

ANALISA PERBANDINGAN ATAS UNDANG UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

Wawan Dharma Setiawan

PKPPA I Lembaga Administrasi Negara, Jl. Kiara Payung, Sumedang,
Telp. (022) 7790048, Fax. (022) 7790055

Contemplation Process of The Local Government Law In Indonesia

Implementation of Local governance as a mandate from the Constitution since the early days of independence has been attempted, but until these days, central government still has more power than local governments. Apparently the local government area was not ready and not prepared to alter the delivery of local governance pendulum that is on decentralization as a manifestation of regional autonomy. In order to resolve this negative euphoria, those transfers of powers should be done by a process that is systematic, measurable.

Keywords : Local Government, Transfer Of Powers

A. PENDAHULUAN

Sejak Indonesia menyatakan kemerdekaannya, sebagai salah satu tindak lanjut, dikeluarkan Undang undang tentang Pemerintahan di Daerah, karena sesuai UUD' 45 sebagai konstitusi dasar bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan (*Nation*) bukan Negara Serikat, maka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terus berjalan dengan tiga asas yaitu, Azas Sentralisasi, Azas Desentralisasi dan Azas Pembantuan / *Medebewin*.

Dalam perjalanannya dilakukan berbagai penyempurnaan dalam pelaksanaannya, baik melalui Kebijakan Organik atas Undang undang tersebut maupun menggantinya dengan Undang undang baru, sampai pada Undang Undang nomor 4 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah, Undang undang tersebut menurut hemat saya sudah baik, sudah menganut tiga asas pemerintahan di Daerah, pasal 11 nya telah menyebutkan bahwa titik berat otonomi berada di Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota), jika akan ada penyesuaian bisa di amandemen beberapa pasal, ketika digantikan oleh Undang undang baru tentang Pemerintahan Daerah, masih banyak kebijakan Organiknya baik dalam bentuk Undang undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Dalam Negeri yang belum dikeluarkan. Menjadi sesuatu yang

premature jika tiba tiba harus diganti, karena perlu kajian yang sangat mendalam, mengingat NKRI adalah Negara Kepulauan, budaya yang heterogen, potensi Sumber Daya Manusia dan Potensi yang heterogen.

Pendulum sampai masa Pemerintahan Soeharto berada pada sentralisasi, hampir 32 tahun, kekuasaan di Pemerintah pusat sangat besar, secara empiris hal ini mengebiri inovasi, kreasi untuk orang-orang yang berada di Daerah.

Pembangunan yang dilaksanakan banyak di Daerah Jakarta dan sekitarnya, sehingga terjadi migrasi yang besar, akibatnya sampai saat ini dapat dilihat dari sulitnya mendapatkan tempat tinggal, harga yang mahal dan ketika hari libur panjang atau Iedul Fitri harus melibatkan pejabat apakah Menteri maupun setingkat Menteri lebih dari 5 (Departemen Perhubungan, Kepolisian RI, Departemen Sosial dan lainnya termasuk aparat di Daerah baik yang dilalui maupun tujuan), begitu mahal untuk hal ini yang harus dibayar.

Saya ingin berpendapat, bahwa Undang undang nomor 5 Tahun 1974 adalah Kebijakan yang sudah baik tinggal pelaksanaannya dijalankan dengan konsisten dan beberapa penyesuaian sesuai kebutuhan, serta sadar akan heterogenitas daerah, baik sumber daya alam, manusia, budaya.

Entah dengan pertimbangan rasional apa, tiba tiba diganti dengan Undang undang 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Momentum ini yang menjadi titik awal penyelenggaraan di Daerah menjadi tidak lebih baik dibandingkan sebelumnya. Banyak *euforia* yang muncul dalam bentuk yang negatif dan masyarakat dilihat dari kesejahteraan tetap pada kondisi yang sama atau menurun.

Ditambah dengan krisis moneter di Dunia pada tahun 1997/1998, kondisi negara terutama masyarakat menjadi lebih menurun kualitasnya dalam berbagai hal, kemiskinan atau yang berada dibawah garis kemiskinan semakin bertambah, pengangguran bertambah, kualitas hidup rendah, dan secara teoritis maka kinerja yang dicapai juga rendah, dan negara kita yang paling lama lepas dari krisis global ini, karena tidak melakukan *recovery* yang sistematis dan mendongkrak variabel yang menjadi *trigger* untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat Indonesia, Pemerintah banyak hanya menyelesaikan simtom simtom saja. Akhirnya sulit negara dan bangsa ini dapat keluar dari himpitan krisis yang berdampak ke segala arah baik kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat. Hal ini adalah pelajaran pahit yang tidak boleh terjadi, artinya *treatmentnya* harus cepat, sudah memiliki daya tangkal yang handal.

Secara makro para pemimpin bangsa ini entah sengaja atau tidak, kurang berfikir jauh kedepan, sebagai contoh, dulu devisa kita dengan aman diisi pundi pundinya oleh hasil ekspor minyak dan gas, setelah ada masalah dengan energi fosil ini, baru kita bicara ekspor non minyak dan gas, banyak contoh lain dimana pemerintah melakukan sesuatu karena “kepepet”, karena tidak mempersiapkan bagaimana perubahan yang pasti itu akan datang, bentuknya macam apa dan bagaimana mengatasinya.

Perubahan iklim (*climate change*) yang sekarang menjadi isu aktual global

kontribusi Indonesia cukup tinggi, antara lain dengan “pembabatan” hutan yang “semena mena”, pengelolaan tata ruang yang “sulit konsisten”, pembukaan, penempatan kawasan Industri yang kajiannya ada atau tidak, kenapa demikian, banyak kawasan industri yang menghancurkan irigasi teknis yang dibangun mahal, pengelolaan limbah yang tidak jelas sehingga mencemari udara dan air.

B. PEMERINTAHAN DAERAH DALAM APLIKASI

Siapun harus mengakui bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah adalah sesuatu yang kompleks antara lain dapat dilihat dari aspek:

1. Tujuan,
2. Tugas Pokok,
3. Fungsi,
4. Struktur Organisasi,
5. Kepegawaian,
6. Keuangan,
7. Peralatan dan Teknologi.
8. Masyarakat yang akan dilayaninya.

Sistem administrasi yang digunakan harus yang memiliki sifat universal dimana sifatnya adalah efisiensi, efektivitas, produktivitas dengan menerapkan prinsip prinsip penegakan hukum, demokratis yang berorientasi pada pelayanan umum.

Didalam referensi buku “Pemantapan Pelaksanaan Undang Undang tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah” yang di tulis oleh Perhimpunan Administrasi Indonesia di Jawa Barat tahun 1985, yang diterbitkan Sinar Baru Bandung menegaskan prinsip prinsip administrasi dan manajemen modern tersebut dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah akan tercermin dalam beberapa ciri pokok Administrasi Pemerintahan di Daerah, yaitu :

1. Administrasi dan aparatur pemerintah di daerah dapat

menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagai satu kesatuan politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan,

2. Administrasi dan aparatur pemerintah daerah diciptakan sebagai sarana bagi pemerintah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan, oleh karena itu salah satu ciri pokok dari administrasi di daerah hendaknya dapat memberikan pelayanan yang lebih baik, lebih cepat dan tepat karena langsung berhubungan dengan masyarakat, sehingga perlu lebih mengerti dan memenuhi aspirasi masyarakat. Dengan kata lain ciri kedua dari administrasi pemerintahan daerah lebih bersifat "*Direct Service Oriented*",
3. Dalam melaksanakan segala kegiatan untuk pencapaian tujuan dan pemberian pelayanan pada masyarakat yang telah disinggung di atas, perlu di usahakan agar kegiatan tersebut diselenggarakan secara terus menerus, teratur serta melembaga. Artinya dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi fungsi pemerintahan, organisasi organisasi dalam pemerintahan tidak seharusnya menggantungkan ketangguhan pribadi melainkan pada ketangguhan institusional,
4. Aparatur di daerah dalam melaksanakan tugasnya lebih mengutamakan kepentingan masyarakat dan bukan kepentingan diri sendiri. Oleh karena itu, administrasi yang ideal harus dapat menjamin agar aparatur pemerintah di daerah, termasuk aparatur perekonomian negara, bekerja dengan bersih tanpa pamrih,
5. Dengan lebih mengutamakan kepentingan rakyat daripada kepentingan diri sendiri, maka dapat diharapkan timbulnya wibawa bagi aparatur pemerintah khususnya di daerah. Ini berarti bahwa seluruh aparatur pemerintah tersebut. Karena keberhasilan dan ketangguhannya dalam memberikan pelayanan akan dihormati dan disegani oleh lapisan masyarakat, jelas bahwa salah satu ciri administrasi pemerintahan yang ideal adalah administrasi dan aparatur pemerintahan di daerah yang didasarkan pada ketangguhan melaksanakan tugas dan bukan sekedar karena aparatur pemerintah di Daerah itu mempunyai kekuasaan / wewenang tertentu,
6. Administrasi Pemerintahan di Daerah yang ideal hendaknya bersikap peka terhadap lingkungannya, dengan kata lain aparatur pemerintahan di daerah harus tanggap terhadap keinginan, kebutuhan masyarakat yang dilayani, sehingga apabila situasi memerlukan aparatur Pemerintah Daerah, harus mampu mengadakan penyesuaian penyesuaian (mengakselerasi) berdasarkan aspirasi masyarakat. Apabila tidak responsif, maka administrasi Pemerintahan di Daerah akan menjadi sarana yang kaku yang akan menghambat roda pemerintahan di daerah,
7. Karena administrasi pemerintahan merupakan sarana pemerintah dalam pencapaian tujuan dan pelayanan pada masyarakat, tidak akan terlepas dari lingkungan di sekitarnya baik dilingkungan *endogen* maupun *exsogen*.

Jadi "Good Governance" yang di dalamnya ada "Administrative Governance" (sesuai dengan pendapat Ann Abram dalam bukunya *The Ombudman*) menyatakan 6 Prinsip yaitu:

1. Getting it right,

- a. Acting correctly in accordance with the law, statutory powers and Obligation (publish or internal) and any other rules and regulation,
- b. Acting within the boundaries of established good practice,
- c. Providing effective service, through appropriately trained, competitive staff,
- d. Taking decisions that are reasonable based on all relevant consideration.

2. Being Customer Focused

- a. Providing service that meet customer needs and any published service standard,
- b. Dealing with people helpfully, promptly and sensitively, having regard to their individual circumstance,
- c. Responding customer needs flexibly including, where appropriate, in joined up way with other providers.

3. Being open and accountable.

- a. Being open and clear about policies, procedures and decisions, and ensuring that information and any advice provided is accessible, accurate and completed,
- b. Handling information properly and appropriately,
- c. Keeping proper and appropriate records,
- d. Taking corporate responsibility for official action,

4. Acting Fairly and Proportionality.

- a. Treating people impartially, with respect and courtesy and without bias, discrimination or

prejudice, and ensuring no conflict of interest,

- b. *Dealing with people and issues objectively and consistently,*
- c. *Ensuring that decision and action are proportionate to the circumstance and individual concerned.*

5. Putting Things Right.

- a. *Putting mistakes right and taking action to correct policies and procedures which are found to be ineffective, unworkable or unfair,*
- b. *Providing clear and timely information on how and when to appeal or complain,*
- c. *Operating an effective complaint procedure, which includes providing appropriate redress.*

6. Seeking Continuous Improvement

- a. *Keeping policies and procedure under regular review to ensure their effectiveness,*
- b. *Welcoming feedback and using it to improve services and performance,*
- c. *Ensuring that lessons learned from complaints contribute to providing better services.*

Enam prinsip dalam menciptakan proses Administrasi yang baik menurut Ann Abraham, jika dijalankan dengan benar, maka tingkat kepuasan masyarakat akan segala bentuk pelayanan akan baik atau baik sekali, jika bertanya kenapa tidak demikian, maka cukup banyak variabel yang mempengaruhinya sehingga prinsip tersebut tidak, atau sulit dijalankan.

Jika *Administrative Governance* jalan, maka dapat dipastikan "*Good Governance*" akan jalan, hanya lambat atau cepat berjalannya, tergantung pada sumber daya manusia, dukungan anggaran serta sarana prasarana memadai.

Jika kita mencermati dengan dalam, pembukaan dan isi dari UUD'45 sebetulnya telah menganut *Good Governance*, Sebagai contoh antara lain:

1. Tujuan Negara adalah menciptakan masyarakat yang adil, makmur, lahir, batin,
2. Misi Negara, pertama, Melindungi seluruh wilayah NKRI, Mencerdaskan kehidupan bangsa, Meningkatkan kesejahteraan rakyat,
3. Indonesia adalah Negara hukum, setiap orang sama dan sederajat di muka hukum,
4. Kekayaan Negara sebesar besarnya diperuntukan untuk kesejahteraan bangsa.

Penghayatan hal tersebut di atas, sama dengan apa yang dikatakan David Osborn & Gabler dalam bukunya *Reinventing Governance*. Masalahnya, *political will* kearah tersebut belum ada, jika ada hanya sebagian, hanya pada tataran kebijakan. Pada dasarnya, saya kurang setuju pada penggantian Undang undang Nomor 5 tahun 1974, karena sebenarnya akan berjalan dengan baik jika dilaksanakan dengan konsisten, sedangkan perubahan perubahan mendasar dapat melalui *adendum*.

C. PERIODE UNDANG UNDANG 22 TAHUN 1999

Undang undang ini menggantikan Undang undang nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah karena dianggap atau di asumsikan sudah tidak sesuai lagi, karena pada masa ini terjadi banyak konflik baik antar daerah maupun daerah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Daerah Propinsi.

Pada momen ini terjadi banyak *euphoria* dalam tata penyelenggaraan di daerah, karena antara lain menganut "otonomi yang luas, nyata dan

bertanggung jawab". Undang undang ini mengakibatkan pembatasan yang tajam antara Pemerintah Pusat dan Propinsi dan mengalihkan kewenangan yang besar pada Pemerintah Kabupaten/Kota, istilah Departemen Dalam Negeri RI, hal ini mengikuti prinsip *General Competence*.

Pendulum yang tiba tiba berada pada Azas Desentralisasi menimbulkan masalah. Antara lain ketidakjelasan pembagian urusan antara susunan pemerintahan, serta hubungan interrelasi dan interdependensi antar daerah, kemudian menempatkan DPRD sebagai Parlemen Daerah untuk memilih dan mengangkat Kepala Daerah. Akhirnya terjadi penyelenggaraan pemerintahan khususnya pada Daerah baik Propinsi, Kabupaten/Kota yang tidak stabil. Konflik yang terjadi antara Kepala Daerah dengan DPRD semakin meluas dan dengan demikian sangat mengganggu kelancaran jalannya Pemerintahan Daerah.

Hal ini sangat disadari oleh Pemerintah pusat dan Daerah, banyak kebijakan Pemerintah Daerah yang tidak menguntungkan masyarakat, terjadi konflik horizontal dalam masyarakat. Percepatan pembangunan di daerah menjadi lebih lambat, angkatan kerja lebih banyak yang tidak terserap, sehingga kemampuan atau daya beli menurun, kemiskinan bertambah, malah ada yang bersifat struktural.

Undang undang Pemerintahan Daerah dirumuskan dan ditetapkan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat bukan sebaliknya, dari prespektif hukum, kebijakan seperti ini bertentangan dengan amanat UUD'45, dapat batal demi hukum, paling tidak dapat dibatalkan.

Pada era ini seperti disebutkan di atas, Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh DPRD, Kita tahu bahwa rata rata pendidikan bangsa ini menurut World Bank masih kelas 7, sama dengan kelas satu SMP, hal ini menjadi

hambatan yang berpengaruh tinggi pada jalannya pembangunan.

Di dalam UUD'45 Pasal 18 sebetulnya sudah dinyatakan bahwa semua urusan pemerintah diberikan pada daerah otonom kecuali:

1. Pertahanan keamanan,
2. Hubungan luar negeri,
3. Perhubungan laut dan udara,
4. Perindustrian dasar,
5. Ekonomi moneter,
6. Peradilan,
7. Bea cukai,
8. Pendidikan tinggi.

Pada saat berlakunya UU nomor 5 tahun 1974, kewenangan Pusat yang ada di Daerah masih ada, dalam bentuk Kantor Wilayah, Badan dan Lembaga. Saat itu disebut Instansi Vertikal yang ada di Daerah dan dikoordinasikan oleh Gubernur sebagai Kepala Wilayah. Pada saat itu Organisasi Pemerintahan Daerah tidak terlalu bengkak atau besar dan dibantu oleh Organisasi Pemerintah pusat yang berada di daerah.

Dengan Undang undang Nomor 22/99 keluar, maka dengan segera kantor pemerintah pusat yang ada di Daerah yang selama ini menjalankan Azas Dekonsentrasi masuk pada Organisasi Pemerintah Daerah. Preposisi yang muncul adalah "Sudah siapkah daerah otonom menjalankan kewenangan kewenangan tersebut?".

Dalam hasil kajian LAN RI Bandung (2007), mengukur kemampuan Daerah dari sisi kemandirian energi, hasilnya baru 5% saja, artinya ada kegagalan dalam implementasi UU no. 22 tahun 1999 tersebut. Menurut hemat saya, pelimpahan, penyerahan kewenangan pada Daerah Otonom harus diukur satu persatu, jika daerah otonom tertentu sudah dapat melaksanakan kewenangan tersebut, baru diserahkan. Karena Daerah tersebut harus sudah memiliki Sumber Daya manusia yang mampu menjalankannya, Dana yang cukup untuk membiayai urusan atau

kewenangan tersebut serta tersedianya sarana dan prasarana yang memadai. Hal ini pun harus bertahap dan berjenjang, yaitu pada Pemerintah Propinsi, baru kemudian pada Kabupaten/Kota. Pada hakekatnya seperti itu, tetapi kurang berjalan dengan baik. Hal ini tidak lain karena adanya egoisme Daerah Kabupaten dan Kota.

Dr. Agus Sallim Andi SH, dalam bukunya "Pemerintahan Daerah" (Kajian Politik dan Hukum) mengatakan "*Hubungan antara Pemerintah pusat dan Daerah dalam suatu negara kesatuan disamakan dengan gedecentraliseed*", sementara dalam kajian Hukum Tata Negara, pemerintah yang berdasarkan desentralisasi disebut "*staatskundige descentralisasi*" (desentralisasi politik), dimana rakyat turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui wakil wakilnya dalam batas wilayah masing masing. Di sisi lain, desentralisasi dimaknai dengan pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan.

Pembentukan Daerah Otonom sesuai dengan perintah konstitusi atau UUD'45, sedangkan penyerahan kewenangan merupakan "delegasi" dari undang undang organik Pemerintahan Daerah. Disusun dan ditetapkannya UU 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah dapat dikatakan sebagai proses awal kembalinya semangat sentralistik dan otoritarian yang sangat ditentang pada rezim orde baru dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Prinsip sentralisasi tidak hanya berwujud dalam mekanisme politik, tetapi berdampak yang sangat luas dalam kebijakan pembangunan yang ditetapkan daerah daerah.

Kenneth A Bollen dalam bukunya "Political Democracy its Consequency and Concomitans"(1993:10) mengatakan "*Vitalitas Decentralisasi sebagai penguatan kewenangan Daerah dan pilar Demokrasi NKRI Tercooptasi*", dimana Pemerintahan di Daerah hanya sebatas pion kekuasaan pusat serta konsep ekonomi hanya

dijadikan simbol untuk menenangkan daerah. Aspirasi rakyat di daerah terkunci dalam bingkai penguatan kewenangan dekonsentrasi dan pembantuan di Daerah, dengan kata lain daerah hanya berfungsi sebagai penyambung lidah pemerintahan pusat di daerah.

Dengan demikian bisa dilihat bahwa format hubungan pusat dan daerah mengakibatkan keinginan, aspirasi dan dinamika rakyat di daerah tidak dapat dilaksanakan. Hal ini menurut saya, perlakuan yang disimpangkan dari isi UU no. 5 tahun 1974. Sehingga banyak yang menyalahkan undang undang tersebut. Anthony H Birch dalam bukunya "The Concepts and Theories of Modern Democracy" (1997:33), mengatakan kondisi seperti ini memendam bom waktu, yang setiap saat siap meledak, sesuai kondisi waktu yang menguntungkan, otonomi bukan lagi dilandasi pada aspek keadilan dan proses demokratisasi dalam pembangunan di daerah, tetapi menjelma menjadi penjajahan dan penindasan pusat pada daerah, disisi lain kekuasaan pemerintahan pusat menjelmakan diri menjadi kekutan dominan, represif dan hegemonic.

Dedi Haryanto dalam bukunya "Pembangunan Tanpa Perasaan" (1999:32) berpendapat *"Pemerintah pusat menggunakan otoritas kekuasaan dalam konstitusi sebagai justifikasi pihak sentral yang tidak tersentuh dan senantiasa menonjolkan symbol legitimasi legal rational dalam setiap membuat dan menerbitkan peraturan perundang undangan"*. Adalah wajar ketika Pemerintahan Soeharto mengundurkan diri pada bulan Mei 1998, Masyarakat sudah phobia antara lain dengan UU no.5 tahun 1974 tersebut dan menggantikannya dengan Undang undang no. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari moment ini penulis katakan, tiba tiba pendulum penyelenggaraan pemerintah daerah sangat jauh bergeser pada desentralisasi, yang karena belum siap, maka muncul berbagai friksi antara

pemerintah pusat, Propinsi, apalagi di Kabupaten dan Kota.

Desentralisasi dalam kebijakan baru, dimana konsep hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah (dalam masa transisi) tidak dapat disebut itikad baik dari penguasa, jika dilihat dari proses dialektika. Antara kebutuhan dan tututan masyarakat yang berada di daerah yang berhadapan dengan kepentingan pusat, karena keinginan politik di daerah daerah dalam proses perubahan.

Dengan pendulum yang berubah kearah desentralisasi yang tajam, maka tidak heran jika para Kepala Daerah di Kabupaten dan Kota bersikap seperti kaisar/raja kecil di Daerah yang dengan sewenang wenang membuat kebijakan kebijakan yang tidak berpihak pada rakyat, orientasinya pada bagaimana memperbesar anggaran bukan pada apa yang masyarakat butuhkan, padahal disisi lain sebagian besar dari kewenangan yang diterima belum dijalankan, karena kemampuan yang tidak memadai, dipandang dari prinsip penyelenggaraan negara / pemerintahan daerah kondisi seperti ini merupakan penyimpangan, kemiskinan bertambah, energi yang terbarukan belum disentuh secara baik, ketahanan pangan belum menjadi prioritas dan sebagainya.

Paradoks pembangunan yang terjadi di Negara kita adalah dalam tahun 2009 pangan / beras kita dipaparkan Menteri Pertanian ada surplus 200 ton, keseluruhan produksi 1 juta ton, tetapi kenapa masih bicara mengimpor beras dari luar dan harga di pasar naik, contoh lain adalah ketika defisit gula putih, bertahun tahun mengimpor dari negara lain, disisi lain banyak pabrik gula di kita dalam keadaan bangkrut, hal ini perlu dikembangkan administrasi dan tata niaga yang benar dari regulator.

D. OPSI PENYELENGGAAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Dalam prinsip otonomi daerah, azas yang digunakan adalah desentralisasi (kebalikan dari sentralisasi), seperti diuraikan di atas, pada masa orde baru yang rentang waktunya cukup lama pelaksanaan otonomi hanya pada tataran kebijakan, dalam tataran empiris yang dijalankan adalah sentralisasi, pelimpahan kewenangan dilakukan akan tetapi komponen lain yang dapat menjalankan kewenangan tersebut tidak dilimpahkan, seperti SDM, sarana dan prasarana, anggaran. Intinya saat itu daerah harus mengikuti semua kehendak dari Pemerintah Pusat.

Riggs (1985:23) menyebutkan bahwa desentralisasi memiliki dua makna yaitu sebagai pelimpahan wewenang (*delegation*) dan pengalihan kekuasaan (*devolution*), arti yang kedua atau *devolution* memang berbeda dengan *delegation*, dimana *devolution* ketika wewenang diserahkan, maka untuk jalannya wewenang tersebut seluruhnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.

Beberapa alasan kenapa Desentralisasi diperlukan, GS. Chima, Rondinelli dalam bukunya *Desentralitation and Deveopment* (1983) menyebutkan:

1. Suatu cara untuk mengatasi berbagai kegawatan keterbatasan,
2. Mengatasi prosedur terstruktur ketat suatu perencanaan terpusat,
3. Peningkatan sensitivitas terhadap masalah dan kebutuhan setempat,
4. Penetrasi Politik dan Administrasi Negara,
5. Perwakilan lebih baik,
6. Kapasitas dan kemampuan administrasi publik yang lebih baik,
7. Pelayanan lapangan dengan efektivitas tinggi di tingkat lokal,
8. Meningkatkan koordinasi dengan pimpinan setempat,
9. Melembagakan partisipasi masyarakat setempat,

10. Menciptaan cara cara alternatif pengambilan keputusan,
11. Administrasi publik yang lebih fleksibel, inovatif dan kreatif,
12. Keanekaragaman fasilitas pelayanan yang lebih baik,
13. Stabilitas politik yang lebih baik.

Desentralisasi di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia harus paling tidak mengacu pada hal tersebut diatas, untuk menekan berbagai akibat yang tidak diinginkan pemerintah maupun masyarakat dan yang lebih besar oleh bangsa dan negara. Memang jika mau jujur NKRI merupakan harga mati ketika mengacu pada UUD '45, tetapi apakah ini dapat dipertahankan jika parameter desentralisasi tidak terpenuhi, kecuali semua itu berproses secara sistematis.

Kesadaran perlunya proses dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah harus dapat menjadi bahan Kebijakan kedepan dalam membangun NKRI yang sejahtera rakyatnya, sesuai dengan kehendak norma dasar kita UUD '45.

E. REKOMENDASI

Dari Paparan tersebut diatas yang diambil dari hasil penelitian maupun pengamatan empiris, maka beberapa rekomendasi dapat disampaikan sebagai berikut:

1. Otonomi daerah sebaiknya dilakukan secara bertahap, kewenangan yang diserahkan adalah kewenangan yang betul betul dapat dilaksanakan oleh daerah dilihat dari berbagai aspek, paling tidak aspek sumber daya manusia yang melaksanakan, anggaran untuk menunjang pelaksanaan tersedia cukup serta sarana dan prasarana,
2. Peningkatan kompetensi sumber daya manusia aparatur di daerah ditekankan pada pendidikan moral serta teknis fungsional sesuai

- kebutuhan dalam rangka menunjang kewenangan yang diterima daerah,
3. Demokratisasi di daerah khusus untuk pemilihan kepala daerah yang dilakukan seperti saat ini secara langsung sebaiknya ditunda, karena perlu pembelajaran politik yang baik bagi masyarakat dan partai politik di daerah, jika opsi ini sulit, maka wakil kepala daerah sebaiknya diangkat dari pejabat karir, karena padanya melekat pembinaan pegawai dan selama ini sekda terlalu dipengaruhi oleh kepala daerah yang orang politik, kondisi seperti itu mau tidak mau dari pengamatan dan wawancara, memberikan pengaruh pada sekretaris daerah sebagai pejabat karir tertinggi di daerah. Disamping itu, biaya untuk pilkada langsung masih sangat mahal, kematangan politik peserta pilkada dan masyarakat terlihat belum matang, perlu pendidikan yang cukup, konflik horizontal selama kampanye dan setelah ada yang menang selalu ada dan ini harga yang terlalu mahal bagi masyarakat dan demokratisasi.
 4. Pengembangan Wilayah, dari hasil penelitian yang dilakukan lembaga penelitian pemerintah maupun LSM terlihat pada umumnya gagal. Ini diakibatkan pemekaran dilakukan bukan kehendak masyarakatnya akan tetapi kehendak dari minoritas elit politik daerah yang ambisius dengan mengabaikan norma norma yang seharusnya dilakukan dalam masyarakat yang berdemokrasi. Salah satu tujuan dari pemekaran wilayah, daerah adalah untuk memaksimalkan potensi daerah dan peningkatan pelayanan pada masyarakat.
 5. Penerapan "Otonomi Yang Seluas Luasnya Dan Bertanggungjawab", berimplikasi pada tanggung jawab, seperti diungkapkan di atas siap dalam daya dukung SDM Aparatur yang kompeten sesuai kewenangan yang diterima, anggaran yang memenuhi, sarana dan pelayanan yang prima pada masyarakat, jika criteria besar tersebut belum mampu dilaksanakan, jangan ada kewenangan yang dilimpahkan atau diserahkan.
 6. Propinsi harus memiliki komitmen tinggi terhadap pembinaan SDM aparatur di daerah, melakukan evaluasi terhadap tata penyelenggaraan pemerintahan di daerah Kabupaten dan Kota, demikian pula Pemerintah Pusat.
 7. Diperlukan keberanian pemerintah pusat untuk mengevaluasi pemerintah daerah dan jika hasilnya perlu penggabungan kembali, harus digabungkan, hanya Papua terlihat pemekaran dilakukan karena muatan politis.

REFERENSI

- Abraham, Ann. 1999. *Administratief Governance (Ombusmand)*
- Andi, Agus Salim. 2001. *Pemerintah Daerah (Kajian Politik dan Hukum)*
- Haryanto, Dedi. 1993. *Pembangunan Tanpa Batas*
- Dayang, Sarun. 1998. *Arus Balik Otonomi Daerah*
- Bollen Kennel. 1993. *Political Democracy is Consequency and Concomitans*
- Birch, Anthony H. 1997. *Democracy*
- Gabler, Ted dan Osborn, David. 2002. *Reinventing Birocracy*
- Rondinelly, GS. Chimma. 1983 *Decentalitation and Development*
- Pembukaan Undang Undang Dasar 1945
- Persadi. 1994. *Pemantapan Undang Undang tentang Pokok pokok Pemerintahan di Daer*