

Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Pada Era Reformasi*

Mudiyati Rahmatunnisa**

Abstrak

Indonesia memasuki era baru sejak berakhirnya rezim Orde Baru pada pertengahan tahun 1998. Salah satu aspek yang mengalami perubahan adalah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Momentum tersebut dimulai dengan diluncurkannya Paket Undang-Undang Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang berimplikasi pada perubahan signifikan hubungan pusat-daerah, sehingga kabupaten/kota memperoleh limpahan hampir semua urusan pemerintahan yang sebelumnya berada di tangan pusat atau provinsi. Secara normatif, perubahan ini dipandang radikal dan revolusioner sehingga pemberlakuan Paket Undang-Undang Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini dianggap sebagai awal perubahan sistem pemerintahan yang sentralistik ke desentralistik. Saat ini, proses reformasi yang telah bergulir lebih dari satu dekade ternyata menunjukkan kebijakan desentralisasi di Indonesia dibuat dan dilaksanakan dengan tidak terbebas dari pengaruh politik. Kontroversi dan proses revisi serta lahirnya berbagai peraturan yang berimplikasi pada pasang surut derajat otonomi yang dimiliki daerah, merupakan salah satu indikator kuatnya pengaruh politik terhadap keberadaan kebijakan desentralisasi di Indonesia. Tulisan ini berupaya untuk membahas secara kritis permasalahan yang muncul dari kelahiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait perubahan normatif dalam undang-undang, dampak terhadap tatanan pemerintahan daerah, serta potensi untuk membuat proses-proses politik dan pemerintahan daerah menjadi lebih otonom.

Kata kunci: desentralisasi, otonomi daerah, reformasi, resentralisasi, sentralisasi.

The Hurdles of Decentralization Policy in Reformation-Era Indonesia

Abstract

Indonesia has entered a new era since the collapse of the New Order in the mid-1998. Initiated by the implementation of Legislation Package of 1999, relationship between central and regional governments has significantly changed. Per the change, regional governments-especially on district/municipality levels are given extensive authority that previously only belonged to either central or provincial governments. Normatively, such change is considered radical and revolutionary. Hence, the enforcement of Legislation Package of 1999

PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 Nomor 3 Tahun 2015 [ISSN 2460-1543] [e-ISSN 2442-9325]

* Paper dipresentasikan pada kegiatan Simposium Nasional "Politik Hukum Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014: Mungkinkah Terjadi Re-Sentralisasi?", 8 Juni 2015, Auditorium Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung.

** Dosen Program Studi Ilmu Politik dan Program Pascasarjana FISIP Universitas Padjadjaran, Jln. Raya Bandung Sumedang Km.21, Jatinangor, mudiyati.rahmatunnisa@unpad.ac.id, dra. (Universitas Padjadjaran), M.A. (Murdoch University), Ph.D. (The University of Western Australia).

is considered a beginning of transition towards a more decentralized system. Today, more than a decade of reformation has shown that the making and the implementation of Indonesia's decentralization policy is never free from political influence. Controversies, revisions, as well as the formulation of various related regulations that have led to fluctuating degree of regional autonomy possessed by the regions further indicate the strong political influences. The promulgation of the Law Number 23 of 2014 on Local Government is not an exception on this matter considering the issues regarding any significant changes normatively, any governmental impacts expected on regional level, and the potential to make political and governance processes in Indonesia more autonomous. This paper aims to critically assess and tackle all these questions.

Keywords: decentralization, regional autonomy, reformation, recentralization, centralization.

A. Pendahuluan

Dari berbagai kebijakan yang digulirkan sejak reformasi dimulai pada akhir dekade 90-an, desentralisasi dan otonomi daerah merupakan salah satu aspek yang mengalami dinamika yang menarik untuk diamati. Setelah lebih dari tiga dekade di bawah kepemimpinan rezim Soeharto yang sentralistik, Indonesia memasuki era baru hubungan pusat-daerah seiring dengan diundangkannya Paket Undang-Undang 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Paket UU 1999) dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 1999) dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU Perimbangan Keuangan 1999). Banyak pengamat yang berpendapat bahwa perubahan hubungan pusat dan daerah tersebut bersifat sangat radikal dan revolusioner, mengingat perubahannya yang sangat fundamental dan berimplikasi terhadap berayunnya pendulum hubungan pusat-daerah yang sangat sentralistik, menuju ke titik ekstrem di ujung spektrum yang sifatnya sangat desentralistik. Argumentasi ini terbangun paling tidak karena dua alasan: *pertama*, Paket UU 1999, khususnya UU Pemda 1999, telah mengurangi kekuasaan pemerintah pusat maupun provinsi secara signifikan. Sebaliknya, kekuasaan pemerintah kabupaten/kota bertambah signifikan karena hampir semua kewenangan diserahkan pada level ini. Ditambah lagi pengaturan UU Pemda 1999 dalam rangka menguatkan otonomi pemerintah kabupaten/kota meniadakan hubungan hierarkis antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pada gilirannya, amanat Paket UU 1999 ini telah menguatkan posisi tawar kabupaten/kota berhadapan dengan pemerintah pusat.

Kedua, adanya penguatan posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ketika berhadapan dengan kepala daerah. Secara khusus, UU Pemda 1999 memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakilnya.

Maka dari itu, kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD kemudian DPRD yang dapat memberhentikan kepala daerah tersebut jika ditemukan bahwa kepala daerah telah melakukan pelanggaran atau penyalahgunaan kewenangannya. Pengaturan ini mengakibatkan posisi DPRD menguat dan tidak lagi tersubordinasi seperti pada masa rezim Orde Baru. Pengaturan ini didasarkan pada pemikiran bahwa pengaturan kedudukan DPRD merupakan perwujudan dari kedaulatan masyarakat daerah atas penyelenggaraan berbagai urusan di daerahnya.¹

Pada gilirannya, pengaturan ini telah mengubah sistem yang sentralistik menjadi desentralistik karena daerah, khususnya kabupaten/kota, memperoleh kewenangan yang begitu luas dan menjadi relatif lebih otonom berhadapan dengan pemerintah pusat dalam mengelola urusannya di daerah. Demikian halnya dengan penguatan kedaulatan masyarakat di daerah seiring dengan menguatnya posisi tawar DPRD berhadapan dengan kepala daerah. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa UU Pemda 1999 merupakan antitesis dari peraturan sejenis yang berlaku pada masa rezim Orde Baru.

Pemberlakuan Paket UU 1999 tidak berlangsung lama. Bahkan semenjak awal digulirkannya pada tahun 2000-an, desakan untuk merevisi datang dari berbagai pihak, khususnya Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI).² Perlu disebutkan di sini bahwa keduanya merupakan pihak yang banyak 'kehilangan' kewenangan karena pemberlakuan Paket UU 1999. Ketika kemudian implementasi Paket UU 1999 justru lebih banyak diwarnai oleh berbagai permasalahan seperti tarik-menarik kepentingan antara pusat dan daerah atau antar daerah terkait pengelolaan berbagai sumber keuangan, sengketa tanah dan manajemen sumber daya alam, eksploitasi atas pajak dan retribusi yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi, serta kemunculan *ethnic parochialism* di berbagai daerah yang diwujudkan dalam praktik "mengamankan" posisi "putra daerah" untuk jabatan kepala daerah atau posisi penting lainnya.³ Singkatnya, meskipun secara konsep Paket UU 1999 dipandang sangat radikal dan revolusioner, namun pada tataran pelaksanaan justru tidak demikian.

¹ M. Ryaas Rashid, "Regional Autonomy and Local Politics in Indonesia", dalam E. Aspinall dan G. Fealy, *Local Power and Politics in Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003, hlm. 64.

² E. Aspinall dan G. Fealy, "Introduction: Decentralization, Democratization and the Rise of The Local", *Local Power and Politics in Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003, hlm. 4-7.

³ Lihat misalnya, ELSAM, "Pusat versus Daerah", <http://www.elsam.or.id>, diakses 1 Juli 2005; Ratnawati, "Desentralisasi Dalam Konsep dan Implementasinya di Indonesia di Masa Transisi: Kasus UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah", dalam A.G. Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hlm. 82-83; Pratikno, "Desentralisasi, Pilihan Yang Tidak Pernah Final", dalam *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia, Ibid.*, hlm. 31-33; Rizal Sukma, "Conflict Management in Post-Authoritarian Indonesia" dalam D. Kingbury dan H. Aveling, *Autonomy and Disintegration in Indonesia*, London dan New York: RoutledgeCurzon, 2003, hlm. 70-71.

Pada akhirnya, berbagai permasalahan terkait implementasi Paket UU 1999 ini menjadi “amunisi” berbagai pihak yang tidak “menyukai” kehadiran paket tersebut sejak awal untuk mendesak agar segera dilakukan revisi. Tanpa perlu menunggu lama, tepat setahun setelah penetapan UU Pemda 1999, usulan revisi tersebut diajukan. Para pengusul revisi atas undang-undang ini meyakini bahwa berbagai persoalan yang terjadi dalam pelaksanaan UU Pemda 1999 ini berakar dari konstruksi undang-undang yang memang bermasalah dari awal.⁴ Dalam beberapa kali kesempatan, Presiden Megawati mengatakan bahwa UU Pemda 1999 justru telah menimbulkan ancaman terhadap keutuhan nasional, oleh karenanya pemerintah pada saat itu memiliki rencana untuk segera melakukan revisi. Meski ditentang banyak pihak, terutama pemerintah kabupaten/kota,⁵ namun Kemendagri pada saat itu bersikukuh untuk melakukan revisi. Pada akhirnya, Paket Undang-Undang 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Paket UU 2004) lahir pada tanggal 15 Oktober 2004 yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2004) dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU Perimbangan Keuangan 2004).

Kelahiran Paket UU 2004 mengundang kritik dari berbagai pihak. Ryaas Rashid, tokoh utama dalam penyusunan Paket UU 1999, bahkan menyatakan bahwa Paket UU 2004 telah membatalkan otonomi daerah karena bayak kewenangan kabupaten/kota ditarik kembali baik oleh pusat maupun provinsi.⁶ Demikian halnya Sutoro Eko⁷ dan Miftah Toha⁸ yang menyatakan bahwa Paket UU 2004, khususnya Pemda 2004, sangat mirip dengan undang-undang sejenis yang sentralistik pada masa Orde Baru, misalnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (UU 5/1974). Keduanya berpendapat serupa dengan Rashid, bahwa UU Pemda 2004 tidak lagi mengenal devolusi kewenangan karena yang terjadi justru adalah penyerahan urusan pemerintah pusat untuk dilaksanakan di daerah.⁹

⁴ Indra J. Piliang, “Darurat Otonomi Daerah”, <http://www.suarapembaruan.com/News/2004/12/15/15/Editor/edi03.htm>, diakses 2 Juni 2007; lihat juga, Laporan Utama Forum Keadilan, “Tarik Ulur Revisi UU Otonomi Daerah”, *Forum Keadilan* Nomor 32, 4 Januari 2004, hlm. 33.

⁵ Sutoro Eko, “Lima Tahun Desentralisasi Indonesia Dalam Perspektif Komparatif” dalam R.W. Triputro dan Supardal, *Pembaharuan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: APMD Press, 2005, hlm. 26. Dalam tulisannya, Eko menyebutkan bahwa usulan revisi gencar disuarakan oleh Asosiasi Pemerintahan Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI). Lihat juga, Kompas, “ADEKSI Tolak Rencana Revisi UU No. 22/1999”, diakses pada 31 Januari 2002; Tempinteraktif, “Pemprov Sulsel: Tunda Revisi UU Otonomi Daerah”, diakses pada 20 Oktober 2001.

⁶ Antara, “Presiden: Pelaksanaan Otonomi daerah Belum Lancar”, diakses pada 1 Desember 2005; Pikiran Rakyat, “UU 32/2004 Mengulang Orba”, diakses pada 24 April 2005.

⁷ Sutoro Eko, *Op.cit.*, hlm. 27-28.

⁸ Pikiran Rakyat, *Loc.cit.*

⁹ Sutoro Eko, *Op.cit.*, hlm. xii. Lihat juga, Sadu Wasistiono, “Desentralisasi dan Otonomi daerah Masa Reformasi (1999-2004)”, dalam S. Wignjosubroto, dkk., *Pasang-surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta: Institute for Local Government bekerjasama dengan Yayasan TIFA, 2005, hlm. 190.

Semangat resentralisasi dari keberlakuan UU Pemda 2004 khususnya menyangkut kondisi menguatnya pengaruh provinsi sebagai wakil pusat dan Kemendagri dalam penyelenggaraan berbagai urusan di daerah. Berbagai pengaturan dalam UU Pemda 2004 pada intinya telah melemahkan posisi tawar pemerintah kabupaten berhadapan dengan pemerintah pusat dan juga provinsi. Hal yang tidak kalah memprihatinkan adalah melemahnya DPRD, karena DPRD tidak lagi memiliki posisi yang kuat apabila berhadapan dengan kepala daerah. Bahkan posisi DPRD “dikembalikan” pada posisi yang sama seperti ketika masih diatur dalam undang-undang Orde Baru yang sentralistik, yakni UU 5/1974, sehingga DPRD menjadi bagian dari pemerintah daerah bersama-sama dengan kepala daerah.

Pengaturan hubungan pusat-daerah kembali memasuki era baru setelah satu dekade pelaksanaan Paket UU 2004. Pada tahun 2014 lahir undang-undang yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2014). Merespon aturan baru ini kembali muncul permasalahan seperti, adakah perubahan secara normatif yang signifikan dalam pengaturan undang-undang baru tersebut? Dampak apa yang diharapkan akan terjadi pada tataran pemerintahan di daerah? Apakah undang-undang tersebut memiliki potensi untuk membuat proses-proses politik dan pemerintahan di daerah menjadi lebih otonom. Tulisan ini akan mencoba membahas dengan kritis permasalahan-permasalahan yang mendasar tersebut.

B. Latar Belakang Revisi

Proses revisi UU Pemda 2004 telah dimulai sejak akhir tahun 2010. Inisiasi revisi secara intensif digulirkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Pihak Kemendagri, melalui Inspektur Jenderal (Irjen) Kemendagri, mengatakan bahwa pada prinsipnya revisi UU Pemda 2004 tersebut ditujukan untuk memperbaiki kelemahan dari undang-undang terkait dengan konsep kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan, ketidakjelasan pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan hubungan antara pemerintah dengan warga dan kelompok madani.¹⁰

Berbagai isu strategis yang dipandang penting untuk dikaji ulang dalam revisi UU Pemda 2004 dalam pandangan pihak Kemendagri terdiri dari masalah pembentukan daerah otonom, pembagian urusan pemerintahan, daerah berciri kepulauan, pemilihan kepala daerah, peran gubernur sebagai wakil pusat, masalah Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida), perangkat daerah, kecamatan, aparatur daerah, Peraturan Daerah (Perda), pembangunan daerah dan manajemen data,

¹⁰ Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi, “Pembahasan Revisi UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah”, <http://www.ristek.go.id/?module=News%20News&id=7266>, diakses 2 Juni 2015.

masalah keuangan daerah, pelayanan publik, partisipasi masyarakat, kawasan perkotaan, kawasan khusus, kerja sama antar daerah, permasalahan desa, pembinaan dan pengawasan, tindakan hukum terhadap aparaturnya Pemda, inovasi daerah, dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD).¹¹

Pada saat rencana revisi ini digulirkan, berbagai dukungan datang dari banyak pemangku kepentingan di daerah, seperti dari APPSI, Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), dan juga Asosiasi DPRD Kota/Kabupaten Seluruh Indonesia (ADEKSI). Masing-masing mengusung berbagai agenda yang pada umumnya berkaitan dengan kepentingan dan keberadaan unit organisasinya. Sebagai contoh, ADEKSI secara khusus merekomendasikan penguatan kembali DPRD dengan menempatkannya kembali sebagai legislatif daerah.

Demikian halnya dengan instansi sektoral, seperti pendidikan, kesehatan, dan lingkungan, juga melihat momentum rencana revisi ini sebagai kesempatan untuk mengajukan berbagai tuntutan perbaikan atas pengaturan masing-masing sektor selama ini. Kementerian Pendidikan misalnya, melihat keberadaan UU Pemda 2004 telah menghambat optimalisasi pengelolaan urusan pendidikan di daerah. Secara khusus, Menteri Pendidikan pada saat itu mengatakan bahwa penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah seharusnya dikelola dan menjadi tanggung jawab bersama pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Latar belakang lainnya yang tidak kalah strategis adalah tentang perlunya perubahan pengaturan terkait pemerintahan desa dan pemilihan kepala daerah (pemilukada). Kedua agenda tersebut pada akhirnya menghendaki perlunya dilakukan revisi terhadap UU Pemda 2004.

Jika ditelaah berbagai faktor yang telah melatarbelakangi munculnya inisiatif untuk merevisi, situasi tersebut merupakan konsekuensi adanya perkembangan dan tuntutan dari lingkungan kebijakan (sistem politik). Dimensi perkembangan dan tuntutan tersebut mencakup tidak hanya aspek teknis manajerial terkait efektivitas dan efisiensi administrasi serta kinerja ekonomi saja, akan tetapi juga alasan-alasan politis yang menyangkut kepentingan berbagai pemangku kepentingan. Pada akhirnya, desentralisasi dan otonomi daerah sebagai sebuah sistem kebijakan strategis yang sarat dengan kepentingan berbagai pihak akan selalu dipengaruhi oleh faktor internal maupun eksternal yang pada gilirannya akan berkontribusi pada perubahan dan perkembangan kebijakan itu sendiri secara dinamis dari masa ke masa.

¹¹ *Ibid.*

C. Berbagai Pengaturan Baru dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Meskipun pengaturan tentang desa dan pemelukada telah diatur tersendiri, namun UU Pemda 2014 tetap memiliki jumlah bab dan pasal yang jauh lebih banyak jika dibandingkan dengan dua undang-undang pendahulunya. UU Pemda 1999 memiliki 16 Bab dan 134 Pasal, sedangkan UU Pemda 2004 memiliki jumlah bab yang sama, namun dengan jumlah pasal yang lebih banyak, yaitu 240 Pasal. Sementara itu, UU Pemda 2014 memiliki 27 Bab dan 411 Pasal. Demikian halnya jika kita coba bandingkan dan telaah ketiga undang-undang tersebut, maka akan terlihat bahwa UU Pemda 2014 memuat beberapa pengaturan baru sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1
Perbandingan Pokok Materi UU Pemda 1999, UU Pemda 2004
dengan UU Pemda 2014

Bab	UU Pemda 1999	UU Pemda 2004	UU Pemda 2014
I	Ketentuan Umum	Ketentuan Umum	Ketentuan Umum
II	Pemerintahan daerah	Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus	Pembagian Wilayah Negara
III	Pembentukan dan Susunan Daerah	Pembagian Urusan Pemerintahan	Kekuasaan Pemerintahan
IV	Kewenangan Daerah	Penyelenggaraan Pemerintahan	Urusan Pemerintahan
V	Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah	Kepegawaian Daerah	Kewenangan Daerah Provinsi di laut dan Daerah Provinsi Yang Bercirikan Kepulauan
VI	Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah	Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah	Penataan Daerah
VII	Kepegawaian Daerah	Perencanaan Pembangunan Daerah	Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
VIII	Kuangan Daerah	Kuangan Daerah	Perangkat Daerah
IX	Kerjasama dan Penyelesaian Perselisihan	Kerjasama dan Penyelesaian Perselisihan	Perda dan Perkada
X	Kawasan Perkotaan	Kawasan Perkotaan	Pembangunan Daerah
XI	Desa	Desa	Kuangan Daerah
XII	Pembinaan dan Pengawasan	Pembinaan dan Pengawasan	BUMD
XIII	Dewan Pertimbangan Otonomi daerah	Pertimbangan dan Kebijakan Otonomi Daerah	Pelayanan Publik

XIV	Ketentuan Lain-lain	Ketentuan lain-lain	Partisipasi Masyarakat
XV	Ketentuan Peralihan	Ketentuan Peralihan	Perkotaan
XVI	Ketentuan Penutup	Ketentuan Penutup	Kawasan Khusus dan Kawasan Perbatasan Negara
XVII		-	Kerjasama Daerah dab Perselisihan
XVII I		-	Desa
XIX		-	Pembinaan dan Pengawasan
XX		-	Tindakan Hukum terhadap Aparat Sipil Negara di Instansi Daerah
XXI		-	Inovasi Daerah
XXII		-	Informasi Pemerintahan Daerah
XXII I		-	Dewan Pertimbangan Daerah
XXI V		-	Ketentuan Pidana
XX V		-	Ketentuan Lain-lain
XX VI		-	Ketentuan Peralihan
XX VII		-	Ketentuan Penutup

Sumber: UU Pemda 1999, UU Pemda 2004, dan UU Pemda 2014

Dari tabel di atas, maka dapat diketahui bahwa paling tidak ada sebelas (11) bab yang memuat pengaturan atas berbagai pokok materi dalam UU Pemda 2014 yang sebelumnya tidak ada atau tidak secara tegas disebutkan dalam UU Pemda 1999 maupun UU Pemda 2004. Kesebelas materi pokok tersebut terkait dengan pembagian wilayah negara, kekuasaan pemerintahan, kewenangan daerah provinsi di laut dan daerah provinsi yang bercirikan kepulauan, penataan daerah, perangkat daerah, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), pelayanan publik, kawasan khusus dan kawasan perbatasan negara, tindakan hukum terhadap aparat sipil negara di instansi daerah, inovasi daerah, dan informasi pemerintahan daerah. Dari perspektif ini, sulit untuk tidak mengakui bahwa UU Pemda yang terbaru tersebut memang memberikan landasan yang lebih lengkap dan detail terkait dengan berbagai dimensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pengaturan atas berbagai materi pokok yang baru tersebut jelas dilatarbelakangi oleh perkembangan kontemporer penyelenggaraan otonomi daerah yang telah berjalan lebih dari satu dekade sejak Paket UU Pemda 2004 dilaksanakan, baik yang berdimensi teknis-manajerial maupun politis. Berbagai kasus yang muncul di berbagai daerah dan lahirnya berbagai tuntutan terhadap penyelenggaraan pemerintahan seperti transparansi, partisipasi, dan inovasi pada gilirannya tidak dapat menafikan perlunya landasan hukum yang jelas untuk menangani dan memfasilitasi perubahan tersebut. Dalam konteks inilah revisi terhadap UU Pemda 2004 tidak dapat terhindarkan.

Beberapa pengaturan baru yang terpenting dalam UU Pemda 2014 di antaranya adalah: *pertama*, terkait dengan urusan pemerintahan yang dibagi ke dalam urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Materi terbaru terkait dengan urusan pemerintahan ini adalah adanya urusan pemerintahan umum dengan kewenangan utama ada di tangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Adapun dasar pembagian urusan ini selain kriteria-kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi seperti halnya diatur dalam UU Pemda 2004, di dalam UU Pemda 2014 ini ditambah dengan kriteria kepentingan strategis nasional.

Kedua, terkait pengaturan kewenangan provinsi di laut yang secara eksplisit diatur dalam undang-undang ini sebagai kewenangan desentralisasinya. Selain kewenangan yang desentralistik, pengaturan untuk provinsi yang bercirikan kepulauan juga ditugaskan oleh pemerintah pusat berdasarkan asas tugas pembantuan. *Ketiga*, terkait materi penataan daerah yang mengatur secara lebih detail tentang pembentukan dan penyesuaian daerah. Pengaturan terbaru yang strategis adalah terkait dengan adanya tahapan persiapan selama tiga tahun untuk dapat memperoleh status penuh sebagai daerah otonom. *Keempat*, terkait materi perangkat daerah yang mengatur secara lebih rinci perangkat daerah yang membantu tugas kepala daerah dan DPRD. Termasuk di dalamnya mengatur tentang pembentukan dan tugas serta rekrutmen stafnya secara rinci. *Kelima*, terkait materi Perda yang memuat dengan rinci proses tahapan pembentukannya, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan.

Keenam, terkait hubungan keuangan pusat dan daerah serta hubungan keuangan antar daerah. Untuk hubungan keuangan pusat dan daerah mencakup dimensi sumber penerimaan berupa pajak dan retribusi, dana perimbangan keuangan, dana otonomi khusus (otsus), pinjaman dan/atau hibah, dana darurat dan insentif (fiskal). Sementara itu, hubungan keuangan antar daerah mencakup dimensi bagi hasil pajak dan non-pajak antar daerah, pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang menjadi tanggung jawab bersama sebagai konsekuensi dari kerja sama antar daerah, pinjaman dan/atau

hibah antar daerah, bantuan keuangan antar daerah, dan pelaksanaan dana otonomi khusus yang ditetapkan dalam undang-undang. Pengaturan terkait hubungan keuangan ini juga menyangkut penjelasan detail terkait pengelolaan dan pertanggungjawaban, serta evaluasi atas rancangan perda tentang pajak dan retibusi daerah oleh Menteri. *Ketujuh*, secara khusus juga telah mengatur tentang pelayanan publik yang menjadi kewajiban pemerintah daerah untuk menyelenggarakannya sesuai dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya. UU Pemda 2014 ini tidak hanya mengatur manajemen pelayanan publik saja, tetapi juga termasuk mekanisme pengaduan yang bisa dilakukan oleh masyarakat.

Kedelapan, partisipasi masyarakat juga menjadi materi baru yang diatur dalam undang-undang ini. Selain dimensi partisipasi yang bisa dilakukan oleh masyarakat, undang-undang ini juga mengatur tentang berbagai saluran yang dapat digunakan untuk dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Kesembilan*, UU Pemda terbaru ini juga mengatur tentang kawasan khusus dan kawasan perbatasan negara. Kawasan khusus ditetapkan dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota. Usulan penetapannya dapat datang dari pemerintah pusat maupun daerah. Pengaturan kawasan perbatasan negara menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat, meliputi seluruh kewenangan tentang pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai wilayah negara. *Kesepuluh*, terkait aparatur di daerah, UU Pemda 2014 juga mengaturnya secara khusus terkait peningkatan kapasitas dan juga penanganan aparat yang melakukan pelanggaran hukum dalam menjalankan tugas.

D. Implikasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Otonomi Daerah: Resentralisasi?

Pengalaman sejarah menunjukkan bahwa setiap kali sebuah UU Pemda ditetapkan, maka dapat dipastikan akan mengundang perdebatan dari berbagai kalangan. Demikian halnya dengan UU Pemda 2014 ini. Isu strategis yang selalu muncul ke permukaan dan disoroti oleh banyak kalangan setiap kali terdapat inisiatif merevisi UU Pemda adalah kekhawatiran upaya resentralisasi dari pemerintah pusat di tengah proses desentralisasi, yang digulirkan sejak era reformasi dimulai pada akhir tahun 90-an, sebagai proses pelengkap (*complementary process*) transisi menuju demokrasi. Demikian halnya juga terjadi ketika revisi kembali diadakan dan melahirkan UU Pemda 2014.

Terlepas dari sulitnya kita untuk tidak mengakui bahwa yang diatur dalam UU Pemda terbaru ini memang mencakup isu strategis yang lebih lengkap dan detail terkait penyelenggaraan pemerintahan di daerah apabila dibandingkan dengan

undang-undang pendahulunya, namun kritik atas kuatnya semangat resentralisasi disuarakan baik oleh para pemimpin di daerah maupun kalangan akademisi. Dalam sebuah kegiatan lokakarya yang diselenggarakan oleh *Sulawesi Community Foundation* awal tahun 2015, yang mengangkat tema “Telaah Implementasi Penerapan UU No. 23 Tahun 2014”, terungkap bahwa UU Pemda 2014 tersebut memunculkan *soft centralization* dengan ditariknya berbagai kewenangan yang sebelumnya dimiliki oleh kabupaten/kota menjadi kewenangan pusat atau provinsi.¹² Demikian halnya dengan pernyataan yang disampaikan oleh Plt Bupati Kutai Timur dan Bupati Berau, bahwa pemberlakuan UU Pemda 2014 merupakan lonceng kematian terhadap semangat otonomi daerah yang seharusnya memberikan kemudahan kepada masyarakat. Dengan ditariknya beberapa kewenangan strategis oleh pemerintah pusat atau provinsi, maka jelas proses ini justru mengarah ke tujuan yang berlawanan dengan semangat otonomi daerah. Rantai proses akan kembali menjadi panjang, mengingat masyarakat kembali harus berurusan dengan provinsi untuk memperoleh persetujuan karena fungsi pemerintah kabupaten/kota dan pemerintahan di bawahnya hanya sebatas memberikan rekomendasi.

Kritik serupa juga dilayangkan oleh para akademisi dan para peneliti serta pegiat otonomi daerah. Jaweng misalnya, mengatakan bahwa seharusnya beberapa urusan strategis seperti pertanahan dan administrasi kependudukan diserahkan kepada daerah,¹³ namun UU Pemda terbaru ini justru mengaturnya sebagai kewenangan pusat. Jaweng juga menyoroti tentang potensi permasalahan terkait jenis urusan konkuren, yakni dapat terjadi penetapan yang sepihak dari pusat atas irisan urusan yang menjadi kewenangannya ketika masuk dalam level implmentasi. Di samping itu, Jaweng juga menyoroti lemahnya kewenangan kebijakan atau mengatur pada pihak daerah, karena yang lebih mengemuka dan dikuatkan dalam UU Pemda 2014 ini adalah justru kewenangan administrasi atau mengurus. Bahkan yang terjadi sesungguhnya bukanlah pelimpahan urusan, melainkan pembebanan tugas.

Hal menarik lainnya yang digarisbawahi oleh Jaweng adalah terkait penguatan provinsi sebagai wilayah adminisitrasi dan gubernur sebagai wakil pusat. Jaweng bersepakat dengan semangat penguatan tersebut, namun hanya dalam aspek-aspek pembinaan dan pengawasan atas kabupaten/kota (dekonsentrasi). Meskipun demikian, yang diatur dalam UU Pemda 2014 ini justru 'terlalu jauh' karena yang menonjol adalah penguatan provinsi sebagai daerah otonom dengan

¹² Moriwana, “UU 23/2014 Munculkan Soft Sentralisasi”, <http://www.moriwana.com/uu-232014-langkah-mundur-reformasi/>, diakses 31 Mei 2015.

¹³ Robert Endi Jaweng, “Desentralisasi di Indonesia: Sketsa Masalah pada Sejumlah Elemen Kunci”, *Analisis CSIS, Kuartal Pertama*, Volume 44, Nomor 1, 2015, hlm. 51.

menarik urusan yang selama ini menjadi kewenangan kabupaten/kota, seperti urusan pertambangan, kehutanan, kelautan, dan perikanan. Dalam hal ini, Penulis bersepakat dengan apa yang dikemukakan oleh Jaweng, bahwa:

“Terlepas dari alasan ekonomi (efisiensi), ekologi (eksternalitas), dan kapasitas sebagian Pemda, dari perspektif otonomi hal ini adalah redesain fundamental yang berpotensi tergelincir ke sentralisasi parsial atau mikro-sentralisasi: menjauhkan jarak publik dan letak masalah dengan pusat kekuasaan yang mengurusnya. Paradoks jarak (*paradox of distance*) akan bekerja pada arah lain yang membuat otonomi menjadi tidak efisien dan menyulitkan masyarakat dalam melakukan partisipasi dan control yang efektif.”¹⁴

Semangat otonomi juga terkendala oleh pengabaian banyak kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian atas regulasi otonomi ketika mereka menjalankan berbagai program sektoral mereka. Menurut Jaweng, bahkan pada praktiknya selama ini sejumlah urusan sejatinya adalah urusan desentralisasi justru dilakukan dalam kerangka dekonsentrasi.¹⁵

Penulis juga sepakat dengan pendapat bahwa terdapat kesan resentralisasi yang terwujud dalam penguatan provinsi dan posisi gubernur sebagai wakil pusat, seperti halnya yang disoroti oleh Indrajat.¹⁶ Semangat resentralisasi ini diantaranya ditunjukkan oleh besarnya penekanan UU Pemda 2014 pada pelaksanaan asas dekonsentrasi ketimbang desentralisasi. Salah satunya terwujud dalam penguatan posisi gubernur melalui penambahan fungsi dan kewenangannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 91 bahwa tugas dari gubernur dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:

1. Mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;
2. Melakukan *monitoring*, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
3. Memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
4. Melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), APBD, perubahan APBD,

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 52.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 53-54.

¹⁶ Himawan Indrajat, “Dinamika Hubungan Pusat dan Daerah di Indonesia”, dalam B. Kurniawan, *Proceeding Seminar Nasional UU Pemda: Solusi atau Masalah Yang Baru?*, Bandar Lampung: Labpolokda JIP UNILA & MIP FISIP UNILA, 2015, hlm. 85-86.

pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;

5. Melakukan pengawasan terhadap Perda kabupaten/kota; dan
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara, kewenangan dari gubernur dalam melaksanakan fungsi kewenangannya adalah:

1. Membatalkan Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota;
2. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan penyelenggaraan Pemda;
3. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi;
4. Memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/kota; dan
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal ini, Manor pernah mengingatkan bahwa dekonsentrasi yang dimaknai sebagai *"the dispersal of agents of higher levels of government into lower level arenas"* merupakan salah satu tipe desentralisasi yang sebenarnya tidak melibatkan proses pelimpahan kewenangan dari pusat, akan tetapi hanya 'relokasi' dari aparat yang bertanggung jawab kepada atasannya.¹⁷ Maka pada praktiknya, dekonsentrasi sesungguhnya mendukung sistem yang sentralistik, karena apa yang terjadi dalam tipe desentralisasi ini adalah menguatnya pengaruh pusat terhadap daerah.¹⁸

Meski impresi positif atas lahirnya UU Pemda 2014 ini cukup berdasar jika dilihat dari cakupan isu strategis yang diaturnya, namun dari berbagai pendapat di atas maka rasanya sulit untuk tidak mengatakan bahwa semangat resentralisasi itu memang ada. Penarikan beberapa urusan strategis, baik ke pemerintah pusat maupun provinsi serta penguatan provinsi sebagai wilayah administratif dengan gubernur sebagai wakil pusat, mendasari argumentasi tersebut. Dalam perspektif ini, maka dapat dikatakan bahwa derajat otonomi daerah telah dikurangi dengan pemberlakuan UU Pemda 2014.

¹⁷ J. Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington D.C: The World Bank, 1999, hlm. 9.

¹⁸ Argumentasi serupa juga dikemukakan oleh J. Litvack, J.Ahmad, dan R. Bird, "Rethinking Decentralization in Developing Countries", *World Bank Sector Studies Series, Poverty Reduction and Economic Management*, Washington, D.C.: The World Bank, 1998. Demikian juga Joel Samoff dalam M. S. John dan J. Chathukulam, "Measuring Decentralisation: The Case of Kerala (India)", *Public Administration & Development*, Volume 23, Nomor 4, 2003, hlm. 349; Ian Scott juga berpendapat bahwa dekonsentrasi atau desentralisasi administratif akan menghasilkan desentralisasi yang tidak lengkap, dalam Ian Scott "Changing Concepts of Decentralisation: Public Administration and New Public Management in the Asian Context", *Asian Journal of Public Administration*, Volume 15, Nomor 3, 1996, hlm. 8.

E. Penutup

Perjalanan praktik desentralisasi yang bergulir semenjak masa reformasi telah menunjukkan dinamika proses yang fluktuatif. Keinginan untuk menerapkan kebijakan desentralisasi yang kondusif terhadap perwujudan otonomi daerah yang sesungguhnya ternyata tidak semulus yang diinginkan banyak kalangan. Berbagai faktor telah menyebabkan pendulum mengayun antara titik ekstrem desentralisasi dan sentralisasi. Namun demikian, dari analisis kritis atas konten kebijakan desentralisasi, dapat dikatakan bahwa pada saat ini kecenderungan pendulum berayun menuju arah titik sentralisasi. Banyak pihak memberikan apresiasi kepada Indonesia ketika negara ini bergerak ke arah sistem yang desentralistik saat Paket UU Pemda 1999 digulirkan. Pada saat itu, UU Pemda 1999 dipandang sebagai antitesis atas kondisi pada masa Orde Baru, dimana *"the regions had neither influence over national government policies nor the power to control their own affairs"* terfasilitasi pasca pemberlakuannya.¹⁹ Pada gilirannya, pengaturan ini telah menguatkan posisi tawar daerah berhadapan dengan pemerintah pusat.

Meksipun begitu, perjalanan sejarah juga menunjukkan bahwa pendulum berayun ke arah titik sentralisasi ketika Paket UU Pemda 2004 dan UU Pemda 2014 diberlakukan. Kecenderungan ini diakibatkan oleh banyak faktor, baik administratif-manajerial maupun politis. Beberapa faktor penyebab terpenting, diantaranya: *pertama*, berdasarkan pengalaman revisi Paket UU Pemda 1999, alasan ketidakmampuan daerah dalam mengelola berbagai kewenangan yang menjadi tanggung jawabnya merupakan salah satu yang mendasari upaya penarikan kembali kewenangan tersebut kepada pusat ataupun provinsi, sebagai wilayah administratif dengan gubernur sebagai wakil pusat. Alih-alih otonomi yang dimiliki daerah pada saat itu dapat memperbaiki kualitas, baik proses penyelenggaraan pemerintahan maupun *output* serta *outcome*-nya, otonomi justru telah memfasilitasi berbagai persoalan di daerah, seperti korupsi, buruknya pelayanan publik, eksploitasi sumber daya alam, hingga ekonomi biaya tinggi akibat banyaknya pungutan serta etno-nasionalisme dalam bentuk nepotisme etnik 'putra daerah'. Pada gilirannya, berbagai alasan tersebut menjadi alasan teknis-manajerial yang melatarbelakangi pentingnya Paket UU Pemda 1999 tersebut direvisi.

Kedua, sebagaimana juga dikemukakan oleh Jaweng,²⁰ saat ini hampir semua daerah di Indonesia mengalami apa yang disebut dengan gejala *fiscal stress* sebagai tanda buruknya kesehatan fiskal daerah, dengan kondisi sumber penerimaan daerah sendiri jauh lebih kecil dibandingkan dengan subsidi pemerintah pusat. Ketidakmandirian fiskal ini pada gilirannya menjadi dasar bagi pemerintah pusat

¹⁹ E. Aspinall dan G. Fealy, *Op.cit.*, hlm. 2.

²⁰ Robert Endi Jaweng, "Desentralisasi di Indonesia: Sketsa Masalah pada Sejumlah Elemen Kunci", *Op.cit.*, hlm 55-56.

untuk melakukan pengendalian politik dan administratif atas daerah. *Ketiga*, khusus untuk kasus Indonesia, perjalanan sejarah menunjukkan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah berkaitan dengan *kontestasi* (cetak miring oleh Penulis) kepentingan pusat dan daerah sehingga bukan sekedar persoalan teknis semata. Dalam hal ini, Hadiz berpendapat bahwa untuk memandang berbagai persoalan implementasi kebijakan desentralisasi di Indonesia hanya dari perspektif administratif dan kesalahan teknis-manajerial semata adalah keliru.²¹ Serupa dengan pendapat Tsalik²² dan Slater,²³ Hadiz lebih lanjut mengatakan bahwa berbagai persoalan justru muncul karena desentralisasi diperlakukan hanya sebagai urusan administratif semata, bukan sebagai sebuah proses politik yang dibatasi oleh adanya *kontestasi* (cetak miring oleh Penulis) kekuasaan dan kepentingan dari berbagai pihak, terutama dalam hal ini adalah para elite pusat dan daerah. Hadiz juga sepakat bahwa memang peraturan perundang-undangan yang berlaku memiliki banyak kelemahan. Akan tetapi, tidak dipungkiri juga bahwa kelemahan ini pada akhirnya memberikan peluang kepada pemerintah pusat untuk menarik kembali berbagai kewenangan yang telah dilimpahkan ke daerah.

Keadaan inilah yang terjadi dimana pemerintah pusat menarik kembali berbagai kewenangan dengan menerbitkan berbagai peraturan yang kontroversial, misalnya penerbitan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan yang pada intinya menarik kembali kewenangan kabupaten/kota untuk mengelola urusan pertanahan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 11 UU Pemda 1999. Demikian halnya dengan kewenangan pengelolaan hutan yang ditarik kembali dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2000 tentang Kehutanan. Berbagai fenomena tersebut mendukung argumentasi yang dibangun oleh Eaton,²⁴ bahwa untuk pemerintah pusat, "*decentralization is neither inevitable nor irreversible*". Di lain pihak, kelemahan pengaturan kebijakan desentralisasi juga sesungguhnya telah memberikan 'keuntungan' kepada daerah dengan melakukan interpretasi berbagai pasal dalam UU Pemda sesuai dengan kepentingan terbatas mereka (*narrow interests*), terutama untuk kasus-kasus penerapan pajak dan retribusi yang eksekutif terhadap para pebisnis maupun masyarakat di daerahnya.

²¹ Vedi R. Hadiz, "Power and Politics in North Sumatra: The Uncompleted Reformasi", dalam E. Aspinall dan G. Fealy, *Op.cit.*, hlm. 123.

²² S. Tsalik, "Size and Democracy: The Case for Decentralization", dalam Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1999, hlm. 138-139.

²³ D. Slater, "Territorial Power and The Peripheral State; The Issue of Decentralization", *Development and Change*, Volume 20, 1989, hlm. 511.

²⁴ K. Eaton, "Political Obstacles To Decentralization: Evidence From Argentina and The Philippines", *Development and Changes*, Volume 32, 2001, hlm. 103.

Dari perspektif inilah penulis berpendapat bahwa persoalan kebijakan desentralisasi bukanlah semata-mata persoalan yang sifatnya administratif-manajerial, namun merupakan persoalan yang sifatnya politis karena menyangkut *kontestasi* (cetak miring oleh penulis) kekuasaan dan kepentingan berbagai pihak. Seperti halnya juga dikemukakan oleh Hadiz,²⁵ berbagai persoalan kebijakan desentralisasi di Indonesia, termasuk fenomena resentralisasi pada saat ini, mengonfirmasi pendapat bahwa “*decentralization is ultimately not a matter of technical calculation only, but more fundamentally, a matter of contesting power*”, terutama menyangkut pengelolaan berbagai sumber daya yang ada di daerah. Lebih lanjut, Hadiz berpendapat bahwa *kontestasi* kekuasaan tersebut seringkali juga diekspresikan sebagai “*in terms of local pride, or ethnic or regional identity versus national unity*”. Selain itu, pengalaman sejarah juga menunjukkan bahwa 'pertarungan' antara para pendukung sentralisasi dan desentralisasi pada akhirnya akan senantiasa berkontribusi pada dinamika kebijakan desentralisasi di Indonesia di masa yang akan datang.

Daftar Pustaka

Buku

- A. G. Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Aspinall, E. dan G. Fealy, *Local Power and Politics in Indonesia*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapura, 2003.
- B. Kurniawan, *Proceeding Seminar Nasional UU Pemda: Solusi atau Masalah Yang Baru?*, Labpolokda JIP UNILA & MIP FISIP UNILA, Bandar Lampung, 2015.
- Diamond, Larry, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1999.
- Kingbury, D. dan H. Aveling, *Autonomy and Disintegration in Indonesia*, RoutledgeCurzon, London dan New York, 2003.
- Manor, J., *The Political Economy of Democratic Decentralization*, The World Bank, Washington D.C, 1999.
- R.W. Triputro dan Supardal, *Pembaharuan Otonomi Daerah*, APMD Press, Yogyakarta, 2005.
- S. Wignjosubroto, (dkk.), *Pasang-surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Government bekerjasama dengan Yayasan TIFA, Jakarta, 2005.

²⁵ Vedi R. Hadiz, *Op.cit.*, hlm. 123.

Dokumen Lain

- Antara, "Presiden: Pelaksanaan Otonomi daerah Belum Lancar", diakses pada 1 Desember 2005.
- Caragata, W., "Autonomy's Losers", *Asiaweek Magazine*, Volume 27, Nomor 19, 2001, <http://www.asiaweek.com/asiaweek/magazine/nations/0,8782,109280,00html>, diakses pada 18 Mei 2001, .
- Eaton, K, "Political Obstacles To Decentralization: Evidence From Argentina and The Philippines", *Development and Change*, Volume 32, 2001.
- ELSAM, "Pusat versus Daerah", <http://www.elsam.or.id>, diakses 1 Juli 2005.
- Forum Keadilan, "Tarik Ulur Revisi UU Otonomi Daerah", Nomor 32, 2004.
- Indra J. Piliang, "Darurat Otonomi Daerah", <http://suarapembaruan.com/2014/news/12/15/15/editor/edi03.htm>, diakses 2 Juni 2007.
- John, M. S. dan J. Chathukulam, "Measuring Decentralisation: The Case of Kerala (India)", *Public Administration & Development*, Volume 23, Nomor 4, 2003.
- Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi, "Pembahasan Revisi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah", diakses 2 Juni 2015.
- Kompas, "ADEKSI Tolak Rencana Revisi UU No. 22/1999", diakses pada 31 Januari 2002.
- Laporan Utama Forum Keadilan, "Tarik Ulur Revisi UU Otonomi Daerah", *Forum Keadilan*, Nomor 32, 2 Januari 2004.
- Litvack, J, J, Ahmad, dan R. Bird, "Rethinking Decentralization in Developing Countries", *World Bank Sector Studies Series, Poverty Reduction and Economic Management*, The World Bank, Washington, D.C., 1998.
- Moriwana, "UU 23/2014 Munculkan Soft Sentralisasi", <http://www.moriwana.com/uu-232014-langkah-mundur-reformasi/>, diakses 31 Mei 2015.
- Pikiran Rakyat, "UU 32/2004 Mengulang Orba", diakses pada 24 April 2005.
- Robert Endi Jaweng, "Desentralisasi di Indonesia: Sketsa Masalah pada Sejumlah Elemen Kunci", *Analisis CSIS, Kuartal Pertama*, Volume 44, Nomor 1, 2015.
- Scott, I., "Changing Concepts of Decentralisation: Public Administration and New Public Management in the Asian Context", *Asian Journal of Public Administration*, Volume 15, Nomor 3, 1996.
- Slater, D, "Territorial Power and The Peripheral State; The Issue of Decentralization", *Development and Change*, Volume 20, 1989.
- Tempo Interaktif, "Pemprov Sulsel: Tunda Revisi UU Otonomi daerah", diakses pada 20 Oktober 2001.

Dokumen Hukum

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.