MENYOAL REVISI UU PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh: Drs. Dayat Hidayat *)

Perdebatan yang panjang dan tidak jelas ujungnya tentang perlu atau tidaknya revisi UU Nomor 22 Tahun 1999, dari kaca mata administrasi negara dapat dianggap sebagai kemunduran. Meskipun pihak-pihak yang berbeda pendapat memiliki dasar pemikiran dan kasus yang memadai, namun kompromi diantara keduanya jelas merupakan jalan yang lebih produktif. Tulisan ini mencoba mengkaji probabilitas revisi dari sisi untung dan ruginya. Namun yang pasti, penulis menolak revisi yang menyangkut semangat, paradigma dan nilai dasar dari kebijakan desentralisasi; sementara isi aturan yang tercermin dalam pasal-pasal atau ayat-ayat dapat ditolerir untuk dirubah sepanjang didukung oleh kebutuhan empirik tentang hal tersebut.

Pengantar

Dalam usianya yang masih sangat muda, wacana tentang perubahan atau revisi UU nomor 22 tahun 1999 terus bergema. Secara konseptual teoretis, tentu hal ini menjadi proses pengayaan bagi berbagai pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Namun secara empirik, hal ini seringkali justru menunjukkan adanya kebingungan diantara para pelaku dan penggagas otonomi daerah dalam menginterpretasikan dan mengoperasionalisasikan kebijakan desentralisasi. Jika kita memandang UU nomor 22 tahun 1999 sebagai "rencana strategis" untuk membangun sosok pemerintahan daerah yang demokratis dan berkemampuan tinggi, maka tidak adanya "rencana operasional" jelas berdampak pada kemustahilan untuk menerapkan isi maupun

semangat otonomi. Dan apabila hal ini terjadi, maka dapat dikatakan bahwa reformasi pemerintahan sebagai bagian dari reformasi total tetap berjalan di tempat.

Atas dasar pemikiran ini, perlu dilakukan kompromi antar pihak-pihak yang "berseberangan" agar dapat dicapai suatu kesepakatan relatif tentang metode dan langkah-langkah terbaik dalam penerapan UU nomor 22 tahun 1999. Tulisan ini mencoba mencari jalan tengah dengan memilahkan antara aspek-aspek yang dapat ditolerir untuk direvisi, dengan aspek-aspek lainnya yang seyogyanya tetap dipertahankan. Perdebatan yang tidak kunjung selesai terhadap produk hukum yang "sudah jadi" bukan saja merupakan hal yang kontra produktif dan suatu kemunduran, namun juga menggambarkan adanya iklim yang kurang sehat dalam tubuh pemerintahan daerah.

* Peneliti pada PKDA I LAN dan Dosen SITA LAN Bandung

Dua Kutub yang Berbeda

Hingga saat ini terdapat dua kekuatan besar yang memiliki pendapat sangat kontras tentang perlu atau tidaknya dilakukan 'peninjauan kembali' terhadap UU Pemerintahan Daerah. Masing-masing memiliki dasar berpikir yang kuat dan matang dengan didukung kasus-kasus empirik yang relatif masuk akal juga.

Asosiasi Pimpinan DPRD Provinsi dapat ditunjuk sebagai salah satu pihak yang memperjuangkan perubahan. Persoalan yang dirasa mendesak untuk ditambahkan dalam revisi ini antara lain adalah pengaturan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, antar Provinsi, antar Kabupaten / Kota serta antara Provinsi dan Kabupaten / Kota (Kompas, 1 Juli 2002). Hal ini tidak terlepas dari adanya kecenderungan semakin diabaikannya keberadaan dan peran Provinsi oleh Kabupaten / Kota.

Sementara disisi lain, Ryaas Rasyid dan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi) memiliki pemikiran yang bertolak belakang. Sebagaimana diketahui, di sela-sela Rapat Kerja Nasional (Rakernas) II di Jakarta, Ryaas Rasyid menyatakan bahwa revisi UU Nomor 22 Tahun 1999 bukan lagi suatu langkah mundur, tapi sudah terjun bebas. Logikanya sama sekali tidak main, karena revisi itu mengubah asumsi dasar dari otonomi daerah dengan membawa kembali kewenangan ke pusat, sehingga terjadi perubahan dari *pengakuan kewenangan* menjadi *penyerahan urusan* (Kompas, 31 Mei 2002).

Suara vokal yang dikemukakan oleh Ryaas dalam kesempatan itu sesungguhnya bukanlah yang pertama kali. Sejak adanya kebijakan yang mengeliminasi eksistensi Kementerian

Negara Otonomi Daerah dan penempatannya sebagai MENPAN, Ryaas telah berkali-kali melakukan otokritik yang berujung pada pengunduran dirinya dari Kabinet Persatuan Nasional. Namun sayangnya, "bola" yang dilempar oleh Ryaas kurang mendapat tanggapan yang serius dari berbagai pihak. Bahkan otoritas di Depdagri sendiri sebelumnya terkesan "dingin" dan terus melanjutkan program revisi terhadap UU Pemerintahan Daerah.

Namun akhir-akhir ini agaknya terjadi perubahan dalam orientasi kebijakan di Depdagri. Sebagaimana dikemukakan Ketua Umum Apkasi Syauckani, pemerintah pusat, dalam hal ini Depdagri, bertekad untuk *menunda* revisi UU itu (Media Indonesia, 31 Mei 2002). Syauckani sendiri mengatakan bahwa sekarang bukan zamannya lagi ramai-ramai berdebat yang kadang tidak produktif, yang penting adalah tekad untuk melaksanakan otonomi daerah ini. Depdagri, nampaknya mulai bersikap moderat bahwa revisi akan dilakukan setelah adanya evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

Belum jelas apakah Ryaas Rasyid menjadi gembira dengan perubahan sikap Depdagri ini, ataukah hanya sekedar menunda kekecewaan mengingat bahwa revisi UU Nomor 22 tahun 1999 juga hanya sekedar "ditunda". Namun bagi penulis, permasalahan pokoknya tidak terletak pada pilihan apakah UU pengganti UU Nomor 5 tahun 1974 ini harus direvisi atau tidak.

Demikian pula tidak menjadi masalah, kapan waktu yang tepat untuk melakukan revisi. Yang harus dikkaji justru adalah aspek substansial, apakah pemberlakuan UU Pemda yang baru ini mampu mendorong

kinerja daerah otonom dan proses demokratisasi di tingkat akar rumput, ataukah justru sebaliknya. Artinya, jika ada indikasi (terlebih lagi bukti) bahwa manajemen dan performa pemerintah daerah menjadi semakin buruk setelah adanya kebijakan desentralisasi secara luas, maka perlu *segera* dilakukan terhadap seluruh produk hukum yang mengatur masalah ini. Dalam hal seperti ini, penundaan revisi malah akan memperparah keadaan yang sedang memburuk.

Sebagai contoh, di sektor kehutanan, kewenangan otonom pemerintah kabupaten/kota untuk mengelola sumber daya nasional, terbukti tidak berimplikasi positif. Bahkan sebaliknya, sumber daya hutan mengalami deforestasi yang lebih besar. Berdasarkan perhitungan sementara yang dikutip dari Departemen Kehutanan (Dephut), deforestasi selama tiga tahun sejak era reformasi dan otonomi daerah telah melampaui angka 2,5 juta hektar / tahun dari rata-rata sebelumnya 1,6 juta hektar (Kompas, 1 Juni 2002). Hal ini menunjukkan secara gamblang bahwa "otonomi luas" secara signifikan berdampak pada dan/atau diartikan sebagai "manajemen bebas". Dalam kasus seperti ini, penyesuaian kebijakan (salah satunya melalui perubahan aturan hukum), jelas menjadi tuntutan yang mendesak.

Prakondisi Untuk Revisi

Meskipun demikian, bukan berarti bahwa perubahan dapat dilakukan secepatnya secara radikal dalam arti mencakup sebagian besar pasal-pasal. Perubahan hanya dapat dibenarkan setelah dipenuhinya beberapa persyaratan atau prakondisi.

Pertama, perlu segera disusun peraturan organik (PP atau Keppres) sebagai penjabaran pasal-pasal dalam UU Nomor 22 tahun 1999, sedapat mungkin, aturan organik tersebut disusun secara lengkap dan rinci, sehingga tidak membutuhkan aturan organik yang lebih rendah lagi (Kepmen, Kepdirjen). Pada saat berlakunya UU Nomor 5 tahun 1974, banyak sekali pasal-pasal yang belum ada aturan pelaksanaannya. Jika saja saat itu disusun aturan pelaksana secara baik dan obyektif, bukan tidak mungkin UU ini dapat bertahan lebih dari 25 tahun.

Oleh karenanya, hendaknya kita dapat belajar dari sejarah untuk tidak sembarangan merubah UU Pokok sebelum ada pengaturan yang lebih lengkap. Dalam hal sudah ada aturan organik terhadap UU Pokok, dan dipandang perlu untuk melakukan revisi, maka revisi ini dapat diterapkan hanya terhadap aturan organiknya. Kasus di sektor kehutanan tadi misalnya, percepatan deforestasi selain akibat terlalu cepatnya pemberlakuan otonomi daerah serta silang pendapat tentang aturan otonomi daerah yang belum jelas, juga karena terlambatnya beberapa peraturan pemerintah (PP) yang harus diterbitkan sebagai amanah Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Kompas, 1 Juni 2002).

Kedua, perlu ada evaluasi dan kajian terhadap implementasi otonomi di sektor tertentu. Termasuk dalam cakupan kajian ini adalah apakah suatu permasalahan memiliki korelasi secara langsung dengan kebijakan otonomi, ataukah karena faktor-faktor yang bersifat eksternal. Dengan kata lain, adanya permasalahan bukan merupakan pembenaran atas argumen untuk merubah kebijakan secara instan. Dalam tataran teoretis, memang selalu

terdapat potensi *gap* antara kebijakan yang dirumuskan dengan implementasinya di lapangan. Namun, *gap* tersebut tidak selamanya harus diatasi dengan perubahan, atau bahkan penggantian kebijakan secara langsung.

Apalagi seperti yang kita pahami bersama, lahirnya UU nomor 22 tahun 1999 adalah dalam rangka merubah paradigma-paradigma dasar dari UU sebelumnya yang lebih bernafaskan sentralisme dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, walaupun akan dilakukan revisi terhadap UU yang baru, hendaknya ada "jaminan" bahwa hal itu tidak akan mengurangi nilai-nilai demokratisasi komunitas lokal, pemberdayaan institusi lokal, serta upaya peningkatan kualitas pelayanan umum. Dengan kata lain, revisi semestinya tidak dilakukan pada tataran kesisteman, tetapi cukup dengan cara amandemen, yakni membuat perubahan secara inkremental dan gradual.

Jika perubahan dilakukan dengan metode inkremental dan gradual ini, bahkan bagi Ryaas Rasyid pun kelihatannya tidak ada alasan untuk menolaknya. Apa yang dikhawatirkan oleh Ryaas sesungguhnya adalah berpalingnya kembali "kiblat" pemerintahan daerah kepada kehendak dan "petunjuk" Pusat, dan ini berarti gagalnya proses reformasi sektor publik. Dalam perspektif seperti ini, maka perubahan dapat dilihat sebagai satu langkah maju, namun juga dapat dianggap sebagai langkah mundur. Artinya, sepanjang revisi disusun sebagai respon obyektif terhadap tuntutan dari bawah untuk memperbaiki sistem manajemen pemerintahan, hal ini jelas bernilai konstruktif.

Namun jika perubahan telah menyentuh hakekat dari semangat otonomi, boleh jadi hal ini bukan saja menjadi *setback* dalam upaya menciptakan *good (local) governance* di Indonesia, namun juga berbahaya bagi kehidupan demokrasi di masa depan.

Satu hal lagi yang perlu mendapat perhatian untuk menghindari kemungkinan terjadinya resentralisasi adalah dengan meningkatkan kemampuan dan kemandirian pemerintah daerah. Kebiasaan menunggu Juklak, Juknis atau berbagai bentuk petunjuk lainnya harus segera diakhiri. Namun, arogansi lokal (terutama daerah maju / kaya terhadap daerah yang lebih terbelakang / miskin) harus pula dihindari. Kita dapat belajar dari kasus negara-negara lain dimana proses desentralisasi tidak dapat berjalan baik karena keterbatasan pemerintah daerah dalam berbagai hal. Karena kegagalan tersebut, maka terjadilah proses resentralisasi atau pengambilalihan kewenangan oleh Pusat. Kasus ini banyak terjadi di Afrika sebagaimana diungkapkan oleh Wunsch (2001: 277-188). Ini berarti bahwa program pengembangan kapasitas pemerintah daerah (*local government capacity building*) sekaligus berfungsi untuk mencegah terjadinya resentralisasi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan.

Keberadaan UU Nomor 22 tahun 1999 seharusnya disikapi sebagai bentuk peluang daerah untuk membangun daerah dan masyarakatnya secara lebih baik. Jika daerah selalu menampakkan keraguan, kelemahan dan ketidakpercayaan terhadap kemampuan sendiri, maka wacana perubahan kebijakan desentralisasi akan terus menggelinding.