DSF-Bank Dunia

PERBANDINGAN SISTEM PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH OTONOM

(Laporan Pekerjaan)

Dilaporkan oleh
Irfan Ridwan Maksum

Daftar isi

Cover
Daftar Isi……h. 1

A. PENDAHULUAN……h.2
B. KELEMBAGAAN DESENTRALISASI DAN PEMERINTAHAN DAERAH (KERANGKA PERBANDINGAN)……h.2
C. ANALISA PERBANDINGAN 10 NEGARA……h. 13
D. POLA PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN DI INDONESIA….h. 26
E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI PERBAIKAN UU NO. 32 TAHUN 2004….h. 40

Daftar Pustaka….h. 42
Biodata Penulis…h.45

A. PENDAHULUAN

Urusan pemerintahan terbagi atas urusan yang tidak mungkin (tabu) didesentralisasikan yang mutlak menjadi wewenang Pemerintah dan urusan yang dapat didesentralisasi yang tidak eksklusif menjadi wewenang daerah otonom. Di satu sisi, dalam urusan yang tabu didesentralisasikan, Pemerintah dapat mengembangkannya sendiri, men-dekonsentrasikan kepada instansi vertikal, atau dapat melakukan tugas pembantuan kepada daerah otonom. Di sisi lain, dalam urusan yang dapat didesentralisasikan ini Pemerintah dapat pula mengembangkannya sendiri, mendekonsentrasikan, atau memberi tugas pembantuan kepada daerah otonom, dan men-desentralisasikan kepada daerah otonom. Urusan yang didesentralisasikan dapat dilakukan melalui rincian (*ultra vires doctrine*), umum (*general competence/ open end arrangements*), atau gabungan keduanya.

Pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan daerah otonom tidak dapat dipisahkan dengan pengembangan instrumen desentralisasi dari sebuah negara. Untuk menelusurinya bahkan terlebih dahulu perlu mengetahui apakah bentuk negara yang dikembangkan oleh sebuah bangsa Kesatuan atau Federal. Jika Kesatuan, maka desentralisasi yang dikembangkan dilakukan oleh Pemerintah Pusat di tingkat nasional, sedangkan di Negara Federal, desentralisasi dilakukan oleh Pemerintah Negara Bagian. Di negara federal, seringkali UUD (konstitusi) Negara Federal mengatur umum saja keberadaan pemerintah daerah di negara tersebut seperti di Jerman, tetapi ada pula negara federal yang mengatur keberadaan pemerintah daerahnya di masing-masing UUD (konstitusi) Negara Bagian-nya, seperti di AS.

Pengembangan desentralisasi ke dalam sebuah sistem Negara bangsa berpengaruh terhadap kelembagaan pemerintahan daerah yang salah satunya adalah pola pembagian urusan pemerintahan. Dengan demikian, membandingkan pembagian urusan sangat mustahil tanpa kerangka pikir bangun kelembagaan menyeluruh dari desentralisasi yang dikembangkan oleh sebuah Negara. Mengkaji sistem pembagian urusan, tidak mungkin tanpa didasari kerangka dasar komprehensif mengenai desentralisasi dan kelembagaan pemerintahan daerah. Dari sini kita memerlukan satu kerangka pikir yang utuh komprehensif mengenai kelembagaan desentralisasi dan pemerintahan daerah.

B. KELEMBAGAAN DESENTRALISASI DAN PEMERINTAHAN DAERAH (KERANGKA PERBANDINGAN)

Berbagai pakar telah menulis cara membandingkan sistem pemerintahan di berbagai negara. Sebagai sebuah sistem, pemerintahan daerah adalah kompleks. Dapat didekati dari berbagai macam sudut pandang. Pakar-pakar pemerintahan daerah telah lama menawarkan penyederhanaan dalam mengurai sistem tersebut. Fried (1963) menawarkan konsep perbandingan sistem pemerintahan daerah dengan alat apakah sebuah negara menganut penempatan ‘wakil pemerintah’ atau tidak. Hasil kajian tersebut membentuk adanya dua sistem utama di dunia, yakni: (a) negara-negara yang menganut sistem prefektur; dan (b) negara-negara yang menganut sistem funsgional (tidak dianut Wakil Pemerintah di Daerah).

Di tempat lain, AF Leemans (1970) menggunakan pola pertalian dalam pemerintahan daerah sebagai alat perbandingan. Leemans menyebutkan adanya tiga pola: (1) *dual hierarchy model*; (2) *fused/ single hierarchy model*; dan (3) *split model* seperti ditulis Leemans: "*Various basic patterns of relationship exist between central government field administration and representative local government institutions*." Selanjutnya dikatakan sebagai berikut:

> *"There are two hierarchies of decentralization: the central government field administration (…) and the representative local government institutions. Each hierarchy is composed of several levels of local government or administration, each responsible for areas of decreasing size. This pattern may be called the dual hierarchy model."*

Dari uraian di atas, *dual hierarchy model* menganjurkan adanya dua jenis lembaga yang muncul karena dekonsentrasi dan desentralisasi bersama-sama tanpa terjadi pertautan di setiap level. Model ini secara murni tidak mungkin terjadi karena diktum desentralisasi selalu kontinum dengan dekonsentrasi.

Berbeda dengan model tersebut, model *fused/ single hierarchy* dalam berbagai level pemerintahan yang tercipta selalu terjadi pertautan antara penggunaan asas (mekanisme) desentralisasi dan dekonsentrasi. Leemans menyatakan sebagai berikut:

> *"The central government field organization is fused with local representative institutions. This pattern may be called or single hierarchy model. In such a case, only one integrated organization for government and administration exist at each level, composed of central government officials and local representatives."*

Dalam hal *split model*, terdapat jenjang pemerintahan yang memisahkan atau berdiri sendiri penerapan baik asas (mekanisme) desentralisasi maupun dekonsentrasi seperti diungkapkan oleh Leemans sebagai berikut:

> *"In what might be termed the split-hierarchy model, only central government field organizations are found on some levels of the local government and administration hierarchy, and only local representative institutions on others."*

Berbeda dengan analisis tersebut, Alderfer (1964) merujuk Fried meringkas adanya empat pola pemerintahan daerah di dunia ini yang mengikuti pola (1) Perancis; (2) Inggris; (3) Uni-Soviet; dan (4) sistem tradisional. Tiga pola pertama mewakili sistem pemerintahan daerah modern yang sampai kini dikiblati oleh ebrbagai negara. Namun, menurutnya masih terdapat sistem tradisional yang berkembang di tingkat lokal dalam sebuah negara. Menurut Alderfer, Jerman sesungguhnya mirip Perancis dari sisi diacunya sistem Prefektur seperti apa yang dikatakan oleh Fried.

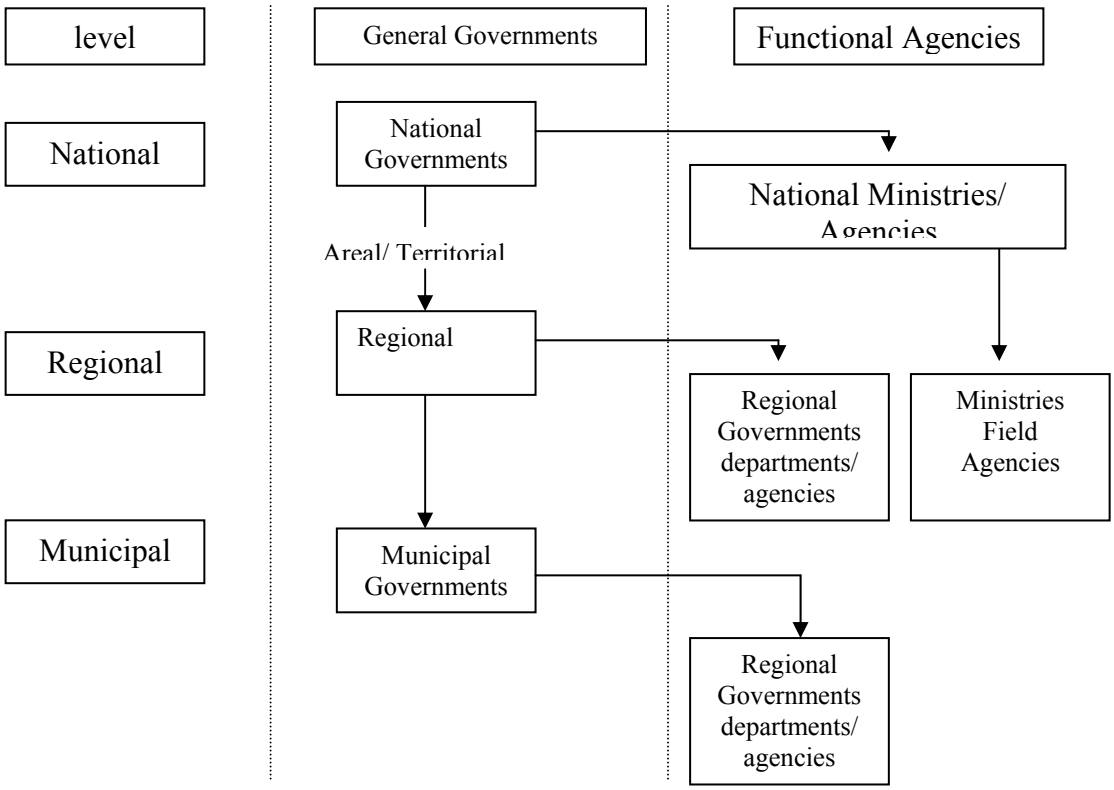
Tidak ada satupun sistem pemerintahan daerah yang dianut oleh negara-negara maju meninggalkan penataan hubungan antar pemerintahan. Humes IV menggunakan indikator bagaimana sistem pengawasan yang dikembangkan di masing-masing negara dikembangkan sehingga membentuk sistem pemerintahan daerah. Hampir sama dengan Alderfer, Menurut Humes IV, kalau dapat dikelompokkan di dunia ini terdapat 4 sistem utama yang dianut oleh berbagai negara: (1) sistem uni-soviet; (2) sistem perancis; (3) sistem Jerman; dan (4) sistem Inggris.

Para pakar mengakui bahwa distribusi kewenangan dalam pengembangan institusi pemerintahan daerah merupakan hal yang pokok. Pemikiran distribusi kewenangan dapat dikembangkan atas dua basis: (a) areal; dan (b) fungsional. Dituliskan oleh Humes IV (1991: 3) sebagai berikut:

> *"The power to govern locally is distributed two ways: areally and functionally. On an areal (also called territorial) basis, the power to manage local public affairs is distributed among a number of general purpose regional and local governments. On the functional basis, the power to manage local public services is distributed among a number of specialized ministries and other agencies concerned with the operation of one or more related activities. Thus the way power is distributed affects which central agencies exert control over which local institutions"*

Dari sini terdapat gambaran umum struktur kelembagaan pemerintahan daerah yang muncul sebagai berikut:

Bagan
Distribution of Power: Functional and Areal Channels



Kemudian Humes (1991: 4) dalam menganalisis perbandingan pemerintahan daerah menuliskan sebagai berikut:

> *"In comparing system of local governance it is useful to consider at least two criteria for distinguishing approach. One is the extent to which hierarchical control is essentially either inter-organizational or intra-organizational. Second is the extent to which such control is focused in a single agency or spread among many functional or specialized hierarchies. These two criteria provide the vertical and horizontal dimensions for a framework for comparing the major approach to local governance."*

Saripati uraian di atas adalah bahwa Humes IV mengembangkan instrumen perbandingan pemerintahan daerah dari sisi pengawasan kelembagaan (formal) yang dibangun. Ada dua dimensi, yakni: (1) dimensi I -–sebutan Humes IV adalah 'control hierarchy'—- yakni pengawasan yang pola spektrumnya dari *antar-organisasi*[1] sampai *intra-organisasi*[2]; dan, (2) dimensi II –sebutan Humes IV 'functional control'--, yakni pengawasan yang spektrumnya antara sektoral (*functional basis*) ataukah holistik (*areal basis*), yang dilakukan oleh Pemerintah. Artinya semakin sektoral, semakin mengandalkan Departemen sektoral untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Tentu dalam praktek yang diawasi adalah tugas-tugas pemerintah daerah yang terkait bidangnya.

Sebaliknya, semakin holistik pengawasan Pemerintah dilakukan, maka semakin ke arah digunakannya Wakil Pemerintah Pusat (Gubernur, major, Bupati, Burgomeester, dll.) untuk mengawasi pemerintahan daerah. Baik sektoral maupun holistik dapat dibuat percampuran, sehingga dalam praktek meskipun sudah ditempatkan seorang wakil pemerintah di daerah dan bahkan dia adalah Kepala Daerah (*dual function*), masih terdapat lembaga instansi vertikal di daerah mengawasi jalannya pemerintahan daerah.

Masing-masing dimensi dirinci oleh Humes IV menjadi beberapa karakter. Di satu sisi, dimensi I (Pengawasan Hirarkis) dirinci menjadi empat macam karakter, yakni: (1) inter-organisasi (*regulations*); (2) Subsidiarization-hybrid; (3) Supervision (hybrid); dan, (4) intra-organisasi (*subordination*).

Di sisi lain, dimensi II (Pengawasan fungsional), terdiri atas 3 karakter: (1) *areal*, jika hanya mengandalkan Wakil Pemerintah Pusat (WPP) di daerah atau WPP memiliki peran yang sangat kuat di daerah; (2) *dual*, jika terjadi percampuran antara WPP dan administrasi lapangan departemen sektoral/ LPND[3]; dan (3) *functional*, jika hanya mengandalkan administrasi lapangan departemen sektoral/ LPND.

---

[1]yang artinya terdapatnya ruang yang lebih luas dari pemerintah daerah untuk mengembangkan tugas-tugasnya jauh dari kontrol Pemerintah tetapi semakin banyak dikontrol di tingkat lokal sendiri melalui banyaknya organisasi atau lembaga-lembaga yang bertugas mengawasi jalannya pemerintah daerah, terutama DPRD.

[2]yakni bahwa Pemerintah Daerah adalah bagian dari Pemerintah Pusat, sehingga pengawasannya tidak lain adalah pengawasan internal semata.

[3]Karakter yang disebut 'Dual' oleh Humes IV dalam dimensi II ini terbagi menjadi dua: (1) Dual-areal, jika dominasi WPP lebih besar katimbang Departemen sektoral/ LPND; dan (2) Dual-functional, jika dominasi WPP lebih kecil (terbatas) katimbang Departemen sektoral/ LPND di tingkat lokal.

Atas dasar konsepsi di atas, Humes IV mengembangkan model perbandingan pemerintahan daerah dalam matriks berikut:

Four TraditionalApproach to Local Governance:
A Conceptual Framework

Extent of control intra- to inter-organizational \ Type of Control: General to Functional	Areal: a general ministry/ agencies for coordinating local affairs has a ***strong*** role *vis a vis* functional ministries/ agencies	Dual	Areal: a general ministry/ agencies for coordinating local affairs has a ***limited*** role *vis a vis* functional ministries/ agencies, some of which directly provide local services
Subordinations (Intra-organization)		Dual Subordination	
Supervision (Hybrid)			Dual Supervision
Subsidiarization (Hybrid)	Areal Subsidiarization		
Regulation (Inter-organization)			Functional regulations

Sumber: Humes IV (1991)

Dari matriks di atas, tergambar adanya empat pola utama (4 pendekatan tradisional) yang berkembang di dunia yang kemudian dikiblati oleh hampir seluruh negara-negara di dunia ini dengan variasinya masing-masing (Humes IV: 1991). Variasi di masing-masing negara menurut Humes IV muncul sesuai kondisi negara masing-masing: politik, sejarah, budaya dan lain-lain.

B.1. Sistem Uni-Soviet

Dahulu ketika Soviet belum runtuh, praktek pemerintahan daerahnya ditandai oleh kuatnya sistem kepartaian yang ada di tingkat nasional. Uni-Soviet dikuasai oleh Partai Komunis, dan hampir semua kegiatan kenegaraan dikendalikan oleh partai tersebut. Bahkan, lebih utama lagi adalah polit biro di tingkat nasional.

Pemerintahan daerah yang dikembangkan dengan sendirinya juga didominasi pula oleh Partai Komunis Soviet. Oleh karena itu, pengawasan yang ada tidak lain adalah pengawasan antara 'atasan' dan 'bawahan' semata karena pada hakekatnya tidak ada demokrasi di luar partai tersebut dan sistem yang dikembangkan tidak mengakomodasi adanya keterwakilan masyarakat dalam pemerintahan. "*Local Government departments are field agencies of central government ministries*." (Humes IV: 1991).

Pemerintahan Uni-Soviet mengenal adanya wakil pemerintah di daerah yang menjabat pula sebagai kepala daerah dengan syarat adalah tunduk kepada partai Komunis. Disamping itu, dikembangkan pula instansi vertikal, dengan dominasi wakil pemerintah. Artinya, instansi vertikal dikoordinir dan dapat dikendalikan oleh wakil pemerintahnya. Di daerah DPRD relative dapat dikatakan sebagai lembaga penasehat Pemerintah sebab hanya Partai Komunis yanga da di sana dan KDH sudah ditentukan oleh partai tersebut. Disamping itu, KDH yang juga adalah wakil Pemerintah menjadi Ketua DPRD pula. Untuk itu, justru DPRD Uni Soviet bertanggungjawab kepada Wakil Pemerintah tersebut.

Sebutan wakil pemerintah dalam sistem Uni-Soviet sebenarnya muncul karena Politbiro sebagai penguasa Partai di tingkat nasional sangat menentukan kementerian dan DPR yang secara simultan hirarkis menentukan hirarki di bawahnya. Jenjang yang ada antara lain: (1) nasional; (2) Republik (negara bagian); (3) Oblast (Province) dan (4) Raion (district). Pada jenjang Negara bagian ke bawah terdapat biro-biro dari perpanjangan Partai Komunis yang bersama-sama menentukan struktur pemerintahan. Di dalam pemerintahan daerahnya, secara keseluruhan merupakan perpanjangan dari hirarki atasannya. Oleh karena itu sangat ter-subordinasi.

B.2. Sistem Perancis

Perancis dikenal sebagai negara yang berkarakter dominasi Pemerintah Pusat walaupun tidak sepenuhnya benar. Undang-undang terakhir bagi dasar praktek Pemerintahan daerah di perancis adalah UU Pemerintahan daerah Tahun 1982 yang hingga kini dilakukan beberapa kali Amandemen (Lugan: 2001)[4].

Di sana terdapat 96 *department* (pemerintah lokal), yang dikelompokkan ke dalam 22 *regions* (pemerintah regional), ditambah adanya 36,000 *communes*. Masing-masing memiliki lembaga perwakilan dan kepala daerahnya (Owen: 2000). Tidak jauh berbeda dengan apa yang ditulis oleh Owen (2000), Lugan (2001) menuliskan sebagai berikut:

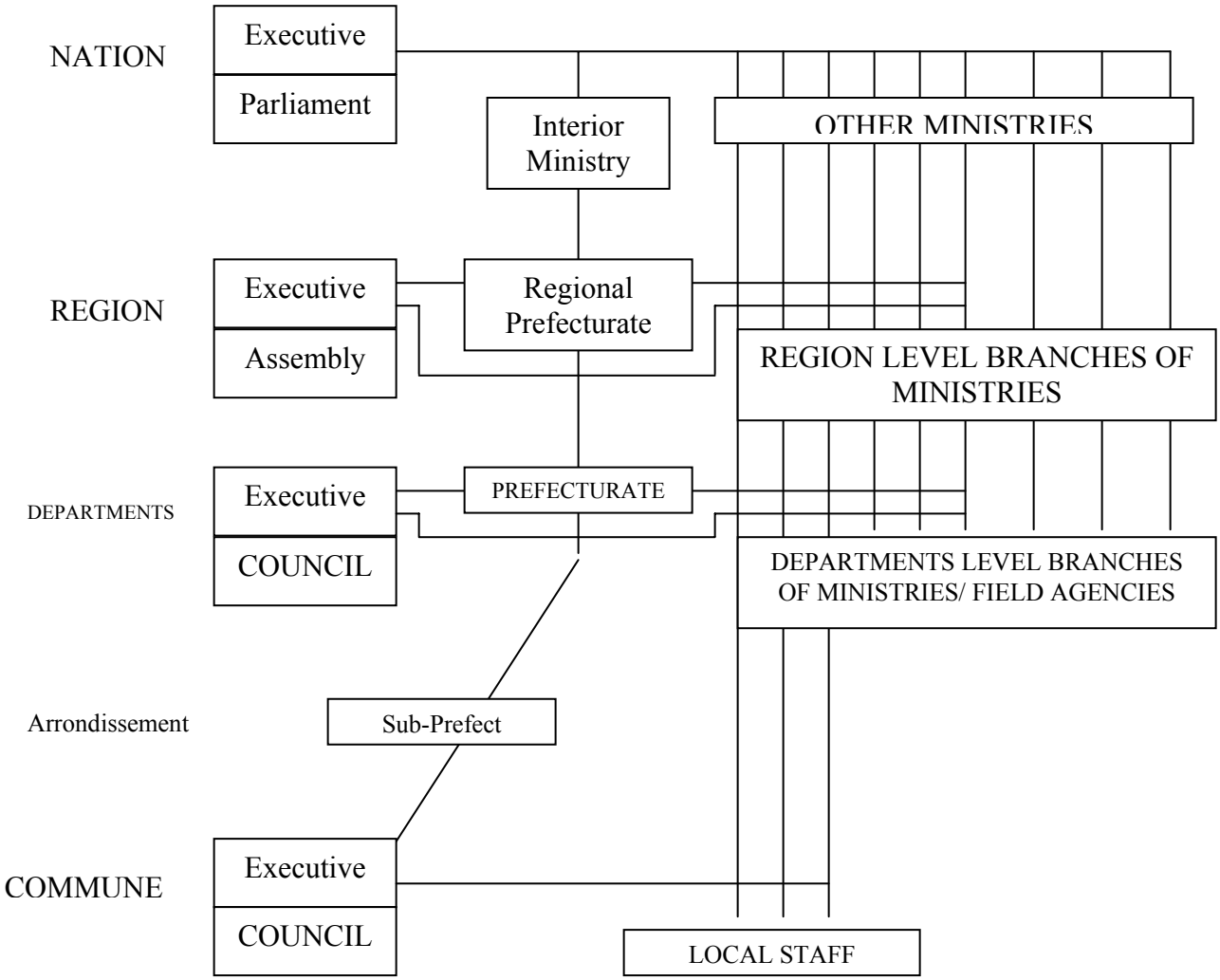
> *"Government in France is complex. There are four levels: central government; regions; departments; and municipal government (the communes). But of these, the last three are all regarded, in varying degrees, as 'local government': they are at the same time administrative districts of the state (i.e., districts where national decisions are carried out) and local authorities with elected representatives and their own specific powers, area, budget etc. This dualism is a feature of French government; at all levels, politics and administration are 'profoundly integrated'."*

[4]Beberapa hal yang di-amandir adalah: (1) aturan amalgamasi terhadap 'commune' Tahun 1983; (2) aturan terhadap 'intercommunal charter Tahun 1983; (3) aturan bagi warga masyarakat 'commune' dan 'town' Tahun 1992; (4) aturan terhadap kerjasama antar 'commune' Tahun 1999.

Daerah-daerah otonom tersebut memiliki kewenangan yang cukup beragam. Meskipun demikian sistem pemerintahan daerahnya condong sebagai 'local administration forms' dimana status yang dimiliki oleh daerah-daerah tersebut bersifat ganda karena sebagai bagian juga dari mesin Pemerintah Pusat.

Selama 20 tahun terakhir dilakukan modernisasi terutama dengan penciutan beberapa daerah otonom yang lemah menjadi satu bagian dari daerah otonom lainnya. Perubahan signifikan terjadi terhadap sistem prefektoral, yakni diberi sebutan 'komisioner prefek-republikan' dimana lembaga perwakilan dapat mengambil kebijakan tanpa harus melalui persetujuan prefek atasan –dan bukan sub-perfect pada level 'arrondissement' (Owen: 2000).

Humes IV (1991: 19) menggambarkan struktur pemerintahan di Prancis sebagai berikut:



Dari bagan di atas, pada level nasional Eksekutive membawahi Para Menteri termasuk Menteri dalam Negeri yang mengawasi jalannya pemerintahan daerah. Menteri

Dalam Negeri mengawasi para wakil Pemerintah (*perfect*) di daerah mulai dari level 'region' sampai '*arrondissement*'. Level terbawah (*Commune*) dalam pemerintahan daerah di Perancis tidak terdapat 'perfect', namun di atas 'commune' yakni 'arrondissement' ditempatkan wakil Pemerintah yang disebut sub-perfect dan tidak ada lembaga pemerintahan daerah di sana. Sub-perfect ini mengawasi 'commune'. Sampai pada level 'departments' terdapat kantor instansi vertikal dari Departemen/ Lembaga Non-departemen yang beroperasi di wilayahnya sebagai administrasi lapangan. Nampaknya susunan tersebut menjadi dasar analisis Humes IV menempatkan Perancis pada pola 'dual supervision' dalam kerangka di depan yang condong ke arah digunakannya pengawasaan dari departemen sektoral lebih banyak berperan.

Dimensi I:
Dari antar organisasi sampai inter-organisasi: HYBRID-SUPERVISION

Perancis dikenal sebagai negara yang kuat dominasi eksekutifnya (Owen: 2000). Tampaknya ini berpengaruh terhadap praktek pemerintahan daerahnya seperti dituliskan oleh Humes IV (1991: 17) berikut:

> *"French local governance possesses several distinctive characteristics, including the pervasive role of the central ministries, the executive prerogatives of the perfects, and the political prominence of the majors."*

Set-up kelembagaan tersebut memberi sedikit gambaran bahwa pemerintahan daerah di Perancis tidak pernah sepenuhnya dianggap lepas dari struktur Pemerintah Pusat sebagai pemegang kendali roda pemerintahan negara.

Humes IV (1991: 6) menerangkan pemerintahan daerah di Perancis seperti dalam kalimat berikut:

> *"…the local executive is partially responsible to council and, as a designated agent of the central authority or a member of a central hierarchy, is directly responsible to it and supervised by it."*

Dari pernyataan tersebut, secara parsial, Pemerintah Daerah di Perancis bertanggungjawab kepada DPRD dan Kepala Daerah (Eksekutif)-nya berperan juga sebagai agen Pemerintah pusat atau sebagai bagian dari struktur (hirarki) Pemerintah Pusat yang secara langsung bertanggungjawab kepada Pemerintah dan diawasi pula oleh Pemerintah.

Penjelasan di atas, bila dicerna menurut kerangka di depan, Perancis berada di antara dua titik esktrim dimensi I. Humes IV (1991: 6) menyebut pola Pemerintahan seperti ini dalam pengembangan pemerintahan daerah sebagai pola 'HYBRID-SUPERVISION'.

Terdapat gabungan pertanggungjawaban yang dikembangkan dengan peran yang cenderung bersifat supervisi. Ditulis oleh Humes IV (1991) sebagai berikut:

> *"As the French national government has evolved into highly centralized state, is has relied on its ministries and their field agencies, virtually excluding the communes from new activities while continuing to impose control on them.*

Bahkan Norton (1994) lebih terang menyatakan bahwa: "*Majors and Local Councils have served as agents for the center in implementing national policy*".

Dimensi II:
Dari Penggunaan Wakil Pemerintah (generalis)
sampai Instansi vertikal di daerah (Spesialis):DUAL-FUNCTIONAL

Struktur yang digambarkan Humes IV di atas, menjadi salah satu indikator utama bahwa Pemerintahan daerah Perancis dijalankan dengan dominasi adanya penggunaan wakil Pemerintah di setiap levelnya. Hanya level paling bawah (*commune*) yang tidak terdapat adanya wakil pemerintah. Namun, di level atasannya terdapat 'arrondissement' yang menjadi tempat bagi 'sub-perfect' sebagai wakil Pemerintah (generalis) terakhir.

Disamping itu, di Perancis juga tidak kurang peran bagi departemen sektoral dalam memberi warna jalannya roda pemerintahan di daerah karena ditempatkan berbagai instansi vertikal di daerah. Sampai pada level '*departments*' masih terdapat instansi vertikal dari Departemen/ LPND. Baik pada level *arrondissement* maupun *commune* tidak ada instansi vertical beroperasi di sana. Bahkan sub-perfect pada level 'arrondissement' tidak memiliki perangkat fungsional-sektoral seperti di *commune* atau di '*departments*' karena sub-perfect ini adalah 'field office-nya perfecturate atasannya (*departments*).

Norton (1994: 153) menuliskan perihal peran *perfect* di Perancis sebagai berikut:

> *"In the words of senior member of the prefectoral corps, the perfect is the actor and guarantor (l' acteur et le garant) of the decentralization reform. As representative of the state he exercises the essential and irreducible competence of sovereignty –a role deriving from the Constitution (tutelege power)."*

Kondisi menurut dimensi II dilengkapi oleh beroperasinya departemen sektoral di daerah dimana Perancis menganut bahwa instansi vertikal dapat muncul sampai di level *departments*. Pada level 'commune' peran instansi vertikal masih ada dalam rangka pembinaan dan pengawasan pelayanan yang dilakukan oleh Dinas-dinas di 'commune'. Oleh karena itu, di 'commune' tidak ada instansi vertikal.

Dalam dimensi ini, Humes IV (1991) menyebut Perancis menganut 'Dual Functional', yakni: "*a system in which specialized ministries/ agencies control specific local services. A general purpose one supervises local governments and generally oversees and coordinates local affairs*." Beroperasinya departemen sektoral/ LPND hingga ke tingkat lokal melalui administrasi lapangannya, membawa dominasi unsur fungsional/ sektoral dalam pemerintahan daerah di Perancis. Menurut Humes IV (1991: 20-22) ada empat faktor yang berpengaruh terhadap dominasi departemen sektoral/ LPND di Perancis. Pertama, faktor besarnya struktur organisasi Pemerintah Pusat yang tajam (*the sheer of the national civil service*).

Kedua, menguatnya peran yang prestisius dari kelompok senior Departemen/ LPND (*enhancing the role of the ministries is the prestige and authority of the members of French civil service senior corps*). Ketiga, fragmentasi pemerintahan daerah terjadi karena kuatnya fungsi spesifik yang diemban oleh Departemen/ LPND yang berpengaruh. Keempat, keterlibatan langsung para menteri dalam masalah-masalah lokal.

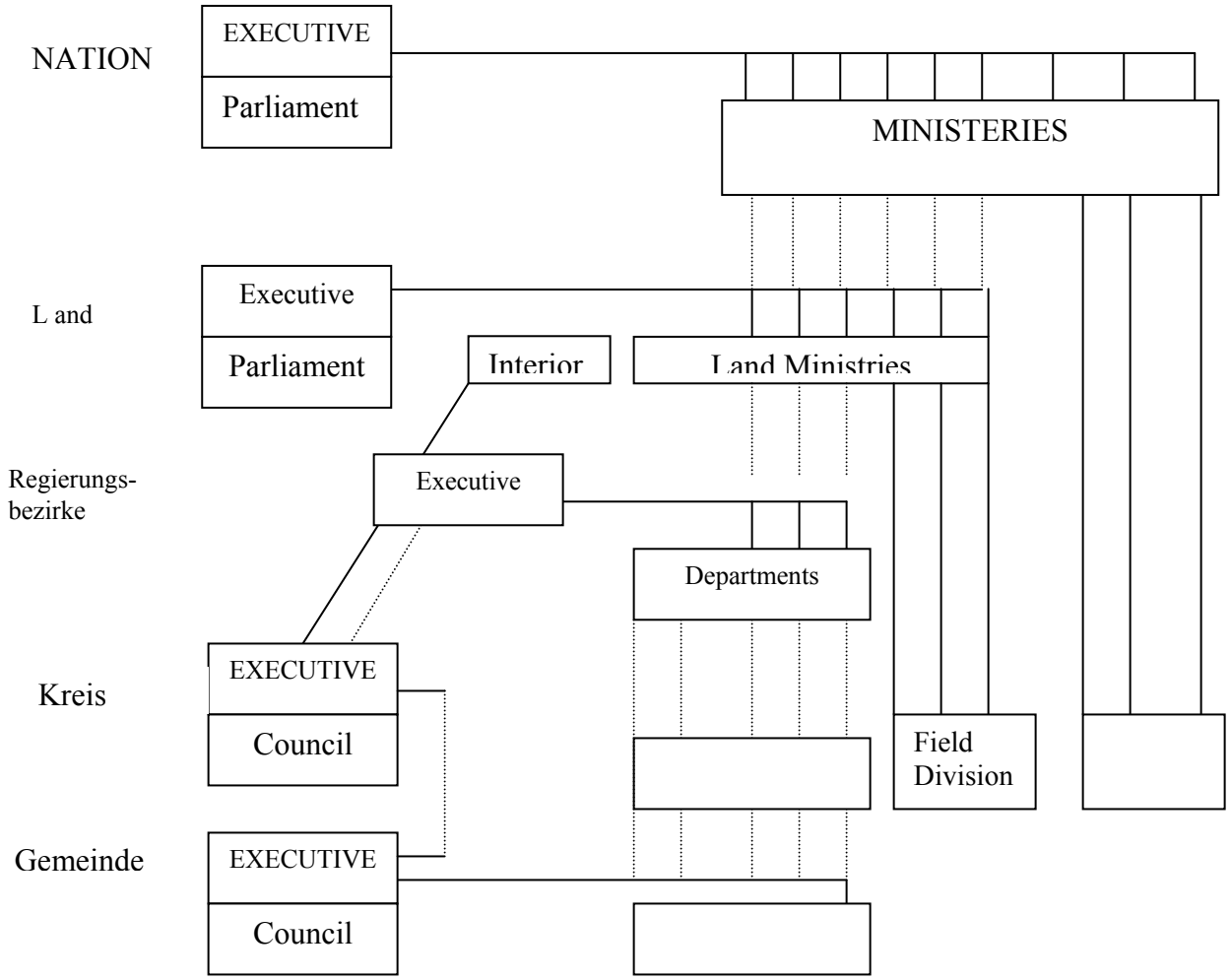
Atas dasar itu, Humes IV (1991) dalam bukunya menempatkan pola Pemerintahan daerah di Perancis sebagai 'dual-supervision'. Pola ini dikiblati oleh berbagai negara terutama jajahan dari Perancis sendiri seperti Maroko.

B.3. Sistem Jerman

Jerman, dikenal sebagai bangsa yang kuat institusi kenegaraanya. Di Negara ini demokrasi berkembang kuat dengan dianutnya federalisme, dan diakomodasinya secara luas kebebasan individu dalam koridor institusi negara.

Negara bagian adalah atasan dari pemerintahan daerah, walaupun UUD Federal (konstitusi Negara Jerman) mengatur keberadaan umum pemerintahan daerah. Di Jerman sangat terkenal dalam sistem pemerintahan daerahnya dengan 'subsidiary'-nya karena kuatnya institusi Pemerintah daerah dalam mengembangkan kewenangan dan demokrasinya sesuai Konstitusi.

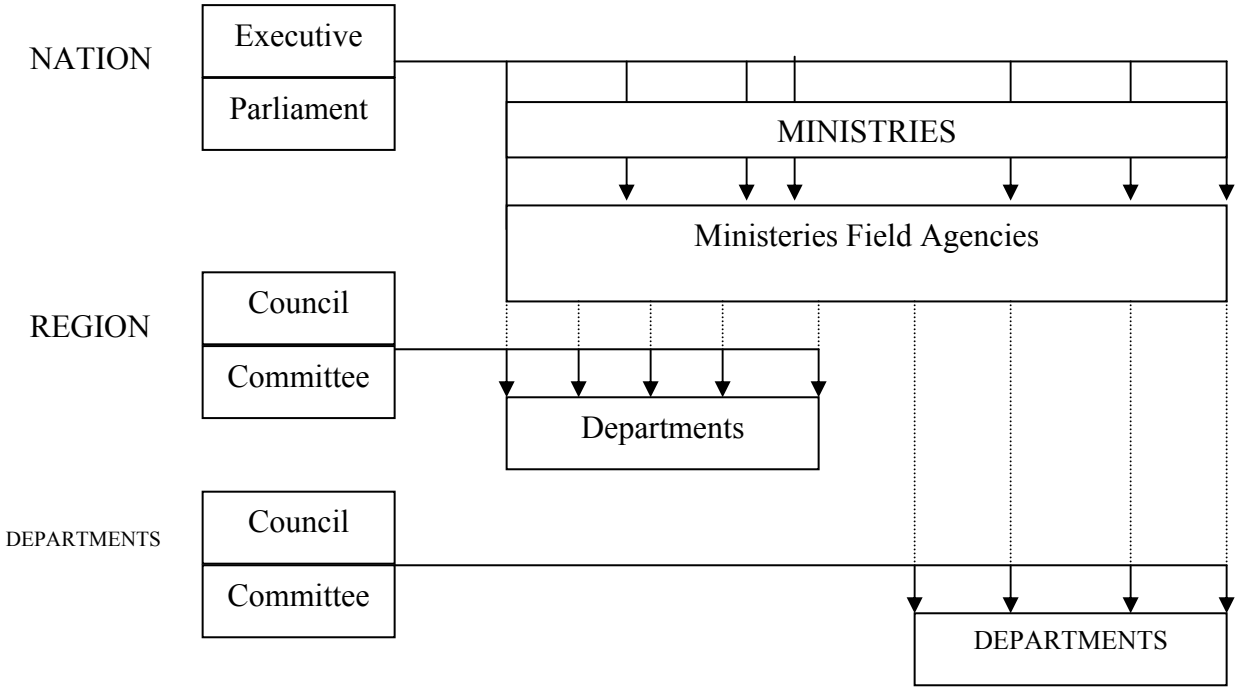
Dikenalnya lembaga wakil pemerintah tidak sampai kepada level paling bawah di dalam struktur pemerintahan daerahnya. Intansi vertikal pun tidak sampai menjangkau kepada level terendah pemerintahan daerah tersebut. Namun, di dalam menempatkan Wakil pemerintah pada level tertinggi pemerintahan daerahnya disertai dengan peran yang kuat. Instansi vertikal dikoordinasikan oleh Wakil pemerintah ini.



Dari bagan di atas, tampak desentralisasi lebih dominan katimbang dekonsentrasi. Dekonsnetrasi tidak sampai kepada level paling bawah bahkan level *Kreis* pun hanya dikenal pada executive-nya saja. Artinya dia adalah wakil pemerintah disamping sebagai Kepala Daerah, sedangkan birokrasi lokalnya cenderung tidak didominasi oleh Instansi vertikal. Diselenggarakannya penyerahan secara luas menjadikan banyak tugas-tugas pemerintahan diselenggarakan oleh departemen (unit organisasi) milik daerah.

B.4. Sistem Inggris

Negara Inggris adalah negara yang kuat unsur eksekutif nasionalnya namun sangat memperhatikan kebebasan individu. Institusi negara yang kuat juga adalah label bagi negara kepulauan yang berbentuk kesatuan ini. Kebebasan Individu dikembangkan dengan adanya sistem pemerintahan daerah yang mirip 'parlementer tingkat lokal'. Pemerintahan daerah di negeri ini dikuasai oleh 'Council' dimana birokrasi lokal bertanggungjawab kepadanya. Jika digambarkan dalam sebuah bagan maka struktur pemerintahan daerah di Inggris adalah sebagai berikut:



Inggris tidak mengenal wakil pemerintah hanya saja instansi vertikal sangat kuat bekerja menjangkai wilayah Inggris. Fried (1963) menyebutnya sebagai 'functional system' berbeda dari prefectoral system' yang menganut adanya wakil pemerintah. Di antara intansi vertikal yang ada tidak memiliki kesamaan jangkauan yurisdiksi wilayah kerjanya. Departemen di Pusat, satu sama lain tidak memiliki acuan yang sama dalam mengembangkan instansi vertikalnya. Oleh karena itu disebut 'fragmented field adminstration'.

Inggris menganut *'ultravires doctrine'* dalam mengembangkan distribusi kewenangannya kepada daerah otonom. Oleh karena itu DPRD dan Birokrasi lokal yang merupakan organ pemerintah daerah di Inggris dengan pola 'commissioner' sangat terbatas

dalam hal jumlah dan variasi urusan yang diembannya. Namun, mereka memiliki kebebasan yang tinggi dalam masing-masing urusan. DPRD menjadi sumber kewenangan dari birokrasi lokal karena pertanggungjawaban birokrasi lokal dilakukan hanya kepada DPRD. Pemerintah hanya dapat mengintervensi dalam persoalan standard dan fasilitasi.

C. ANALISA PERBANDINGAN 10 NEGARA

Kerangka dasar di atas dapat dijadikan sebagai pijakan analisis untuk menelusuri bagaimana sistem pembagian urusan yang dikembangkan di negara-negara yang dijadikan objek kajian. Kerangka dasar di atas mengatakan bahwa umumnya negara berkembang mengikuti ke-empat negara pola generik pemerintahan daerah tergantung dari sejarah kolonialisme dahulu. Humes IV (1991) mengemukakan dalam beberapa penggalan kalimat berikut:

> *"The Soviet dual subordination system of local government was imposed upon countries of eastern Europe following World War II. Various features of this integrative system have also been incorporated into the system of non-European countries, especially those which have had close philosophical and political ties with the Soviet Union and have espoused its approach to local governance."*
>
> *"As the British system was transplanted to the United States, Canada, Australia, New Zealand, Ireland, South Africa, and many other former colonies many of its features survived. While chief posts have developed in a number of countries, such as the United States and Canada, executive power has continued to be fragmented among special authorities and independently elected officers. In many African and Asian countries British-style councils were begun under the initial tutelage of British filed officers (e.g. residents, collectors, district officers, and district commissioners), whose role in supervising the local units and coordinating control agency filed services may be compared to that of the French Perfect."*
>
> *"No Country has had a greater impact on the local government institutions of other countries than France. Many of elements of its system, including the uniform pattern of jurisdictions and co-ordinative role of the regional executive, have been adopted throughout the Europe. The impact was especially pervasive in Southern Europe. As a leading colonial power France developed the same system of local administration in its dependencies in Asia and Africa."*

Dilihat dari sisi cara membagi, urusan pemerintahan dapat dilakukan dengan cara rincian (*ultra vires doctrine*), secara umum (*open end arrangements*), atau campuran dari keduanya. Inggris dengan sistem ultra vires, Jerman yang dominan subsidiary akibatnya urusan dibagi dengan campuran dominan dengan sistem *open end arrangements*, Perancis dengan dominan sistem *ultra vires*, Soviet dengan dominan ultra vires.

C.1. Karakter Umum

C.1. a. KANADA

Negara ini termasuk negara besar dengan luas wilayah hampir 10 juta kilometer persegi yang berhadap dengantiga samudera Atlantik, pasifik dan Arktik. Kanada adalah negara Federal dimana kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi (sebagai negara bagian) diungkapkan dalam konstitusi. Penduduk Kanada lebih dari 29 juta jiwa dimana hampir seperempatnya tinggal di Quebec yang berbahasa Perancis. Negara ini berdiri sejak 1867 pada saat penduduknya baru 3 ½ juta jiwa. Sejarah mengatakan negara ini di bawah pengaruh kolonilalisme Inggris.

Dalam konstitusi Kanada, sejak 1867, ditetapkan bahwa lembaga legislatif memiliki kekuasaan terhadap pemerintah Federal maupun Negara Bagian (provinsi). Tercakup di dalamnya adalah kewenangan untuk menggali penghasilan melalui Pajak dan megalokasikannya. Namun, kewenangan tersebut dari waktu ke waktu mengalami perubahan melalui tantangan 'judicial' (Clark: 1997, h. 72).

Pemerintah Federal memiliki kewenangan terhadap urusan luar negeri, perdagangan dan bisnis, copyright, nilai tukar, perbankan, keamanan nasional, kantor pos, sensus, navigasi, perikanan, hukum kejahatan, jaminan masa tua dan pensiun, dan penjara jangka panjang. Pemerintah federal, juga secara khusus dalam konstitusi, diwajibkan memberikan 'transfer' kepada Provinsi. Konstitusi menetapkan tanggungjawab utama Pemerintah Provinsi di berbagai sektor kepada Provinsi seperti kesehatan, pendidikan, banyak elemen kesejahteraan, tetapi tidak jaminan hari tua dan pensiun –keduanya dilimpahkan kepada pemerintah Federal. Provinsi juga bertanggungjawab akan hak milik dan hak sipil, transportasi jalan raya, pemolisian, sistem yudisial, penjara jangka pendek, penanganan masalah lingkungan, pekerjaan lokal sepereti pemadaman kebakaran, sampah dan kebersihan. Banyak tanggungawab terebut kemudian didesentralisasikan kepada 'muncipal' dan 'school district'.

C.1. b. INDIA

Tahun 2001 penduduk India telah mencapai 1,027 miliar Jiwa. Penduduk yang tinggal di wilayah perdesaan mencapai 742 juta, sedangkan di perkotaan sebesar 285 juta jiwa. Sejarah menyebutkan Negara ini adalah bagian dari kolonialisme Inggris.

Dalam konsep Elazar, India merupakan 'federacy' karena terdapatnya wilayah yang dikendalikan oleh Pemerintah Pusat secara langsung terdiri dari 7 bagian wilayah, ditambah adanya 25 negara bagian yang dibentuk di seluruh wilayah India. Sekarang ini dari konstitusi tahun 2001 terdapat 28 negara bagian (IHUDS: 2002).

Konstitusi India mengatur secara tegas pembagian wewenang antara Pemerintah Pusat, Negara bagian dan Pemerintah daerah. Terdapat III daftar kewenangan: (1) list I merinci secara eksklusif kewenangan Pemerintah Pusat; (2) list II merinci negara bagian; dan (3) merinci kemungkinan wewenang bersama antara negara bagian dan Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah baik Perkotaan maupun perdesaan ada dalam list II.

C.1.c.YAMAN

Yaman, secara resmi dipanggil Republik Yaman. Yaman adalah negara Timur Tengah yang terletak di Semenanjung Arab di Asia Barat Daya. Yaman terdiri dari bekas Yaman Utara dan Selatan. Negara ini berbatasan dengan Laut Arab dan Teluk Aden di selatan, Laut

Merah di barat, Oman di timur laut, dan batasannya yang lain bersebelahan dengan Arab Saudi. Wilayah Yaman termasuk Socotra, sebuah pulau terpencil yang terletak lebih kurang 350 kilometer di selatan, berdekatan dengan Afrika Timur. Sejarah membuktikan pernah dianutnya komunisme di negara ini meskipun jajahan Inggris.

Yaman adalah negara Kesatuan. Struktur Pemerintahannya terdiri dari 19 Provinsi (governorate); Abyan, 'Adan, Ad Dali', Al Bayda', Al Hudaydah, Al Jawf, Al Mahrah, Al Mahwit, 'Amran, Dhamar, Hadramawt, Hajjah, Ibb, Lahij, Ma'rib, Sa'dah, San'a', Shabwah, dan Ta'izz ditambah dengan 1 daerah setingkat Provinsi. Luas negara ini adalah 527,970 km2 dengan jumlah penduduk 22,2 juta jiwa. Provinsi dibagi lagi ke dalam 333 distrik, yang dibagi lagi ke dalam 2,210 sub-distrik, dan kemudian ke dalam 38,284 desa (mulai dari 2001).

C.1.d.THAILAND

Kerajaan Thailand adalah Negara Kesatuan dengan bentuk pemerintahan monarki konstitusional memiliki nama resmi Ratcha Anachak Thai; juga Prathēt Thai, kadangkala juga disebut Mueang Thai. Terletak di Asia Tenggara yang berbatasan dengan Laos dan Kamboja di timur, Malaysia dan Teluk Siam di selatan, dan Myanmar dan Laut Andaman di barat. Thailand dahulu dikenal sebagai Siam sampai tanggal 11 Mei 1949. Kata "Thai" berarti "kebebasan" dalam bahasa Thailand, namun juga dapat merujuk kepada suku Thai, sehingga menyebabkan nama *Siam* masih digunakan di kalangan orang Thai terutama kaum minoritas Tionghoa.

Thailand merupakan negara satu-satunya di Asia Tenggara yang tidak pernah dijajah. Negeri seluas 510.000 kilometer ini kira-kira seukuran dengan Perancis. Secara geografis, Thailand terbagi enam: perbukitan di utara di mana gajah-gajah bekerja di hutan dan udara musim dinginnya cukup baik untuk tanaman seperti strawberry dan peach; plateau luas di timur laut berbatasan dengan Sungai Mekong; dataran tengah yang sangat subur; daerah pantai di timur dengan resor-resor musim panas di atas hamparan pasir putih; pegunungan dan lembah di barat; serta daerah selatan yang sangat cantik.

Thailand dibagi kepada 76 provinsi (*changwat*), yang dikelompokkan ke dalam 5 kelompok provinsi. Nama tiap provinsi berasal dari nama ibu kota provinsinya. Provinsi-provinsi tersebut kemudian dibagi lagi menjadi 795 distrik (*Amphoe*), 81 sub-distrik (*King Amphoe*) dan 50 distrik Bangkok (khet) (jumlah hingga tahun 2000), dan dibagi-bagi lagi menjadi 7.236 komunitas (*Tambon*), 55.746 desa (*Muban*), 123 kotamadya (*Tesaban*), dan 729 distrik sanitasi (*Sukhaphiban*) (jumlah hingga tahun 1984).

Di tahun 1987 ada 73 provinsi (changwat), termasuk kawasan metropolitan yaitu Bangkok, yang memiliki status keprovinsian. Provinsi-provinsi tersebut dikelompokkan menjadi sembilan wilayah untuk keperluan administrasi. Pada tahun 1984 provinsi dibagi menjadi 642 distrik (amphoe), 78 subdistricts (king amphoe), 7,236 communes (tambon), 55,746 desa (muban), 123 municipalities (tesaban), and 729 distrik sanitasi (sukhaphiban).

Provinsi dikepalai oleh Gubernur (phuwarachakan), disertai oleh satu atau lebih wakil gubernur, dan asisten gubernur yang mengatur staf lapangan di provinsi dan distrik. Gubernur mengawasi seluruh administrasi provinsi, mengatur hukum dan ketertiban, dan mengkoordinasi pekerjaan dari instansi vertikal.

C.1.e.KAMBOJA

Kamboja adalah negara kesatuan dengan menganut monarki konstitusional. Luas wilayahnya 181, 035 km2 dengan jumlah penduduk 13.4 juta jiwa. Kepadatan penduduknya rata-rata 74 jiwa/ km2. Negara ini terdiri dari 20 Provinsi (khett) dan 4 Kotapraja (krong). Dengan demikian, susunannya terdiri dari tiga tingkatan pemerintahan (termasuk Pemerintah Pusat). Negara ini adalah negara bekas kolonialisme Perancis.

Berdasarkan konstitusi, raja adalah kepala negara seumur hidup, panglima tertinggi tentara negara, lambing kesatuan dan keabdian negara. Raja berhak mengumumkan amnesti dan berhak membubarkan Majelis Nasional berdasarkan usul Perdana Menteri dan setelah mendapat persetujuan Ketua Majelis nasional.

Pembagian urusan antar pemerintahan diatur dalam konstitusi chapter III dan IV pada butir 31, 51, dan 52. Isi konstitusi menyatakan bahwa kerajaan Kamboja mengakui hak-hak masyarakat di bidanh hukum dan mendapat posisi yang sejajar di hadapan hukum dan mengakui bahwa masyarakat memegang kekuasaan tertinggi serta berhak berpartisipasi di dalam pemerintahan dengan kewajiban menjunjung tinggi hukum dan organisasi masyarakat (daerah otonom) harus berdasarkan hukum.

C.1.f.PAKISTAN

Pakistan merupakan negara Federal-republik. Bentuk ini dinyatakan dalam konstitusi federalnya. Di tingkat federal, terdapat seorang Presiden sebagai kepala Pemerintahan. Negara bagiannya disebut Provinsi yang berjumlah hanya empat. Di dalam setiap negara bagian terdapat susunan pemerintahan daerah yang terdiri atas distrik-distrik.

Luas wilayahnya 803.000 km2 dengan jumlah penduduk pada tahun 2005 sebesar 162.5 juta jiwa. Sejarah mengatakan bahwa negara ini bersamaan dengan India adalah bekas kolonialisme Inggris.

Keempat Provinsi di Pakistan mempunyai wewenang sesuai konstitusi. Tiap Provinsi dikepalai oleh Gubernur. Di tiap daerah (distrik) terdapat kepala yang ditunjuk oleh Gubernur, dan majelis Provinsi. Anggota majelis Provinsi diisi melalui pemilu. Terdapat pembagian urusan antara Federal dan Provinsi (negara bagian) yang prinsip utamanya adalah bahwa negara bagian lebih banyak ditujukan kepada masalah lokal, sedangkan Federal masalah-masalah yang lebih luas. Bidang kesehatan, pendidikan, pertanian dan prasaran fisik jalan raya ditentukan bersama antara Federal dan Negara Bagian. Pemerintahan Distrik mengikuti jalan *ultra vires doctrine* dalam menerima urusan dari Pemerintah negara bagian (provinsi) nya.

C.1.g.NEPAL

Nepal yang memiliki nama resmi Nepal Adhiraiya beribukota di kathmandu dengan luas wilayah 147.181. km2. Jumlah penduduknya 29 juta jiwa dengan tingkat pertumbuhan penduduknya 2,132%. Menurut Ketentuan UUD, Nepal adalah Kerajaan Monarkhi Konstitusional beragama Hindu yang menganut Kesatuan. Pengaruh Cina sangat kuat karena wilayahnya berbatasan langsung dengan Cina dan India. Partai Komunis menguasai perwakilan di negara ini. Dari sejarah tampak negara ini merupakan negara di bawah pengaruh kolonialisme Inggris.

Nepal menganut demokrasi multi-partai. Pemerintah daerahnya hanya terdiri dari distrik-distrik berjumlah 75 yang dikelompokkan dalam 14 Zona. Zona-zona ini merupakan

wilayah administratif yang dikelompokkan lagi dalam 5 wilayah pembangunan. Distrik dikepalai seorang kepala distrik. Di bawah Distrik terdapat sejumlah pemerintahan Desa.

Berikut ini terdapat pemetaan struktur pemerintahan daerah di beberapa negara Asia:

TABLE 2.1 Levels of Government Administration

Country	Subnational levels of government
Cambodia	Two levels in two parallel systems: • Provincial administrations (20) and municipalities (4) with provincial status divided into districts and *khans* • Elected commune and *sangkat* (urban commune) governments (1,621) divided into villages
China	Four levels: • Provinces (22), autonomous regions (5), and large cities (4) • Prefectures and cities (300) • Counties (2,100) • Townships (44,000+)
Indonesia	Three levels (*de jure*): • Provinces (33), special regions (2), and capital city (1) • Local governments: *kotamadya* (cities) and *kabupaten* (districts) (440) • *Desa* (villages)
Philippines	Four levels: • Provinces (79) • Cities (112) • Municipalities (1,496) • *Barangays*/villages (41,944)
Thailand	Four levels with top three formally empowered: • Provinces (75) • Districts and municipalities (811) • *Tambons* (subdistricts) (6,744) • Villages (67,000+)
Vietnam	Three levels: • Provinces (58) and municipalities (3) • Districts (600) • Communes (10,000+)

Source: Compiled by the author from multiple sources.

C.1.h.VIETNAM

Vietnam, memiliki nama resmi Republik Sosialis Vietnam. Partai Komunis adalah satu-satunya partai yang ada dan berkuasa di Negara tersebut. Luas negara ini 331.688 km2. Jumlah penduduknya sampai 1999 adalah 76,3 juta jiwa dan diperkirakan pada 2007 berjumlah 86 juta. Sejarah mencatat Vietnam dipengaruhi oleh Perancis meskipun kemudian Uni Soviet Berpengaruh.

Pemerintah Vietnam tersusun atas dua tingkatan pemerintahan daerah, yakni pemerintah Provinsi dan Pemerintah Distrik. Dalam distrik-distrik terdapat pemerintahan setingkat Desa di Indonesia (*commune*).

C.1.i.PHILLIPINA

Negara Phillipina terdiri dari 7.107 Pulau dengan luas total daratan diperkirakan 300.000 km2. Jumlah penduduknya 86,2 juta jiwa. Phillipina dicatat sebagai negara bekas koloni Spanyol kemudian mengikuti pola yang ditata oleh AS.

Phillipina adalah negara kesatuan dengan bentuk pemerintahan republik. Namun, memberikan kekhususan pada dua wilayah yakni Mindanao dengan pemerintahan khusus

warga Muslim Mindanao dan Cordillera. Di luar kedua tempat tersebut tersusun atas Provinsi yang di dalamnya terdapat 'municipalities' (setingkat Kabupaten/ kota di Indonesia). Dalam 'municipalities' terdapat dan 'Barangays' setingkat Desa di Indonesia.

C.1.j.GHANA

Ghana beribukota Accra terletak di Teluk Guinea. Garis panjang pantainya 540 km. pada tahun 1989 jumlah penduduknya 14.8 juta jiwa dengan kepadatan 62 jiwa/ km2, kini sudah mencapai 22, 5 juta jiwa dengan kepadatan 87 jiwa/ km2. Sejarah mencatat bermula dari kekuasaan Portugis yang kemudian dilanjutkan oleh Inggris yang nampaknya memiliki pengaruh lebih kuat.

Ghana adalah negara kesatuan dengan bentuk pemerintahan republik dengan sistem Presidensiil dimana Presiden adalah kepala pemerintahan. Konstitusi mengatakan bahwa Presiden adalah kepala negara, kepela pemerintahan dan kepala militer.

Pemerintahan Republik Ghana tersusun atas region dan distrik. Terdapat 10 region dan kurang lebih 128 distrik.

C.2. Sistem dan Rincian Pembagian Urusan

C.2.1. Kanada

Sebagai jajahan Inggris, bentuk negara federal di Kanada diikuti oleh sistem pembagian urusan dalam masing-masing negara bagian dengan pemerintah daerahnya dengan menganut sistem ultra vires. Pemerintah daerah menjalankan urusan yang sudah terinci diatur oleh produk hukum di tingkat negara bagian-nya. Dianutnya sistem federal, rincian urusan yang dikembangkan di Kanada harus dilihat melalui UUD setiap negara bagian di sana.

C.2.2. India

Tidak jauh berbeda dengan Kanada, India pun menganut Ultra Vires. Bahkan terdapat beberapa wilayah yang setara dengan negara bagian tetapi dikelola bukan sebagai negara bagian tetapi layaknya pemerintah daerah (asimetrik federalisme---*Federacy*). Di satu sisi, daerah otonom yang berada di bawah negara bagian menjalankan urusan yang terinci yang diatur oleh produk hukum di level negara bagian. Di sisi lain, Daerah otonom yang tidak berada di bawahi oleh negara bagian, melainkan oleh Pemerintah Pusat, menjalankan urusan yang terinci yang diatur secara nasional. Rincian urusan pemerintahan yang dianut India pun harus dilihat dalam UUD setiap negara bagian.

C.2.3. Yaman

Sebagai jajahan Inggris, Yaman menganut ultra vires. Pernah dikembangkannya sistem komunisme, menjadikan Yaman semakin kuat dengan sistem Ultra Vires. Daerah otonom menerima pembagian urusan yang terinci dalam produk hukum di tingkat nasional. Berikut rincian urusan yang dapat menjadi contoh:

Governorate	District
Education	
Supervise over and control implementation of the public policies in the fields of education at the level of the governorate and follow-up the progress of the education process in the various study stages and provide the requirements of curricula, means and techniques. Determine the dates of the school time table at the level of the governorate... Supervise over the conducting of examinations of the basic education certificate and those of similar level in accordance with central directives.Founding, equipping, management and maintenance of technical and technological institutes and technical and vocational qualification and training centers; Higher Teacher Preparation Institutes.	Supervise over implementation of illiteracy eradication programs and encourage citizens to enrol in them. Application of the principle of compulsory basic education, execution of illiteracy eradication and adult education programs and care for school sports, artistic, scouting and cultural activities.Supervise over all educational affairs, follow-up progress of the government and private education process in the various stages.Grant permits to open private and national schools, institutes and education and training centers following approval of the applications by the Education Office in the government.Supervise over the application of school educational curricula and transfer examinations to be held on schedule.Founding, equipping, management and maintenance of Rote learning of the Holy Quran schools, basic and secondary education schools and the like; Illiteracy eradication and adult education centers, nurseries and kindergartens; School libraries and laboratories.
Health	
Supervise over and control implementation of national policy in the field of public health at the level of the governorate and follow-up the good management and operation of public health services.Consider and review requests submitted by districts, issue permits to pursue medical, health and pharmaceutical professions; permits to open private medical, health and pharmaceutical utilities.Founding, equipping, management and maintenance of general and specialist hospitals and health quarantine centers; public health centers and laboratories and the public medicines and medical inputs warehouses; health schools and institutes; rehabilitation centers for the disabled, the deaf and the dumb and the care centers for the orphans, elderly, aged and the blind.	Supervise over and monitor all health affairs, execute public health plans and programs and act for the development of health and medical services.Execute qualitative health education and inoculation programs and combat epidemic disease.Grant permits to pursue medical, health and pharmaceutical occupations; open private medical, health and pharmaceutical utilities and installations following approval of applications therefor by the Health Office in the governorate. Grant medical and inoculation certificates. Adopt primary measures to combat epidemics and contagious disease.Regular and sudden inspection of health, medical and pharmaceutical utilities and installations to verify availability of the conditions required for the pursuit of their work and activity.Founding, equipping, management and maintenance of Public health centers, mother and childcare and family planning centers Primary health care and rural health centers.

C.2.4. Thailand

Thailand menganut sistem campuran dengan dominan ultra vires dengan sistem monarkhinya. Sistem campuran ini diindikasikan berpola ajaran riil karena sulitnya menemukan dokumen pembagian urusan secara nasional. Dengan demikian, daerah otonom menjalankan urusan-urusan pemerintahannya yang diatur dalam produk hukum pembentukannya yang sewaktu-waktu dapat dikembangkan.

C.2.5. Kamboja

Kamboja tidak berbeda dari Thailand, meskipun dibawah kolonialisme Perancis, kuatnya dual-supervision menjadikan pembagian urusan dilakukan dengan campuran dominan ultra-vires dimana dianut ajaran riil yang hanya dapat ditemukan dalam UU pembentukan daerah otonom yang bersangkutan. Hal ini disimpulkan dari sulitnya menemukan satu aturan baku pembagian urusan di Kamboja dari sumber-sumber yang dicari melalui berbagai situs di internet.

Kebijakan desentralisasi di beberapa negara Asia dapat secara ringkas dapat terlihat dalam tabel berikut:

Country	Policy orientation
Cambodia	Hybrid case, with deconcentration to provinces and devolution to communes; commune system new and given greater emphasis, but provinces are more significant in terms of public expenditures.
China	Main focus on deconcentration to provinces and larger cities, although lower levels have larger public expenditure role and elements of de facto devolution have emerged in some areas; provinces have considerable regulatory control over lower levels.
Indonesia	Focus on substantial devolution to cities and districts, which replaced earlier emphasis on deconcentration to provinces; limited formal role at lowest levels; 2004 reforms increased the role of higher levels.
Philippines	Focus on devolution to subprovincial units, but provinces still play a significant role.
Thailand	Historical focus on deconcentration to provinces and districts, but 1997 framework shifts toward devolution to municipalities, districts, and subdistricts; implementation has been limited.
Vietnam	Focus mainly on deconcentration with stronger role for provinces, including regulatory control over subprovincial levels; subnational governments have been allocated rights over specific functions, approaching devolution.

Source: Compiled by the author from multiple sources.

C.2.6. Pakistan

Pakistan tidak berbeda dari India karena memang bekas kolonialisme Inggris. Pakistan menganut secara rinci pembagian urusan pemerintahannya yang diatur terstandard. Berbeda dari India, Pakistan adalah negara federal sehingga aturan pembagian urusan secara terinci ada di bawah negara bagian masing-masing. Pemerintah daerah menjalankan aturan tersebut dimana antar negara bagian dapat saja berbeda-beda.

C.2.7. Nepal

Sebagai jajahan Inggris, Yaman menganut ultra vires. Pengaruh partai sistem komunisme karena berbatasan dengan Cina, menjadikan Nepal semakin kuat dengan sistem Ultra Vires. Daerah otonom menerima pembagian urusan yang terinci dalam produk hukum di tingkat nasional.

Annex1: Requisite Roles in various forms of decentralization

Institutions	De-concentration		Devolution	Remarks
	Functional	Integrated		
MoH, Departments, RD	Policy formulation and strategic planning, Orientation on decentralization, guidelines Programming and budgeting, capacity development including staffing office arrangement, M&E.	Policy formulation, collaboration with MLD, NPC, LB's associations and other stakeholders; Clear legal provision and working guidelines and capacity development, Facilitation mechanism; recourses mobilization and integration.	Policy formulation and target setting based on the international commitments made by the government. Political and administrative commitment for supporting LBs, Collaboration with MoLD, NPC, LB's associations and other stakeholders, Clear legal and management guidelines, capacity building etc.for LBs Facilitation mechanism for LBs; Recourses mobilization authority and integration, Local Service Act, peace and security as well as elected representatives.	
DHO/DPHO and LHIs	Well equipped offices, Trained and motivated staff Transfer adequate authorities to mobilize resources.	Ensure capacity of LBs, DHOs Transfer adequate authority to RDs and DHOs Coordination among DHOs & LBs and other takeholders.	Psychologically and physically transfer authority to LBs and LHIs Devolve and internalize the operation and management of LHIs to LBs.	.
MLD, NPC	Support, coordinate and standardized M/E system of local health services.	Provide clear guidelines, Support and coordinate to manage LHIs by LBs.	Proactive to promote capacity, Support to policy formulation, resource allocation; Maintain strong linkages with line ministries, and Quality control of the services to be delivered.	
Local Bodies	Development of Periodic/ annual plans,	Development of Periodic and annual plans	Periodic and annual planning,	

Institutions	De-concentration		Devolution	Remarks
	Functional	Integrated		
	Supervision, monitoring and, reporting of programmes Supervision and facilitation,	Resources Management, capacity development, Coordinating with I/NGOs and private sector, Peace and security stabilized to Ensure People's participation.	Resources management, Capacity development, Coordinating with I/NGOs and private sector, Peace and Security, elected officials, awareness for devolution; Coordination mechanism within LBs, private sector, I/NGOs and communities. Full-fledged transfer of officials, Well trained and motivated staffand elected local leaders. Ensure adequate resources to matching to local health problems.	
I/NGOs, Private Sector and Communities	Coordination, Rapport building, support and facilitation.	Involve with LBs Pproactiveness to create awareness for devolution.	Involve in awareness and operational activities, Health education and preventive health care.	
EDPs	Support with resources, technologies, skills and equipments.	Resource support, technologies, skills and equipments	Support with resources, Technologies, skills and equipments; Review and feedback for improvement.	

C.2.8. Vietnam

Dibawah kuatnya kolonialisme Perancis, menjadikan pengaruh sistem dual-supervision di Vietnam sangat terasa. Pembagian urusan dilakukan dengan campuran dominan ultra-vires dimana dianut ajaran riil yang hanya dapat ditemukan dalam UU pembentukan daerah otonom yang bersangkutan. Hal ini disimpulkan dari sulitnya menemukan satu aturan baku pembagian urusan di Vietnam dari berbagai sumber di Internet. Berbagai urusan yang menjadi wewenang daerah otonom di Vietnam tertera berikut ini:

1. Planning, budgets and finance
2. Organisation and promotion of agriculture, forestry, fisheries, and irrigation
3. Promotion of handicraft industries
4. Organising the construction of local roads
5. Managing trade and services
6. Developing education and culture
7. Maintaining health services
8. Guaranteeing safety and security in the area
9. Maintaining religious freedom
10. Law enforcement
11. Organisation of elections of National Assembly representative and local People's Council representatives

C.2.9. Phillipina

Phillipina menganut ultra vires juga seperti negara-negara di atas yang menjadi bahan kajian. Kuatnya pengaruh Amerika menjadikan sistem rincian menjadi landasan bagi pembagian urusan untuk daerah otonom di Phillipina.

Berikut adalah contoh dari rincian urusan yang diserahkan kepada daerah otonom:

I. Urusan yang menjadi wewenang provinsi:

- Agricultural extension and on-site research services and facilities which include the prevention and control of plant and animal pests and diseases; dairy farms, livestock markets, animal breeding stations, and artificial insemination centers; and assistance in the organization of farmers' and fishermen's cooperatives and other collective organizations, as well as the transfer of appropriate technology;
- Industrial research and development services, as well as the transfer of appropriate technology;
- Pursuant to national policies and subject to supervision, control and review of the DENR, enforcement of forestry laws **limited** to community-based forestry projects, pollution control law, small-scale mining law, and other laws on the protection of the environment; and mini-hydro electric projects for local purposes;
- health services which include hospitals and other tertiary health services;
- Social welfare services which include pro grams and projects on rebel returnees and evacuees; relief operations; and, population development services;

- Provincial buildings, provincial jails, freedom parks and other public assembly areas, and other similar facilities;
- Infrastructure facilities intended to service the needs of the residents of the province and which are funded out of provincial funds including, but not limited to, provincial roads and bridges; inter-municipal waterworks, drainage and sewerage, flood control, and irrigation systems; reclamation projects; and similar facilities;
- Programs and projects for low-cost housing and other mass dwellings, **except** those funded by …
- Investment support services, including access to credit financing;
- Upgrading and modernization of tax information and collection services through the use of computer hardware and software and other means;
- Inter-municipal telecommunications services, subject to national policy guidelines; and
- Tourism development and promotion programs;

II. Urusan yang menjadi wewenang pemerintah setingkat Kabupaten/ Kota

- Extension and on-site research services and facilities related to agriculture and fishery activities which include dispersal of livestock and poultry, fingerlings, and other seeding materials for aquaculture...
- Implementation of community-based forestry projects which include integrated social forestry programs and similar projects; management and control of communal forests with an area not exceeding fifty (50) square kilometers; establishment of tree parks, greenbelts, and similar forest development projects;
- health services which include the implementation of programs and projects on primary health care, maternal and child care, and communicable and non-communicable disease control services; access to secondary and tertiary health services; purchase of medicines, medical supplies, and equipment needed to carry out the services herein enumerated;

C.2.10. Ghana

Ghana mengikuti pengembangan yang ditinggalkan Inggris dengan menganut ultra-vires.

2.4.1 Powers of District Assemblies

DAs are accorded wide-ranging powers by the 1992 Constitution and the Local Government Act of 1993 within their designated geographical area. They are the:

- Highest political and administrative authorities;
- Planning authorities;
- Development authorities;
- Budgeting authorities;
- Rating authorities.

(Ayee ??: 466)

2.4.2 Functions of District Assemblies

The 1992 Constitution and the Local Government Act of 1993 delineate six broad functions of the DA, as follows:

- To give political and administrative guidance, give direction and to supervise all other administrative authorities in the District;
- To exercise deliberative, legislative and executive functions;
- To be responsible for overall development of the District and ensure the preparation of (a) development plans of the District, and (b) the budget of the District related to the approved plans;
- Effective mobilisation of the resources necessary for overall development of the District;
- Promotion of productive activity and social development;
- To co-ordinate, integrate and harmonize the execution of programmes and projects under approved development plans for the district and other development

Berdasarkan data di atas, di negara-negara Asia Tenggara umumnya memiliki kebijakan pembagian urusan secara ringkas dapat terlihat dalam table berikut:

Country	Subnational functions (*see chapter 5*)	Subnational share of expenditures
Cambodia	Provinces dominate subnational service delivery; communes have few mandatory functions, but legal provision for eventual transfer of more functions.	Around 20% overall; 2% at commune level, the rest at provincial level (2001).
China	Broad legal division of responsibility between levels without disaggregation; in practice, multiple levels perform many functions concurrently.	Around 70% overall; 40% at the county level (2002).
Indonesia	Obligatory local functions include health, education, environment, and infrastructure, among numerous others; provinces were originally assigned mainly coordination and gap-filling roles, but Law 32/2004 increases their role and raises concern about lack of functional clarity.	Around 32% for all levels; expected to increase (2002).
Philippines	Substantial functions devolved to subnational governments, particularly health, social services, environment, agriculture, public works, education, tourism, telecommunications, and housing.	Around 20% at subprovincial level (2002).
Thailand	Six broad functions to be devolved to local governments: infrastructure, quality of life, community and social order, planning and investment and promotion of trade and tourism, management of natural resources and the environment, and culture, values, and local wisdom; slow progress on implementation.	Around 10% for all levels; expected to increase (2001).
Vietnam	Main functions remain centralized but different levels share responsibilities in practice; subnational governments dominate in agriculture, forestry, irrigation, fisheries, power, water, education, and health.	Around 50% for all levels (2003).

Source: Compiled by the author from multiple sources.

D. POLA PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN DI INDONESIA

D1. Konteks Sistem Pemerintahan Daerah

D.1. 1. Kondisi Indonesia Era UU No. 22 Tahun 1999

Pada masa lalu kita telah menganut sistem Perancis yang dibawa oleh Belanda sebagai negara jajahannya ke negara kita yang juga dijajah oleh Belanda. Kemudian hingga UU No. 5 Tahun 1974 sisem tersebut masih sangat kental, baru pada UU No. 22 Tahun 1999 kita sebenarnya hendak dibawa ke model Jerman. Pada kondisi yang serba cepat dari keluarnya UU tersebut menyebabkan 'tidak tuntas' nya menganut sistem Jerman.

Secara empirik banyak terjadi tumpang tindih (*overlapping*) kewenangan yang kalau dibiarkan dapat menimbulkan friksi dan ketegangan antar tingkatan pemerintahan berkaitan dengan kewenangan daerah. Tiga jenis tumpang tindih tersebut yakni:

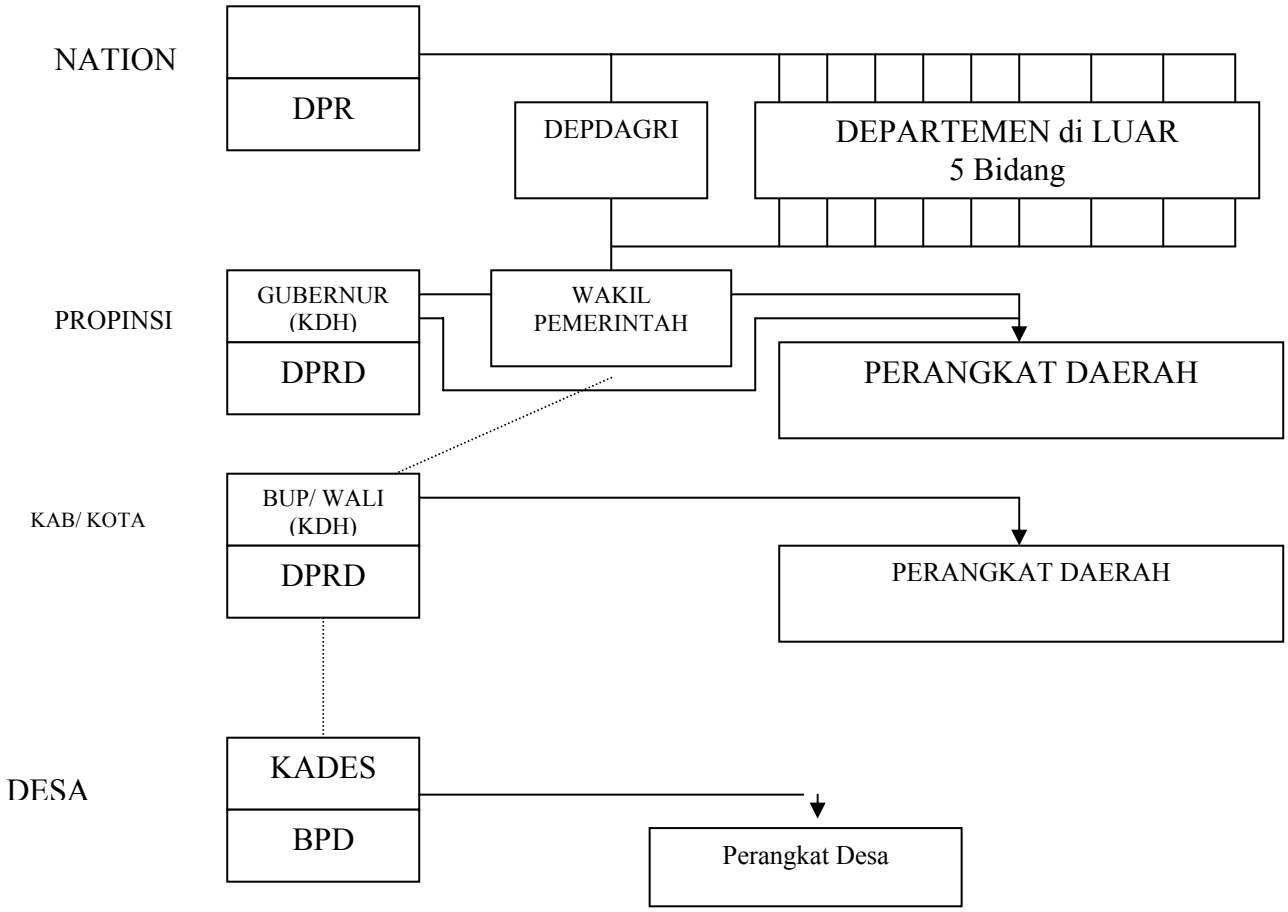
1. tumpang tindih antara kewenangan Pusat dan Daerah
2. tumpang tindih antara kewenangan Propinsi dengan Kabupaten/ Kota
3. tumpang tindih antar kewenangan Kabupaten/ kota itu sendiri.

Hasil survey menunjukkan bahwa penyebab utama dari berbagai tumpang tindih tersebut adalah tidak sinkronnya antar berbagai peraturan perundangan yang mengatur masing-masing kewenangan tersebut baik di tingkat UU, PP, maupun di tingkat Keputusan Menteri

terkait dnegan kewennagan tersebut. Di sisi lain, terjadi juga permasalahan yang berpangkal dari persepsi yang berbeda dalam menyikapi UU No. 22 Tahun 1999 itu sendiri.

Permasalahan tersebut disebabkan oleh adanya pengaturan-pengaturan yang dianut oleh UU No. 22 Tahun 1999. dengan dianutnya otonomi luas, sebagaimana dnyatakan dalam pasal 7 (2) dan pasal 9, Daerah cenderung menafsirkannya secara 'litterlijk' dan menganggap bahwa semua kewenangan di luar kewenangan Pusat adalah menjadi kewenangan daerah. Friksinya berpangkal pada siapa yang mempunyai kewennagan secara hukum atas hal yang disengketakan tersebut. Motif utamanya lebih pada bagaiman menguasai sumber-sumber pen dapatan dari kewenangan yang disengketakan tadi, bukan kepada persoalan untuk memberikan pelayanan masyarakat pada kewenangan yang disengketakan.

Setelah 24 Tahun lamanya Indonesia menerapkan UU No. 5 Tahun 1974 sebagai dasar bagi praktek pemerintahan daerahnya, pada 1999 ditetapkan UU pengganti UU No. 5 Tahun 1974 yakni UU No. 22 Tahun 1999. Mengiringi perubahan tersebut, secara umum terdapat perubahan-perubahan dalam praktek pemerintahan daerah misalnya jumlah daerah otonom yang membengkak di tingkat Kabupaten/ Kota, di level Propinsi walaupun Timor-timur telah memerdekakan diri jumlahnya bertambah menjadi 33 Propinsi. Secara organisatoris dapat digambarkan dalam bagan berikut:



Dalam hal level pemerintahan, perlu menjadi catatan UU No. 22 Tahun 1999 mengakui Kecamatan dan Kelurahan hanya sebagai Perangkat Daerah berbeda dari UU sebelumnya yang menjadikannya sebagai alat Pemerintah Pusat. Selain itu, tidak dikenal lagi 'Kota Administratif' dan wilayah-wilayah kerja baik pembantu Gubernur maupun Pembantu Bupati/ Walikota. Oleh karena itu, UU yang baru nampak mengembangkan struktur yang lebih 'flat' katimbang UU No. 5 Tahun 1974.

Dari bagan di atas, ada dua level daerah otonom: Propinsi dan Kab/ Kota. Namun tedapat pemerintah Desa dalam daerah Kabupaten yang diakui secara otonom sebagai bentuk pemerintahan paling bawah yang dikoordinir oleh Bupati.

Pada level Propinsi, disamping sebagai KDH, Gubernur berperan pula sebagai Wakil pemerintah (perfect), sedangkan pada level Kab/ Kota tidak demikian, Bupati/ Walikota hanya sebagai KDH. Para menteri/ kepala LPND tidak lagi memiliki instansi vertikal di daerah kecuali 5 bidang.

Pada level Propinsi, mereka harus mengoperasikan pekerjaannya di Daerah melalui Gubernur, sedangkan pada level Kabupaten/ Kota dapat dilakukan melalui Tugas Pembantuan. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi dapat melakukan tugas pembantuan kepada Pemerintah Desa.

D.1. 2. Pengaturan Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004.

Di bawah UU No. 32 tahun 2004, dilakukan perubahan-perubahan substansial. Struktur pemerintahan secara makro tidak jauh berbeda dari UU No. 22 Tahun 1999 --relative tidak banyak diubah. Perubahan-perubahan yang dilakukan menyangkut: (1) Pilkada secara langsung; (2) Penguatan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah terhadap Kabupaten/ Kota; (3) mekanisme pengawasan baik internal Pemerintah daerah maupun eksternal oleh Pemerintah (Pusat) kepada daerah otonom; (4) penguatan instansi sektoral Pusat di daerah dengan dimungkinkannya pengembangan instansi vertikal; (5) mekanisme penyerahan wewenang kepada sistem *ultra vires* sepenuhnya (6) penegasan kembali mekanisme perencanaan pembangunan; dan (7) pergeseran pengaturan pemerintahan Desa.

Pengawasan internal DPRD dalam pola baru dalam pergeseran dari Prancis ke Jerman, menempatkan DPRD sebagai partner dan memiliki kekuasaan pada saat Pilkada langsung dalam kerangka menjaring Kepala daerah yang kompeten, berkualitas, kapabel mengayomi masyarakat, dan seterusnya. Bahkan di Aceh, peran DPRD menjadi berkurang ketika calon independen muncul disahkan menurut peraturan yang berlaku.

DPRD hanya menerima Keterangan Laporan Pertanggungjawaban dari Pemerntah Daerah. Suka tidak suka, mau tidak mau: diterima saja. Pemerintah saja yang menerima pertanggungawajaban Kepala Daerah. Menurut hukum positif, Pemerintah yang dapat mengorkesi pertanggungjawaban tersebut.

Karena hanya menerima keterangan pertanggungjawaban, seyogyanya pengawasan dilakukan tidak hanya mengevaluasi laporan keterangan tersebut. Langkah yang paling tepat adalah lakukan pengawasan pada saat proses pemerintahan berjalan berupa *monitoring*. Dapat saja evaluasi dilakukan dengan *standard* atau tolok ukur yang justru dibuat pada saat formulasi kebijakan bersama DPRD. Dengan demikian, pengawasan dengan monitoring dan evaluasi tersebut dilakukan selama proses kerja tahunan pemerintah berjalan.

Seperti disinggung di atas, jika instrumen *monitoring* dikembangkan oleh DPRD, maka kunci utamanya adalah pada saat formulasi kebijakan bidang pemerintahan yang menuntut adanya Peraturan Daerah dimana DPRD pasti terlibat. Catatlah semua dokumen tersebut, ketahui adanya sasaran yang hendak dicapai dari Perda tersebut, cari *standard* (ukuran) keberhasilannya. Selama proses *monitoring*, ukuran-ukuran tersebut menjadi pedoman. Keberhasilan MONEV DPRD sangat tergantung dari kualitas Perda. Jika Perda bidang pemerintahan tidak jelas, tidak memuat tolok ukur keberhasilannya, MONEV DPRD praktis tidak berjalan dengan baik.

Monitoring DPRD dapat dilakukan dengan melakukan 'dengar pendapat' dengan pemerintah daerah. DPRD dapat memanggil jika terjadi kekeliruan-kekeliruan dalam proses pemerintahan. Dengar pendapat juga dapat dilakukan untuk menjaring pendapat kalangan eksternal pemerintah sebagai penguat *monitoring* dan evaluasi (MONEV) DPRD terhadap pemerintah daerah.

Mengenai pengaturan dekonsentrasi, UU No. 32 Tahun 2004 mengalami sedikit perubahan tekanan. Berbeda dari UU No. 22 tahun 1999, UU No. 32 Tahun 1999 sebagai penggantinya tidak terdapat satu pasal pun yang menyebutkan adanya wilayah administrasi di RI untuk kepentingan dekonsentrasi dengan jelas. Dalam bab 1 pasal 1 ayat 8, disebutkan: "Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu." Frasa "di wilayah tertentu" bagi operasi instansi vertikal dinilai cukup '*absurd*. Frasa tersebut juga dapat membuka peluang perbedaan batas yurisdiksi antara peta administrasi lapangan dengan peta yurisdiksi daerah otonom tertentu baik Provinsi maupun Kabupaten/ Kota.

Menurut UU ini pun Provinsi sebagai wilayah yurisdiksi operasi Gubernur selaku wakil pemerintah tidak didefinisikan sebagai wilayah administrasi. Menurut sebagian pakar hal ini akan otomatis mengikuti peta dari Provinsi sebagai daerah otonom.

Secara teoritis, pandangan seperti ini tidak bersifat menyeluruh karena wilayah administrasi akibat dari dekonsentrasi bukan hanya ditujukan kepada Gubernur namun juga kepada instansi vertikal. Perubahan seperti ini nampak akan berakibat pada pendefinisian dari konsep dekonsentrasi dalam praktek kenegaraan di RI.

Semakin tampak bahwa dalam konstruksi dekonsentrasi mungkin terjadi ketidaksinkronan ketika kita jumpai pasal 37 ayat (1) pasal 38 ayat (1) yang mengatur tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah sebagai berikut:

Pasal 37

(1) Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan.

Pasal 38

(1) Gubernur dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 memiliki tugas dan wewenang: (a) pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; (b) koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota; (c) koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Dari kedua pasal tersebut, terutama pasal 38 ayat (1), tampak Gubernur tidak diberi tugas untuk berhadapan dengan instansi vertikal. Padahal teori wakil pemerintah tidak demikian. Hoessein (1978) merujuk Fried (1963) menyebutkan terdapatnya tanggungjawab wakil pemerintah sebagai integrator dan koordinator seluruh instansi vertikal di daerahnya.

Membangun sistem pemerintahan daerah dengan menempatkan seorang wakil pemerintah di daerah bukan sekedar persoalan teknis pemerintahan menurut pendapat Fried (1963) sebab di dunia ini seperti ditulis di depan jika tidak dianut penempatan wakil pemerintah (administrasi lapangan generalis), maka terdapat sistem lain yang berpola 'fungsional' yang mengandalkan instansi vertikal (administrasi lapangan sektoral). Oleh karena itu, dituntut konsistensi dalam mengembangkan masing-masing sistem tersebut.

Undang-undang 32 Tahun 2004 tampak dikacaukan oleh pola fungsional[5] yang mengandalkan keberadaan instansi vertikal dan mereduksi keberadaan dan peran wakil pemerintah. Instansi vertikal akan dihidupkan kembali jika kita lihat pada pasal 228 UU tersebut.

> (1) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) yang didekonsentrasikan, dilaksanakan oleh instansi vertikal di daerah.
> (2) Instansi vertikal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jumlah, susunan dan luas wilayah kerjanya ditetapkan Pemerintah.
> (3) Pembentukan, susunan organisasi, dan tata laksana instansi vertikal di daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
> (4) Semua instansi vertikal yang menjadi perangkat daerah, kekayaannya dialihkan menjadi milik daerah.

Susunan kalimat Pasal 228 ayat (1) dan pasal 1 ayat 8 berbeda pada frasa 'di wilayah tertentu' dan 'di daerah'. Interpretasi terhadap kedua frasa jelas berbeda dampaknya bagi praktek pengembangan instansi vertikal. Penyusun UU No. 32 Tahun 2004 dari sisi ini tampak tidak jeli atau memiliki maksud-maksud tertentu.

Perubahan UU yang mengatur pemerintahan daerah bahkan sejak pergantian UU No. 5 tahun 1974 tidak dipandang sebagai perubahan paradigmatik. Perubahan tersebut oleh banyak pihak masih dipandang perubahan mekanisme pemerintahan.

Berbeda dari UU tersebut, di satu sisi, undang-undang sebelumnya, yakni UU No. 22 Tahun 1999, tidak tuntas dalam mengatur tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil Pemerintah meskipun kemudian diatur lebih lanjut dalam PP No. 39 Tahun 2001 —yang juga masih tampak tidak mengena (efektif). Di sisi lain, keberadaan instansi vertikal walaupun didefinisikan di Pasal 1 dilebur dalam pasal akhir pada UU No. 22 Tahun 1999

---

[5]Pola tersebut banyak diacu oleh Negara-negara 'Commonwealth' yang menganut sistem pemerintahan daerah dengan mekanisme mirip 'parlementer tingkat lokal'. Ciri-cirinya: (1) tidak ada wakil pemerintah; (2) instansi vertikal memiliki yurisdiksi yang tidak harus berhimpitr dengand aerah otonom tertentu, melainkan memiliki pertimbangan masing-masing departemen (kementerian negara) sektoral secara rasional; (3) pemerintahan daerah dikendalikan oleh *council* (DPRD). Jadi di Inggris kepala pemerintah daerah adalah CEO dari ketua-ketua komisi dalam council yang dipilih secara *primus inter pares*. Instansi vertikal sangat kuat dalam memantau wewenang yang diemban daerah otonom yang berkaitan dengan tugasnya (*concurrent*). Namun, pemerintahan daerah dikembangkan dengan sangat membuka lebar partisipasi masyarakat lokal.

ke dalam dinas (perangkat daerah). Oleh karena itu tidak perlu khawatir dalam memikirkan bagaimana peran integrator, komando, dan koordinasi dari Gubernur sebagai wakil Pemerintah.

Menurut UU No. 22 Tahun 1999 dekonsentrasi diartikan dengan kalimat: "pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah". Frasa 'di Daerah' berarti simetris dengan wilayah kerja Gubernur, walaupun secara pasti kemudian dilebur/ dihapus ke dalam dinas. Kemduian timbul persoalan lain dari *absurd*-nya pembagian wewenang yang tidak dipahami secara baik oleh semua pihak yang terkait dalam implementasi desentralisasi. Belum lagi terdapat pertanyaan bagaimana hubungan antara wakil pemerintah terhadap instansi vertikal dari bidang-bidang yang tidak didesentralisasikan menurut pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999.

Akhirnya, perubahan kepada UU No. 32 Tahun 2004 justru diartikan adanya tekanan dari instansi pemerintah di Pusat kepada Departemen Dalam Negeri yang diakomodasi dalam pasal-pasal yang terkait dengan pembagian urusan dan keberadaan wakil pemerintah serta pengembangan instansi vertikal. Pada masa UU No. 22 tahun 1999, perubahan dari UU No. 5 Tahun 1974, tampak tekanan datang dari bawah (pemerintah daerah/ elit lokal), sedangkan perubahan UU No. 22 tahun 1999 ke UU No. 32 Tahun 2004 tempak terjadi tekanan yang justru datang dari elit birokrasi di Pusat. Usulan perubahan pola pembagian urusan dimuluskan oleh adanya isu besar mekanisme Pemilihan Kepala Daerah baik bagi Gubernur maupun Bupati/ walikota secara langsung. Isu ini sangat menyita perhatian banyak kalangan sehingga tidak memperhatikan hal-hal lain pada pemerintahan daerah. Suasana ini pula yang meloloskan jalannya perubahan pengaturan tersebut yang masih terlihat ganjil bagi keterpaduan sistem pemerintahan daerah di Indonesia yang sedang diperbaharui.

D.2. Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan di Indonesia

Pada saat ini sudah ditetapkan Peraturan Pemerintah yang mengatur soal pembagian urusan berdasarkan amanat UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang menjadi kontroversi sejak pengaturan pemerintahan daerah menurut UU sebelumnya dengan ditetapkannya PP 25 tahun 2000. Tetapi belumlah dilaksanakan PP baru tersebut, UU-nya hendak direvisi pula, otomatis kita juga diwajibkan memikirkan kembali kalau-kalau PP baru tersebut yakni PP 38 tahun 2007 harus diubah kembali. Tulisan ini merupakan ancang-ancang untuk kepentingan tersebut.

Dalam teori kebijakan publik, siapapun sangat sulit melakukan evaluasi terhadap implementasi PP 38 tahun 2007, yang ada adalah meraba isi kebijakan dari PP tersebut. Peraturan Pemerintah ini mengalir sesuai UU yang mengaturnya menghasilkan paradigma pembagian urusan dengan pola *ultra-vires doctrine*. Namun, terdapat sejumlah catatan bagi model *ultra vires* yang dianut PP tersebut: (1) sangat menekankan kejelasan bidang urusan tertentu yang dimiliki Pemerintah tetapi kurang menekankan kejelasan di level Provinsi dan Kabupaten/ Kota (2) masih memungkinkan daerah otonom mengembangkan urusan baru dalam bentuk urusan pilihan yang tidak dirinci mana pilihan yang dimaksud, meskipun urusan pilihan tersebut ternyata harus dievaluasi untuk disetujui terlebih dahulu oleh pihak yang berkompeten; (3) tidak ada batas yang jelas antara urusan sisa dan urusan pilihan yang dimaksud; (4) terdapat di lampiran PP tersebut beberapa urusan dinyatakan sebagai Tugas

Pembantuan; dan (5) tidak ditampungnya urusan bagi kawasan khusus yang diatur dalam pasal 9 UU dimana konflik beberapa otorita dan kawasan di level empirik tidak jarang dijumpai.

Dampak dari 5 hal di atas dapat diperkirakan antara lain: (1) antara Provinsi dan Kabupaten/ Kota dapat terjadi tarik menarik wewenang dalam bidang urusan tertentu. Meskipun terdapat kriteria pembagian urusan, namun tetap timbul persoalan. (2) tidak mendorong daerah otonom mengembangkan urusan pilihan karena bukan memilih tetapi harus ber-kreasi yang harus berhadapan dengan Pemerintah; (3) sulit menentukan apakah suatu pengembangan urusan kelak di kemudian hari di luar yang ditentukan dalam lampiran termasuk dalam urusan Sisa atau Urusan Pilihan; dan (4) penentuan Tugas Pembantuan cenderung terbatas dalam lampiran PP tersebut sehingga tidak berpikir apakah di luar ketentuan dalam lampiran PP dapat dilakukan Tugas Pembantuan lagi? (5) tidak ada penyelesaian yang pasti tarik menarik wewenang di jumlah daerah otonom yang wilayahnya berbatasan dengan sebuah otorita atau kawasan khusus. Hal-hal tersebut menjadi batu pijakan dalam tulisan ini.

D.2.1. Persoalan membagi Urusan Pemerintahan

Distribusi Urusan Pemerintahan lahir karena kebutuhan Desentralisasi dalam sebuah organisasi Negara Bangsa. Kini, di seantero jagat raya ini, hampir tidak ada Negara yang hanya menganut asas sentralisasi semata tetapi minimal dengan penghalusnya berupa dekonsentrasi seperti di Singapura, Taiwan, dan negara-negara kota atau Negara yang jangkauan geografinya kecil. Sementara itu, di antara Negara-negara yang menganut asas desentralisasi, di satu sisi, tidak ada satu pun urusan yang hanya dikembangkan secara desentralisasi semata, sebaliknya di sisi lain, terdapat sejumlah urusan yang mutlak sentralisasi. Sebagai sebuah organisasi, penerapan asas sentralisasi dalam Negara adalah sesuatu yang utama. Asas ini sejak lahir dianut, dan bahkan hingga akhir hayat. Jika asas ini lenyap, niscaya organisasi Negara lenyap pula. Desentralisasi lahir karena unsur sentralisasi, bahkan seorang pakar menyatakan *'Decentralization can not take place without centralization*.' Oleh karena itu, UU No. 32 Tahun 2004 mengakomodasi pemikiran tersebut.

Walaupun tidak bermaksud mendikotomikan sentralisasi-desentralisasi, apalagi merujuk pandangan di atas, keduanya dibutuhkan dalam sebuah praktek pemerintahan sebuah negara, pergerakan distribusi urusan dalam UU 32 tahun 2004 menjadi condong sentralisasi. Pandangan ini didasari oleh penyederhanaan seperti dilakukan oleh banyak pakar yang menganggap pola tersebut *bak* sebuah bandul pendulum.

Jika kita lihat UU 22 Tahun 1999 yang menyebabkan banyaknya pihak menganggap dimungkinkannya satu urusan hanya dikembangkan melalui desentralisasi semata sehingga perlu dipertegas dalam UU No. 32 Tahun 2004 sebagai penggantinya tentang pandangan di muka bahwa tidak mungkin terdapatnya urusan yang *exclusive* dilakukan dengan desentralisasi. Penegasan ini saja sebagai bukti adanya paradigma yang seolah-olah terdapat bandul pendulum yang bergerak ke arah sentralisasi meskipun aturan tersebut adalah yang logis-rasional dan proporsional. Mudah-mudah banyak pihak memahaminya.

Disamping itu, berpindahan dari *general competence* ke *ultra vires* pun sementara pihak memandangnya sebagai cara membatasi otonomi. Padahal di negara federal sekalipun seperti AS yang dianggap sebagai dewa demokrasi, dianut *ultra-vires*.

Meskipun pola *ultra vires* pada semua level pemerintahan sangat jarang ditemui terjadi dalam satu produk peraturan perundangan, konstruksi pasal 10, 11, 12, 13, dan 14 dalam UU No. 32 tahun 2004 menganut pemahaman *ultra vires* seperti ini walau Pasal 2 ayat 3 menyebutkan *otonomi seluas-luasnya*. Distribusi ini sangat mudah dipahami dalam rangka menuntaskan siapa melakukan apa dalam pemerintahan secara nasional sehingga terdapat kejelasan bagi semua *stakeholder*. Yang harus diperhatikan adalah dinamika distribusi tersebut karena sangat mungkin terjadi perubahan meskipun dikembangkan juga berbagai kriteria untuk melakukannya yang seringkali menimbulkan *dispute* ketika terjadi perubahan.

Persoalan dinamika dan penanganan *dispute* ini, sudah sewajarnya harus ditampung dalam Peraturan Pemerintah yang mengatur dan mengoperasionalkan kemudian perihal ditsribusi urusan tadi, yakni PP 38 tahun 2007 yang baru ditetapkan. Peraturan tersebut merupakan pengganti PP 25 Tahun 2000 yang berlaku sebagai operasional UU No. 22 tahun 1999.

Sejatinya PP tersebut tidak hanya mementingkan kejelasan wewenang Pemerintah saja bahkan dalam menampung dinamika perubahan urusan karena tuntutan kebutuhan di lapangan, tetapi sudah sepatutnya menyebutkan asas-asas pemerintahan yang baik dan asas-asas pemerintahan umum lainnya misalnya: mengenai diskresi atau *freis ermessen*, dan dasar-dasar pertimbangannya, karena sangat mungkin satu kebutuhan penanganan Negara yang tidak dilakukan karena ketidakjelasan distribusi dimana mengandalkan kreativitas. Harus ada tekanan dari dalam Negara sendiri jika suatu urusan belum ditangani, maka sudah jadi kewajiban dan diberi sanksi yang jelas.

Distribusi antar level pemerintahan seperti disebut dalam pasal-pasal baik dalam UU No. 32 tahun 2004 dengan *ultra-vires total* maupun UU No. 22 tahun 1999 dengan gabungan *ultra-vires* dan *general competence*, adalah sangat umum dijumpai dalam berbagai produk UU Pemerintahan dengan derajat uraian dan bentuk serta pola yang dapat bervariasi dari waktu ke waktu bahkan antar negara, antara Negara berbentuk Federal dan negara berbentuk Kesatuan seperti Indonesia. Dstribusi ini disebut sebagai distribusi yang bersifat regular (biasa) merujuk Cheema dan Rondinelli (1984). Dalam konstruksi pemerintahan pola seperti ini akan selalu ada; menciptakan organ pemerintahan daerah berdasarkan teritori tertentu yang disebutkan sebagai daerah-daerah otonom yang dirinci panjang lebar dalam sebuah produk UU; ada lembaga DPRD, Kepala Daerah, ada perangkat daerah, juga aspek keuangannya.

Pola ini-lah yang banyak menyita perhatian berbagai pakar dalam menyoroti pemerintahan daerah sampai-sampai menggunakan model pendulum tadi. Kini setelah PILKADA dianggap tuntas, Depdagri dan banyak kalangan beralih kepada persoalan dalam distribusi urusan yang paradigmanya hanya berpaku pada distribusi yang bersifat regular.

Undang-undang No. 32 tahun 2004 juga meng-konstruksi distribusi dalam pola yang mengarah *Non-regular* dengan mengatur kawasan khusus dalam pasal 9 UU tersebut. Kawasan khusus dalam UU tersebut diartikan sebagai 'sebuah organ' yang berfungsi tertentu. Undang-undang ini tidak mengartikan kawasan terlebih dahulu berbeda dari UU tentang Penataan Ruang. Pengaturan ini pun tampak banyak dipengaruhi oleh jenis distribusi *regular* semata. Terbukti dalam pasal tersebut Depdagri memasang 6 ayat yang berkisar pada siapa yang menciptakan dan (akhirnya) memiliki dan menguasai kawasan khusus apakah Pemerintah atau Pemerintah daerah. Visi Departemen dalam negeri

mengarah kepada penciptaan organisasi parastatal semacam Badan usaha. Pasal ini menambah 'seru' pola tarik menarik distribusi urusan antara Pusat dan daerah.

Karena variasinya pola kawasan –yang tidak dijelaskan terlebih dahulu— peraturan tersebut kemudian mengamanatkan kepada peraturan lainnya untuk mengoperasionalkannya kemudian karena berangkat dari pemahaman 'delegasi' menurut Cheema dan Rondinelli (1984). Jika yang dimaksud adalah penciptaan organisasi parastatal semacam badan usaha kedua pakar tidak menuliskan perlunya diatur dalam UU pemerintahan daerah.

Tampak sekali UU No. 32 Tahun 2004 dipengaruhi suasana pada saat penyusunan UU tersebut yang diliputi oleh suasana pemikiran tentang PILKADA dan saat bersamaan sedang ramai digodok UU FTZ~Batam antara kelompok *enclave* dan keseluruhan yang mencerminkan tarik-menarik kepentingan Pusat dan Daerah. Undang-undang ini ingin menyumbangkan penyelesaiannya dengan dilatari oleh pola penciptaan parastatal yang sejak awal memang menjadi dasar dari penciptaan otorita Batam.

Otorita batam yang berupa 'parastatal' ini cukup aneh dalam pandangan penulis. Di satu sisi, keberadannya yang semi independen seperti BUMN ditujukan hanya beroperasi di lokasi tertentu di wilayah republik yakni di Batam, kalau BUMN mestinya dapat beroperasi di seluruh wilayah Republik. Sementara di sisi lain, independensi Batam masih sangat birokratis terhadap atasannya di Jakarta seperti dekonsentrasi saja dan aneh pula jika hanya di Batam. Jika masuk dalam parastatal mestinya UU BUMN kita mengaturnya, tetapi tidak juga. Jika masuk dalam pola non-reguler dalam pemerintahan lokal (bukan daerah –supaya tidak disalah artikan sebagai pemerintah daerah seperti Provinsi, Kabupaten atau Kota), semestinya ada konstituensi lokal yang merupakan lembaga permusyawaratan (deliberatif) di tingkat lokal dan jelas akses masyarakat lokal yang terkait terhadap apa yang dikerjakan lembaga ini.

Sebenarnya persoalan di Batam (tersebut) khususnya mulai muncul di permukaan sangat jelas terkait dengan pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 yang memberi keleluasaan daerah terhadap kawasan otorita di wilayahnya. Pergeseran pengaturan pasal tersebut oleh UU No. 32 Tahun 2004 diantisipasi dengan pasal 9 tentang kawasan khusus yang ditempatkan satu bab dengan daerah otonom dengan 6 ayat yang merupakan cerminan pemikiran dalam kerangka jenis distribusi urusan yang bersifat regular juga. Kesimpulan ini didasari atas isi ayat-ayat tersebut yang mempersoalkan siapa yang menguasi dan dikuasai dan kemungkinan menguasai melalui siapa yang membentuknya disamping didasari oleh semata-mata penciptaan organisasi parastatal bukan betul-betul ber-paradigma penciptaan organ khusus (special) yang sifat distribusi urusannya non-regular.

Pola tarikan antar Pusat dan Daerah pada organisasi seperti otorita ini, dapat teredam dengan mudah pada rejim yang otoriter. Kini di era demokratisasi sebagai suatu main-stream pemikiran pemerintahan, memecahkan soal-soal seperti di Batam dengan hanya berpaku pada pola distribusi urusan regular, dan tidak membuka wawasan lebih jauh nampak akan menemui '*jauh panggang dari api*'.

Jadi jika benar-benar bersifat non-regular yang diatur dalam UU pemerintahan daerah, tidak semata-mata menciptakan organisasi parastatal, karena organisasi parastatal sudah semestinya diatur dalam UU yang mengatur badan usaha –sayangnya di Indonesia pun hanya mengatur tiga bentuk berupa PERUM dan PT biasa dan PT terbuka. Organisasi parastatal milik Pemda pun cukup dengan Peraturan lokal yang mengacu pada peraturan

perundangan lebih tinggi ---bukankah ini menjadi etika dan rambu-rambu apalagi jika pengawasan perdanya preventif.

Oleh karena UU ini menempatkan visi atau arah kawasan khusus pada semata-mata menciptakan organisasi parastatal, dan 6 ayatnya berkutat atau terpengaruhi distribusi regular, hal ini akan menambah 'seru' pola tarik-menarik Pusat dan daerah setalah meliwati masa PILKADA seperti dikemukakan di atas.

D.2.2. Distribusi Regular dan Non-regular

Distribusi regular yang menyita perhatian banyak kalangan sangat mendominasi pemahaman kita dalam melihat organisasi pemerintahan di Republik Indonesia. Jika saja organisasi pemerintahan secara nasional (opn) merupakan suatu fungsi matematika, maka selama ini di Indonesia sebagai negara kesatuan organisasi Pemerintahan Nasional atau f (Opn) sama dengan organisasi pemerintah Pusat (OPP).

Oleh karena pemerintah daerah adalah ciptaan Pemerintahan nasional, maka sebenarnya baik opn maupun OPP setara dengan Organisasi Pemerintah yang tidak didelegasikan kepada Daerah yang merupakan ejawantah urusan mutlak wewenang pemerintah Pusat (Ous) ditambah dengan organisasi Pemerintahan Provinsi (Oprov) dan Pemerintahan Kabupaten (okab) serta ditambah dengan organisasi pemerintahan Kota (Okot). Rumus matematika tersebut disederhanakan menjadi:

$$f\,(opn) = OPP = Ous + Oprov + Okab + Okot$$

Rumus tersebut berangkat dari tidak adanya keutuhan desentralisasi yang terdiri <u>dari desentralisasi terirotial dan desentralisasi fungsional</u>. Dengan demikian, sesungguhnya terdapat organisasi pemerintahan lokal yang bersifat khusus berdasarkan desentralisasi fungsional. Oleh karena itu mestinya rumus tersebut ditambahkan dengan organisasi pemerintahan khusus di tingkat lokal (OPK). Terkadang berbagai pakar juga memasukkan organisasi pemerintahan Desa, sehingga dapat berubah pula susunan rumus tersebut. Tampak rumus tersebut pun hanya berlaku di negara kesatuan --seperti di Indonesia-- yang Pemerintah Daerahnya otomatis ciptaan Pemerintah sehingga akan berbeda di Negara Federal yang tidak dalam jangkauan tulisan ini.

Rumus tersebut berlaku di Indonesia sangatlah dimaklumi karena belum <u>diadopsinya desentralisasi fungsional</u> dalam peta desentralisasi kita meskipun pada 1920 Hindia Belanda pernah mengadopsinya karena mengembangkan *'waterschappen'* di dalam peta otonomi daerah kita. Peta tersebut dihapuskan oleh *the Founding fathers* karena dasar pengembangannya dimulai dari UUD. Menurut pengakuan departemen PU, '*wateschappen*' dianggap tak-tik Belanda dalam menguasai republik, padalah jika kita amati hampir seluruh institusi pemerintahan daerah, juga adalah alat Belanda pada masa itu.

Lihat saja dalam konstruksi pasal 18 UUD hasil amandemen dan pemahaman Desentralisasi dalam UU No. 32 tahun 2004 sebagai berikut: "Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia." Sementara daerah otonom diartikan: "Daerah otonom, selanjutnya disebut

daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian dilengkapi dengan Pasal 2 yang menyatakan: " (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. (2) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam pemahaman sarjana-sarjana Belanda desentralisasi tersebut baru pada desentralisasi teritorial semata. Namun, pemahaman tersebut berangkat dan didasari oleh UUD kita pasal 18 ---mau *diapain* lagi dengan demikian. Undang-undang 32 Tahun 2004 dalam suasana FTZ-Batam bahkan kini Pemda DKI kembali mempersoalkan senayan dan Kemayoran, berupaya memiliki andil menyelesaikannya dengan mencoba memasukkan kawasan khusus sejajar dengan daerah otonom dalam satu judul bab –Bab II-- walaupun yang dirinci lebih banyak kemudian hanya daerah otonom dan lebih heran lagi bab-bab lainnya hanya berkutata pada daerah otonom saja tidak mengupas pula kawasan khusus.

Dalam berbagai pengalaman negara yang mengembangkan distribusi *non-regular* dalam UU pemerintahan daerahnya, tidak mengarah kepada semata-mata berbentuk badan usaha. Organ ini dijelaskan sama panjang lebar dengan organ regular berupa daerah otonom yang didasari oleh teritori yang kita kenal sejak lama. Organ *non regular* ini juga *sub-ordinasi* terhadap Pemerintah Pusat *tidak pernah sub-ordinate* terhadap Pemerintah daerah karena dikembangkan melalui mekanisme desentralisasi juga yang di Belanda dikenal sebagai desentralisasi fungsional, sedangkan di Perancis sebagai desentralisasi teknik, di Amerika menciptakan 'special district' dan di Jepang menciptakan '*Local Special public body*'.

Dengan demikian, organ ini sejajar dengan daerah otonom pada umumnya kecuali dalam persoalan fungsi dan jangkauan wilayahnya tetapi di mata Pemerintah adalah sejajar dengan daerah otonom regular. Ia diciptakan pemerintah tetapi otonom menyangkut konstituen yang berkaitan dengan fungsi tersebut, dan terdapat lembaga deliberatif sebagai cerminan otonominya, dengan keuangan yang terpisah pula.

D.2.3. Persoalan Distribusi Regular

Persoalan distribusi regular terkait dengan pemerintahan yang disebut oleh Fesler (1949) sebagai pemerintahan teritorial yang menerima desentralisasi teritorial bersifat umum (*general*). Terdapat kegagalan dalam konstruksi pemerintahan jenis ini.[6] Kegagalan pemerintahan teritorial oleh Pemerintah umumnya terkait dengan kecenderungan sentralisasi, sedangkan kegagalan pemerintahan teritorial yang terjadi akibat aktivitas Pemerintahan Kabupaten/ Kota atau Provinsi, terkait dengan distribusi urusan yang selalu

[6]Dalam bahasa Wunsch dan Olowu (1995), dikenal sebagai *'The Failure of the Centralized State'* ; sementara dengan adanya pemerintahan daerah yang dijelaskan oleh kedua pakar tersebut dengan 'institution and self governance' yang mengarah kepada lembaga bentukan desentralisasi teritorial semata, terdapat pula apa yang disebut dan diakui oleh kedua pakar tersebut sebagai '*Development Contradiction*'. Pakar Australia bernama Brian Dolley (2003) dalam buku "Reshaping Australian Local Government' gejala dalam pola distribusi regular sangat mungkin terjadi apa yang ia sebut secara terang-terangan sebagai 'Local Government Failure'.

dinamis, '*conflicting*', akuntabilitas yang rendah, persaingan antar daerah, sulitnya kerjasama antar daerah, dan sulitnya menentukan kebutuhan pasar dari salah satu sektor yang ditangani bagi masyarakat sendiri. Soal-soal yang ada di seputar perkembangan kawasan perkotaan seperti Jakarta dapat menjadi contoh katakanlah persoalan sampah sebagai bukti ketidakberdayaan (kegagalan) pemerintahan teritorial.

Dalam kelompok diskusi fokus yang diselenggarakan oleh Dewan Perwakilan Daerah dari DKI Jakarta yang membahas persoalan kawasan kota Jakarta raya, dimana penulis hadir pada 23-24 Februrari lalu, sangat tampak persoalan yang serius bagaimana hubungan antar daerah otonom tidak dapat diselesaikan melalui pemetaan urusan dari Pemerintah selama ini dan tidak dapat hanya sekedar kerjasama antar daerah otonom di seputar DKI. Dari diskusi tersebut pun ide otonomi dalam batas tertentu dengan hanya pada fungsi tertentu dapat menjadi alternatif bagi salah satu kegagalan di dalam persoalan perkotaan di DKI.

Pada saat ini, meskipun terdapat kecenderungan kegagalan pemerintahan teritorial tersebut di atas, berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan wawancara dengan pihak Depdagri, pengembangan kawasan khusus hanya ditujukan kepada penguatan dari Pemerintahan teritorial baik Pemerintah Pusat dengan berhak mengembangkannya di teritori manapun di negara ini atas dasar kepentingan nasional yang dianggap khusus karena menjalankan fungsi tertentu atau Daerah tertentu yang mengembangkannya. Oleh karena itu, sangat beralasan jika pemahaman terhadap kawasan khusus ini pun seperti dikemukakan di atas bukan mengotonomikan masyarakat lokal.

D.2.4. Kebutuhan distribusi Non-regular yang Konsisten

Menurut seorang pakar yang ditemui penulis, persoalan tidak dimungkinkan adanya kawasan khusus yang bermakna adanya konstituen lokal adalah ada pada UUD 1945 pasal 18 yang sudah berbeda dari konsepsi *the founding fathers*. Pasal 18 UUD hasil amandemen tersebut tidak mengakomodasi adanya model otonomi lokal lain di luar daerah otonom yang tertera. Pasal 18 tersebut secara tersurat dan konkrit bahwa daerah otonom yang tercipta hanya ada berupa Provinsi, Kabupaten dan Kota. Walaupun konstruksi tersebut lebih maju dari konstruksi sebelumnya yang mengarahkan tidak diubah-ubahnya nonemklatur pemerintahan daerah di dalam setiap UU organiknya, namun tidak mengakomodasi adanya kemungkinan lembaga otonom di luar ketiga jenis daerah otonom tersebut muncul seperti di Belanda, Jepang dan AS yang memasukkan sejajar dalam pasal-pasalnya sebagai '*local special body*' berupa '*special district*' di AS, '*special wards*' di Jepang atau '*waterschappen*' di Belanda; sejajar dengan '*ordinary body*' berupa '*province*' atau '*municipalities*'.

Keterbatasan UUD 1945 menyebabkan diciptakannya kawasan khusus dalam UU No. 32 Tahun 2004 harus dilekatkan dengan keberadaan Pemerintah atau daerah otonom yang ada. Oleh karena itu, kawasan khusus bukanlah kawasan yang bersifat otonom berdasarkan desentralisasi melainkan delegasi atau penciptaan organisasi semi otonom yang melekat pada Pemerintah atau daerah otonom sebagai badan hukum publik.

Namun, kebutuhan akan lembaga khusus yang otonom dengan konstituen menurut pakar tersebut diakui telah ada terutama di daerah perkotaan dengan meningkatnya kompleksitas permasalahan di wilayah tersebut. Persoalan sampah DKI nampaknya harus dikembangkan dengan kelembagaan otonom yang khusus meliputi sejumlah wilayah di

Jabodetabek. Persoalan transportasi kota DKI, banjir, dan perencanaan tata ruang DKI juga demikian adanya, disamping juga layanan pendidikan yang mulai dapat dikembangkan secara utuh menyatu dalam satu kelembagaan pengelolaan pendidikan.

Dalam pandangan penulis, baik sebelum amandemen maupun sesudah amandemen pasal 18 UUD 1945, sama-sama tidak memuat pengembangan lembaga dengan makna sesuai konsepsi desentralisasi fungsional. Pasal 18 sebelum UUD memuat ketentuan tentang otonomi daerah yang berdasarkan keaslian nilai-nilai sosial budaya setempat, bahkan hasil amandemen pun memmuatnya lebih panjang dalam pasal 18B. Berikut pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen:

> ”Pembagian daerah indonesia dalam daerah-daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan mengingat dasar permusyawaratan daripada sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Sedangkan hasil amandemen pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 memuat ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

Pasal 18

(1) Negara kesatuan republik indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
(2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
(3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
(4) Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
(5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan
(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang

Pasal 18 a

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
(2) Hubungan keuangan, pelyanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan

daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18 b

(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prisip negara kesatuan republik indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Kedua pola pengaturan pasal 18 sebelum dan sesudah amandemen sama-sama meniadakan kemungkinan terbentuknya lembaga otonom khusus di luar Provinsi, kabupaten atau Kota. Pasal 18 hasil amandemen lebih maju karena meminimalisir berubah-ubahnya nomenklatur daerah otonom jika terjadi perubahan UU yang mengatur pemerintahan daerah.

Meskipun terdapat kebutuhan untuk menerjemahkan adanya otonomi lokal di luar daerah otonom yang tertera dalam pasal 18 UUD hasil amandemen berupa lembaga khusus, terdapat persoalan-persoalan yang muncul yakni: (1) bagaimana menciptakan akuntabilitas bagi lembaga otonom tersebut yang konstituennya meliputi sejumlah daerah otonom; (2) bagaimana menghindari pembebanan yang ebrlipat ganda dari sisi keuangan negara dengan munculnya lembaga tersebut; (3) bagaimana menentukan yurisdiksi (boundries) yang pasti?; (4) bagaimana mekanisme hubungan kerja antara daerah otonom dan lembaga tersebut dan juga dengan Pemerintah menyangkut pengawasannya; (5) bagaimana menyiapkan mekanisme '*elected official'* di lembaga tersebut? Akan tetapi, jika saja amanat UUD meminta membentuk lembaga semacam itu, mau tidak mau harus kita pikirkan dan kita kembangkan.

Pertanyaan-pertanyaan tersebut justru membuat apakah ketentuan mengenai kawasan khusus yang sudah ditempatkan sejajar dengan ketentuan mengenai daerah otonom dalam satu judul Bab pada UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah harus dimulai dengan mengamandemen UUD 1945 kembali, jika terdapat kebutuhan untuk mengatur ketentuan dengan mengembangkan lembaga otonom di tingkat lokal berdasarkan konsepsi desentralisasi fungsional? Apakah UU pemerintahan daerah tidak cukup? Pemerintah Jepang mengatur lembaga yang disebut sebagai *'special local public body'* dalam satu UU pemerintahan daerah, akibatnya aturan yang termuat dalam UU pemerintahan daerah di Jepang sangat panjang tetapi konstitusi Jepang juga memuatnya sebagai dasar pijak pengaturan dalam UU pemerintahan daerah tersebut.

Pakar lain ada juga yang berpendapat senada jika UUD memuatnya, yakni lebih menguatkan dari sisi legalitas lembaga yang akan diatur dan dikembangkan. Jaminan kepastian hukum lebih kuat daripada hanya dalam UU atau bahkan tidak diatur sama sekali seperti sekarang ini karena UU Pemerintahan daerah yang mengatur kawasan khusus tidak diniatkan untuk mengarah kepada otonomi masyarakat lokal pada suatu fungsi tertentu. Sementara di tingkat empiris sudah tampak kebutuhan itu karena sifat organisasinya dan wilayah yang terbentuk yang membentuk suatu pola kawasan.

Disamping itu terdapat kebutuhan-kebutuhan yang terus meningkat terkait dengan kegagalan Pemerintahan teritorial yang dipaparkan di atas. Satu-satunya cara adalah dengan mengemukakan bahwa persoalan yang dikelola adalah sensitif, memiliki nilai tambah bagi masyarakat lokal dan secara luas berpengaruh pada sub-sistem lainnya. Ke depan pada suatu saat dapat saja pengembangan kelembagaan mengotonomi masyarakat lokal pada suatu fungsi tertentu harus dilakukan karena kebutuhan makin mendesak.

Jika kebutuhan akan lembaga seperti yang didasari oleh distribusi urusan yang bersifat non-regular ini muncul, dan kita mau menyiapkannya, kita dapat meminimalisir persoalan yang timbul kemudian sehingga justru kita dapat menyumbangkan pemikiran dan solusi kebijakan yang jitu yang ditimbulkan dari kegagalan distribusi regular bukan memperkeruh suasana. Pengembangan otorita Batam yang pada awal-awal pembangunan kita lakukan hanya berupa parastatal semata oleh pimpinan Orde Baru mungkin suatu solusi untuk mengatasi persoalan saat itu, tetapi tanpa memikirkan akibat yang timbul kemudian, dan tidak berwawasan lebih luas.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI PERBAIKAN UU NO. 32 TAHUN 2004

E.1. Kesimpulan

1. Dalam mengatur pembagian urusan seyogyanya perlu dilakukan studi ‘positioning’ dalam konteks yang lebih luas mengenai sistem pemerintahan daerah di Indonesia cenderung ke arah model yang mana menurut model Humes IV disesuaikan dengan berbagai faktor yang berpengaruh. Pembagian urusan yang tidak *compatible* dengan sistem yang dianut, akan mengakibatkan persoalan serius dalam implementasi kebijakan desentralisasi.
2. Nampaknya sistem Perancis masih mempengaruhi pola pikir bangsa Indonesia, sehingga UU No. 22 Tahun 1999 yang lebih mirip dengan sistem Jerman yang dimodifikasi oleh perancang UU tersebut di berbagai bagian tampak beberapa bagian tidak *compatible*. Contoh (a) dihilangkannya instansi vertikal sama sekali di daerah, padahal di Jerman instansi vertikal masih diperlukan dalam level tertentu pemerintahan daerahnya (b) sistem pembagian urusan yang dianut merupakan sistem campuran yang terjadi karena perbedaan tingkat pemerintahan, yakni di tingkat Provinsi dirinci sedangkan di tingkat Kabupaten dibuat *open ends arrangements*, padahal sistem campuran bisa saja menganut ajaran riil.
3. Sistem di bawah UU No. 32 Tahun 2004 masih meneruskan sistem umum yang dianut UU No. 22 tahun 1999 menurut kerangka Humes IV. Terjadi pergeseran pola pembagian urusan pemerintahan yang mengacu ‘*ultra vires doctrine*’ murni yang sangat tidak *‘compatible’* dengan sistem Jerman.
4. Hingga saat ini di Indonesia hanya mengenal desentralisasi territorial dan tidak dikenal desentralisasi fungsional.

E.2. Rekomendasi

1. Jika sistem Jerman dipertahankan, sebaiknya pola pembagian urusan menganut ajaran riil, yakni ditetapkan berbagai urusan secara terinci tetapi akan berkembang kemudian secara terbuka dengan ketentuan yang diatur kemudian oleh Pemerintah baik di Provinsi maupun di Kabupaten/ Kota. Pola penetapan bisa serentak (seragam) antar berbagai daerah otonom atau dinyatakan dalam UU pembentukan daerah otonomnya.
2. Untuk melengkapi desentralisasi di Indonesia perlu dikembangkan desentralisasi fungsional yang pernah dikenal dalam masa Hindia Belanda tahun 1920 dengan dikembangkannya *Waterchappen* terkait perkembangan persoalan perkotaan dan juga terkait perkembangan persoalan distribusi urusan pengairan secara komprehensif. Pengenalan desentralisasi fungsional memerlukan perubahan pasal 18 UUD.
3. Perbaikan sistem Jerman menyangkut dihidupkannya kembali instansi vertikal sampai di Provinsi yang tugas-tugasnya mengkoordinasikan, fasilitasi dan pembinaan Dinas Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Di Kabupaten tidak diperlukan instansi vertikal kecuali berbagai urusan yang mutlak menjadi urusan Pemerintah.
4. Gubernur harus memiliki wewenang menjadi penguasa tunggal di wilayahnya (*perfect*) yang bertanggungjawab untuk mengkoordinasikan berbagai instansi vertikal di wilayahnya, mengawasi daerah otonom, dan lain-lain.

Daftar Pustaka

Adrian, Charles, R,.*State and Local Governments.* McGraw-Hill: 1976. USA.

Alderfer, Harold,. *Local Government in Developing Countries*. McGraw-Hill C,. London: 1964

Bailey, Harry A,. Jr,. and Shafritz, Jay, M,. *State and Local Government and Politics*. FE. Peacock Publichers Inc., Itasca Illinois. 1993

Bingham, Richard, D., dan Hedge, David., *State and Local Government in A Changing Society*, McGraw-Hill, : 1991

Chandler dalam '*Comparative Public Administration*, Routledge, (New York: 2000)

Cheema, G, Shabir,. Dan Rondinelli, Dennis, A,. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Sage Publication. London: 1983.

Cohen, James, M., dan Peterson, Stephen, B., *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, Kumarian Press, Connecticut: 1999.

E. Koswara dalam '*Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Pariba, (Jakarta: 2001)

Esman , Milton, J,. *CAG and teh Study of Public Administration* dalam *Frontiers of Development Administration*. Edited by Riggs, Fred, W,. North Carolina. Duke University Press: 1970.

Fesler, James W., *Area and Administration*, Alabama Univ.Press, Alabama: 1949.

Fried, Robert C., *The Major Traits of Prefectoral Systems*, Reprinted from 'The Italian Projects: A Study in Administrtive Politics (New Haven and London: Yale University Press, 1963), pp. 301-314 by Permission

Heady, Ferrel,.dalam *Public Administration: Comparative Perpsective*, Ed. IV., Marcel Dekker, New York: 1991,.

Henry, Nicholas,. *Administrasi Negara Berkembang dan Masalah-masalah Kenegaraan*. Rajawaali Press. Terj. Luciana D. Lontoh,. Jakarta:1988

Humes IV, Samuel., *Local Governance and National Power*, IULA-Harvester Wheatsheaf, New York: 1991.

Kaho, Josef, Riwu,. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Kesatuan RI,*. Rajawali Press. Jakarta: 1991.

Kortmann, Constantijn AJM., dan Bovend'Eert, Paul, PT,. *Dutch Constitutional Law.* Kluwer Law International. The Hague. 2000.

Leemans, AF., *The Changing Patterns of Local Government*, Netherlands, IULA: 1970

Maas, Arthur,. *Area and Power: A Theory of Local Government*. The Free Press Glencoe. Illinois: 1959.

Muslim, Amrah., *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, (Bandung: 1978).

Sarwoto. *Administrasi Pemerintahan Perancis*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1981.

Syafrudin, Ateng,. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bina Cipta. Bandung: 1985.

Stoker, Gerry., *The Politics of Local Government*, Ed. II., MacMillan, London: 1991.

Stoker, Gery,. *The Politics of Local Government.* Mac Millan. London. Ed. II. 1991

Turner, Mark,. Dan Hulme, David,. *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. Mac Millan. London: 1997.

Wolhoff, GJ,. dalam bukunya 'Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia. Cet. II Timun Emas. Jakarta: 1960.

Referensi Lain:

Asian Development Bank. *Reevaluation of The Bali Irrigation Sector Project in Indonesia*. Desember. 1997.

Axel Tschentscher,. *The Basic Law (Grundgezets)*. Last updated 18 July 2003. Article 28.

Bode, Harro,. *River Basin Management, Legal background, Quality Monitoring, Purification Techniques and costs*. VI Jornadas del CONAPHI- Chile: 2002.

Budisetyowati, Dwi Andayani,. *Keberadaan Otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Disertasi-FH-UI. 2004.

Conyers, Diana., *Decentralization and Development: A Framework for Analysis*, tidak diketahui Tahun Penerbit dan Terbitannya.

Hart, David, K,. *Theories of Government Related to decentralization and Citizen Participation*. Dalam Public Administration review. January/February: 1976.

Hoessein, Bhenyamin., *Kedudukan dan Peran DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Makalah yang disampaikan dalam diskusi dengan tema "Menelaah Kinerja DPRD Kabupaten di Era Desentralisasi: Tinjauan Kritis Terhadap Proses Revisi UU Otoda" yang diselenggarakan oleh Asosiasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI), Jakarta. Tanggal 28 Maret 2002 (a).

_____ *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta: 1993. hal 56-85 (b)

_____(1999). Makalah yang disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya *"Optimalisasi Pengelolaan Perkotaan di Era Otonomi Daerah"* yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Kajian Pengembangan Perkotaan Universitas Indonesia tanggal 8 Oktober 2003 di Auditorium Pusat Studi Jepang Universitas Indonesia Kampus Depok

_____(2002). '*Otonomi di Jakarta: Tinjauan Kemungkinan Penyempurnaan UU No. 34 Tahun 1999*'. Jurnal Swatantra. Universitas Muhamadiyah Jakarta.

_____,. *Birokrasi dan Pembangunan*. Makalah.Tanpa Tahun.

Hoessein, Bhenyamin.*et al*, dalam *Laporan Penelitian Kajian Tata Hubungan Kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, Kerjasama antara PKPADK-FISIP-UI dengan Kantor Menpan (2003)*

Mizany, Kimia and Manatt, April,. *What's So Special About Special District?* Ed. III. A citizen's Guide to Special District in California. February. 2002

Mostert, Erik,. Kamps, Dille,. And Ensrink, Bert,. *Public Participation in River Basin Management in the Netherlands*. RBA-Centre, Delf Univerity of Technology. 2003.

Rondinelli, Dennis, A., *Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response*, dalam Development and Change (Vol. 21, 1990).

Rondinelli, Dennis A., Nellis, John R., Cheema, G. Shabir., *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Washington DC., Worldbank Staff Working papers: 1983

Schnur, Roman, *Area and Administration*, International Social Science Journal, (Vol. XXI/ No. 1/ 1969).

Shah, Anwar,.*"Balance, Accountability, and Responsiveness: Lesson about decentralization*. Worldbank Report: 1997

Situmorang, Sodjuangon,. *Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota*. Disertasi FISIP-UI Jakarta: 2002

UNDP., *Decentralization: A Sampling of Definitions*, Working Paper, Oktober: 1999

Vermillion, Douglas, L,. *Management Devolution and the Sustainability of Irrigation: Results of Comprehensive versus Partial Strategies*. FAO-Worldbank-technical Consultation: 1997

Biodata Penulis

Irfan Ridwan Maksum. Lahir di Tegal Jawa Tengah 14 Maret 1972. Staf pengajar pada Departemen Ilmu Administrasi di Program Sarjana dan Program Pascasarjana. Sehari-hari juga berperan sebagai peneliti PKPADK FISIP-UI. Meniti karirnya yang hingga kini masih dilakukan adalah dimulai dengan membantu Profesor Bhenyamin Hoessein dalam berbagai mata kuliah dan kegiatan riset di bidang pemerintahan daerah. Pernah menjabat Sekretaris Program Sarjana Reguler Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI sejak 2000 sampai 2004. Kini menjabat sekretaris Departemen Ilmu Administrasi-FISIP-UI. Menyelesaikan S1 dan S2 nya pada tahun 1995 dan 2000 di Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI dengan skripsi berjudul "Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perluasan Wilayah Kota dan Efektifitasnya (Studi di Kota Tegal)" dan Tesisnya berjudul "Catchment Area: Studi Penataan Organisai dan Batas Daerah di Kota Depok". Jenjang S3-nya diselesaikan pada Januari 2007 pada departemen yang sama dengan Judul Disertasi adalah " DESENTRALISASI DALAM PENGELOLAAN AIR IRIGASI TERSIER (Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal-Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana-Bali, serta di Hulu Langat Selangor Malaysia)". Beberapa perkerjaan penelitiannya di bidang Pemerintahan Daerah juga dilakukan bersama dengan Profesor Eko Prasojo, dan kawan-kawan di FISIP-UI.