

## POKOK-POKOK PIKIRAN LEPAS FORMULASI UNDANG-UNDANG NO. 22 DAN 25 TAHUN 1999 DAN DAMPAK TERHADAP KEBIJAKAN PUBLIK

### MAIN IDEAS OF THE GOVERNMENT REGULATION NO. 22 AND 25, 1999 AND THEIR EFFECTS ON PUBLIC POLICY

Warsito Utomo

Fakultas Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

#### ABSTRACT

The New Order has caused centralized authority and poor initiative from the local authority. The government had too big power and this resulted in the imbalance of power sharing between the government and local authority. Autonomy is still considered as big. The new law on autonomy launched in 1999 is seen as tendencious and ambitious. This is the result of poor implementation in the local authority. What are demanded by local authority is actually more power sharing, more just income distribution, and independent management system in which the local authority's administration is expected to be concrete, transparent, and independent.

*Keywords:* government regulation No. 22 and 25, 1999, desentralization, public policy

#### PENGANTAR

Selama 54 tahun merdeka paling tidak Indonesia telah memiliki 6 (enam) buah Undang-undang Pemerintahan Daerah ialah UU No. 1/1945, UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, UU No. 18/65, UU No. 5/74 dan UU No. 22/99. Setiap Undang-undang Pemerintahan Daerah memiliki ciri khasnya masing-masing sesuai dengan sistem politik dan pemerintahan yang berlaku pada waktu itu. Ketika mula-mula keinginan demokrasi menggebu-gebu maka dibuatlah Undang-undang Pemerintahan Daerah yang menonjolkan peran demokrasi ini dalam KNIP (UU 1/1945); dan ketika sistem pemerintahan dan politik terfokus kepada pemerintahan yang bertumpu kepada kekuasaan eksekutif yang otoritarian dengan penggunaan *use of authority* yang lebih besar daripada *freedom for subordinate*, maka muncullah UU 5/1974. Demikian juga ketika era reformasi yang menginginkan adanya perubahan mendasar yang mengarah kepada *transparansi/openness*, *accountability*, *3E/S*, *responsibilitas*, yang menginginkan

atau menuntut *empowering* yang lebih untuk daerah-daerah maka dikeluarkanlah UU No. 22/1999.

Permasalahan-permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah selama masa Orde Baru dengan dilaksanakannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, antara lain: (1) Dominasi prinsip dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah; (2) Penyeragaman struktur pemerintahan daerah secara nasional; (3) Ketimpangan distribusi keuangan pusat dan daerah; (4) Ketiadaan pemisahan kekuasaan di tingkat pimpinan di daerah; (5) Adanya lembaga administrasi teritorial militer di daerah-daerah; (6) Rekrutmen gubernur/bupati/walikota/madya kepala daerah ditentukan oleh pusat; (7) Penyatuan fungsi kepala daerah dan kepala wilayah; (8) Adanya konsep penguasa tunggal; (9) Adanya struktur paralel pusat di daerah-daerah; (10) Adanya militerisasi birokrasi sipil di daerah-daerah.

Permasalahan-permasalahan dimuka tersebut menimbulkan implikasi-implikasi antara lain: (a) Rendahnya kewenangan daerah; (b) Hilangnya kemajemukan struktur politik lokal; (c) Hilangnya otonomi kultural di tingkat lokal; (d) Lemahnya kemampuan *self-supporting* pemerintah daerah dalam bidang keuangan; (e) Munculnya lembaga-lembaga kolusi wewenang dan kekuasaan; (f) Intervensi militer di daerah-daerah; (g) Kerentanan daerah terhadap penggunaan kekerasan aparat negara; (h) Ketergantungan kepada pemerintah pusat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat daerah; (i) Hilangnya inisiatif daerah; (j) Konsentrasi kekuasaan di tangan gubernur dan bupati/walikota; (k) Penguasa tunggal memegang fungsi-fungsi kepala daerah, kepala wilayah dan pimpinan Muspida, dan pembina politik di daerah; (l) Semakin kuatnya kontrol politik pusat terhadap daerah; (m) Matinya inisiatif di tingkat daerah; (n) Ketergantungan kepada pemerintah pusat yang semakin tinggi.

### Desentralisasi dan Otonomisasi Administrasi Pemerintahan

Era reformasi telah muncul. Wacana atau suasana monolitik harus ditinggalkan, dan wacana atau suasana pluralistik harus kita terima. Reformasi yang pada hakekatnya adalah *change, improvement* atau *modernization* tidak saja harus kita lihat sebagai *inevitable* tetapi haruslah kita sadari sebagai *planned change*. Demikian juga didalam formulasi dan implementasi otonomi-desentralisasi, tidak dapat kita hindari pasti harus dilakukan perubahan.

Analisa dan penglihatan dari bawah (pemerintah daerah), sesungguhnya tuntutan yang mendesak didalam formulasi dan implementasi otonomi adalah didalam 3 (tiga) pokok permasalahan: *sharing of power, distribution of income*, dan kemandirian sistem manajemen di daerah.

Selama ini pelaksanaan pemerintahan (pusat) dengan menggunakan corak *benevolent autocrat* yang berlandaskan *paternalism*, menumbuhkan pemerintahan yang terpusat pada suatu kelompok

atau kepentingan tertentu saja. Lebih-lebih dengan penggunaan *security approach* dalam dalih untuk menjaga stabilitas demi kelangsungan pembangunan dan negara kesatuan serta adanya persatuan, mendorong negara kita justru diambang perpecahan. Pemerintahan yang seperti ini yang dijalankan oleh Orde Baru, sering tidak memberikan *public space* untuk mewujudkan tampilnya *civil society*, dan ini berarti pemasungan terhadap demokrasi sebagai hak-hak rakyat. Demikian juga yang nampak pada pemerintahan daerah, kurangnya atau bahkan tiadanya *local democracy*, dimana segalanya menunggu juklak, juknis dan tuntas. Akibatnya ketergantungan birokrasi pemerintahan di daerah dalam segala hal kepada birokrasi pemerintahan pusat. Dekonsentrasi yang kedudukannya sama pentingnya dengan desentralisasi bahkan juga *medebewind*, menjadikan pelaksanaan dekonsentrasi *overshadowing* terhadap desentralisasi. Pelaksanaan otonomi dan desentralisasi di Daerah Tingkat II yang merupakan ujung tombak dalam pelayanan kepada masyarakat dikarenakan yang paling depan berhadapan dengan masyarakat, sering tidak memberikan gambaran yang menggembirakan di dalam kemandiriannya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Meskipun bermacam-macam urusan telah diserahkan kepada Dati II tetapi urusan dengan berbagai kegiatan yang ada termasuk *income*-nya, masih dikuasai oleh pemerintahan tingkat atas. Demikian juga jaringan kerja (*network*) untuk membuat dan memutuskan keputusan masih berada di tangan pemerintahan yang lebih atas. Sehingga sering tidak saja terjadi *bureaucratism*, tetapi juga *bureaunomia* dikarenakan para pembuat keputusan-pun juga berada pada tingkat dan pada kelompok-kelompok yang hanya berdekatan dan dapat menguntungkan *power-elit*. Tuntutan akan demokrasi di tingkat lokal, tuntutan kewenangan daerah yang lebih besar, tuntutan kemandirian daerah yang lebih tangguh, seharusnya menyadarkan pemerintah pusat untuk membagikan kekuasaan yang selama ini terpusat, kepada daerah. Pemerintah pusat harus berani melakukan reformasi

dalam melakukan hubungannya dengan daerah-daerah ialah dengan menerapkan atau melakukan konsep *loose and tight* atau yang disebut dengan *in search of excellence*. Konsep ini dalam artian *loose on rules and regulations and tight on vision, values and goal*. Sehingga akan nampak hubungan yang lebih erat diantara *giving orders* dengan *carrying them out*. Dalam hal ini perlu diatur kembali urusan-urusan mana yang merupakan wewenang urusan Pusat, dan urusan-urusan mana yang diserahkan kepada daerah baik propinsi maupun kabupaten.

#### UU Pemerintah Daerah No. 22 Tahun 1999

UU Pemerintahan Daerah No. 22 Tahun 1999 paling tidak memuat beberapa perubahan di dalam pasal-pasalnyanya yang lebih mengarah kepada demokratisasi daripada UU Nomor 5 Tahun 1974: Pertama: Tidak ada lagi tingkatan daerah otonom dengan sebutan Dati I atau Dati II, yang konotasinya adalah justru akan terjadi penumpukan kekuasaan penyelenggaraan urusan pada daerah yang paling atas. Desentralisasi atau otonomi ditetapkan baik dapat berada di propinsi dan/ataupun kabupaten atau kota. Masing-masing daerah berdiri sendiri tidak merupakan tingkatan daerah (Pasal 4).

Kedua: Tidak ada lagi istilah titik berat otonomi/desentralisasi yang sering lebih ditafsirkan bermuansa kuantitatif daripada kualitatif. Sehingga dalam implementasinya lebih banyak urusan diserahkan yang berupa kegiatan-kegiatan yang justru merupakan beban bagi daerah (pasal 11 UU No. 5/1974).

Ketiga: Desentralisasi tidak lagi diberikan arti hanya sebagai penyerahan urusan, tetapi lebih merupakan wewenang pemerintahan (Pasal 7 s/d Pasal 13). Keempat: Kedudukan DPRD tidak lagi sebagai unsur Pemerintah Daerah, tetapi berkedudukan sebagai Badan Legislatif. Dan secara tegas menyebutkan pula bahwa dalam melaksanakan otonomi Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD (Pasal 14 dan Pasal 32).

Kelima: Keluasan kewenangan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan kecuali dalam

bidang Politik Luar Negeri, Pertahanan Keamanan, Peradilan, Moneter/Fiskal dan Agama (Pasal 7). Keenam: Mengenai tata cara dan tata aturan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang lebih memberikan kewenangan kepada DPRD (Pasal 34 s/d 40). Ketujuh: Penguraian Pasal-pasal yang menyangkut mengenai DPRD (Pasal 15 s/d Pasal 29) lebih didahulukan daripada Pasal-pasal mengenai Kepala Daerah (Pasal 30 s/d 58). Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah ingin mengedepankan kedaulatan ada ditangan rakyat, dengan mendudukkan DPRD sebagai badan legislatif.

#### Perubahan-perubahan Penting UU Pemerintah Daerah No. 22 Tahun 1999

Meskipun demikian perlu dikemukakan beberapa catatan pokok yang penting, mendasar untuk dilakukan penyempurnaan, perubahan:

1. Ada kesan bahwa formulasi UU Pemerintahan Daerah masih dapat menimbulkan apriori dikarenakan terlalu tendensius dan ambisius bahkan berkesan sekedar memberikan semacam penenang.
2. Disamping adanya pengakuan bahwa selama ini sistem pemerintahan kita sentralistik demi persatuan dan kesatuan, maka pengobralan terhadap desakan perubahan, demokrasi, desentralisasi, pemerataan, keadilan, keaneka ragaman daerah, yang juga sudah terdapat pada UU Nomor 5/1974 diulang lagi dalam UU Pemerintahan Daerah 1999 ini. Justru yang menakutkan atau mengkhawatirkan adalah semua itu hanyalah ada pada tingkat formulasi saja (*lips service*) bukan dalam kadar implementasi nantinya (bila sistem politiknya juga tidak berubah).
3. Seperti halnya dalam UU Nomor 5/1974 dimana dari 94 pasal masih ada lebih kurang 35 peraturan yang harus dibuat, demikian pula didalam UU Pemerintahan daerah ini. Dimana 134 pasal yang direncanakan masih ada lebih kurang 30 pasal yang menunjukkan diperlukannya UU, Peraturan, Keputusan untuk pengaturan lebih lanjut. Kekuatiran yang ada

adalah tidak saja permasalahan waktu yang biasanya demikian lamanya untuk mengatur peraturan-peraturan tersebut, tetapi yang lebih penting adalah pembuatan peraturan lanjutan atau aturan pelaksanaan UU yang tidak sesuai dengan jiwa dan semangat yang dikandung dalam UU. Atau dapatlah dikatakan bahwa UU ini masih terlalu banyak *blank cheque* atau masih terlalu banyak memberi delegasi kewenangan kepada pemerintah untuk mengatur lagi (dengan sendirinya intervensi) beberapa masalah penting dengan peraturan perundang-undangan.

4. UU ini masih menempatkan pemerintahan desa sebagai kepanjangan birokrasi pemerintahan, maka mengapa pengaturan desa dimasukkan didalam UU ini, padahal desa bukanlah ada didalam kestrukturannya Pemerintahan Daerah.
5. Daerah propinsi yang bersifat otonom harus dipertimbangkan keberadaan perwilayahannya karena daerah ini tidak memiliki wilayah/daerah, maka perlu ada pemikiran untuk pengubahan perwilayahan atau keberadaan daerah-daerah terutama kabupaten dan kota. Karena sebagai daerah yang bersifat otonom, daerah propinsi juga tidak memiliki komponen masyarakat yang diwakili kepentingannya.
6. Meskipun ditentukan bahwa masing-masing daerah berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain (Pasal 4 ayat 2), tetapi karena daerah propinsi juga merupakan daerah administrasi, maka propinsi tetap memegang kekuasaan yang besar sebagai wakil Pemerintah Pusat.
7. Mengenai kewenangan daerah terutama Pasal 7 dan 8 pada UU Pemerintahan Daerah 1999, ini mengandung 2 (dua) implikasi: pertama: dengan penyerahan semua kewenangan pemerintahan yang ada kecuali moneter, Politik Luar Negeri, Pertahanan dan Keamanan, Peradilan dan Agama, menunjukkan demikian besar kewenangan pemerintahan yang akan dimiliki oleh daerah-daerah. Dan apabila ada didalam keberadaan kesadaran yang rendah akan menjurus kepada federalism

atau daerahism. Atau sebaliknya ketidak-sadaran pemerintah dalam hal ini akan berakibat bahwa formulasi Pasal 7 adalah sekedar formulasi tanpa implementasi lebih lanjut; Kedua: sesungguhnya pemikiran atau formulasi dan keputusan pemerintah perihal penyelenggaraan kewenangan pemerintah terhadap 5 (lima) kewenangan tersebut, "terlalu berani". Karena sesungguhnya yang diinginkan oleh daerah dan masyarakat adalah bagaimana daerah lebih diberikan kewenangan yang lebih besar, *distribution of income* yang lebih adil, *concret*, transparan dan kemandirian administrasi pemerintahan daerah sesuai dengan keberadaan daerah. Apabila memang betul-betul pasal ini akan dilakukan maka perlu persiapan daerah perihal SDM, fasilitas infrastruktur, dan sebagainya. Bila daerah tidak siap, maka yang terjadi adalah *overshadowing* terhadap desentralisasi.

8. Meskipun sejumlah 11 (sebelas) urusan atau bidang pemerintahan wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota, tetapi haruslah merupakan penyerahan kewajiban total atau otonomi utuh dalam arti tidak hanya melaksanakan/pelaksanaan tetapi termasuk didalamnya perencanaan dan pembiayaannya juga, bukan hanya yang bersifat administratif, bukan hanya yang merupakan beban saja.
9. Perihal Keuangan Daerah di dalam UU Pemerintahan Daerah 1999 haruslah dihubungkan dengan UU Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah: (a) Dari 33 Pasal yang ada pada UU Perimbangan Keuangan, maka masih terdapat  $\pm$  24 Pasal yang mengharuskan adanya pembuatan peraturan/ketentuan lebih lanjut (*blank cheque*); (b) Hal tersebut diatas dapat memberi kesan bahwa pemerintah mencoba mengulur-ulur waktu dalam menentukan secara tegas/*fixed* mengenai bagi hasil pendapatan negara dari sumber daya alam, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus, yang kesemuanya masih menunggu Peraturan

Pemerintah yang harus dibuat. Justru hal inilah yang saat ini sedang dituntut oleh daerah-daerah kepastian pelaksanaan pemberian prosentase ataupun ketentuan atau perhitungannya yang pasti; dan (c) Didalam UU Perimbangan Keuangan ini belum secara jelas menunjukkan nilai dan kriteria yang berorientasi pada pemerataan, keadilan, kepastian, terprediksi, kemudahan/kesederhanaan, desentralisasi dan *local accountability*.

Formulasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, didalam implementasinya mau tidak mau harus dipikirkan berbagai penyempurnaan atau perubahan

terhadap kebijakan-kebijakan yang menyangkut pemerintahan daerah dan keuangan daerah. Penyempurnaan atau perubahan kebijakan-kebijakan yang terfokus kepada: (1) pengalihan kewenangan penyelenggaraan urusan-urusan secara utuh dari Pusat ke Daerah-daerah; (2) pembagian keuangan dan sumber daerah yang lebih menguntungkan daerah dan adil; serta penggunaannya yang menjadi wewenang penuh daerah; (3) peningkatan kualitas SDM di daerah baik pada jajaran eksekutif maupun legislatif; dan (4) reorganisasi dan restrukturisasi atas lembaga-lembaga pemerintahan baik yang berada di Pusat maupun di daerah-daerah.