



SEJARAH DEKONSENTRASI DI INDONESIA DAN AGENDA KEBIJAKAN KEDEPAN¹

Oleh: Tri Widodo W. Utomo²

Abstract:

Together with decentralization and assistance tasks (medebewind), deconcentration constitutes basic principles in managing central-local government relationship. From historical point of view, the degree of deconcentration and decentralization has been up and down. Until recently, there is no single believe among Indonesian experts and officials regarding the best form of deconcentration. Therefore, deconcentration continues to transform and still searching for its best formula. Under such consideration, this paper tries to tracking back the history of deconcentration and its limitations. Before coming to conclusion, it proposes four agendas to recover the implementation of deconcentration in Indonesia, i.e. clarifying the position of the head of region, improving election system, redesigning the deconcentration affairs and authorities, and explicating goals of decentralization and deconcentration.

Keyword: dekonsentrasi, desentralisasi, Indonesia.

Intisari

Bersama dengan desentralisasi dan tugas pembantuan, dekonsentrasi merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan hubungan pemerintah pusat dan daerah. Dari perspektif sejarah, kadar desentralisasi maupun dekonsentrasi berubah-ubah tergantung pada kondisi politik maupun tuntutan obyektif yang berkembang di tengah masyarakat. Hingga saat ini, tidak ada satupun ahli maupun praktisi yang memiliki keyakinan tunggal tentang format dan kadar terbaik dari kebijakan dekonsentrasi. Oleh karenanya, dekonsentrasi diyakini masih akan terus bergerak menuju konstruksi terbaiknya. Dalam kerangka pikir tersebut, tulisan ini mencoba

¹ Draft awal tulisan ini dihasilkan selama penulis menjalani tugas selaku *Visiting Researcher* di Graduate School of Internasional Development (GSID) Nagoya University, 1 April sd. 31 Juli 2009, yang kemudian disempurnakan berdasarkan input teoretis dan fenomena empiris yang lebih aktual. Tulisan ini merupakan serial dari pemikiran penulis tentang rekonstruksi kebijakan dekonsentrasi di Indonesia. Ucapan terimakasih dan penghargaan yang tulus penulis tujukan kepada Prof. Dr. Kimura Hirotsune yang telah mengundang penulis untuk menjalani program *fellowship* di GSID, memberi dukungan bahan-bahan rujukan yang sangat berarti, serta selalu siap memberi pertimbangan akademis secara kritis. Terimakasih juga penulis haturkan kepada Prof. Dr. Agus Dwiyanto, Prof. Dr. Pratikno, dan Dr. Agus Pramusinto yang terus-menerus menyediakan waktu bagi penulis untuk berdiskusi dan memperdalam substansi studi dekonsentrasi.

² Penulis adalah Peneliti Utama bidang Administrasi Negara dan Kepala Pusat Kajian Manajemen Kebijakan LAN-RI. Penulis dapat dihubungi di triwidodowu@yahoo.com



melacak ke belakang sejarah dekonsentrasi dan berbagai kelemahannya. Sebelum sampai pada kesimpulan, tulisan ini mengajukan 4 (empat) agenda yang diperlukan untuk memperbaiki implementasi dekonsentrasi di Indonesia, yakni memperjelas posisi kepala daerah, menyempurnakan sistem pemilihan kepala daerah, pendefinisian kembali tujuan desentralisasi dan dekonsentrasi, serta mendesain ulang wewenang dan/atau urusan dekonsentrasi.

Keyword: *deconcentration, decentralization, indonesia*

PENGANTAR

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia didasarkan pada tiga prinsip utama, yakni desentralisasi, dekonsentrasi, serta tugas pembantuan (*medebewind*). Keseluruhan asas tersebut secara filosofis dimaksudkan untuk mewujudkan efektivitas dan efisiensi tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam proses mencapai tujuan negara mensejahterakan rakyatnya.

Diantara ketiga prinsip tadi, fungsi desentralisasi sudah mendapat pengaturan yang relatif lengkap dan jelas dibanding dua prinsip berikutnya. Desentralisasi sendiri merupakan konsekuensi logis dari proses reformasi dan demokratisasi yang berjalan semenjak akhir dekade 1990-an. Tuntutan kemandirian dan pemberdayaan potensi daerah, menjadi keniscayaan yang dipilih oleh para pemimpin bangsa sebagai sebuah “kontrak sosial” baru penyelenggaraan negara. Implikasinya, lahir UU No. 22/1999 – disusul oleh revisi melalui UU No. 32/2004 – yang dipandang dunia sebagai kebijakan desentralisasi yang paling berani di negara-negara demokrasi modern.

Meskipun kebijakan ini sudah relatif baik secara konsep, namun belum tentu memiliki efektivitas yang tinggi. Perencanaan yang cermat dan pengelolaan yang baik terhadap desentralisasi menjadi syarat mutlak keberhasilan mencapai tujuan

penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni kemajuan daerah dan meningkatnya kesejahteraan masyarakat. Atas dasar pemikiran tersebut, maka menjadi tugas kita semua untuk mengawal pelaksanaan otonomi daerah agar tidak menyimpang dari filosofi dasarnya (*filosofische grondslag*). Pada saat yang bersamaan, kita perlu untuk membuat “wilayah kerja” bagi asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang selama ini masih kabur, menjadi lebih jelas dan terang benderang. Sebab, dalam koridor Negara Kesatuan, antara desentralisasi dan dekonsentrasi tidak dapat didikotomiskan, keduanya harus saling mengisi dan saling memperkuat. Bahkan sering dikatakan bahwa asas dekonsentrasi sesungguhnya memiliki fungsi strategis sebagai faktor pengikat bagi tetap utuhnya NKRI.

Sayangnya, regulasi di bidang dekonsentrasi dan tugas pembantuan ini masih sangat minim, baik yang mengatur kebijakan umumnya; rincian kewenangan yang menjadi *domein*-nya; mekanisme perencanaan hingga pertanggungjawabannya, dan sebagainya. Sementara pada tataran operasional, kebijakan ini juga sering dikritik atas berbagai kelemahan mendasarnya. Beberapa kelemahan tadi misalnya adanya potensi overlap dengan fungsi dan perangkat desentralisasi, koordinasi lintas SKPD (satuan kerja perangkat daerah) yang kurang efektif, bahkan ada indikasi penyimpangan dana dekonsentrasi.



Mengingat masih cukup banyaknya kelemahan pada tataran formulasi dan implementasi kebijakan tentang dekonsentrasi, maka tulisan ini ingin mengungkapkan dimensi-dimensi dekonsentrasi dari perspektif historis atau perkembangannya berdasarkan pembabakan waktu. Tulisan dengan pendekatan historis ini secara umum akan membawa manfaat untuk menghasilkan refleksi terhadap pengalaman masa silam, untuk dijadikan sebagai pertimbangan dalam mendesain ulang (rekonstruksi) langkah dan rencana kebijakan di masa depan. Terlebih lagi bila disadari bahwa kajian tentang dekonsentrasi di Indonesia masih sangat terbatas, khususnya yang menggunakan pendekatan historis.

Sebelum masuk pada bagian pokok yang membahas tentang sejarah dekonsentrasi, perlu diperhatikan bahwa deskripsi tentang sejarah dekonsentrasi tidak mungkin dipisahkan dengan sejarah desentralisasi (dalam arti luas atau sempit). Sebab, dalam beberapa hal dekonsentrasi justru dianggap sebagai bagian dari desentralisasi (Rondinelli, 1999). Atau, desentralisasi merupakan sisi yang berbeda dari sebuah keping mata uang yang sama.

SEJARAH DEKONSENTRASI (DAN DESENTRALISASI) DI INDONESIA

Indonesia dapat disebut sebagai negara yang terlambat menerapkan desentralisasi sebagai opsi kebijakan dalam menata hubungan antar tingkatan pemerintahan.³ Secara *de jure*, memang Indonesia memiliki tradisi panjang sebagai negara yang demokratis melalui pemberian

otonomi kepada daerah. Adanya 7 (tujuh) undang-undang⁴ yang mengatur tentang pemerintahan daerah semenjak kemerdekaan, jelas mengindikasikan hal tersebut. Namun secara *de facto*, sesungguhnya Indonesia memasuki era baru berpemerintahan pada tahun 1999 dengan keluarnya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Bahkan lahirnya UU ini menandai awal periode yang oleh banyak ahli disebut dengan "*big bang decentralization*". Dengan kata lain, tradisi sentralisme dalam pemerintahan daerah di Indonesia cenderung lebih panjang dibanding semangat membangun kemandirian melalui kebijakan desentralisasi.

Tonggak sejarah desentralisasi di Indonesia sendiri dimulai tahun 1903 dengan keluarnya *Wethiudende Decentralisatie van Bestuur in Nederlandsch Indie* (lebih dikenal dengan *Decentralisatie Wet / UU Desentralisasi*). Menurut Hoessein (1995: 2), sebelum tahun 1903 organisasi Hindia Belanda sangat tersentralisasi (*gecentraliseerde geregeerd land*) dimana kepentingan negara hanya dapat ditegakkan oleh pemerintah yang sangat terdesentralisasi dengan mengandalkan pada kekuatan birokrasi. Sebagai penghalusan sentralisasi, dijalankanlah dekonsentrasi dengan cara membentuk wilayah administrasi yang sangat hirarkhis untuk keperluan penetrasi politik. Di Jawa, wilayah administrasi itu secara hirarkhis terdiri dari *gewest* (kemudian disebut *residentie*), *afdeeling* (wilayah yang meliputi satu atau dua kabupaten), *district* (kawedanan), dan *onderdistrict* (kecamatan).

Seiring dengan munculnya gerakan di Parlemen Belanda yang mendorong

³ Banyak pihak meyakini bahwa gelombang desentralisasi di berbagai penjuru dunia telah berlangsung mulai 2 (dua) dekade yang lalu atau awal 1990-an. Lihat: Hutchcroft (2001), Falleti (2004), Devas (2005), Sharma (2006), dan lain-lain.

⁴ Ketujuh undang-undang tersebut adalah UU No. 1/1945, UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, UU No. 18/1965, UU No. 5/1974, UU No. 22/1999, serta UU No. 32/2004.



dijalankannya *Etische politiek*,⁵ bergulirlah wacana perlunya desentralisasi di negeri-negeri jajahan Belanda. Atas dasar gerakan pro-demokrasi inilah, maka lahir *Decentralisatie Wet 1903*. Undang-undang ini lebih didasarkan atas pertimbangan politik, namun tujuan desentralisasi waktu itu untuk mencapai efisiensi administrasi dan mengurangi beban administrasi dengan menyertakan elemen rakyat dalam pemerintahan lokal. Sistem desentralisasi ini hanya sekedar membuka kemungkinan bagi terbentuknya lembaga pemerintahan setempat yang disebut *locale raden*, namun tidak secara tegas memberi kesempatan rakyat ikut serta dalam pemerintahan secara demokratis (Hoessein, 1995: 3).

Pendapat ini sejalan dengan pernyataan IRDA (2003: 5) bahwa *decentralisatie wet* ini hanya berfungsi sebagai alat untuk membuat administrasi kolonial lebih efektif dalam memerintah

penduduk dan menggali sumber daya, namun pemerintah Hindia Belanda tetap mempertahankan kekuasaan secara sentralistis serta struktur pemerintahan yang sangat hirarkhis. Niessen (1999: 45; dalam Pramusinto 2005: 91) memiliki argumen yang sama, yakni dengan menyatakan bahwa hukum dasar pemerintahan Hindia Belanda adalah *gecentraliseerd geregeerd land (areas ruled centralistically)*. Pembentukan wilayah administrasi hanya dijadikan alat oleh pemerintah pusat untuk mengontrol sumber-sumber daya yang ada.

Berdasarkan UU Desentralisasi tersebut dibentuklah 15 *gewestelijk ressort*, 32 *gemeentelijk ressort*, dan 10 *plaatselijk ressort*. Pemerintah Hindia Belanda tidak membentuk *gewestelijk ressort* di *gewest* yang telah terbentuk diluar Jawa (dalam rangka dekonsentrasi). Dengan demikian, *gewest* diluar Jawa merupakan daerah administrasi belaka. Sedangkan daerah otonom yang terbentuk, selalu berhimpit dengan daerah administrasi. Kepala dari 3 (tiga) bentuk daerah otonom tersebut berperan sebagai Kepala Wilayah (Wakil Pemerintah Pusat). Dilihat dari tipologi pemerintahan daerah, praktek perangkapan jabatan kepala daerah dan kepala wilayah tersebut lazim disebut "Sistem Prefektoral Terintegrasi" atau *integrated prefectoral system* (Hoessein, *ibid.*).

Selanjutnya Hoessein (1995: 4) juga menjelaskan bahwa pilihan terhadap sistem prefektur itu lebih bergantung pada pertimbangan bagaimana birokrasi pemerintahan harus diorganisasikan dari pada mendistribusikan kekuasaan antara pusat dan daerah. Dengan kata lain, pilihan lebih bergantung pada dekonsentrasi dari pada desentralisasi kekuasaan.

Sejalan dengan deskripsi diatas, Wibawa (2001: 6) mencatat perjalanan

⁵ Sering diterjemahkan dengan "politik balas budi" yang dipelopori oleh Steve van Deventer. Dalam artikelnnya di majalah *de Gids*, Van Deventer menyatakan, melalui tanam paksa (*cultuurstelsel*) yang pelaksanaannya dipaksakan Gubernur Jenderal Van den Bosch, Belanda meraup hasil panen yang amat berlimpah. Keuntungan yang diperoleh Belanda tahun 1867-1878 saja mencapai 187 juta gulden. Bagi Van Deventer, keuntungan ini merupakan utang Belanda kepada rakyat Indonesia dan harus dikembalikan, entah dalam bentuk apa (*Kompas*, 20 Mei 2008). Itulah sebabnya, para pelopor gerakan ini menganjurkan agar pemerintah Kerajaan Belanda mau meringankan beban pajak rakyat, serta mengembangkan dan meningkatkan pendidikan rakyat. Gerakan ini mendapat dukungan luas dari kalangan terpelajar yang terpengaruh oleh situasi politik saat itu yaitu berkembangnya paham demokrasi di Eropa. Selain program pendidikan (edukasi), *etische politiek* juga berisi program pengembangan irigasi dan transmigrasi.



otonomi daerah secara cukup detil. Dalam salah satu bagian, Wibawa mengungkapkan kebijakan rezim Hindia Belanda yang amat sentralistik, sebagai berikut:

"Karesidenan dan Kota hanyalah diberi limpahan tanggungjawab, bukannya memiliki "tanggungjawab asli". Oleh karena itu adalah masuk akal, jika di bawah undang-undang tersebut Residen dan Walikota tetap diangkat oleh pusat (Gubernur Jenderal) dan lebih dari itu dia mengepalai Raad atau Dewan Rakyat. Sementara itu anggota Raad hanya sebagian kecil saja yang dipilih (itupun tidak semua rakyat berhak memilih), sedangkan sebagian besar diangkat oleh Residen atau Walikota atau anggota otomatis (pejabat birokrasi). Raad inilah yang menentukan kebijakan "daerah", namun pemberlakuan suatu peraturan daerah tetap menunggu pengesahan Gubernur Jenderal. Pejabat puncak ini, sebaliknya, mempunyai hak untuk menunda atau membatalkan peraturan daerah. Dalam konteks negara sentralistik, mekanisme ini seratus persen masuk akal."

Itulah sebabnya, UU Desentralisasi 1903 sering dikritik oleh banyak ahli. Logemann (1955) mengatakan bahwa tugas-tugas yang dijalankan oleh daerah otonom hanya dalam rangka *medebewind*; sedangkan Haga (1924) menyebut praktek desentralisasi sebagai *administratieve decentralisatie*, karena pelaksanaan tugas di daerah tetap dilakukan oleh para pejabat sebagai perpanjangan pemerintah pusat. Secara tegas Furnivall (1956) menyatakan bahwa UU Desentralisasi 1903 memberi penekanan terhadap tujuan efisiensi dari pada membangun kemandirian dan otonomi daerah (Hoessein, *ibid.*). Legge (1963: 6; dalam Pramusinto, 2005: 93) juga menyebutkan bahwa UU 1903 disusun untuk menjamin tercapainya tujuan yang lebih besar dibanding otonomi yang lebih luas.

Dari paparan diatas dapat disimpulkan bahwa pada awal-awal gerakan desentralisasi di Indonesia, ternyata semangat sentralisasi dalam rangka efisiensi pemerintahan lebih dominan. Dengan kata lain, sistem pemerintahan daerah pada saat itu adalah sampul luarnya berupa desentralisasi namun isi dalamnya dekonsentrasi; atau desentralisasi semu (dekonsentrasi dalam bingkai desentralisasi semu).

Seiring dengan banyaknya kritik terhadap UU Desentralisasi 1903, muncullah aturan baru sebagai revisinya, yakni *Wet op de Bestuurshervorming 1922 (administrative reform act)*. Tujuan dari UU 1922 ini adalah untuk memberikan jaminan mengenai otonomi dan partisipasi kepada penduduk pribumi dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan seperti dimiliki penduduk Eropa (de Kat Angelo 1931, dalam Hoessein 1999: 5). Implikasi dari UU ini adalah dibentuknya tiga buah *provincie* dan 76 *regentschap* (kabupaten) berikut dewannya. Kedudukan *gemeente* dipertahankan dengan perubahan sebutan menjadi *stadsgemeente*, sedangkan di luar Jawa dibentuk sejumlah *groepsgemeenschap*. Masing-masing pimpinan dari 4 (empat) daerah itu disebut *gouverneur*, *regent*, *burgemeester*, dan *voorzitter*. Selain sebagai organ daerah, mereka adalah juga Wakil Pemerintah Pusat, dan sekaligus juga sebagai Ketua Dewan (*raad*).

Namun sayangnya, reformasi 1922 ini dalam prakteknya tidak luput dari kerangka *beambtenstaat*.⁶ Desentralisasi seperti ini

⁶ Mengutip Richard Robison (1982), Farhan Bulkin (1984: 9) mengemukakan pendapat Harry J. Benda tentang *beambtenstaat*, yakni suatu kondisi dimana negara menjadi mesin birokrasi yang efektif, dengan penekanan kuat pada administrasi, keahlian teknis dan pembangunan ekonomi; dan apolitik sifatnya. Istilah



dinilai oleh Kleymans (1948) sebagai kuda troya bagi penduduk pribumi (Hoessein 1995: 6).

Situasi pada masa penjajahan Hindia Belanda ternyata tidak berbeda jauh dibanding pada masa pendudukan Jepang. Meskipun literatur yang mengulas sistem pemerintahan daerah masa pendudukan Jepang sangat langka, namun dapat diterima secara akal sehat bahwa dalam suasana peperangan, hampir mustahil penguasa memberikan kebebasan dan otonomi kepada satuan pemerintahan di tingkat bawahnya. Hal ini sejalan dengan hasil kajian Niessen (1999: 55-56) yang menyebutkan bahwa pada periode 1942-1945, situasi memaksa tentara pendudukan Jepang untuk melakukan sentralisasi kekuasaan (*put a premium on centralization of powers*). Lahirnya UU No. 1/1942 hanya berimplikasi terjadinya transfer seluruh kekuasaan politik dari Gubernur Jenderal Hindia Belanda kepada Komandan Bala Tentara Jepang ke-16.

Hoessein (1995: *ibid.*) menambahkan bahwa pada masa ini sebagian besar struktur pemerintahan menurut dekonsentrasi tetap diteruskan oleh Jepang, hanya jabatan Gubernur beserta provinsinya dan jabatan Asisten Residen dihapuskan. Secara hirarkhis daerah administratif yang tertinggi adalah karesidenan (*Syuu*), dibawahnya ada *Si* (*staatgemeente*) dan *Ken* (*regentschap*), selanjutnya *Gun* (*district*) dan *Son* (*onderdistrict*). Pemerintah Jepang praktis tidak menjalankan otonomi daerah, tapi hanya menyelenggarakan *ambtelijke decentralisatie*.⁷ Dengan demikian jelaslah

beamtenstaat ini sering digunakan untuk menggambarkan negara kolonial Belanda pada periode akhir kekuasaannya di Indonesia.

⁷ Makna *ambtelijke decentralisatie* ini sama dengan *administrative decentralization*, atau lebih spesifik lagi dekonsentrasi.

bahwa menjelang masa Kemerdekaan RI 1945, sistem pemerintahan daerah di Indonesia masih dipengaruhi oleh sistem pemerintahan peninggalan Belanda yang sentralistik dan memberi hak intervensi yang besar kepada pemerintah pusat untuk mengatur teritorialnya.

Barulah setelah Proklamasi 1945, terjadi perubahan yang cukup signifikan dalam sistem pemerintahan daerah. Pasal 18 UUD 1945 memberi garansi adanya hak asal-usul dan susunan asli dari daerah-daerah yang memiliki latar belakang dan karakteristik beragam. Jika dilihat dari proses pembentukan pasal 18, maka adanya daerah besar dan kecil merujuk pada daerah otonom dalam rangka desentralisasi. Namun dalam penjelasan pasal tersebut dapat diketahui bahwa pasal 18 tidak hanya mengatur desentralisasi namun juga dekonsentrasi. Menurut Hoessein (1995: 8-9) perluasan makna pasal 18 terjadi karena secara empirik dalam masa Hindia Belanda setiap pembentukan daerah otonom selalu diawali dengan pembentukan daerah administrasi. Artinya, daerah otonom selalu berhimpit dengan wilayah administrasi, disamping ada pula daerah yang bersifat administratif belaka.

Meskipun UUD 1945 mempertahankan keseimbangan antara desentralisasi dan dekonsentrasi, namun tetap jauh lebih baik dibanding kondisi pada masa penjajahan Belanda maupun Jepang. Jika desentralisasi pada jaman Belanda dan Jepang ditujukan untuk mencapai efisiensi semata, maka sejak masa kemerdekaan, desentralisasi lebih diarahkan kepada pendemokrasian pemerintahan daerah. Dalam rangka pendemokrasian ini, alat kekuasaan yang tertinggi harus dipegang oleh suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang organisasinya ditetapkan dengan pemilihan (Hoessein, 1995: 10-11).



Nuansa desentralistis dalam UU No. 1/1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah sendiri cukup jelas. Transfer kewenangan sebagai esensi desentralisasi dapat dipahami pada pasal 2 yang berbunyi: "*Rakjat Daerah, jang bersama-sama dengan dan Komite Nasional Daerah mendjadi Badan Perwakilan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah-tangga daerahnja, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah jang lebih luas dari padanja*". Selain itu, dalam hal pembiayaan, pasal 5 mengatur sebagai berikut: "*Biaya untuk keperluan Komite Nasional Daerah disediakan oleh Pemerintah Daerah*". Hal ini menyiratkan bahwa pemerintah daerah telah memiliki anggaran belanja yang mandiri, yang terlepas dari anggaran belanja negara (pusat).

Nuansa desentralistis ini berlanjut terus hingga keluarnya UU No. 22/1948 dan UU No. 1/1957. Bahkan UU No. 1/1957 dapat dikatakan tergolong liberal karena lahir dibawah UUDS 1950. Dalam periode berlakunya UU ini, jabatan Gubernur, Bupati, Walikota sebagai aparat Pusat (yaitu Kepala Wilayah) terpisah dari Kepala Daerah Tingkat I, Tingkat II. Ini berarti pula bahwa UU No. 1/1957 tidak lagi menganut prinsip *integrated prefectoral system* melainkan *fragmented prefectoral system*; dan ini dipandang sebagai refleksi dari daerah otonom yang sesungguhnya.

Selain itu, posisi DPRD juga kuat dihadapan pemerintah pusat. Baik dalam UU No. 22/1948 maupun UU No. 1/1957 dinyatakan bahwa DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya di depan pemerintah pusat dan DPR, atau Dewan Pemerintah atau DPRD atasnya (Hoessein, 1995: 11). Namun disisi lain, nuansa dekonsentrasinya juga tetap terlihat. Hal ini misalnya dapat disimak dari ketentuan bahwa "*Kepala Daerah karena jabatannya*

adalah menjadi anggota merangkap Ketua Dewan Pemerintah Daerah". Perbedaannya, menurut UU No. 22/1948 KDH diangkat oleh pemerintah pusat atas usul dan pemilihan dari DPRD, sedang menurut UU No. 1/1957 KDH dipilih oleh DPRD dan disahkan oleh pemerintah pusat. Sekali lagi, pemerintah pusat masih memiliki hak intervensi dalam mekanisme pengangkatan dan/atau pengesahan Kepala Daerah.⁸

Sayangnya, situasi politik yang kurang stabil waktu itu telah mendorong Presiden Soekarno untuk memberlakukan sistem demokrasi terpimpin (*guided democracy*) yang ditandai dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Era demokrasi terpimpin berdampak secara langsung terhadap pergeseran bandul desentralisasi di Indonesia. Tujuan desentralisasi berubah dari demokrasi (kedalutan rakyat) ke pencapaian stabilitas dan efisiensi pemerintahan di daerah. Selaras dengan tujuan ini, kedudukan DPRD menyusut sementara kedudukan KDH justru menguat. Dalam UU No. 18/1965 dirumuskan bahwa pemerintah daerah terdiri dari KDH dan DPRD. Dalam menjalankan tugasnya KDH memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, namun tidak dapat dijatuhkan oleh DPRD. Sedangkan DPRD, anggotanya sebagian dipilih dan sebagian diangkat, walaupun dalam prakteknya tidak pernah terjadi pemilihan. Peran DPRD dalam membela kepentingan daerahnya hanya dapat dijalankan dengan sepengetahuan KDH (Hoessein, 1995: 12).

⁸ Meskipun derajat desentralisasi sudah jauh meningkat pada era 1948-1957 (dibandingkan era sebelum kemerdekaan), namun daerah masih merasa bahwa sentralisasi masih terlalu kuat. Akibatnya, muncullah ketidakpuasan dari berbagai daerah, yang puncaknya berupa gerakan separatis seperti PRRI / Permesta (Perjuangan Semesta) tahun 1958-1961.



Ketika rezim Orde Lama digantikan oleh rezim Orde Baru, ternyata tidak ada perubahan dalam sistem pemerintahan daerah, bahkan semangat UU No. 18/1965 cenderung dipertahankan dan diperkuat dalam undang-undang yang baru, yakni UU No. 5/1974. Penguatan peran perangkat pusat di daerah ini misalnya nampak dari ketentuan pasal 80 UU No. 5/1974 yang berbunyi: "*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*".⁹ Selain itu, kedudukan Kepala Daerah yang berhimpit dengan Kepala Wilayah menunjukkan bahwa UU No. 5/1974 juga menerapkan prinsip *integrated prefectoral system* sebagaimana terjadi pada periode awal tumbuhnya desentralisasi, yakni pada tahun 1903.

Atas dasar itulah nampaknya IRDA (2003: 5) dengan tegas berani menyatakan bahwa rezim Presiden Soeharto jauh lebih sentralistis dibanding sistem demokrasi terpimpin Presiden Soekarno. Dalam publikasinya IRDA memberi gambaran kebijakan Orde Baru yang sentralistik sebagai berikut:

With the Orde Baru (New Order) regime beginning in 1967, the centralization became pervasive. In almost all aspects of politics and

government – democracy, fiscal balance, and public administration – the Soeharto regime instituted a rigid hierarchical power structure with central government exercising strong control over every level in the political, governmental, and societal hierarchy. The regime managed this effort through the military and the bureaucracy. During this period, the central government monopolized economic management and natural resources extraction in the regions. The authoritarian power structure created a deep-rooted social discontent, particularly in the region.

Kritik serupa juga datang dari berbagai kalangan, misalnya Antlov (2002), Alm, Aten dan Bahl (2001), Rohdewohld (1995), atau Lewis (2002). Antlov (2002: 2-3) mengatakan bahwa selama 32 tahun kepemimpinan Soeharto, Indonesia dicirikan oleh sistem pemerintahan patrimonial dengan akumulasi kekuasaan yang sangat kuat di tangan pusat. Hubungan negara dengan masyarakat berjalan atas dasar kepentingan negara, administrasi negara yang paternalistik, intervensionis, dan tidak ada transparansi kepada publik. Kondisi ini telah mengakibatkan inisiatif lokal menjadi hilang terperangkap dalam uniformitas atau penyeragaman, rusaknya ikatan sosial, kooptasi terhadap para pemimpin di semua level, penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi, dan yang paling serius adalah munculnya ketidakpercayaan yang dalam dari berbagai institusi sosial terhadap negara / pemerintah.

Sementara itu, Rohdewohld (1995: 84, dalam Pramusinto, 2005: 117) menyebutkan bahwa desentralisasi di Indonesia dibawah UU No. 5/1974 lebih mencerminkan delegasi administratif dibanding devolusi politik. Lewis (2002: 138 dalam Smoke, 2000) bahkan lebih keras lagi mengkategorikan Indonesia sebelum era reformasi sebagai negara yang paling sentralistis, sebagaimana dapat dicermati dari pernyataannya berikut ini:

⁹ Dalam penjelasan UU No. 5/1974 ditambahkan bahwa Penguasa Tunggal adalah Administrator Pemerintah, Administrator Pembangunan, dan Administrator Kemasyarakatan. Sebagai wakil Pemerintah dan Penguasa Tunggal, maka Kepala Wilayah adalah pejabat tertinggi di Wilayahnya di bidang pemerintahan, lepas dari persoalan pangkat. Bahkan dalam butir 5 ditegaskan bahwa kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh Kepala Wilayah wajib diamankan pelaksanaannya oleh alat-alat Negara.



"throughout most of its history, Indonesia's public sector has been counted among the most centralized in the world." Dari dalam negeri, Ratnawati (2000) memberi catatan bahwa sejak kemerdekaan Indonesia, dapat dikatakan tidak pernah ada otonomi di negeri ini; yang ada adalah *pseudo-autonomy* (otonomi semu/pura-pura).

Barulah seiring dengan tumbangannya pemerintahan Soeharto pada Mei 2008, Indonesia memulai era baru hubungan pusat dan daerah dengan merevisi secara total UU No. 5/1974 dan menggantinya dengan UU No. 22/1999. UU baru ini dapat dikatakan merupakan koreksi menyeluruh terhadap aturan sebelumnya, sehingga sering dikenal sebagai sebuah *big bang decentralization*. IRDA (2003: 4) bahkan menyebutnya sebagai desentralisasi yang paling ambisius dan paling berani di antara negara berkembang (*ambitious and the most daring decentralization policy in developing countries*).

Ciri utama dari semangat desentralisasi yang dikandung oleh UU No. 22/1999 adalah adanya ketentuan pasal 7 yang berbunyi "*Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.*" Pasal ini secara eksplisit menganut teori sisa atau *residue of powers*. Artinya, pemerintah pusat hanya menjalankan urusan-urusan yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Pada saat yang sama, seluruh instansi vertikal berupa Kantor Wilayah yang merupakan perangkat pemerintah pusat, juga dilikuidasi. Desentralisasi yang sedemikian luas dibawa oleh UU No. 22/1999, sehingga struktur kenegaraan dan sistem pemerintahan di

Indonesia memiliki kedekatan dengan pola yang diterapkan di negara federal.¹⁰

Sayangnya, UU No. 22/1999 tidak bertahan lama. UU ini sering dikritik sebagai eksekutif dari proses reformasi 1998 yang menimbulkan euforia demokrasi, sehingga cenderung kebablasan dalam implementasinya. Hasil penelitian LIPI periode 2001-2003 yang berjudul "Eksplorasi Perspektif Elite Penyelenggara Pemerintahan Daerah tentang Otonomi Daerah" (*Kompas*, 24/4/04), memberikan ilustrasi tentang kondisi "kebablasan" tersebut. Hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota yang seakan-akan terlepas sama sekali, seringnya DPRD memakai laporan pertanggungjawaban (LPJ) untuk menjatuhkan kepala daerah, adalah contoh penafsiran yang berlebihan tentang otonomi daerah. Bahkan Presiden RI pada waktu itu, Megawati Soekarnoputri, menilai bahwa perdebatan yang berkembang saat ini mengenai otonomi daerah sudah berlangsung terlalu jauh, serta terkesan kebablasan dan mengancam persatuan kebangsaan (*Kompas*, 13/3/02).

Seiring dengan amandemen UUD 1945 sebanyak empat kali (1999-2002), maka perubahan sistem pemerintahan daerah menjadi sebuah kebutuhan. Dampaknya, UU No. 22/1999 direvisi kembali dan digantikan

¹⁰ Menurut Prasojo (2008), bentuk pembagian wewenang dengan azas residue of powers pada daerah Kabupaten dan Kota ini, menyerupai pembagian wewenang yang lazim dilakukan oleh beberapa negara federal, seperti USA, Jerman, Austria dan Swiss, dimana wewenang pemerintah federal dirinci dalam Konstitusi, sementara wewenang lain yang tidak disebutkan sebagai wewenang federal secara otomatis menjadi wewenang negara bagian (Prasojo, 2005:163). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa secara substansial UU No. 22/1999 menganut prinsip kelaziman yang diterapkan di negara federal dalam hal pembagian wewenang.



oleh UU No. 32/2004, meskipun masa berlaku efektifnya belum genap empat tahun dan banyak peraturan pemerintah (PP) pelaksana yang belum diterapkan. Lahirnya UU No. 32/2004 sendiri mengundang kritik dari berbagai kalangan sebagai upaya pemerintah pusat untuk melakukan resentralisasi. Salah satu pakar yang paling gencar melakukan kritik adalah Prof. Ryaas Rasyid (*Kompas*, 2/12/05), yang berargumen bahwa gejala resentralisasi dapat diamati dari kewenangan dalam hal pengendalian dan pengangkatan pegawai negeri sipil telah ditarik ke pusat. Selain itu, seluruh proses perekrutan dan penempatan pegawai pada posisi-posisi eselon satu dan eselon dua juga sudah ditarik menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat. Bukan hanya itu. Seluruh peraturan daerah atau perda yang dibuat pemerintah provinsi bersama DPRD-nya kembali lagi harus disahkan pemerintah pusat, sedangkan perda kota dan kabupaten harus disahkan pemerintah provinsi. Demikian pula, APBD tidak boleh dijalankan sebelum disahkan pemerintah.

Sementara itu, dilihat dari struktur pembagian kewenangan, juga terjadi perubahan yang mendasar pada UU yang baru. Jika pada UU No. 22/1999 prinsip yang digunakan adalah *residue of powers* (sisa kewenangan), maka dalam UU No. 32/2004 yang dianut adalah prinsip *concurrent powers*, artinya suatu kewenangan tertentu (atau urusan pemerintahan) dilaksanakan secara bersama-sama oleh seluruh tingkatan pemerintahan, sementara pemerintah pusat tetap memegang lima wilayah kewenangan secara absolut, yakni kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama (pasal 10). Perubahan seperti ini juga sering dipersepsi sebagai bukti terjadinya proses sentralisasi.

Namun dalam berbagai kesempatan, Presiden waktu itu, Megawati Sukarnoputri menegaskan bahwa pemerintah sama sekali tidak berniat mengurangi atau menarik kembali kebijakan otonomi daerah dan mengembalikannya ke model pemerintahan sentralistis (*Tempo Interaktif*, 18/12/02; *Kompas*, 13/3/02). Salah seorang pakar pemerintah, Prof. Sadu Wasistiono, juga dapat dikatakan sebagai pendukung UU No. 32/2004 dengan menyebutkan bahwa UU ini memperjuangkan desentralisasi yang berkeseluruhan (*equilibrium decentralization*) antar susunan pemerintahan maupun antara kepada daerah dengan DPRD. Dengan kata lain, ide pokok UU No. 32/2004 adalah mengurangi eksese-eksese yang terjadi pada penerapan UU Pemerintahan Daerah sebelumnya, tanpa mengurangi otonomi dan keluasan kewenangan daerah.

Satu hal yang perlu dicermati, meskipun UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 mengatur secara lengkap mengenai desentralisasi, pengaturan tentang dekonsentrasi nampaknya agak terlupakan. Jika semenjak kemerdekaan RI telah ada 7 (tujuh) undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah (desentralisasi), maka belum ada satupun regulasi setingkat undang-undang yang mengatur secara khusus tentang dekonsentrasi. Bahkan UU tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah (UU No. 25/1999 dan UU No. 33/2004) juga tidak memberi pengaturan yang jelas dan rinci tentang dekonsentrasi, khususnya dari sisi keuangan.

Selama ini baru ada dua produk hukum yang mengatur tentang dekonsentrasi (dan tugas pembantuan), yakni PP No. 39/2001 sebagai pelaksanaan UU No. 22/1999, serta PP No. 7/2008 sebagai pelaksanaan UU No. 32/2004. Terkait dengan kelangkaan aturan atau kekosongan hukum tentang

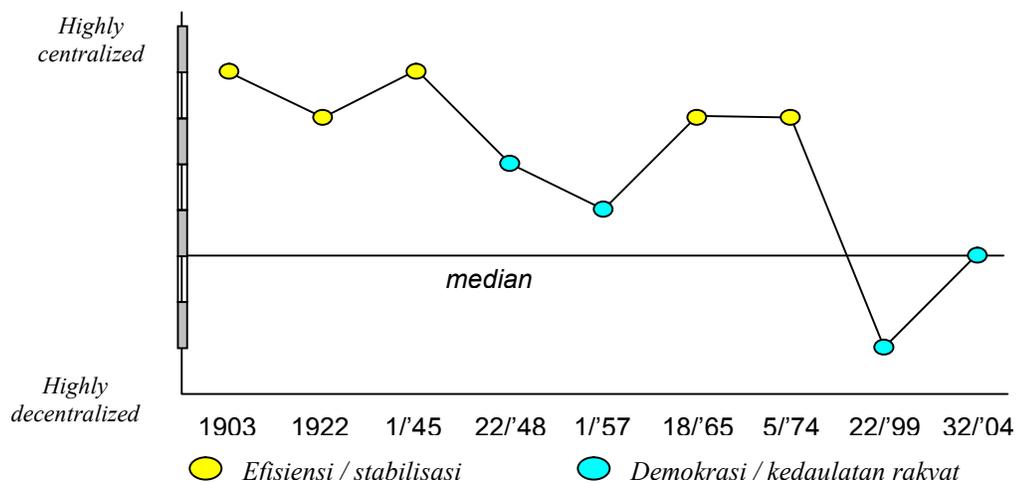


dekonsentrasi ini, Tambunan (2000: 54) memberi catatan terhadap UU Pemerintahan Daerah 1999 dan 2004 sebagai berikut: “ ... *the two laws, which are theoretically meant to complement each other, still leave the specific areas of deconcentration unclear, and have not specified the regional/local agents in the delegation process. In short, there is still uncertainty in defining decentralization in Indonesia.*” Ketidakjelasan tentang dekonsentrasi, sebagaimana diutarakan Tambunan, akan berdampak pada ketidakjelasan desentralisasi, mengingat kedua konsep ini tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, dan bukan merupakan sebuah dikotomi.

Dari uraian tentang sejarah desentralisasi dan dekonsentrasi diatas, dapat diformulasikan dalam sebuah model yang menggambarkan derajat sentralisasi-desentralisasi di Indonesia pada kurun waktu 1903 hingga 2004 sebagaimana dalam Gambar 1. Semakin tinggi titik dalam kurva,

menandakan semakin tinggi derajat sentralisasi, dan sebaliknya. Derajat sentralisasi-desentralisasi selanjutnya juga diasosiasikan dengan tujuan desentralisasi yang bervariasi pada setiap generasi / periode. Meskipun tidak dimaksudkan untuk membedakan secara “hitam-putih”, warna kuning pada gambar dibawah menunjukkan bahwa regulasi tentang pemerintahan daerah (desentralisasi) saat itu cenderung untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan, sedangkan warna biru merefleksikan tujuan untuk lebih memberdayakan masyarakat melalui proses demokratisasi dalam berpemerintahan. Adapun median (garis tengah) adalah indikasi keseimbangan (*equilibrium*) antara kepentingan pusat dan aspirasi daerah, atau keseimbangan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif di daerah.

Selengkapnya model hubungan derajat desentralisasi-sentralisasi dengan tujuan pemerintahan dapat dilihat sebagai berikut:



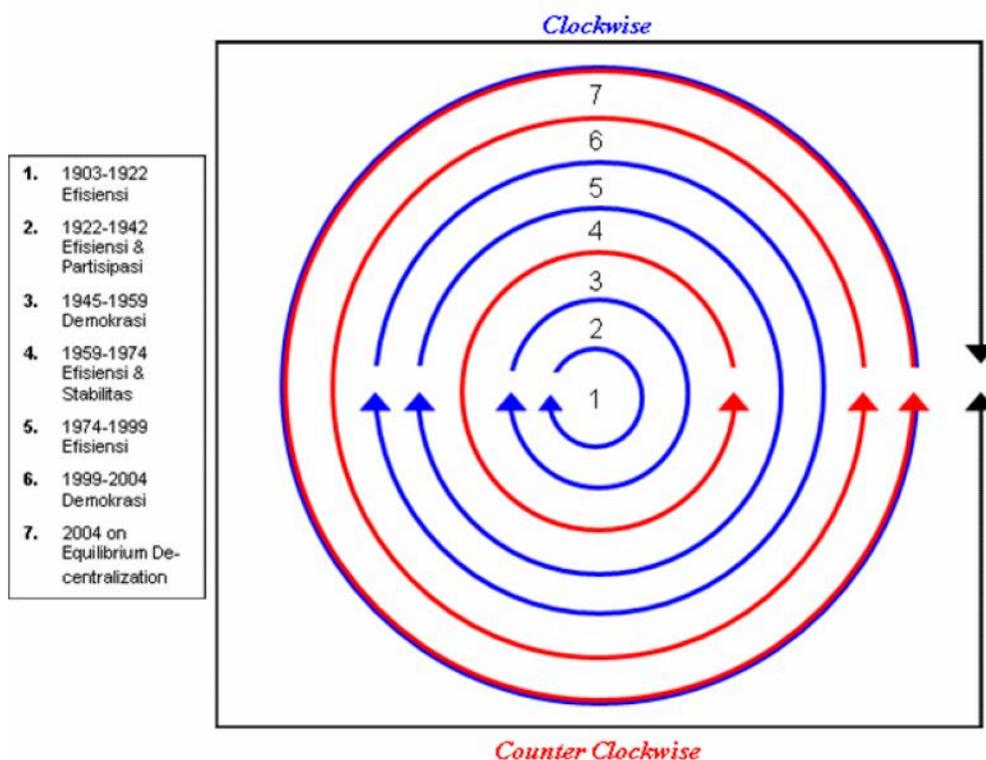
Sumber: konstruksi penulis (2009).

Gambar 1.
Derajat Sentralisasi-Desentralisasi di Indonesia dan Tujuan Desentralisasi (1903-2004)



Sementara itu, model serupa dapat pula dikonstruksi dari pemikiran Hoessein (1995: 15) dan Prasojo (2008). Hoessein menyebutkan bahwa roda desentralisasi telah mengalami 5 (lima) kali putaran, sedangkan Prasojo menambahkan menjadi 6 (enam) putaran. Prasojo mengintegrasikan UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 dalam satu model putaran. Namun sesungguhnya kedua UU tersebut memiliki perbedaan tujuan dan karakteristik, sehingga dapat dibentuk model putaran yang berbeda. Oleh karena itu, sejak jaman penjajahan hingga sekarang, dapat disusun sebuah konstruksi 7 (tujuh) putaran desentralisasi, sebagaimana dalam Gambar 2 dibawah.

Secara umum putaran itu bisa dikelompokkan menjadi dua, yakni putaran searah jarum jam (*clockwise*) dan putaran yang berlawanan dengan jarum jam (*counter-clockwise*). Putaran dengan gerakan *clockwise* mencerminkan kebijakan desentralisasi yang bertujuan untuk menciptakan efisiensi, efektivitas dan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan putaran *counter-clockwise* lebih menyiratkan kebijakan yang berorientasi demokrasi dan pemandirian daerah melalui pemberian kewenangan yang lebih luas melalui desentralisasi.



Sumber: konstruksi penulis (2009).

Gambar 2.
Model Tujuh Putaran Desentralisasi di Indonesia (1903-2004)



AGENDA KEBIJAKAN KEDEPAN UNTUK PENGUATAN DEKONSENTRASI

Meskipun deskripsi diatas sudah dapat menawarkan model putaran (gambar 2) serta model derajat (gambar 1) desentralisasi-dekonsentrasi, namun sesungguhnya praktek dekonsentrasi sendiri tidaklah terlalu jelas karena memang tidak ada sumber hukum yang mengatur secara rinci. Oleh karenanya, penafsiran dekonsentrasi dilakukan dengan menggunakan kriteria tertentu.

Kriteria pertama adalah posisi kepada daerah, apakah merangkap sebagai wakil pemerintah ataukah terpisah, atau apakah kedudukan kepala daerah berhimpit dengan kedudukan selaku kepala wilayah. Ketika kedua posisi tadi dirangkap, berarti menerapkan pola *integrated prefectoral system*, sedang jika dipisah, pola yang berjalan adalah *fragmented prefectoral system*. Dalam pola *integrated prefectoral system*, sudah pasti peran kepala wilayah akan lebih menonjol dibanding sebagai kepala daerah, dan ini berarti pula bahwa dekonsentrasi cenderung dominan. Sebaliknya, jika pola *fragmented prefectoral system* yang dipilih, maka daerah dan kepala daerah relatif memiliki kewenangan otonom yang luas.

Dalam bingkai sejarah pemerintahan di Indonesia, pola *integrated prefectoral system* lebih sering diterapkan, yakni saat berlakunya UU No. 5/1974, UU No. 18/1965, serta UU No. 22/1948 dan sebelumnya. Sedangkan pola *fragmented prefectoral system* pernah dicoba pada UU No. 1/1957 dan dipergunakan kembali pada periode UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004.

Persoalan tentang kedudukan kepala daerah ini hingga saat inipun masih mengundang banyak perbedaan pendapat. Pokok permasalahan yang diperdebatkan berkisar pada level pemerintahan yang mana

yang seharusnya menerapkan *integrated prefectoral system* dan level yang mana yang sebaiknya memakai *fragmented prefectoral system*. Selain itu, jika prinsip *integrated prefectoral system* yang dipakai, bagaimanakah seharusnya pola rekrutmen bagi pejabat tersebut, apakah melalui pemilihan langsung oleh rakyat, ataukah cukup ditunjuk dan diangkat oleh pusat berdasarkan usulan daerah?.

Dalam konteks Indonesia kontemporer, pilihan terhadap prinsip *integrated prefectoral system* atau *fragmented prefectoral system* nampaknya belum final. Wacana revisi UU No. 32/2004 sangat memungkinkan membawa perubahan dalam kedudukan kepala daerah, terutama di tingkat provinsi. Agar pemerintah daerah dapat bekerja dengan baik dan berkesinambungan, isu ini sebaiknya dimatangkan dalam draft perundang-undangan yang akan datang, sekaligus untuk menghindari adanya perombakan kelembagaan daerah yang terlalu sering. Untuk itu, beberapa kaidah perlu disepakati sebagai bahan pertimbangan dalam menetapkan pola yang akan dipilih.

Beberapa kaidah itu diantaranya: 1) desentralisasi tetap menjadi prioritas dalam negara kesatuan RI namun tetap mempertahankan dekonsentrasi dan hak pusat di daerah; 2) hak pusat di daerah itu berupa kewenangan pengangkatan wakil pemerintah pusat di daerah, serta kewenangan melakukan kontrol terhadap seluruh bidang kewenangan pemerintah daerah; 3) perlu dihindari *overlap* kewenangan pada seluruh tingkatan pemerintahan; 4) semakin kebawah makin besar derajat deentralisasi, sedang makin keatas makin kuat dekonsentrasi. Ini mengandung makna bahwa desentralisasi diberikan kepada tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat.



Kriteria *kedua* untuk merekonstruksi dekonsentrasi kedepan adalah pola pengangkatan dan/atau pemilihan kepala daerah. Sebelum 1999, pemerintah pusat relatif memiliki kewenangan yang luas untuk turut menentukan kepala daerah dan/atau kepala wilayah. Namun sejak berlakunya UU No. 22/1999, kewenangan pemilihan kepala daerah beralih kepada DPRD, dan berdasarkan UU No. 32/2004 beralih lagi menjadi pemilihan langsung oleh rakyat. Dalam hal ini, siapapun yang terpilih menjadi gubernur secara otomatis akan berkedudukan sebagai wakil pusat atau perangkat dekonsentrasi. Pola ini mengandung kemungkinan *conflict of interest* pada diri gubernur, karena selaku kepala daerah harus bertanggungjawab kepada publik konstituen-nya, sedangkan selaku wakil pemerintah harus bertanggungjawab kepada pusat. Selain itu, pemerintah yang bersikap *taken for granted* serta sekedar melegalkan dan melantik gubernur terpilih, juga mengesankan lemahnya kewenangan pusat di daerah. Padahal, sejalan dengan teori kontinum, semestinya desentralisasi tidak mengalahkan dekonsentrasi, sebaliknya dekonsentrasi tidak boleh mengabaikan desentralisasi.

Dengan demikian, pada konteks pembenahan kedepan, konsep yang lebih seimbang dalam menetapkan pejabat yang berkedudukan ganda (selaku wakil pemerintah namun juga sekaligus kepala daerah), harus dipikirkan secara lebih matang. Namun untuk tingkatan pemerintahan yang menerapkan *fragmented prefectoral system*, maka pemilihan kepala daerah secara langsung tetap dilanjutkan. Pemikiran ini pada dasarnya hanya dimaksudkan untuk menjaga konsistensi antara konsep dekonsentrasi dengan prakteknya di lapangan.

Selanjutnya, kriteria *ketiga* untuk mendesain format keseimbangan desentralisasi dan dekonsentrasi adalah

rumusan tujuan yang ingin dicapai atau diwujudkan. Sebagaimana diulas pada gambar 2, telah terjadi tujuh kali putaran desentralisasi sejak awal tahun 1900-an hingga saat ini. Putaran itu membentuk siklus yang berulang antara dua tujuan, yakni efisiensi dan stabilitas disatu sisi dengan demokrasi dan partisipasi di sisi lain.

Dalam konteks kedepan, diharapkan terjadi peleburan antara kedua tujuan yang seolah-olah bertolak belakang tersebut. Stabilitas bukanlah prasyarat untuk demokrasi, dan demokrasi juga bukan antitesis dari efisiensi. Dengan kata lain, efisiensi tidak menjadi *trade-off* dari upaya membangun demokrasi, dan sebaliknya. Seluruh tujuan tersebut dapat dicapai secara sinergis, sepanjang format desentralisasi-dekonsentrasi dapat dirumuskan dengan sebaik-baiknya.

Kriteria terakhir yang dapat dipikirkan untuk penyempurnaan kedepan adalah tentang kewenangan dekonsentrasi, baik yang mencakup cakupan maupun keluasannya. Dilihat dari cakupannya, perangkat dekonsentrasi dapat diberikan kewenangan di bidang pemerintahan umum belaka, atau dapat pula memperoleh kewenangan sektoral berdasarkan pelimpahan kewenangan dari kementerian atau lembaga tertentu di tingkat pusat. Pada pola UU No. 5/1974, kepala wilayah dapat berkonsentrasi pada tugas-tugas pemerintahan umum, sementara tugas pusat di daerah dilakukan oleh instansi vertikal (kantor wilayah). Namun dengan lahirnya UU No. 22/1999, gubernur menjadi satu-satunya wakil pemerintah pusat yang harus menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum dan urusan hasil pelimpahan kewenangan dari kementerian teknis secara bersamaan. Tentu kondisi ini menjadikan beban gubernur menjadi sangat berat yang dapat berimplikasi pada tingkat efektivitas tugas dekonsentrasi itu sendiri. Untuk masa



mendatang, nampaknya perlu dipikirkan lagi rancangan kewenangan dekonsentrasi yang lebih tepat.

PENUTUP

Dari deskripsi historis diatas dapat diambil beberapa pelajaran untuk penguatan dekonsentrasi dan desentralisasi di Indonesia. Paling tidak, terdapat empat butir yang perlu mendapat pemerhatian secara mendalam, yakni persoalan tentang kedudukan kepala daerah / kepala wilayah, sistem pengangkatan / pemilihan kepala daerah, rincian dan batas-batas kewenangan dekonsentrasi, serta kejelasan tujuan dari kebijakan dekonsentrasi dan desentralisasi.

Tentu saja, langkah pembenahan tidak hanya meliputi empat point tersebut, namun dapat pula dikembangkan pada aspek-aspek lainnya. Tujuan hakiki dari upaya penyempurnaan *grand design* otonomi daerah di Indonesia adalah agar tidak terjadi kebijakan yang terus berubah secara cepat yang menjadikan penataan kelembagaan tidak kunjung solid. Pada rancangan perubahan kebijakan otonomi yang akan datang, diharapkan dapat menjamin kesinambungan pemerintahan untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

Referensi

- Alm, James, Robert H. Aten and Roy Bahl, 2001, "Can Indonesia Decentralise Successfully? Plans, Problems and Prospects", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 37, No. 1, 2001: 83-102.
- Antlov, Hans, 2002, *The Making of Democratic Local Governance in Indonesia*, paper presented in International Workshop on Participatory Planning: Approaches for Local Governance, Bandung Indonesia, 20-27 January.
- Hoessein, Bhenyamin, 1995, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia: Akan Berputarkan Roda Desentralisasi Dari Efisiensi ke Demokrasi?*, Pidato pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Administrasi Negara. Jakarta: FISIP-UI, 18 November.
- IRDA, 2003, July, *Indonesian Rapid Decentralization Appraisal (IRDA): Third Report*, Jakarta: Asia Foundation. Available at <http://www.asiafoundation.org/pdf/IRDA3-english.pdf>
- Niessen, Nicole, 1999, *Municipal Government in Indonesia: Policy, Law, and Practice of Decentralization and Urban Spatial Planning*, Universiteit Leiden.
- Pramusinto, Agus, 2005, *The Dynamics of Change in Decentralization: Implications for Local Government-Business Relations, A Case Study of Decentralization in Sidoarjo, East Java, Indonesia*, Canberra: Australian National University, Ph.D. Thesis.
- Prasojo, Eko, 2008, *Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia: Antara Sentripetalisme dan Sentrifugalisme*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Administrasi Negara, Jakarta: FISIP-UI.
- Ratnawati, Tri, 2000, *Pseudo Otonomi*, dalam *Kompas*, 1 Maret. <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0003/01/OPINI/psed04.htm>
- Rondinelli, Dennis, 1999, "What is Decentralization?", in World Bank, *Decentralization Briefing Notes, WBI Working Papers*.
- Smoke, Paul, 2005, "Chapter 2: The Rules of the Intergovernmental Game in East Asia: Decentralization Frameworks and Processes", dalam World Bank, *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*, Washington DC.



Utomo, Tri Widodo W., 2004, *Decentralization And Capacity Building In Indonesian Local Administration (A Long Journey For Discovering A Model Of Democratic Developmental Regime)*, Master Thesis. Graduate School of International Development, Nagoya University.

Wibawa, Samodra, 2001, *Otonomi Daerah Dalam Definisi Sejarah*, 16 Juni. Tersedia online di www.geocities.com/adeniha/oto-sejarah.pdf Diakses pada tanggal 25 April 2009.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.

Undang-undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1965 Nomor 83).

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

(Lembaran Negara RI Tahun 1974 No. 38).

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1999 No. 60).

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 125).

Media Massa

Kompas, 2 Desember 2005, *Ryaas Rasyid: Terjadi Resentralisasi Pemerintahan di Indonesia*,

<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0512/02/opini/2062548.htm>

_____, 24 April 2004, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Kebablasan*, <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0404/24/Politikhukum/987585.htm>

_____, 13 Maret 2002, *Presiden: Perdebatan Otonomi Daerah Sudah Kebablasan*, <http://www2.kompas.com/berita-terbaru/0203/13/headline/020.htm>