Thomas Y. Crowell. New York. 1969.

<sup>18</sup> Akira Iida. **Paradigm Theory and Policy Making**. Turtle Publishing. Tokyo. 2004.

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.<sup>19</sup> Keempatbelas aspek tersebut akan dibandingkan pada penjelasan berikutnya.

#### D. ANALISIS

Uraian lebih lanjut mengenai perbandingan paradigma dari ketiga UU tentang pemerintahan daerah yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya yaitu sebagai berikut. Dasar filosofi yang digunakan oleh UU Nomor 5 Tahun 1974 adalah keseragaman. Berdasarkan filosofi ini maka 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. Melalui filosofi dan pola semacam itu membuat daerah tidak berdaya dan tidak berkembang. Tetapi karena posisi pemerintah pusat pada masa itu sangat kuat, makanya pola ini berjalan sampai lebih dari seperempat abad.

Pada saat reformasi, keinginan yang 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, maka 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 NAD, yang isi otonominya jauh berbeda dengan isi otonomi daerah lainnya di Indonesia. Kebijakan ini nampaknya diteruskan pada UU

---

<sup>19</sup> Lihat Sadu Wasistiono, dalam Pasang Surut, *ibid*, hal 157-158. Di sini hanya digambarkan dalam bentuk perbandingan tabel tanpa disertai penjelasan yang lengkap.

Nomnpor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999. Hal tersebut Nampak dari adanya RUU tentang Otonomi Khusus Bali di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2009-2014 nomot 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 ini dapat dilihat dari adanya daerah tingkat I dan daerah tingkat II yang kedudukannya bersifat hierarkhi. Meskipun pada Pasal 11 ayat (1) UU ini menegaskan bahwa titik berat otonomi diletakkan pada daerah tingkat II, tetapi 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 dekonsentrasi. Kebijakan ini 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, pembina dan pengawasan pemerintahan, menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara serta memelihara stabilitas politik di wilayah provinsi.

Paradigma lainnya yang perlu dibandingkan adalah mengenai 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.<sup>20</sup> Perubahan ini sejalan munculnya paradigma baru dalam kajian administrasi publik. Ewan Ferlie et al mengemukakan pandangannya bahwa dalam paradigma *the new public management*, ada empat model yang ditawarkan. Model keempat dinamakan *public service orientation* menekankan pada tiga hal yakni a) *concern with service quality*; b) *a concept of citizenship*; c) *stress on the development of societal learning*.<sup>21</sup> Paradigma pelayanan publik ini nampaknya dilanjutkan penggunaannya pada revisi UU Nomor 32 Tahun 2004<sup>22</sup>, karena menurut berbagai literatur tentang administrasi publik, paradigma ini masih akan bertahan lama. Pelayanan publik adalah fungsi hakiki dari dibentuknya lembaga pemerintahan.

Paradigma lain yang perlu dibandingkan adalah penggunaan asas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, keinginan politis yang tertuang di dalam pasal-pasal nya adalah dipakainya asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan secara seimbang. Tetapi di 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

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Ewan Ferlie, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald, and Andrew Pettigrew. *The New Public Management in Action*. OXFORD UNIVERSITY PRESS, OXFORD, 1996.

<sup>22</sup> Lihat Naskah Akademik RUU revisi UU Nomor 32 Tahun 2004.

otonom, melainkan lembaga kemasyarakatan yang menjalankan fungsi pemerintahan (*self governing society bukan self local government*).

Paradigma lainnya yang perlu dibandingkan adalah model organisasi penyelenggara pemerintahan daerahnya, karena di 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 structural (*structural efficiency model*). Pada masa ini kepala daerah yang karena jabatannya adalah juga kepala wilayah memegang peran dominan dibandingkan institusi lainnya. Konkordansi dengan kebijakan nasional yang menempatkan presiden sebagai satu-satunya mandataris MPR,<sup>23</sup> kemudian presiden membuat jalur kepala wilayah sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan di wilayahnya.<sup>24</sup> Model ini membuat penyelenggaraan pemerintahan menjadi stabil, pembangunan dapat berjalan lebih cepat, pengambilan keputusan dapat dibuat dengan lebih cepat, tetapi kurang demokratis. Model ini sangat tergantung pada figure 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, absolutely power corrupt absolutely*”.

Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999 dengan fokus pada demokratisasi (*local democracy model*), Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Konsekuensinya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD,<sup>25</sup> karena prinsipnya “**Mereka yang dipilih bertanggung jawab kepada yang memilih**”. Model ini memang membuat pemerintahan menjadi sangat demokratis. Makna “kedaulatan di tangan rakyat” seperti

---

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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**.”

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.<sup>26</sup> Hasil yang nampak adalah terjadinya konflik politik di berbagai daerah, pemerintahannya silih berganti, 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.

Paradigma berikutnya yang perlu dibandingkan adalah mekanisme transfer kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, paradigma yang digunakan adalah **penyerahan urusan pemerintahan** dengan prinsip otonomi yang nyata<sup>27</sup>. Melalui prinsip ini, maka 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.

---

<sup>26</sup> Lihat misalnya UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, maupun UU Nomor 18 Tahun 1965.

<sup>27</sup> Lihat Pasal 7, 8 dan 9 UU Nomor 5 Tahun 1974.

Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999, dipakai paradigma **pengakuan kewenangan pemerintahan**.<sup>28</sup> Dasar filosofinya adalah bahwa 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.<sup>29</sup> Paradigma ini ternyata menimbulkan ketidakkonsistenan dengan 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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> Revisi ini oleh sementara kalangan dianggap sebagai upaya resentralisasi.<sup>32</sup>

Pada masa UU Nomor 32 Tahun 2004, digunakan paradigma **pembagian urusan pemerintahan**<sup>33</sup>, meskipun sebenarnya 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

---

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

<sup>29</sup> 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.

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

<sup>31</sup> Sadu Wasistiono, et al. op.cit.

<sup>32</sup> Lihat Syaokani H.R. **Menolak Kembalinya Sentralisasi – Memantapkan Otonomi Daerah**, editor Hery Susanto dkk, Penerbit Komunal, Jakarta. 2004.

<sup>33</sup> Lihat Bab III UU Nomor 32 Tahun 2004 yang berjudul Pembagian Urusan Pemerintahan.

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.<sup>34</sup> Pada revisi UU Nomor 32 Tahun 2004, nampaknya paradigma ini masih akan dilanjutkan dengan perubahan jumlah urusan wajib bagi daerah 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, perhubungan, 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 lainnya yang perlu dibandingkan adalah mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974 digunakan pola "Fungsi Mengikuti Uang" (*function follow 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.<sup>35</sup> Dana perimbangan diberikan dalam bentuk program-program yang sudah disiapkan oleh pemerintah pusat sampai ke hal yang sangat teknis (model *specific grant*).<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> 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.

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

<sup>36</sup> 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.



Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagai buah dari gerakan reformasi, dibuat kebijakan perimbangan keuangan yang lebih adil bagi daerah<sup>37</sup>. 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 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 blok grant, kemudian dilanjutkan pada masa UU Nomor 32 Tahun 2004, meskipun melalui perubahan peraturan perundang-undangannya.<sup>38</sup> Jumlah dana yang ditransfer dari pemerintah pusat ke daerah dari waktu ke waktu juga semakin besar, baik yang berbentuk Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, maupun Dana Bagi Hasil.

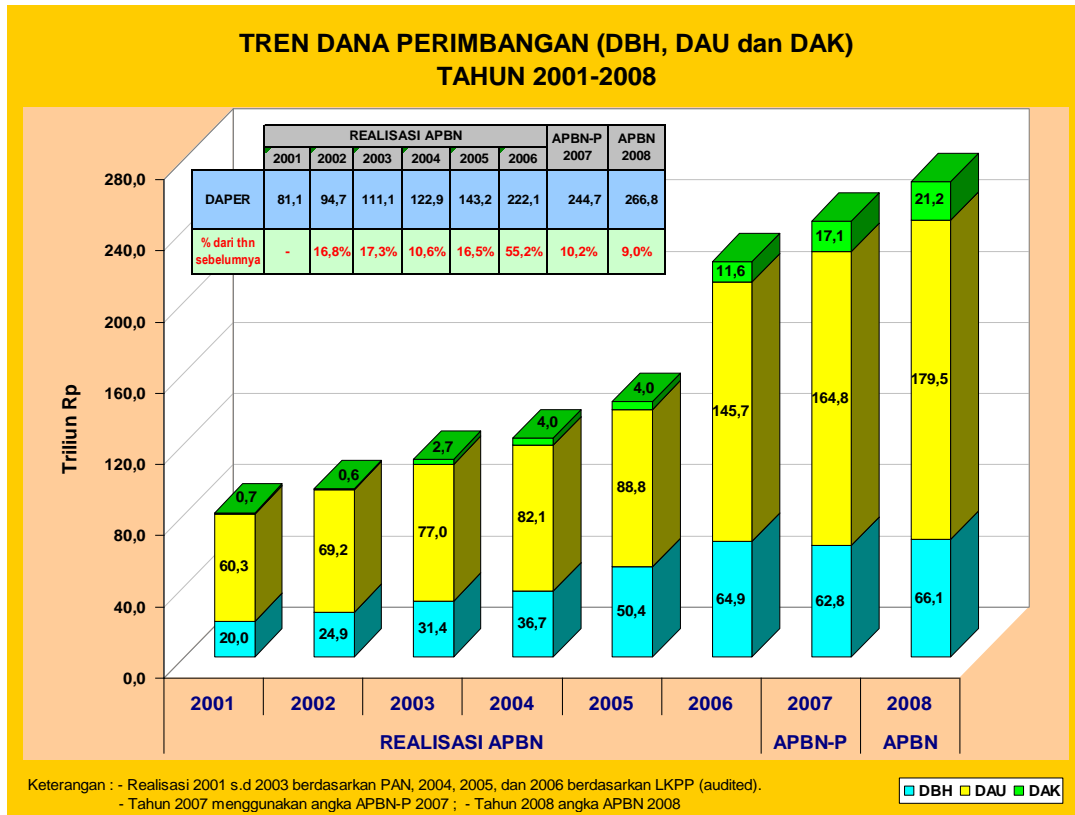
Model Kebijakan perimbangan keuangan sebagaimana dikemukakan di atas nampaknya akan tetap dipertahankan dalam revisi UU Nomor 33 Tahun 2004, sebagai konsekuensi logis direvisinya UU Nomor 32 Tahun 2004. Revisi tersebut dilakukan dalam konteks Kebijakan Desentralisasi Fiskal Indonesia yang akan mewujudkan 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; 4) mengharmoniskan belanja pusat dan daerah.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Lihat UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

<sup>38</sup> Lihat UU Nomor 33 Tahun 2004 sebagai pengganti UU Nomor 25 Tahun 1999.

<sup>39</sup> 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.



Paradigma lain yang perlu dibandingkan adalah sistem kepegawaiannya, meskipun akan menyangkut peraturan perundang-undangan lainnya. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, mengenai kepegawaiannya 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.<sup>40</sup> Kemudian pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999, digunakan sistem yang berbeda yakni sistem terpisah (*separated system*), yang member kebebasan kepada daerah otonom untuk menjalankan manajemen kepegawaiannya sendiri secara bebas.<sup>41</sup> Kebijakan ini kemudian membuat pegawai negeri sipil menjadi terkotak-kotak kedaerahan dan kariernya hanya terbatas di satu

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

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

daerah saja, sehingga tidak sesuai dengan kedudukan pegawai negeri di negara unitaris yang berfungsi sebagai pengikat kesatuan negara. Sistem kepegawaian semacam itu 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 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.<sup>42</sup>, yakni vertical ke atas kepada pemerintah pusat berupa LPPD (Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah) dan kepada BPK berupa LKPD (Laporan Keuangan Pemerintah Daerah), ke samping kepada DPRD berupa LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban), dan vertical 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

---

<sup>42</sup> 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.

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 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 melakan 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<sup>43</sup>, menjadi otonomi pemberian dari negara<sup>44</sup>, maka kedudukan kecamatan akan mengalami “trade-off” dengan pengembangan otonomi

---

<sup>43</sup> Lihat Pasal 18B ayat (2) UUD 1945

<sup>44</sup> Lihat Ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR-RI/2000 rekomendasi Nomor 7.

desa. Berdasarkan teori “zero sum game”<sup>45</sup>, 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 semakin sedikit dibanding yang tinggal di perkotaan.

## E. 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 berkeseimbangan (*equilibrium decentralization*), sebagai model eklektik yang dihasilkan dari intisari pergulatan konsep yang sudah berjalan sejak awal kemerdekaan. Model desentralisasi berkeseimbangan 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 berkeseimbangan 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”.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Lihat Sadu Wasistiono, **Makalah Untuk RUU tentang Desa**, disampaikan pada Rapat Pembahasan RUU tentang Desa di Jakarta, bulan Oktober 2009.

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

Sedangkan gagasan mengenai perlunya desentralisasi berkeseimbangan 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 berkeseimbangan, paling tidak akan dapat dikurangi potensi konflik kepentingan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, sehingga semua energi bangsa dapat lebih diarahkan pada upaya membangun ekonomi nasional, yang pada gilirannya akan membuat Indonesia menjadi negara yang maju serta disegani di forum internasional.

==//==

## DAFTAR PUSTAKA

### a. Buku

- Akira Iida. **Paradigm Theory and Policy Making**. Turtle Publishing. Tokyo. 2004
- Campo, S. Schiavo- and P.S.A. Sundaram, **To Serve and To Preserve : Improving Public Administration in A Competitive World**, Asian Development Bank, 2001.
- Cheema, G.S and Rondinelli. G.A (editors) : **Decentralization and Development : Policy Implementation in Developing Countries**, Beverly Hills, Sage. 1983.
- Ewan Ferlie, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald, and Andrew Pettigrew. **The New Public Management in Action**. Oxford University Press. Oxford. 1996.
- Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi, penyunting. **Kontroversi Negara federal – Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan**. Penerbit Mizan, Bandung, 2002.
- Kuhn, Thomas S. **The Structure of Scientific Revolution : Peran Paradigma Dalam Revolusi Sains**. Terjemahan. Penerbit Remaja Rosdakarya, Bandung. 2000.
- Litvack, Jennie, Junaidi Achmad, and Richard Bird, **Rethinking Decentralization in Developing Countries**, The World Bank Washington D.C, USA, 1999.

Sadu Wasistiono, et all, **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 2002

Sadu Wasistiono, dalam "**Pasang Surut Otonomi Daerah- Sketsa Perjalanan 100 Tahun**, yang diterbitkan oleh Yayasan Tifa Jakarta, 2006.

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

St.Sularto dan T.Jakob Koekerits, penyunting. **Federalisme Untuk Indonesia** .Penerbit Kompas, Jakarta, 1999.

Syaukani H.R. **Menolak Kembalinya Sentralisasi – Memantapkan Otonomi Daerah**, editor Hery Susanto dkk, Penerbit Komunal, Jakarta. 2004.

The Liang Gie, **Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jilid I, II, dan III**, Penerbit Gunung Agung Jakarta,

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

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

#### **b. Peraturan Perundang-undangan dan Sumber Bacaan Lainnya**

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.



