

KILAS BALIK DAN PERPEKSTIP PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

Oleh : Wawan Dharma Setiawan, SH.,M.Si.^{*)}

Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah telah mengalami pasang surut penggantian yang dimulai sejak 1945 sampai dengan terakhir 1999. Dalam tulisan ini penulis akan mencoba untuk menganalisis pergantian dan perubahan yang terjadi pada masa-masa tersebut.

A. PENDAHULUAN

Sejak Republik Indonesia merdeka pada tanggal 17 AGUSTUS 1945, Sistem penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah mengalami perubahan-perubahan, dilihat dari hukum yang mengatur dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Undang-undang No. 1 tahun 1945,
2. Undang-undang No. 22 tahun 1948,
3. Undang-undang Indonesia Timur No. 44 tahun 1950,
4. Undang-undang No. 1 tahun 1957,
5. Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959,
6. Undang-undang No. 18 tahun 1965,
7. Undang-undang No. 5 Tahun 1974,
8. Undang-undang 22 Tahun 1999.

Sebelum masuk ke dalam pembahasan satu persatu pada masa peraturan perundangan setelah kemerdekaan, ada baiknya melihat pelaksanaan sistem pemerintahan daerah pada masa penjajahan Kolonial ortodoks Belanda di Indonesia.

Pada tahun 1854 Parlemen Negara Belanda (*Staten General*) menetapkan *Regerings Reglement* disingkat RR, jika di bandingkan

dengan negara kita sekarang, RR sejajar atau sama dengan UUD (tetapi khusus untuk negara jajahan), Pemerintahan dikakukan secara sentralistik dan dipegang oleh seorang Gubernur Jenderal yang pada saat itu berkedudukan di Bogor. Tujuan utama dari sistem ini adalah menghasilkan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi Kerajaan Belanda bukan untuk kemakmuran rakyat Indonesia sebagai bangsa terjajah secara ortodoks.

Sudah dapat diasumsikan dengan wilayah yang sangat luas, pada saat itu sistim komunikasi dan transportasi masih sangat terbelakang, menyebabkan banyak daerah yang terbelengalai, tidak terpantau oleh Gubernur Jenderal yang ada di Bogor, padahal yang berada di daerah adalah pejabat-pejabat Hindia Belanda sebagai kerpanjangan tangan Gubernur Jenderal atau mereka yang diberi kuasa, maka muncul kondisi birokratisme dalam pemerintahan. Pada tahun 1903 mulai ada niat merubah sistem pemerintahan di Daerah, pada saat itu diajukan oleh Menteri Van Dedem kepada Tweede Kamer dari Staten General. Maka sejak tahun 1893 sampai 1903 atau kurang

*) Kepala Bidang KMKPA dan Peneliti pada PKDA I LAN, dan Dosen pada STLA LAN Bandung

lebih sepuluh tahun, diadakan perubahan pada pada pasal 68 RR. Sebelum 1903 Pemerintahan di Daerah memiliki struktur sebagaiberikut:

- a. *Gewest* (pemerintah pusat di negara jajahan),
- b. *Afdeling* (semacam Propinsi),
- c. *Onderafdeling* (ssemacam Residen),
- d. *Regenshaft* (semacam Kabupaten),
- e. *District* (semacam Kecamatan),
- f. *Onderdistrict* (semacam Desa).

Para pejabat tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Pemerintah Di Belanda, yang hanya menjalankan Peraturan-peraturan pusat dalam wilayah masing-masing yang dibantu oleh pegawai teknis administratif pusat yang lain.

Disamping perubahan pada pasal 68 RR tersebut ditambah dengan pasal baru yaitu 68a, 68b dan 68c, yang memungkinkan untuk diadakannya Dewan-dewan Perwakilan Rakyat Lokal (*Local Raad*), yang terdiri dari:

- a. *Gewestelijke Raad*,
- b. *Plaatselijke Raad*,
- c. *Gemeente Raad*.

Diberikan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga wilayahnya masing masing.

Di dalam prakteknya Desentralisasi yang didasarkan pada *Decentralisatiewet* 1903 tidak berjalan sebagaimana mestinya, dalam arti masih tinggi pada kecenderungan sentralisasi, sebagai upaya mengatasi masalah tersebut Pemerintah Belanda memberlakukan Undang-undang tanggal 6 Februari 1922 (*staatblad* 1922 No. 216 tentang *Wet op de Bestuurshervorming*) dengan memberi kemungkinan untuk melaksanakan dekonsentrasi dan desentralisasi kekuasaan secara luas.

Tahun 1925 dimulai dari Jawa dan Madura kemudian diluar Jawa dan Madura dilakukan reorganisasi sistem Pemerintahan lokal secara menyeluruh, seperti di Jawa dan

Madura dibentuk tiga *Government* (Sumatera, Borneo dan Timur Besar) sebagai Daerah Administratif yang selanjutnya diubah menjadi Propinsi yang memiliki otonomi.

Alat-alat perlengkapan negara dalam arti Hindia Belanda menurut *Indische Staatregeling* (sama dengan Undang undang Dasar Hindia Belanda) adalah:

- a. *Gouverneur General* (Gubernur Jenderal),
- b. *Raad van Indie* (Dewan Hindia),
- c. Departemen-departemen,
- d. *Algemene Secretarie* (Sekretariat Negara),
- e. *Volksraad* (seperti DPR).

B. MASA SETELAH KEMERDEKAAN

1. Undang-undang nomor 1 tahun 1945
Pada tanggal 19 Agustus 1945 PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) telah menetapkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Untuk sementara, daerah Indonesia dibagi ke dalam 8 Propinsi yang dipimpin oleh seorang Gubernur, yaitu Propinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Borneo, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil.
- b. Propinsi dibagi ke dalam karisidenan-karisidenan yang dipimpin oleh Residen.
- c. Gubernur dalam menjalankan pemerintahannya dibantu oleh Komite Nasional Daerah (KND), hal ini merujuk pada Pasal IV Aturan Peralihan UUD '45 (sebelum terbentuk MPR, DPR dan DPA segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional).

KND pada perjalanan kurun Undang-undang ini berubah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) yang dipegang oleh Kepala Daerah walaupun yang

bersangkutan bukan anggota badan, jadi tidak memiliki hak suara.

Wewenang BPRD antara lain:

- a. Kemerdekaan mengadakan peraturan-peraturan untuk kepentingan daerahnya (otonomi),
- b. Pertolongan kepada pemerintah atasan untuk menjalankan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah (*Medebewind*),
- c. Membuat peraturan mengenai sesuatu hal yang diperintahkan oleh Undang-undang umum, dengan ketentuan bahwa peraturan itu harus disahkan oleh pemerintah yang lebih atasnya.

Otonomi yang diberikan kepada Daerah lebih luas dibanding masa penjajahan Belanda, pembatasannya asal tidak bertentangan dengan peraturan yang berada pada pemerintah pusat atau daerah yang lebih tinggi.

2. Masa Undang-undang nomor 22 tahun 1948

Dirasakan Undang-undang No.1 tahun 1945 sangat sederhana dan banyak kekurangan, maka diganti dengan Undang-undang 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan di Daerah (ditetapkan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat pada tanggal 10 Juli 1948).

Dalam Undang-undang ini ditegaskan bahwa daerah yang dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dapat dibedakan dalam dua jenis:

- a. Daerah Otonom (biasa),
 - b. Daerah Istimewa.
- Jenis daerah terdiri dari:
- a. Propinsi,
 - b. Kabupaten/Kota Besar,
 - c. Desa/Kota kecil.

Setiap Daerah memiliki dua macam kekuasaan, yaitu:

- a. Otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya,
- b. *Medebewind* (sertatantra), ialah hak menjalankan peraturan-peraturan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atasan berdasarkan perintah dari pihak atasan.

Sesuai dengan Pasal 2 Undang-undang ini, Pemerintah Daerah terdiri dari :

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan
- b. Dewan Pemerintah Daerah (DPD).

Anggota DPRD dipilih oleh anggota DPRD sedangkan ketua DPD dipegang oleh Kepala Daerah. Pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah Diatur sebagai berikut:

- a. Kepala Daerah Propinsi diangkat oleh Presiden, dari paling sedikit 2 dan paling banyak 4 calon yang diajukan oleh DPRD,
- b. Kepala Daerah Kabupaten diangkat oleh Menteri Dalam Negeri,
- c. Kepala Daerah Desa diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi.

Kepala Daerah mempunyai tugas:

- a. Mengawasi DPRD dan DPD,
- b. Berhak menahan dijalkannya putusan-putusan DPRD dan DPD, apabila dipandang putusan-putusan tersebut bertentangan dengan kepentingan umum, Undang-undang atau Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi.

Sekretaris Daerah merangkap menjadi sekretaris DPRD dan DPD, diangkat dan diberhentikan oleh DPRD atas usul DPD.

Seperti dijelaskan di atas, di dalam Undang-undang ini Pemerintah Daerah adalah DPRD dan DPD (termasuk Kepala Daerah), kekuasaan Pemerintah Daerah berada ditangan

DPRD, DPD bertanggung jawab pada DPRD dan dapat dijatuhkan oleh DPRD, dengan demikian Kepala Daerah merupakan lambang saja, kedudukannya sangat lemah, hal ini nyaris seperti demokrasi liberal.

3. Pemerintahan di Daerah Berdasarkan Undang undang No. 44 tahun 1950

Pada tanggal 24 Desember 1946 berdiri Negara Indonesia Timur (NIT) dari hasil Konvrensi Malino dan Denpasar, hal ini sebagai akibat dari politik pemecah belah dari Belanda, pada Mei 1950 terbentuk kesepakatan antara Pemerintah RIS (Republik Indonesia Serikat) dan Pemerintah Indonesia Proklamasi (Yogyakarta) untuk membentuk NKRI.

4. Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-undang No. 1 tahun 1957

Pada kurun Waktu Konstitusi RIS berlaku tidak menghapuskan berlakunya UUD'45 dan UU No.22 tahun 1948, konstitusi hanya mempersempit daerah berlakunya UUD '45, yaitu khusus untuk Negara bagian RIS demikian pula UU No.22 tahun 1948, pada wilayah Indonesia Timur (NIT) berlaku Undang undang Nomor 44 tahun 1950. Dengan demikian pada masa RIS berlaku dua Undang-undang yang mengatur tentang Daerah. Pada RIS tidak terbagi ke dalam daerah otonom tetapi negara bagian. Undang-undang No.44 tahun 1950 tentang NIT dibentuk menjelang pembubaran NIT itu sendiri dan akan digabungkan dengan NKRI, maka Undang-undang ini tidak sempat berlaku seluruhnya.

Pada masa NIT terbentuk 13 Daerah antara lain; Bali, Ores , Lombok, Maluku Selatan, Maluku Utara, Minahasa, Sangihe-Talau, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Sumba, Sumbawa serta Timor dengan

kepuluannya. Daerah Bagian dan Daerah anak bagian tidak pernah terbentuk smpai hapusnya Undang-undang ini.

5. Masa Undang-undang Nomor 1 tahun 1957

Tepat pada tanggal 17 Agustus 1950 terjadi perubahan, yaitu dihapuskannya Negara RIS menjadi NKRI dan berlaku UUDS tahun 1950, dengan berlakunya UUDS '50 maka Konstitusi RIS dan UUD '45 menjadi hapus atau tidak berlaku lagi.

Menurut UUDS '50 bentuk Negara RI adalah Negara Kesatuan dengan sistim Desentralisasi yang membagi daerah Indonesia menjadi Daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (otonom), dengan bentuk serta susunannya pemerintahan ditetapkan kemudian dengan Undang-undang (Ps,131).

Kepala Daerah karena jabatannya adalah ketua serta anggota Dewan Pemerintah Daerah yang dipilih oleh anggota DPRD. Anggota DPD dipilih dari anggota DPRD atas dasar perwakilan berimbang. Ketua dan Wakil ketua DPRD tidak boleh menjadi anggota DPD.

6. Masa Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959

Dalam rangka menyesuaikan sistem pemerintahan daerah agar sesuai dengan semangat dan jiwa UUD'45, pada tanggal 7 September 1959, Presiden mengeluarkan Penpres ini tentang Pemerintah Daerah, isinya menghapuskan sebagian dari Undang undang No.1 tahun 1957, kemudian pada tanggal 20 Oktober 1959 disempurnakan kembali, hal yang penting antara lain Pemerintah Daerah Tingkat I dan II terdiri dari Kepala Daerah dibantu oleh Badan Pemerintahan Harian (BPH) dan DPRD.

Kepala Daerah Tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD ybs. Dan apabila dari calon-calon tersebut tidak ada yang memenuhi syarat maka DPRD oleh Mendagri diminta mengajukan pencalonan kedua, jika tidak ada juga maka Presiden mengangkat Kepala Daerah diluar pencalonan.

BPH sebagai pembantu Kepala Daerah terdiri dari sekurang-kurangnya 3 orang dan paling banyak 5 orang, diangkat dan diberhentikan oleh Mendagri untuk Daerah Swatantra Tingkat I, untuk Daerah Tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah Tingkat I, anggota BPH dilarang menjadi anggota DPRD, Sekretaris Daerah, masa jabatannya sama dengan masa kedudukan DPRD pada saat itu.

Penpres No. 6 tahun 1959 adalah sebagai upaya untuk meniadakan dualisme di bidang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya berlaku dua alat kekuasaan di daerah, yaitu Gubernur, Bupati, Walikota pada kota besar sebagai pegawai negara alat pemerintah pusat yang bertugas mengawasi jalannya pemerintahan daerah dan Kepala Daerah Tingkat I dan II sebagai pegawai daerah alat pemerintah daerah sehari-hari. Dengan Penpres ini dua fungsi tersebut ada pada satu tangan yaitu Kepala Daerah Tingkat I atau II. Dengan demikian nama jabatan menjadi Gubernur/Kepala Daerah, Bupati/Walikota/Kepala Daerah.

Sebagai Alat Pemerintah pusat, Gubernur, Bupati, Walikota bertugas/berkewajiban untuk:

- Mengurus ketertiban dan keamanan umum di Daerah,
- Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di

daerah dan diantara jawatan tersebut engan pemerintah daerah;

- Mengawasi jalannya pemerintahan daerah,
- Menjalankan wewenang umum yang masuk bidang urusan pemerintahan pusat.

7. Masa Undang-undang No.18 Tahun 1965 Pada Tanggal 1 September 1965 di Daerah/Wilayah seluruh Indonesia berlaku satu Undang-undang yang Mengatur Pemerintahan di daerah, intinya yang diatur adalah:

- Pebagian Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam Daerah-daerah,
- Bentuk dan Susunan Pemerintahan di daerah,
- Kekuasaan, tugas dan Kewajiban Daerah,
- Sekretaris dan Pegawai Daerah,
- Keuangan Daerah,
- Pengawasan Terhadap Daerah.

Pembagian Negara Kesatuan RI sebagai berikut:

- Propinsi dan/atau Kota raya sebagai Daerah Tingkat I,
- Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah tingkat II,
- Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III.

Sedangkan Jakarta melalui Undang-undang No. 10 tahun 1964 ditetapkan menjadi Ibu Kota RI, termasuk ke dalam pengertian Kotaraya.

Bentuk dan Susunan Pemerintah Daerah.

- Kepala Daerah,
 - Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (DPRD).
- Kekuasaan, tugas dan kewajiban Pemerintah Daerah:

Kepala Daerah adalah alat Pemerintah Pusat dan alat Pemerintah Daerah, sebagai alat pusat Kepala Daerah memegang kekuasaan:

- ♦ Pimpinan kebijakan politik polisional di daerah dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
- ♦ Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah dan antara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah,
- ♦ Melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah,
- ♦ Menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh Pemerintah pusat.

Sebagai alat pemerintahan daerah, Kepala Daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif pemerintahan daerah baik di bidang urusan rumah tangga daerah maupun di bidang pembantuan.

Kepala Daerah didampingi wakil Kepala daerah dalam menjalankan tugasnya sehari-hari dan dapat diberikan wewenang untuk memberikan keterangan di depan DPRD atas mandat dari Kepala Daerah.

DPRD menetapkan peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah, DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya kepada pemerintah pusat dan DPR atas pengetahuan Kepala daerah yang bersangkutan.

Badan Pemerintah Harian (BPH), adalah pembantu-pembantu kepala daerah dalam urusan tugas pembantuan dalam pemerintahan, Anggota BPH memberikan pertim-

bulan kepada kepala daerah baik diminta atau tidak, serta mendapat bidang pekerjaan tertentu dari kepala daerah menurut pedoman yang diberikan oleh Menteri Dalam Negeri dan bertanggung jawab kepada kepala daerah.

8. Masa Undang-undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Pada tanggal 23 Juli 1974 dikeluarkan Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah untuk menggantikan Undang-undang sebelumnya, dalam Undang-undang ini diatur antara lain:

- a. Pengertian-pengertian,
- b. Pembagian Wilayah,
- c. Daerah Otonom,
- d. Wilayah Administratif,
- e. Pemerintahan Desa.

Pengertian-pengertian antara lain adalah:

1. Pemerintah Pusat adalah perangkat negara kesatuan RI yang terdiri dari Presiden beserta pembantu-pembantunya,
2. Otonomi adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku,
3. Daerah Otonom adalah Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan NKRI, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku,
4. Wilayah Administratif adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah,
5. Urusan Pemerintahan Umum adalah urusan pemerintahan yang meliputi bidang-bidang ketentraman dan

ketertiban, politik, koordinasi, pengawasan dan urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi dan tidak termasuk urusan rumah tangga daerah.

6. Desentralisasi di bidang pemerintahan adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada satuan organisasi di wilayah untuk menyelenggarakan seluruh kepentingan dari sekelompok penduduk yang mendiami wilayah tersebut dan UU No.5/74 menjelaskan sebagai penerahan urusan pemerintah dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya. Pelimpahan wewenang untuk mencapai efisiensi, mencegah pemusatan keuangan dan demokratisasi penyelenggaraan pemerintah daerah untuk mengikut sertakan rakyat untuk turut bertanggung jawab.
7. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah.

Prinsip-prinsip penyelenggaraan Daerah Otonom:

1. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yaitu memperkokoh NKRI dan meningkatkan kesejahteraan rakyat seluruhnya,
2. Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab,
3. Azas Desentralisasi dilaksanakan bersama-sama azas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan bagi pelaksanaan azas pembantuan,
4. Mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan disamping aspek pendemokrasian,

5. Meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat serta meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

8. Daerah otonom dibentuk dengan memperhatikan:

1. Kemampuan ekonomi,
2. Jumlah penduduk,
3. Luas daerah,
4. Pertahanan dan keamanan nasional,
5. Syarat-syarat lain yang memungkinkan daerah melaksanakan pembangunan, pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Pemerintah Daerah terdiri dari:

1. Kepala Daerah, dan
 2. DPRD.
9. Masa Undang-undang Nomor 22 tahun 1999

Pada tanggal 7 Mei 1999, UU No.5/74 diganti dengan Undang-undang 22/1999, walaupun implementasi dari UU No.5/74 belum dilaksanakan secara optimal. Terjadi suatu perubahan sistem Pemerintahan Daerah pada UU No.22/99, seperti disebutkan dalam pasal 7 ayat (1) yang berbunyi "Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain". Hal ini secara *de Yure* dan *de Facto* merubah pendulum dari sentralisasi dan atau dekonsentrasi ke arah desentralisasi yang sangat besar bagi daerah khususnya Kabupaten dan Kota.

Banyak distorsi dalam bentuk euforia dalam implementasinya, terutama ketika

menafsirkan Pasal 2 ayat (2) "Daerah Propinsi berkedudukan sebagai Wilayah administrasi". Kemudian pada pasal 4 ayat (1) "Dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus *kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat*". Pada ayat (2) pasal ini mengatakan " Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing *berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarkhis satu sama lain*". Bentuk Euforia tersebut antara lain:

- 1) Kabupaten dan Kota merasa memiliki kewenangan yang sangat besar sehingga timbul kesan adanya raja-raja kecil,
- 2) Sulit dikoordinasikan oleh Propinsi karena merasa tidak mempunyai hubungan hirarkhis, yang selama ini selalu dikoordinasikan, dibina oleh Propinsi,
- 3) Munculnya kembali primordialisme, yang pada dasarnya mengganggu nasionalisme yang pernah dibangun selama ini.

Dari uraian di atas, ada dua preposisi yang muncul dalam benak penulis, yaitu:

- 1) Mungkinkah otonomi yang begitu besar dilakukan dalam waktu singkat (dua tahun),
- 2) Mungkinkah otonomi dilaksanakan pada Negara yang dalam kondisi yang belum stabil di bidang ekonomi, politik dan keamanan.

Dua preposisi ini perlu dijawab secara arif, karena dalam proses sejak awal kemerdekaan sampai UU No.5/74, otonomi sudah merupakan *Political Will* dari Pemerintah Pusat, hanya belum dijalankan secara konsisten. Seperti Pasal 11 UU No.5/74 mengatakan "titik berat otonomi berada pada Daerah Tingkat II".

Beberapa rekomendasi yang dapat diberikan adalah antara lain:

1. Di dalam memformulasikan suatu kebijakan, diperlukan suatu kajian yang komprehensif. (misalnya dari aspek Historis, Sosiologis, Psychologis, Hukum dlsb).
2. Suatu kebijakan harus berdasar pada kebutuhan masyarakat, bukan interest politik seseorang atau sekelompok orang, baik dalam partai maupun LSM,
3. Sebelum menerapkan Kebijakan, perlu membandingkan dengan negara-negara yang memiliki pengalaman dalam mengimplementasikan hal yang sama, sudah tentu dengan mempertimbangkan faktor dominan internal.
4. Sosialisasi perlu dijadikan even yang penting dalam formulasi kebijakan.
5. Perlu pertimbangan, dalam perubahan suatu kebijakan, harus mengganti atau memperbaiki sebagian kecil dari sub sistem yang telah ada,
6. Meminimalisir terjadinya salah interpretasi, analogi yang berbeda bagi pelaksana kebijakan dan terutama *stackeholder*.

Dengan demikian, nasib sistem otonomi kedepan di negara kita, memerlukan suatu proses yang cukup menyita waktu, pemikiran, tenaga dan biaya yang cukup agar dapat memenuhi harapan yang sebenarnya apa yang diamanatkan pasal 18 UUD '45.

Suatu paradigma terbalik harus terjadi, dimana adanya pemerintah pusat merupakan kebutuhan daerah-daerah. Dengan itu tidak akan ada negara kesatuan yang sama dengan federalisasi.

Butuh pemikiran serius untuk segera merevisi Undang-undang 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.