

## **MENATA KEMBALI DESENTRALISASI INDONESIA DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

**Warkhatun Najidah**

*Dosen Fakultas Hukum Universitas Mulawarman dan  
Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda*

### **ABSTRACT**

*Local Authonomy in Negara Kesatuan Republik Indonesia are different with aouthonomy on federal state. Desentralisation implementation must be evaluated.*

*Local Authonomy with regulation on UU 22/1999 and UU 32/ 2004 have different paradigm about local otonomy. But uniformities always happen ini all local authonomy history. Desentralisation are instrument for authonomy will be change but state have task to reconstruction all aspect about that. Asymerical Desentralisation are the answer for Indonesian government because this is will be accommodate pluralism condition and cultur in Indonesia.*

*Keyword : Desentralisasi Asimetris, Kebhinekaan NKRI*

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Diskusi mengenai pola hubungan pusat dan daerah pada umumnya dan perdebatan otonomi daerah pada khususnya akan terus berkembang seiring bangsa Indonesia mengalami perbaikan-perbaikan dalam rangka menata Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasang surut pola hubungan pusat dan daerah telah dialami bangsa ini sejak awal kemerdekaan hingga saat ini. Indonesia mempunyai pondasi semangat kebangsaan yang kuat di tengah realitas kebhinekaan. Hal ini bisa dilihat dari sejarah pendirian negara-bangsa Indonesia yang diperoleh dari penyatuan kedaulatan kebangsaan-kebangsaan kecil di daerah. Oleh karena itu, pengakuan terhadap keberadaan entitas masyarakat daerah di era kemerdekaan melalui kebijakan desentralisasi menjadi mandat sejarah yang sulit dielakkan.

Dalam perjalanannya, sejarah politik Indonesia diwarnai dengan berbagai ketegangan antara pusat dan daerah. Namun pada dasarnya, tuntutan untuk merdeka tidak pernah menjadi target utama dari pergerakan daerah. Gerakan PRRI Permesta di Sulawesi Selatan misalnya, merupakan pemberontakan setengah hati yang menuntut merdeka sebagai bagian dari negosiasi politik dengan pusat. Sementara gerakan Aceh untuk merdeka di masa pemerintahan Sukarno digambarkan sebagai "Pemberontakan

Kaum Republik", yaitu pemberontakan oleh para pendiri republik yang kecewa terhadap republik yang didirikannya. Pemberontakan daerah yang terjadi selama pemerintahan Orde Lama tersebut dipicu oleh ketidakadilan pemerintah pusat dalam memperlakukan daerah secara ekonomi, politik dan kultural. Pemberontakan daerah pada prinsipnya adalah politik untuk menuntut perhatian.

Di bawah represi politik pusat di era Orde Baru, kekecewaan daerah terhadap pusat sebenarnya terus berlanjut, tetapi tidak lagi bisa diekspresikan secara terbuka karena semua ruang politik ditutup dengan cara otoriter. Tat kala kapasitas pusat dalam menutup dan menekan gerakan politik daerah mengalami penurunan, gejolak politik daerah kembali bangkit. Pada periode akhir dekade 1990an sampai awal 2000an, Indonesia kembali dihadapkan pada fenomena keinginan beberapa daerah untuk merdeka. Ini berarti, kekecewaan lama daerah dalam hal ketidakadilan ekonomi, politik dan kultural yang terjadi di era Orde Lama ternyata tidak dijawab secara serius oleh 30 tahun pemerintahan Orde Baru. Pemerintah pasca Orde Baru menyelesaikan tuntutan ini dengan memberikan pengakuan politik dan kultural serta alokasi fiskal yang lebih besar kepada daerah-daerah yang memberontak.

Sejak awal tahun 2001, dimana undang-undang no 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah resmi *diimplementasikan* seolah-olah Indonesia memasuki babak baru dalam praktek desentralisasi dan otonomi daerah. Kewenangan yang sebelumnya dimonopoli oleh pemerintah pusat saat itu "dipaksa" untuk didesentralisasikan kepada pemerintah daerah serta ruang partisipasi masyarakat lokal sudah mulai terbuka. Kini tahun 2010 merupakan tahun yang penting dimana seolah-olah otonomi daerah telah memasuki dasawarsa pertama, oleh karena itu banyak kalangan mempertanyakan pencapaian desentralisasi selama ini. Evaluasi implementasi desentralisasi harus dilakukan mengingat tuntutan masyarakat dan perkembangan politik hukum di Indonesia semakin pesat.

Ditinjau dari kacamata positif, lahirnya UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999 hal keuangan daerah terjadi pergeseran dari pengutamaan *specific grant* menjadi *block grant*, dari prinsip *function follows money* menjadi *money follows function*. Diimplementasikan dana perimbangan keuangan. Prinsipnya *No Mandate Without Funding*, penyerahan wewenang (desentralisasi) disertai dengan pembiayaan. Penyelenggaraan tugas "pemerintah" di "daerah" harus dibiayai dari dana Anggaran, Pendapatan, dan Belanja Negara (APBN). Disamping itu undang-undang tersebut juga telah mendorong demokrasi dan demokratisasi secara lebih ekstensif ke daerah-daerah. Dalam hal pemilihan kepala daerah dan proses pembuatan kebijakan daerah (perda) misalnya, sudah tidak ada campur tangan pemerintah pusat, melainkan diserahkan kepada mekanisme demokratis di daerah. Hal ini tentu saja mendorong kreativitas dan inovasi daerah dalam memajukan daerahnya. Pola otonomi berdasarkan UU No 22 Tahun 1999 mendorong suatu pemerintahan yang lebih dekat kepada rakyat. Basis otonomi di kabupaten/kota memiliki tujuan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian pemerintah daerah lebih akuntabel kepada masyarakatnya.

Namun baik dalam konteks teoritik maupun empirik undang-undang no 22 dan 25 tahun 1999 bukan hadir tanpa kritik. Praktik otonomi daerah di era reformasi yang dibingkai oleh UU No. 22/1999 mempunyai sejumlah kemajuan ketimbang otonomi daerah masa lalu, tetapi secara empirik juga menimbulkan sejumlah paradoks dan masalah yang kompleks. Harmonisasi dalam hubungan pusat dan daerah cenderung dipahami 'kebablasan' sebagai *separation* (terpisah antara pusat dan daerah). Sehingga

UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999 dalam praktik mengarah pada *quasi sovereignty*. Bhenyamin Hoessein menengarai fenomena tersebut dalam sejumlah indikator. *Pertama*, terdapat anggapan di kalangan elit local mengenai hubungan antara sentralisasi dan desentralisasi yang bersifat dikotomi, dan tidak bersifat kontinum. *Kedua*, terdapatnya anggapan mengenai wewenang yang utuh dan sepenuhnya dari daerah otonom dari berbagai urusan pemerintahan di luar urusan pemerintah yang secara eksplisit menjadi kompetensi pemerintah. *Ketiga*, terdapatnya tuntutan elit formal lokal terhadap semua aset pemerintah yang berada di wilayah daerah otonom. *Keempat*, pengingkaran terhadap segala bentuk kendali dan kontrol pemerintah yang diatur dalam kerangka hukum. *Kelima*, penampilan berbagai keputusan menteri sebagai ke<sup>1</sup>bijakan yang harus dipatuhi<sup>2</sup>.

Diluar enam kewenangan pemerintah pusat misalnya, masih ada klausul "serta kewenangan bidang lain" pada Pasal 7 Ayat (1) yang kalau ditelisik ke dalam Peraturan Pemerintah-nya (PP No 25 Tahun 2000) kewenangan pemerintah pusat masih sangat besar dan mengalami ambivalensi karena yang diatur di sana hanya merupakan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Sementara kewenangan pemerintah kabupaten/kota tidak diatur secara jelas. Orintasi pemberian kewenangan dinilai masih merujuk pada paradigma lama, yaitu: *administrative decentralisation* yang menekankan pada *the delegation of authority* bukan *the devolution of power* seperti yang dikehendaki dalam *political decentralization*<sup>3</sup>.

Dalam aspek lain, UU No 22 Tahun 1999 menempatkan posisi DPRD terlalu dominan. Hal ini berimplikasi pada jalannya pemerintahan oleh kepala daerah. Ketegangan dan konflik sering terjadi bahkan sampai pemberhentian seorang kepala daerah oleh DPRD karena pertanggungjawabannya ditolak untuk yang kedua kalinya. *Checks and balances* yang seharusnya terjadi disalah pahami sebagai politik balas dendam dan kebencian. Sementara akuntabilitas DPRD kepada publik tidak diatur. Selain itu, UU No 22 Tahun 1999 juga lemah dalam memberikan ruang partisipasi publik dalam mengontrol kebijakan.

Dengan kewenangan pemerintah daerah yang demikian besar, hal ini penting ditegaskan apalagi jika otonomi diarahkan sebagai otonomisasi masyarakat. Yang lainnya, aturan mengenai bagi hasil dan perimbangan keuangan (otonomi fiskal) terbukti hanya menguntungkan daerah-daerah kaya sumber daya alam (SDA). Terakhir, tidak bisa dipungkiri, desentralisasi – terutama dalam pengelolaan SDA dan potensi penghasilan lain – telah menimbulkan konflik kewenangan antar sesama daerah (terutama yang berbatasan), antarkabupaten/kota dan provinsi serta antardaerah dan pusat. UU tidak merekomendasikan otoritas lembaga yang kuat untuk menyelesaikan konflik antardaerah tersebut.

---

<sup>1</sup> Lili Romli, "Kebijakan Otonomi Daerah Era Reformasi, Dari UU No 22 Tahun 1999 Ke UU No 32 Tahun 2004," dalam R. Siti Zuhro (ed), *Menata Kewenangan Pusat-Daerah yang Aplikatif-Demokratis*, LIPI, Jakarta, 2005, hal. 43

<sup>2</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perspektif Jangka Panjang Sesentralisasi dan Otonomi Daerah*, makalah disampaikan dalam "Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang: yang diselenggarakan oleh Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002, hal. 1-2

<sup>3</sup> Ibid

Otonomi daerah yang telah berkembang dalam wacana masyarakat ini telah mengalami bias baik dalam tataran teoritik maupun dalam tataran praktik. Salah satu bentuk dari bias tersebut adalah bahwa otonomi daerah dipahami semata-mata dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah otonom dalam hal ini adalah kabupaten dan kota untuk dapat mengelola keuangan sendiri. Dengan pandangan seperti itu jadi fokus perhatian pemerintah dalam konteks desentralisasi adalah seberapa besar dalam yang akan diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Bandul paradigma tentang desentralisasi lebih kepada desentralisasi fiskal.

Pemencaran kekuasaan (desentralisasi) bukan sekedar untuk efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Dengan perkembangan teknologi telekomunikasi dan informasi yang sekarang ini begitu canggih, pengendalian secara terpusat sangat memungkinkan. Akan tetapi terdapat tuntutan-tuntutan sosiologis-historis yang mengharuskan pemencaran itu, antara lain:

1. Tuntutan Negara Hukum

Bahwa salah satu ciri negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan dan pemencaran kekuasaan. Hal ini mencegah tertumpuknya kekuasaan pada satu pusat pemerintahan. Dengan pemencaran akan meringankan pekerjaan pusat dan juga akan mempunyai fungsi check & balances.

2. Tuntutan Negara Kesejahteraan

Negara hukum yang memusatkan perhatiannya pada perwujudan kesejahteraan rakyat. UUD 1945 menuntut pada negara atau pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan orang banyak.

3. Tuntutan Negara Demokrasi.

Kerakyatan atau kedaulatan rakyat adalah demokrasi. Kerakyatan atau demokrasi menghendaki partisipasi. Daerah otonom yang disertai dengan badan perwakilan merupakan wadah (yang memperluas) kesempatan rakyat berpartisipasi.

4. Tuntutan Kebhinekaan.

Masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang pluralistik yang mempunyai sifat dan kebutuhan yang berbeda. Hal ini tidak mungkin memaksakan keseragaman (uniformitas). Oleh sebab itu daerah otonom merupakan sarana memwadahi perbedaan tersebut sesuai dengan prinsip "bhineka tunggal ika"

Demikian juga pada saat diterapkannya undang-undang 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Lahirnya undang-undang 32 dan 33 tahun 2004 yang dimaksudkan untuk menutupi kelemahan undang-undang sebelumnya ternyata disambut dan disikapi kritis oleh banyak pihak baik praktisi, akademisi, LSM dan masyarakat. Undang-undang 32 dan 33 tahun 2004 dinilai memiliki prespektif *resentralisasi*.

Undang-undang 32 tahun 2004 merupakan bentuk penyikapan terhadap perubahan ketatanegaraan dan konstitusi kita. Terdapat perubahan substansial dalam pengaturan tentang pemerintahan daerah. Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen berbunyi, *"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.*

Memasuki era reformasi, pasal tersebut diamandemen dan ditambah menjadi Pasal 18, 18A, dan 18B memberikan landasan konstitusional bagi pelaksanaan desentralisasi. Pasal 18 (1) berbunyi: *"Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-*

*daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*" Selanjutnya Pasal 18 ayat (2) menegaskan: "Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan."

Hal lain, terjadi perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah dari pemilihan oleh lembaga perwakilan daerah (demokrasi tidak langsung) menjadi pemilihan langsung. Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 setelah amandemen berbunyi: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis." Frasa dipilih "secara demokratis" kemudian ditafsirkan sebagai pemilihan langsung oleh rakyat.

*Resentralisasi* atau menarik kembali kewenangan daerah otonom oleh pemerintah pusat nampak sekali dalam Undang-undang 32 tahun 2004. Proses revisi yang terkesan tergesa-gesa digabung dengan proses amandemen konstitusi yang belum tuntas/belum sempurna menyebabkan UU No. 32 Tahun 2004 mengandung problematik yang cukup serius. Semakin problematik jika proses penyusunan UU No 32 Tahun 2004 didasarkan pada asumsi bahwa pelaksanaan otonomi luas di bawah UU No. 22 Tahun 1999 akan mengancam NKRI dan menyebabkan disintegrasi nasional, KKN baru yang menghasilkan "raja-raja kecil" di daerah, ekonomi biaya tinggi, dan atas nama itu semua diperlukan "resentralisasi."

Fakta negatif dari implementasi otonomi era UU No. 22 Tahun 1999 itu memang benar, tetapi mestinya tidak menyurutkan langkah otonomisasi sehingga terjadi penarikan kembali atau resentralisasi kewenangan secara signifikan terhadap daerah. Secara hipotetik, jika asumsi di atas yang digunakan pemerintah saat itu, ketika merumuskan UU No 32 Tahun 2004, maka pemerintah pusat gagal memahami bahwa otonomi daerah justru bertujuan untuk memperkuat NKRI.

UU 32/2004 memiliki kelemahan mendasar karena tidak memiliki desain besar arah pengaturan otonomi daerah. Menurut Syamsuddin Haris, belum ada suatu konsepsi dan *grand design* yang *genuine* serta bersifat menyeluruh mengenai arah agenda desentralisasi dan otonomi daerah. Sekurang-kurangnya belum begitu jelas pilihan terhadap perspektif desentralisasi, sistem pemerintahan daerah, sistem perwakilan di daerah, struktur distribusi kewenangan pusat-daerah, dan juga cakupan otonomi daerah. Tidak mengherankan jika kebijakan otonomi daerah, termasuk pada era pasca- Orde Baru, cenderung bergerak dari kutub pendulum yang satu ke pendulum lainnya seperti terlihat dari perubahan UU No. 22/1999 menjadi UU No. 32/2004.

Tujuan utama reformasi pemerintahan daerah menurut UU ini adalah untuk mempercepat kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi pemerintahan, keadilan, keistimewaan dan kekhususannya, meningkatkan efisiensi dan efektivitas dengan memperhatikan hubungan antar susunan pemerintah dan antar pemerintah daerah, potensi daerah dan globalisasi. UU Nomor 32 Tahun 2004 berusaha mempertemukan semangat *local democracy model* dengan *efficiency model*<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Djohermansyah Djohan, *Penguatan Demokrasi Lokal*, Makalah workshop Kurikulum Desentralisasi dan Otonomi Daerah, 25 Januari 2010, FISIPOL Universitas Gajahmada, Yogyakarta, hal 3-4

Tatanan pemerintahan daerah diperbaiki dengan melakukan resentralisasi. Transfer kewenangan diubah menjadi pembagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan absolut yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama tetap di tangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan dibagi kepada daerah berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dan dikelompokkan atas urusan bersama (pusat, provinsi dan kabupaten/kota), urusan wajib (pelayanan dasar), dan urusan pilihan (sektor unggulan). Setiap urusan pemerintahan tersebut dirinci dengan jelas.

Dalam pada itu, otonomi provinsi tidak lagi otonomi terbatas tetapi menjadi otonomi luas dan titik berat otonomi tidak lagi diletakkan di kabupaten/kota. Organisasi dan kepegawaian pemerintahan daerah pun tidak diserahkan penuh kepada daerah tetapi kembali dikendalikan oleh pemerintah pusat. Pembentukan daerah otonom baru dipersulit lewat pengetatan syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Dan, DPRD kembali dijadikan bagian dari pemerintahan daerah. Kekuasaannya yang empuk-empuk dipangkas seperti pemilihan kepala daerah dilakukan langsung oleh rakyat, format pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD tidak lagi berujung pada pemberhentian, kedudukan keuangan anggota/pimpinan DPRD diatur langsung oleh pemerintah pusat, dan rancangan peraturan daerah tentang APBD yang telah diketok palu oleh DPRD harus diajukan dulu kepada pemerintah pusat untuk di evaluasi.

Disamping hal tersebut di atas masih banyak terdapat kerancuan, inkonsisten bahkan kontradiksi dalam pengaturan Undang-undang 32 tahun 2004. Kekaburan pendefinisian Tugas Pembantuan. Dalam hal penugasan yang diatur dalam UU No 32 Tahun 2004, khususnya pasal 20 ayat (3), disebutkan bahwa "Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan". Pendefinisian maupun pengaturan yang kurang rigid mengenai apa saja sebenarnya yang menjadi "Tugas Pembantuan" menimbulkan kekaburan deskripsi tugas pemerintah daerah terkait dengan tugas pembantuan. Di sisi lain, hal tersebut berarti secara prinsipil telah bertentangan dengan prinsip bahwa: pemerintah daerah tidak boleh mengatur segala urusan yang terkait dengan urusan pemerintah.

Hubungan yang konflikual di antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah sering terjadi ketika keduanya berasal dari basis partai yang berbeda, sehingga muncul kecenderungan untuk saling menjatuhkan diantara keduanya. Disatu sisi, pasal 26 uu 32 tahun 2004 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah. Padahal dalam pilkada, kepala daerah & wakil kepala daerah dipilih secara langsung dan berpasangan, sehingga keduanya termasuk wakil kepala daerah juga seharusnya bertanggungjawab kepada rakyat dan bukan pada kepala daerah. Pertanggungjawaban wakil kepala daerah kepada kepala daerah semakin memperlemah posisi wakil kepala daerah.

Disamping hal tersebut di atas hal yang menjadi perdebatan hebat dalam pelaksanaan desentralisasi adalah terkait dengan pemekaran daerah. Masalah pemekaran daerah dan penghapusan wilayah tidak diatur secara lebih terinci. Syarat-syarat pemekaran semestinya bisa dibuat lebih ketat, demikian pula syarat-syarat

---

penghapusan dibuat lebih terukur. Hal ini diperlukan agar pemekaran wilayah harus lebih didasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi dan kebutuhan obyektif akan pelayanan publik, dan bukan semata-mata kepentingan politik lokal seperti cenderung terjadi selama ini. Pengetatan aturan mengenai pemekaran dinilai penting untuk membendung aspirasi pemekaran daerah yang seringkali merupakan kepentingan elit – menafikan tujuan pemekaran daerah untuk peningkatan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat lokal.

Resentralisasi terlihat juga pada perihal kepegawaian daerah dalam pasal 129 UU 32 tahun 2004. Hal ini terlihat dalam hal pengangkatan sekretaris daerah yang harus dikonsultasikan dahulu kepada Gubernur. Demikian juga dalam hal pemerintah melakukan pembinaan manajemen PNS daerah yang meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, maupun pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah. Seharusnya peran pemerintah dalam sistem kepegawaian daerah sebatas mengatur norma dan standardisasi nasional.

Hal tersebut di atas berdampak pada penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Banyak terdapat friksi-friksi antar penyelenggara otonomi daerah, friksi tersebut bukan hanya antara pemerintah pusat dan daerah otonom tetapi juga antar propinsi dan kabupaten kota juga antara kabupaten/kota itu sendiri.

Oleh karena itu perlu penataan kembali design desentralisasi dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Diperlukan desentralisasi yang bukan hanya mewadahi tentang efisiensi penyelenggaraan pemerintahan tetapi desentralisasi yang sanggup menghadirkan pelayanan public yang maksimal dan kesejahteraan serta mewadahi kebhinekaan bangsa Indonesia yang harus tetap terikat dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berangkat dari hal tersebut di atas maka penulis mengangkat *Menata Kembali Desentralisasi Indonesia Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia* sebagai judul dalam penulisan ini.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas peneliti merumuskan masalah bagaimana model desentralisasi bagi Indonesia dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia ?

## **PEMBAHASAN**

Kebijakan otonomi daerah, telah diletakkan dasar-dasarnya sejak jauh sebelum terjadinya krisis nasional yang diikuti dengan gelombang reformasi besar-besaran di tanah air. Namun, perumusan kebijakan otonomi daerah itu masih bersifat setengah-setengah dan dilakukan tahap demi tahap yang sangat lamban. Setelah terjadinya reformasi yang disertai pula oleh gelombang tuntutan ketidakpuasan masyarakat di berbagai daerah mengenai pola hubungan antara pusat dan daerah yang dirasakan tidak adil, maka tidak ada jalan lain bagi kita kecuali mempercepat pelaksanaan kebijakan otonomi daerah itu, dan bahkan dengan skala yang sangat luas yang diletakkan di atas landasan konstitusional dan operasional yang lebih radikal.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah. Untuk menjamin agar perasaan diperlakukan tidak adil yang muncul di berbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin meluas dan terus meningkat yang pada gilirannya akan sangat membahayakan integrasi nasional, maka kebijakan otonomi daerah ini dinilai mutlak harus diterapkan dalam waktu yang secepat-cepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah sendiri. Bahkan, TAP MPR tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah No.IV/MPR/2000 menegaskan bahwa daerah-daerah tidak perlu menunggu petunjuk dan aturan-aturan dari pusat untuk menyelenggarakan otonomi daerah itu sebagaimana mestinya. Sebelum dikeluarkannya peraturan yang diperlukan dari pusat, pemerintahan daerah dapat menentukan sendiri pengaturan mengenai soal-soal yang bersangkutan melalui penetapan Peraturan Daerah. Setelah peraturan pusat yang dimaksud ditetapkan, barulah peraturan daerah tersebut disesuaikan sebagaimana mestinya, sekedar untuk itu memang perlu diadakan penyesuaian.

Dengan demikian, kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi pada pokoknya juga perlu diwujudkan atas dasar keprakarsaan dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sendiri sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah itu. Dalam kultur masyarakat kita yang paternalistik, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah itu tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemandirian daerah sendiri.

Dasar hukum pelaksanaan otonomi daerah dapat ditemukan dalam kerangka konstitusi kita dimana terdapat dua nilai dasar dalam UUD 1945 yang dapat dikembangkan yaitu nilai *unitaris* dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar *unitaris* menetapkan bahwa Indonesia tidak akan memiliki kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat Negara. Sementara nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi daerah.

Sesuai dengan nilai UUD 1945 karena Indonesia ini adalah "*Eenheidstaat*" maka tidak ada negara dalam negara dalam konteks Indonesia. Dengan demikian daerah otonom di Indonesia memiliki ciri-ciri :

1. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya dalam Negara federal.
2. Daerah otonom tidak memiliki *pouvoir Constituant*

3. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan.
4. Penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan tersebut di atas utamanya yang menyangkut pengurusan kepentingan masyarakat setempat (*localitas*) sesuai dengan kepentingan masyarakat atau aspirasi masyarakat.

Dengan demikian jelaslah bahwa desentralisasi merupakan instrument untuk mewujudkan tujuan Negara dalam kerangka kesatuan bangsa (*national unity*). Oleh sebab itu berdasarkan UUD 1945 desentralisasi memiliki cirri-ciri umum diantaranya<sup>5</sup>

1. Kesatuan pemerintah daerah merupakan hasil pembentukan pemerintah dan dapat dihapuskan oleh pemerintah berdasarkan hukum.
2. Dalam rangka desentralisasi, di wilayah Indonesia dibentuklah propinsi dan dalam propinsi dibentuklah pemerintah Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom.
3. Sebagai konsekwensi butir tersebut di atas, maka kebijakan desentralisasi dibuat oleh pemerintah dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah.
4. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah otonom adalah tergantung (*dependent*) dan hirarkis (*sub-ordinate*), hal ini berbeda dengan negara federal dimana Negara bagian hubungannya bersifat *independent dan koordinatif*.
5. Penyelenggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintah kepada daerah otonom sebagai badan hukum public sedangkan urusan yang menjadi bahan persebaran adalah urusan yang mencakup atau menjadi kompetensi pemerintah saja bukan urusan yang mencakup atau mejadi kewenangan lembaga tertinggi Negara atau lembaga tinggi Negara.

Menyangkut penyebaran urusan ini terdapat dua prinsip pokok dalam ilmu hukum administrasi Negara yaitu <sup>6</sup>:

1. Terdapat urusan yang secara absolute tidak dapat diserahkan kepada daerah otonom oleh pemerintah karena yang menyangkut kepentingan dan kelangsungan hidup bangsa dan Negara.
2. Tidak ada urusan yang sepenuhnya dapat diserahkan kepada daerah otonom. Urusan yang diserahkan kepada daerah otonom adalah urusan yang menyangkut kelangsungan hidup dan kepentingan masyarakat setempat (*lokalitas*)

Otonomi daerah kadang-kadang hanya dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institutional belaka yang hanya dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan organ pemerintahan. Oleh karena itu, yang menjadi perhatian hanyalah soal pengalihan kewenangan pemerintahan dari tingkat pusat ke tingkat daerah. Namun, esensi kebijakan otonomi daerah itu sebenarnya berkaitan pula dengan gelombang demokratisasi yang berkembang luas dalam kehidupan nasional bangsa kita dewasa ini.

---

<sup>5</sup> H.JB Allen, *Enhancing Decentralisation For Development*, The Hague, 1985, IULA, hal 88.

<sup>6</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, 2008, Jakarta, hal 33

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

Proses desentralisasi yang sudah berjalan selama lebih dari satu dasawarsa ternyata belum mampu menjawab kegelisahan daerah-daerah untuk mewujudkan kesejahteraan hidup bersama dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).daerah-daerah yang selama puluhan tahun termargi-nalkan. Pemberlakuan desentralisasi yang simetris (seragam) dengan adanya Undang-Undang Otonomi Daerah disebabkan pemerintah tidak memiliki desain desentralisasi asimetris untuk diterapkan di daerah. Kalaupun desain itu ada, lebih disebabkan oleh tuntutan dari daerah tertentu akibat munculnya berbagai permasalahan dan ancaman disintegrasi.Padahal, setiap daerah sudah memiliki kekhasan tersendiri yang sudah pasti tidak bisa disamaratakan.Karena itu, menurut tulisan ini menengahkan konsep desentralisasi yang paling ideal bagi Indonesia adalah konsep desentralisasi asimetris. Artinya, desentralisasi itu tidak disamaratakan antara satu daerah dengan daerah lainnya, melainkan disesuaikan dengan daerah masing-masing. Perlakuan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah hendaknya menganut desentralisasi asimetris atau memperlakukan daerah tergantung kemampuan dan proporsi kemajuan. Sangat susah apabila kebijakan dalam memperlakukan daerah dibuat seragam.

Dari segi konstitusi, UU Nomor 32/2004 tentang Pemerintah Daerah tidak secara jelas mencantumkan batas kewenangan provinsi dan kabupaten serta pusat dalam kebijakan mengatur daerah. Dampaknya antara desentralisasi tumpang tindih dengan sentralisasi pemerintahan. Daerah yang belum maju atau lebih tertinggal dengan pendekatan lebih sentralistik menjadi kesulitan untuk mengejar daerah sudah maju dan menganut desentralisasi.

Dia mengingatkan, ketimpangan pendekatan dan kondisi daerah perlu dievaluasi secara mendasar perlakuan pemerintah pusat terhadap daerah. Dikaitkan dengan otonomi daerah, dia menyatakan perlakuan kebijakan seragam makin meruncingkan persoalan dengan adanya daerah-daerah pemekaran. Selain problem administrasi, sumber daya, kebijakan seragam dari pusat ke daerah menimbulkan masalah perimbangan keuangan. Dari segi administrasi, daerah tertinggal masih menghadapi kendala, muncul pemekaran-pemekaran, maka persoalan perimbangan keuangan pust-daerah menjadi makin repot.

Namun desentralisasi asimentris ini juga bukan hadi tanpa kendala, kendala regulasimenjadi kendala utama dalam penerapan desentralisasi asimetris. Pada prinsipnya yang menjadi akar persoalan dalam otonomi daerah adalah belum terbebasnya konsep desentralisasi dari konflik antara *orientasi ideologis dan orientasi teknis*.

Beberapa penelitian lapangan di beberapa daerah di Indonesia seperti Nanggroe Aceh Darussalam, Batam, DKI Jakarta, DIY, Kalimantan Barat dan Papua. Daerah-daerah tersebut telah menerapkan desentralisasi asimetris, namun ternyata masih

menyisakan sejumlah persoalan dari segi desain maupun prakteknya. Persoalan tersebut diantaranya <sup>7</sup>:

1. Persoalan pertamanya adalah tidak ada desain yang utuh. Desentralisasi asimetris muncul secara *impulsive* dengan sebab yang beragam. Seperti di Aceh, desentralisasi asimetris muncul akibat dari konflik antara pusat dan daerah yang berkepanjangan dan kompromi atas tuntutan separatisme. Di Papua, desentralisasi asimetris dipicu oleh konflik politik, kompromi atas separatisme dan persoalan relasi aktor lokal. Lain halnya dengan kasus di Batam, desentralisasi asimetris muncul karena adanya kebutuhan industrialisasi dan perdagangan internasional.
2. Persoalan kedua terkait dengan desentralisasi asimetris adalah faktor *leadership*. Pengalaman di beberapa daerah menunjukkan bahwa capaian-capaian politik sangat ditentukan oleh figure pemimpin dan lobi politiknya. Setiap daerah memiliki tokoh-tokoh pemimpin yang sangat berpengaruh, seperti di Aceh ada Daud Beureuh dan Hasan Tiro, Jakarta punya sosok Sutiyoso, dan DIY yang memiliki figur Sri Sultan Hamengku Buwono X.
3. Persoalan ketiga dalam penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia adalah persoalan regulasi. Persoalan desentralisasi asimetris selama ini masih terbelenggu dengan persoalan regulasi. Peraturan Pemerintah (PP) untuk mengimplementasikan Undang-Undang selalu terlambat turun. Selain itu, Undang-Undang kerap kali tidak konsisten satu sama lain.

Ketiga persoalan itulah yang dihadapi oleh beberapa daerah terkait dengan pelaksanaan desentralisasi asimetris. Adanya riset mendalam mengenai desentralisasi di sejumlah daerah dan seminar hasil riset tersebut diharapkan mampu memberi kontribusi positif dalam mengembangkan sistem kebijakan di Indonesia yang komprehensif. Selain itu hasil kajian desentralisasi asimetris di sejumlah daerah ini diharapkan mampu menjadi basis untuk mengelola keberagaman yang ada di Indonesia.

Namun demikian dalam pengambilan keputusan atau penetapan kebijakan daerah masih terdapat **“Bias Relasi Negara-Masyarakat”** di mana proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan yang lebih diwarnai oleh Interaksi antara Elit Penguasa dan Elit Masyarakat disamping itu juga perbaikan yang dilakukan belum komprehensif dimana Reformasi Institusi Negara tidak diikuti oleh penguatan Kapasitas Negara dan Masyarakat

Jika kebijakan otonomi daerah tidak dibarengi dengan peningkatan keprakerjaan masyarakat di daerah-daerah sesuai tuntutan alam demokrasi, maka praktek-praktek kekuasaan yang menindas seperti yang dialami dalam sistem lama yang tersentralisasi, akan tetap muncul dalam hubungan antara pemerintahan di daerah dengan masyarakatnya. Bahkan kekhawatiran bahwa sistem otonomi pemerintahan daerah itu justru dapat menimbulkan otoritarianisme pemerintahan lokal di seluruh Indonesia. Para pejabat daerah yang sebelumnya tidak memiliki banyak kewenangan dalam waktu singkat tiba-tiba mendapatkan kekuasaan dan kesempatan yang sangat

---

<sup>7</sup> Made Suwandi, *Desentralisasi Untuk Indonesia*, Makalah Pada Seminar Nasional Forum SANKRI “Masa Depan Desentralisasi Di Indonesia”, Disediakan Oleh LAN Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III, Samarinda, 22 Juli 2010.

besar yang dalam waktu singkat belum tentu dapat dikendalikan sebagaimana mestinya.

Dalam keadaan demikian, maka sesuai dengan dalil *Lord Acton* bahwa '*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*', timbul kekhawatiran bahwa iklim penindasan dan praktek-praktek kezaliman yang anti demokrasi serta praktek-praktek pelanggaran hukum dan penyalahgunaan wewenang yang pernah terjadi di tingkat pusatn justru ikut beralih ke dalam praktek pemerintahan di daerah-daerah di seluruh Indonesia. Oleh karena itu, otonomi daerah haruslah dipahami esensinya juga mencakup pengertian otonomi masyarakat di daerah-daerah dalam berhadapan dengan pemerintahan di daerah.

Fakta di berbagai daerah memperlihatkan betapa desentralisasi dan otonomi daerah telah memberikan ruang bagi daerah untuk berinovasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik lebih baik bagi masyarakat meskipun otonomi daerah masih meninggalkan berbagai persoalan.

Menata kembali desentralisasi Indonesia dalam bingkai NKRI harus mendorong penguatan otonomi daerah. Otonomi yang telah diberikan kepada daerah tidak boleh surut, apalagi mengalami resentralisasi. Persoalan penyimpangan pelaksanaan otonomi bukan disikapi dengan menarik kembali sejumlah kewenangan yang sudah didesentralisasikan. Dalam kerangka itu, otonomi hendaknya mendorong penguatan derajat demokrasi lokal, tanpa mengabaikan efisiensi struktural dalam kerangka sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Desentralisasi kewenangan bukan sekedar desentralisasi administratif yang menyebabkan birokratisasi pelaksanaan otonomi, tapi mendorong penerapan desentralisasi politik.

Esensi otonomi adalah proses otonomi masyarakat. Penataan Kembali desentralisasi harus menempatkan sebagai subjek otonomi – menuju otonomisasi masyarakat. Hakikat otonomi daerah harus dilihat sebagai otonomi masyarakat, bukan otonomi pemerintah daerah (pemda) atau otonomi para elite politik lokal. Para elite politik lokal di institusi pemda dan DPRD hanyalah pemegang mandat rakyat setempat (melalui pemilu dan pilkada secara langsung) untuk mengelola tata pemerintahan local.

Persoalan penting dalam hampir semua UU tentang otonomi adalah ihwal pembagian kewenangan antartingkat pemerintahan. Sesungguhnya, inilah esensi dari suatu Undang-undang tentang otonomi. Kegagalan otonomi banyak disebabkan oleh kegagalan memformulasi hal pembagian kewenangan ini. Indikasinya pada tumpang tindih kewenangan, inkonsistensi aturan kewenangan, dan konflik kewenangan antartingkat pemerintahan. Oleh karena itu, harus ada aturan yang jelas (*clear*) tentang kewenangan. Pembagian kewenangan hendaknya memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Menggariskan penguatan model pembagian *general competence*, memberikan kepada daerah apa yang benar-benar menjadi hak dan kompetensinya dengan terlebih dahulu melakukan verifikasi atas hak dan kompetensi daerah otonom.
2. Memperkuat pelaksanaan desentralisasi asimetris (berbeda untuk masing-masing daerah).
3. Memperjelas kewenangan di masing-masing tingkat pemerintahan sehingga tidak saling tumpang tindih (*overlapping*) dan menyebabkan terjadinya kekosongan tanggung jawab dalam pembangunan dan pelayanan publik. Dalam upaya itu dapat dipilah mana kewenangan yang bersifat mengatur (membuat UU/perda) dan kewenangan yang bersifat mengurus (melaksanakan kebijakan) untuk tiap-tiap tingkat pemerintahan.

4. Memperjelas keterkaitan antarsektor dan menjadikan aturan pembagian kewenangan (urusan) dalam UU tentang Pemerintahan Daerah sebagai rujukan. Hal ini setelah dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi terhadap UU Sektoral yang mengatur sama atau berimpitan dengan yang diatur sebagai kewenangan daerah otonom dalam kerangka desentralisasi. Pilihan lain, memperjelas urusan wajib pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sebatas dikaitkan dengan standar pelayanan minimal, sementara pembagian urusannya sendiri ditentukan dalam UU sektoral. Pilihan-pilihan tersebut mensyaratkan harmonisasi dan sinkronisasi dengan semua UU sektoral yang terkait. Sehingga UU tentang Pemerintahan Daerah benar-benar dipatuhi dan implementatif.
5. Memperbaiki pengaturan mengenai pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan kejelasan konsep, konsistensi penerapan konsep, dan menghindari kerancuan/kontradiksi dalam operasionalisasi konsep.

Pada prinsipnya rekonstruksi desentralisasi diarahkan bukan hanya pada tataran regulasi tetapi lebih dari pada itu disamping pendekatan kebijakan melalui reformasi regulasi juga dilakukan rekonstruksi konsep desentralisasi yang diikuti dengan pengelolaan perilaku elit serta peningkatan *state capacity*. Dengan demikian akan di dapat sebuah system penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tersistem dan kebijakan yang dekat dengan masyarakat.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Desentralisasi merupakan teknik manajemen yang akan mengalami perubahan. Penerapan model desentralisasi asimetris merupakan jawaban atas kebhinekaan kondisi dan kultur di Indonesia dimana otonomi daerah diarahkan bukan hanya untuk menghadirkan kesejahteraan bagi masyarakat tetapi juga demi tegaknya Negara hukum serta mewadahi kebhinekaan di Indonesia.

### **B. Saran**

Penataan kembali desentralisasi harus melalui pendekatan kebijakan disertai dengan rekonstruksi konsep dan design desentralisasi yang bagus serta diikuti dengan pengelolaan perilaku elite yang diikuti dengan peningkatan *state capacity*.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Bhenyamin Hoessein, *Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, makalah disampaikan dalam “Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang: yang diselenggarakan oleh Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002.

Djohermansyah Djohan, Penguatan Demokrasi Lokal, *Makalah workshop Kurikulum Desentralisasi dan Otonomi Daerah, 25 Januari 2010, FISIPOL UNiversitas Gajahmada, Yogyakarta.*

H.JB Allen, *Enhancing Decentralisation For Development*, The Hague, 1985, IULA

Lili Romli, "*Kebijakan Otonomi Daerah Era Reformasi, Dari UU No 22 Tahun 1999 Ke UU No 32 Tahun 2004,*" dalam R. Siti Zuhro (ed), *Menata Kewenangan Pusat-Daerah yang Aplikatif- Demokratis*, LIPI, Jakarta, 2005.

Made Suwandi, *Desentralisasi Untuk Indonesia*, Makalah Pada Seminar Nasional Forum SANKRI "Masa Depan Desentralisasi Di Indonesia", Diselemnggarakan Oleh LAN Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III, Samarinda, 22 Juli 2010.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, 2008, Jakarta

Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah