



# S A S I

Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon

- Kesejahteraan Perempuan di Indonesia Dalam Perspektif Hukum dan Hak Asasi Manusia  
Reinier S. D. Sitanala
- Perlindungan Hukum dan HAM Terhadap Pekerja Perempuan di Malam Hari (Karaoke) di Kota Ambon  
Barzah Latupono
- Peran Ganda Perempuan Dalam Keluarga  
Mailod Latuny
- Desentralisasi dan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia Problem dan Tantangan  
Merlien I. Matitaputty
- Indikator “Bertentangan Dengan Kepentingan Umum” Sebagai Dasar Pembatalan Peraturan Daerah  
Victor Juzuf Sedubun
- Otonomi Daerah, Primordialisme dan Sumber Daya Manusia  
Andress D. Bakarbesy
- Merger Dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dan Kegiatan Yang Dilarang Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.  
Jenny K. Matuankotta
- Kompetensi Pengadilan Agama Terhadap Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah Berdasarkan Hukum Islam  
Mughtar A. H. Labetubun
- Kedudukan Advokat Sebagai Penegak Hukum Dalam Hubungan Dengan Aparat Penegak Hukum Lainnya Untuk Menegakkan Hukum dan Keadilan  
Dezonda R. Pattipawae

## DESENTRALISASI DAN HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH DI INDONESIA Problem dan Tantangan

Oleh: Merlien I. Matitaputty

### ABSTRACT

*In a country like power organization, decentralization is one form of devolution or sharing of authority (power) between the central government and local administrations (local government). Understanding local government may have a double meaning state local government based on the principle of deconcentration, and local self / autonomous government, decentralization leads to Devolution of power. The decentralization policy should always united with the objectives to democratize governance, strengthening national integration, empowering local communities, respect for diversity, and increased social welfare. The four main objectives of decentralization, namely in the fields of economics, politics, administration and culture. In the field of economic decentralization can reduce costs and ensure more effective service (on target). In the political sphere, decentralization develop grassroots democracy, reducing the abuse of power by the center, and will satisfy local psychologically because given the trust to administer their own affairs. This is where decentralization is expected to prevent national disintegration. In the field of administration, decentralization cut rail tape bureaucracy and decision-making more effective. In the field of social and cultural decentralization and develop diversity and appreciate the local culture.*

*keywords: Decentralisation*

#### A. LATAR BELAKANG.

Pada hakekatnya hampir tidak mungkin sistem sentralisasi diterapkan secara penuh oleh suatu Negara. Oleh karena desentralisasi merupakan suatu keniscayaan yang tidak bisa dihindari untuk dilaksanakan. Dalam suatu organisasi kekuasaan seperti halnya Negara, desentralisasi tersebut salah satunya berupa pelimpahan atau pembagian kewenangan (kekuasaan) antara pemerintah pusat dengan masyarakat dan pemerintahan setempat (*local government*). Pengertian *local government* ini bisa mempunyai dua arti yaitu *local state government* yang berdasarkan asas dekonsentrasi, dan *local seif/autonomous government* desentralisasi yang mengarah kepada *devolution of power*.

Menurut G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, devolusi dalam

bentuk yang murni karakteristik-karakteristik mendasar sebagai berikut :

1. Unit-unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri dan jelas-jelas sebagai unit pemerintahan bertingkat yang terpisah dari pusat. Pusat melakukan sedikit atau tidak ada control langsung oleh Pusat terhadap unit-unit tersebut.
2. Pemerintahan-pemerintahan setempat mempunyai batas-batas geografis yang jelas dan diakui secara hokum dimana mereka menggunakan kekuasaan dan menjalankan fungsi-fungsi publik.
3. Pemerintahan daerah mempunyai status dan kekuasaan mengamankan sumber-sumber untuk menjalankan fungsi-fungsinya.
4. Implikasi desentralisasi adalah kebutuhan mengembangkan pemerintahan lokal sebagai institusi, yang dilihat warga setempat sebagai organisasi yang

memberikan pelayanan, dan sebagai unit pemerintahan yang mempunyai pengaruh.

5. Dengan desentralisasi berarti ada hubungan timbal balik, saling menguntungkan, dan hubungan yang terkoordinasikan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah.

Sejalan dengan prinsip-prinsip diatas, menurut G.M. Harris (dalam Josef Riwu Kaho: 1979), unsur-unsur atau ciri-ciri pemerintahan daerah otonom yaitu

1. *A political sub-division of a sovereign nation or state;*
2. *It is constituted by law;*
3. *It has a governing body which is locally selected, which;*
4. *Undertakes rule making activities; and*
5. *It performs services within its jurisdiction,*

Daya tarik desentralisasi tidak semata-mata adalah lawan dari sentralisasi, yang diasumsikan memiliki kemampuan mengobati akibat-akibat buruk dari sentralisasi. Desentralisasi juga mempunyai banyak sisi positif (B.C. Smith:1985). Ini secara umum dihubungkan dengan sejumlah tujuan-tujuan ekonomis dan politis. Desentralisasi secara ekonomis dianggap mampu meningkatkan efisiensi, dapat mengurangi biaya, meningkatkan *output*, dan *human resources* dapat dimanfaatkan secara lebih efektif. Secara politis, desentralisasi memperkuat demokrasi dan *accountability*, meningkatkan kecakapan warga dalam berpolitik dan memperkuat integrasi nasional.

Desentralisasi dapat pula dilihat sebagai pembalikan konsentrasi kekuasaan pemerintahan pada satu pusat, dan memberikan kekuasaan tersebut kepada pemerintah-pemerintah setempat. Desentralisasi secara luas mencakup delegasi kekuasaan atau fungsi kepada jenjang-jenjang yang lebih rendah dalam suatu hirarki teritorial, apakah jenjang tersebut adalah satu dari unit-unit pemerintahan dalam suatu Negara atau jawatan-jawatan dalam organisasi berskala besar.

Desentralisasi sebagai sebuah kondisi, diperlukan untuk pembangunan sosial, ekonomi dan politik. Kecuali itu, banyak Negara harus merespons tuntutan-tuntutan politik setempat akan otonomi luas. Negara sulit mengabaikan "*public hostility*" terhadap sentralisasi dan uniformitas, sehingga desentralisasi mungkin dapat digunakan untuk menghadapi gerakan-gerakan secessionists atau separatis. Apakah kemudian desentralisasi merupakan sebuah respons yang cukup memadai terhadap tuntutan-tuntutan otonomi, diantaranya akan sangat tergantung kepada seberapa ekstrim tuntutan tersebut, dan derajat repressiveness (kekerasan) Negara dimasa lampau (B.C.Smith:1985)

Dalam perspektif Cheema dan Rondinelli (1983), *rationale* untuk kebijakan desentralisasi yaitu:

1. Memungkinkan pejabat-pejabat untuk menyusun dan menyesuaikan rencana serta program pembangunan dengan kebutuhan-kebutuhan wilayah dan kelompok yang heterogen.
2. Mampu memotong sejumlah besar *red tape* dan prosedur yang rumit sebagai karakteristik perencanaan dan manajemen terpusat dan *overconcentration*
3. Kontak atau hubungan yang lebih dekat antara pejabat-pejabat pemerintahan dan masyarakat setempat memungkinkan keduanya untuk mendapatkan informasi yang lebih baik guna memformulasi perencanaan atau program yang lebih realistic dan efektif.
4. Dalam pembuatan keputusan dan alokasi sumber-sumber desentralisasi memungkinkan keterwakilan yang lebih besar untuk bermacam-macam kelompok politik, agama, etnis dan suku,
5. Desentralisasi memberikan kesempatan kepada pejabat-pejabat setempat untuk mengembangkan kecakapan-kecakapan manajerial dan teknis. Dengan desentralisasi juga dapat meningkatkan kemampuan pejabat-pejabat tersebut

untuk menangani urusan-urusan yang biasanya tidak ditangani secara baik oleh departemen-departemen pusat (seperti pemeliharaan jalan dan infrastruktur yang jauh dari ibukota Negara).

6. Efisiensi dari pemerintah pusat meningkat karena membebaskan pejabat-pejabat pusat dari tugas-tugas rutin, dimana tugas-tugas tersebut bias dilaksanakan secara efektif oleh petugas lapangan atau pejabat-pejabat lokal. Ini memungkinkan pejabat-pejabat pusat untuk menyusun perencanaan dengan lebih hati-hati, serta mengawasi kebijakan pembangunan secara lebih efektif.
7. Desentralisasi memungkinkan pemerintahan yang lebih fleksibel, inovatif dan kreatif. Daerah bias menjadi semacam laboratorium untuk eksperimen kebijakan-kebijakan dan program-program baru dengan melokalisir pada tempat-tempat tertentu.
8. Desentralisasi dalam perencanaan pembangunan dan fungsi manajemen memungkinkan pemimpin-pemimpin local untuk memberikan pelayanan dan fasilitas lebih efektif, mengintegrasikan daerah-daerah terpencil (dan terbelakang) ke dalam ekonomi regional, memonitor, dan mengevaluasi proyek-proyek pembangunan secara lebih efektif dibandingkan jawatan-jawatan perencanaan dari pusat.

Menurut The Liang Gie (1986), alasan-alasan dianutnya desentralisasi yaitu:

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat untuk ikut serta dalam pemerintah dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.

3. Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang lebih efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat di tangan pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat.
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Tidak begitu berbeda dengan pendapat-pendapat sebelumnya, Josef Riwu Kaho (1982) melihat banyak manfaat desentralisasi :

1. Mengurangi bertumpuk-tumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan.
2. Dalam menghadapi masalah-masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, Daerah tidak perlu menunggu instruksi dari Pemerintah Pusat.
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk, karena setiap keputusan, pelaksanaannya segera dapat diambil.
4. Dalam system desentralisasi dapat diadakan pembedaan-pembedaan (differensiasi-differensiasi) dan pengkhususan-pengkhususan (spesialisasi-spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu.
5. Dengan adanya desentralisasi teritorial, maka daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan yang dapat bermanfaat bagi Negara. Hal-hal yang ternyata

baik, dapat diterapkan diseluruh wilayah Negara, sedangkan hal-hal yang kurang baik, dapat dilokalisir/dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah ditiadakan.

6. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat.
7. Lebih memberikan kepuasan bagi Daerah-daerah karena sifatnya lebih langsung. Ini merupakan faktor psikologis.

Berdasarkan pandangan-pandangan tentang manfaat desentralisasi tersebut, maka penulis dapat mengklasifikasikannya menjadi empat tujuan utama desentralisasi yaitu di bidang ekonomi, politik, administrasi dan kebudayaan. Di bidang ekonomi desentralisasi dapat mengurangi *cost* dan menjamin pelayanan lebih efektif (tepat sasaran). Di bidang politik, desentralisasi mengembangkan *grassroots democracy*, mengurangi penyalahgunaan kekuasaan oleh pusat, dan secara psikologis akan memuaskan daerah karena diberi kepercayaan untuk menyelenggarakan urusannya sendiri. Disinilah desentralisasi diharapkan dapat mencegah disintegrasi nasional. Dibiidang administrasi, desentralisasi memotong *red tape* birokrasi dan pengambilan keputusan menjadi lebih efektif. Di bidang sosial budaya desentralisasi menghargai serta mengembangkan kebhinekaan dan budaya lokal. Dengan demikian aspek demokratisasi pemerintahan daerah sangatlah fundamental agar otonomi daerah tidak berubah menjadi pengalihan korupsi dan represi dari pusat ke daerah. Selain itu pemberdayaan dan penguatan masyarakat daerah visa-visa Negara menjadi begitu vital dengan adanya otonomi daerah yang demokratis tersebut.

## B. PEMBAHASAN

Desentralisasi bukanlah harga mati karena meskipun banyak keuntungan yang dapat diambil namun ada juga kelemahan-

kelemahan yang dimilikinya. Josef Riwu Kaho (1982) misalnya, melihat beberapa kelemahan desentralisasi sebagai berikut :

1. Karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks, hal mana mempersulit koordinasi.
2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan Daerah dapat lebih mudah terganggu.
3. Khusus mengenai desentralisasi territorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut “daerahisme” atau “propinsialisme”.
4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama karena membutuhkan perundingan-perundingan yang lama;
5. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.

Menurut B. C. Smith (1985), desentralisasi sering menampilkan diri sebagai *parochial* dan separatist, mengancam *The unity of general will*, memaksakan kepentingan sempit dan sectional.

Persepsi yang romantik dan idealis terhadap desentralisasi juga akan ditentang oleh golongan sosialis. Institusi-institusi lokal dilihat sangat sensitif terhadap manipulasi oleh *the dominant classes*, termasuk pemerintah pusat. Institusi-institusi tersebut mempertebal *maldistributions of rewards and influence* yang merupakan karakteristik masyarakat kapitalis. Pendapat ini berangkat dari asumsi bahwa kekuasaan yang dibagi secara tidak merata berdasarkan *material position* didalam masyarakat. Karena keterbatasan-keterbatasannya, institusi lokal akan menghadapi hambatan-hambatan struktural di bidang politik, ekonomi dan sosial. Apabila desentralisasi diarahkan untuk memobilisasi kelompok-kelompok miskin guna usaha-usaha pembangunan, institusi lokal hanya menyediakan lebih banyak sumber dan power yang akan dikomandai oleh *power full elites* dan kepentingan-kepentingan yang

telah ada. Desentralisasi juga dapat menimbulkan korupsi para pejabat lokal pemegang proyek.

Pengantian struktur administrasi ditingkat lokal dikhawatirkan dapat merusak kualitas administrasi. Ini mengingat banyaknya pejabat-pejabat atau pegawai-pegawai daerah yang kurang memahami, berwawasan sempit dan kurang berpengalaman di bidang pekerjaannya sehingga desentralisasi dapat menciptakan bentuk *dispersed power without creating its substance*.

Jika kita meninjau pelaksanaan desentralisasi sejak awal republik ini didirikan (antara lain melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960), maka tampak sekali bahwa sejak tahun 1965-an telah terjadi kemandekan pelimpahan wewenang dan kekuasaan dari pusat kepada daerah-daerah otonom di Indonesia. Sebelumnya, Pemerintah Pusat sempat menyerahkan urusan-urusan yang jumlahnya cukup banyak (sekitar 15 urusan) kepada daerah-daerah otonom di negara kita namun ketika orde baru berkuasa, desentralisasi dapat dikatakan menjadi jalan ditempat karena rejim yang memerintah menekankan pelaksanaan asas dekonsentrasi yang notabeneanya adalah sentralisasi.

Dari semua peraturan desentralisasi yang pernah berlaku di Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah adalah yang paling kental nuansa sentralisasinya. Hal ini paling tidak bisa dilihat dari diciptakannya posisi “penguasa tunggal” pada setiap tingkat kepala pemerintahan. Di samping itu, besarnya posisi dekonsentrasi dibandingkan desentralisasi, serta kuatnya pengawasan dari Pusat, menunjukkan adanya “*pseudo otonomie*” (otonomi semu/pura-pura), atau

bahkan otonomi daerah itu tidak ada sama sekali.

Berdasarkan pengalaman-pengalaman di masa lampau, melihat kondisi ekonomi dan politik Indonesia saat ini yang belum stabil benar, diperberat lagi oleh ancaman disintegrasi nasional, penulis berpendapat bahwa otonomi luas saat ini darurat dan dilematik. Hal ini sangat terkait dengan *sense of crisis* pemerintah demi mencegah disintegrasi nasional. Karena itu Daerah-daerah yang bergolak dan kuat seperti Aceh, Riau, Maluku, dan Papua (mungkin juga Kalimantan Timur) sepatasnya mendapatkan prioritas utama .

Apabila Pemerintah Pusat baru-baru ini telah menyerahkan urusan sosial kepada empat daerah tingkat I, termasuk Maluku yang mengalami masalah kerusuhan dan pengungsian, kenapa urusan-urusan lain tidak diserahkan atau mengapa daerah-daerah lain tidak menikmati hal yang sama? Apakah Pusat menunggu kerusuhan atau daerah melakukan resistensi terlebih dahulu? Inilah salah satu kekurangan rejim reformasi yang lemah daya preventifnya. Dalam kaitannya dengan hal ini, hendaknya ketidaksiapan daerah tidak lagi dijadikan pusat untuk mengulur-ulur otonomi daerah demi kepentingan segelintir elite di Jakarta.

Namun mengingat cita-cita pemerintahan sipil yang demokratis harus dipertahankan dan diwujudkan, sedangkan Pemerintah Pusat saat ini masih mengalami kesulitan-kesulitan di bidang politik dan ekonomi (terlalu banyak hutang luar negeri salah satunya), tampaknya saat ini mendesak sekali dilakukan semacam jalan tengah untuk menjembatani antara aspirasi atau tuntutan daerah dengan kemampuan Pusat. Pusat saat ini harus segera memulai penyerahan sebagian urusan dan sumber-sumber pembiayaan serta personilnya kepada daerah. Penyerahan ini dilakukan secara bertahap (misalnya setiap tiga bulan lima urusan).

Ada jenis-jenis urusan-urusan yang bisa seragam untuk seluruh daerah di Indonesia (misalnya urusan-urusan

pekerjaan umum, kesehatan dan urusan sosial) yang diperlukan semua daerah. Dilain pihak terdapat urusan-urusan yang spesifik untuk masing –masing daerah seperti urusan perikanan, kehutanan dan pertambangan. Penyerahan urusan-urusan spesifik tersebut janganlah diseragamkan seperti di Maluku misalnya yang memiliki luas lautan yang lebih besar dari luas daratannya walau demikian pihak daerahpun harus sudah betul-betul siap bekerja dengan *resources* yang tersedia.

Subsidi kepada daerah hanya akan membuat daerah tidak mandiri dan hanya akan tergantung pada pusat dan itu merupakan suatu jebakan yang mematikan daerah sebenarnya. Dengan subsidi pula pusat dapat menyalahgunakannya untuk mengontrol atau mendikte daerah, Oleh karena itu untuk menunjukkan niat yang baik dari Pusat (political will) guna memandirikan dan memajukan daerah sebaiknya pajak daerah, retribusi daerah atau sumber-sumber lain yang potensial, diserahkan Pusat kepada daerah. Realitanya selama ini hanya pajak-pajak dan retribusi yang tidak potensial saja yang dikelola oleh daerah. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang mengatur hubungan keuangan antara pusat dan daerah tidak tepat lagi ditunda-tunda realisasinya.

Hal lain yang harus diwaspadai adalah harapan yang terlalu tinggi terhadap otonomi daerah dan desentralisasi. Sekarang ini orang ramai-ramai menuntut otonomi yang seluas-luasnya akibat wajah buruk “*oversentralisasi*” di zaman orde baru dan efek dari reformasi itu sendiri dan tentu saja kritik terhadap praktek-praktek demikian itu harus terus dilakukan dan masuk akal apabila desentralisasi dijadikan alternatif untuk keluar dari permasalahan sentralisasi tapi penuh kewaspadaan melihat efek negatifnya.

Perlu juga diingat, kesalahan yang dilakukan ORBA yang sering berlindung dibalik konstitusi untuk menjustifikasi tindakan-tindakannya. Hal ini tidak boleh terulangi kembali dimasa yang akan datang.

Oleh karena itu amandemen harus dilakukan terhadap pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disingkat UUDNRI) Tahun 1945 yang menyebutkan :

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.

Selanjutnya sebagian dari penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa “Oleh karena Negara Indonesia itu suatu ‘*eenbeidstaat*’. Maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat ‘*staat*’ juga..... Daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang.”

Penulis menginginkan, agar pasal 18 diubah sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan *misinterpretation* seperti sekarang ini. Bila mungkin tanpa ada bagian penjelasan. Pasal tersebut harus direvisi dan dirumuskan dengan sangat jelas dan harus menekankan pentingnya pelaksanaan asas desentralisasi. Otonomi luas serta demokratisasi dan bukan dekonsentrasi serta otoritarianisme seperti yang terjadi di masa lalu. Kata ‘pemerintahan daerah yang demokratis’ harus disebutkan secara eksplisit dengan menyebutkan indikator-indikatornya dalam amandemen pasal 18 UUD 1945 tersebut. Istilah-istilah Belanda dalam penjelasan pasal 18 UUDNRI Tahun 1945 sebaiknya disesuaikan dengan bahasa Indonesia yang baik dan benar atau ditiadakan saja.

Pasal berikutnya sebaiknya menyebutkan bahwa pembentukan wilayah-wilayah administrasi (berdasarkan asas dekonsentrasi), harus harus dihindarkan sedapat mungkin. Ini untuk menghindari dominasi kekuasaan pusat dan kontrol pusat yang berlebihan terhadap daerah otonom, Sebaiknya Provinsi hanya dijadikan

semacam koordinator bagi daerah-daerah tingkat II (dua). Pengawasan secara tidak langsung tetap dilakukan oleh Pemerintah Pusat, misalnya melalui permintaan pengesahan kepada Pusat atas perda-perda yang telah dibuat daerah Kecuali membahayakan kepentingan yang lebih luas (misalnya mengganggu keselamatan penduduk setempat atau berdampak lintas daerah atau nasional), Pemerintah pusat dilarang melakukan pengontrolan secara langsung ke daerah-daerah atau memberhentikan kepala daerah secara sepihak.

Istilah ‘titik berat otonomi’ sudah sepatasnya ditiadakan untuk menghindari timbulnya masalah baru atau ketidakadilan baru antara Pusat dengan daerah. Otonomi daerah sebaiknya luwes, kenyal, dengan melihat kemampuan inisiatif dan kondisi spesifik masing-masing daerah.

Ada kecenderungan, kekuasaan dimanapun, baik di pusat maupun di daerah akan disalahgunakan oleh penguasa, Otonomi luas juga dapat mendorong terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh para penyelenggara pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, DPRD yang terbentuk saat ini adalah hasil KKN atau *money politic*, tampaknya sulit untuk mengharap terwujudnya pemerintahan daerah dan masyarakat daerah yang demokratis. Sebagaimana dalam beberapa kasus kolusi antara bakal calon kepala daerah dengan anggota DPRD dalam pemilihan kepala-kepala daerah di Indonesia belakangan ini, mau tidak mau intervensi Pusat harus dilakukan demi tegaknya demokrasi dan keadilan di daerah. Dalam kasus ini, baik anggota DPRD maupun calon Kepala Daerah, yang terindikasi melakukan tindakan KKN, maka harus didiskualifikasi. Di samping itu, sebaiknya otonomi luas diberlakukan secara bersyarat atau kondisional.

Apabila dalam pelaksanaannya ternyata suatu daerah tidak mampu mengelola otonomi, atau terjadi banyak kasus korupsi, penyelewengan kekuasaan,

atau konflik berkepanjangan antara elit daerah sendiri yang merungikan kepentingan masyarakat luas, sewaktu-waktu otonomi daerah yang bersangkutan harus ditarik kembali oleh Pusat. Keputusan penarikan harus *fair* dan transparan dan harus melibatkan baik unsur Pusat maupun daerah.

Sebaiknya masa jabatan DPRD atau Kepala Daerah dibatasi hingga tiga tahun saja. Oleh karena itu kampanye program sangat diperlukan, agar apabila mereka terpilih dan berkauasa, dalam waktu yang sangat singkat tersebut bisa berbuat banyak untuk membangun daerahnya. Oleh karena itu, kriteria “putra daerah” masih cukup penting untuk menduduki jabatan-jabatan pemerintahan di daerah. Hanya bagi mereka yang berhasil dan bersih dari KKN, boleh dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan saja. Dengan demikian *circulation of elites* bisa terjamin, sekaligus menghindarkan tumbuhnya raja-raja kecil di daerah. Ini merupakan salah satu bentuk demokratisasi pemerintahan di daerah.

### C. P E N U T U P

Kebijakan desentralisasi harus selalu disatukan dengan tujuan-tujuan untuk melakukan demokratisasi pemerintahan, memperkuat integrasi nasional, pemberdayaan masyarakat di daerah, penghargaan terhadap kemajemukan, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Faktor keuangan menjadi salah satu faktor penentu maju atau mundurnya suatu daerah. Oleh karena itu pemerintah Pusat seharusnya merelakan sumber-sumber pendapatan yang ‘potensial’, yang selama ini dikuasainya, untuk dikelola daerah. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 adalah salah satu instrumennya. Dengan demikian pencapaian masyarakat yang adil, makmur dan demokratis tidak lagi semata – mata menjadi ‘klaim’ pusat, tetapi juga menjadi milik daerah untuk bersama-sama mewujudkannya.



Selain itu, faktor kontrol juga sangat penting bagi demokrasi di daerah. Kontrol ini sebaiknya dilakukan secara langsung oleh komponen-komponen di daerah, terutama untuk mengawasi Kepala Daerah dan DPRD. Pemerintah Pusat juga bertanggungjawab atas apa yang terjadi di daerah, apalagi yang dapat merusak atau membahayakan (seperti halnya money politics dan KKN). Oleh karena itu supremasi hukum dan tindakan tegas tidak boleh lagi dijadikan retorika, tetapi dilaksanakan secara konsisten. Kondisi Politik dan ekonomi yang mambaik, desentralisasi kekuasaan yang dilakukan secara tepat dan cermat, supremasi hokum dan penegakan hak-hak asasi manusia serta teladan dari kepemimpinan nasional, barangkali dapat menjadi semacam buah dudaim atau obat mujarab bagi bangsa kita yang sedang sakit. Selama sisitem politik dan pemerintahannya berjalan dengan demokratis, tanpa harus mengubah bentuk Negara kesatuan kemungkinan besar akan dapat keluar dari keterpurukan asal para pemimpin bangsa ini memmpin dengan hati yang bersih.

- Daerah di Indonesia, 'Jakarta: PT Bina Aksara,' 1982
- \_\_\_\_\_'Prospek Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia,'Paper Universitas Gajah Mada, 1979
- Ridwan HR, 'Hukum Administrasi Negara,' Jakarta: PT Raja Grafindo Persada'2006
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: PT Gunung Agung, 1968
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

## DAFTAR PUSTAKA

- H.M. Arif Mulyadi, 'Landasan Dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI. Jakarta : Pretasi Pustaka', 2005
- HAW. Widjaja, 'Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia', Jakarta : PT Raja Grafindo Persada'. 2005
- \_\_\_\_\_, 'Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II', Jakarta, PT Raja Grafindo Persada;, 2003
- J. Kaloh, 'Mencari Bentuk Otonomi Daerah', Jakarta, PT Rineka Cipta; 2002
- Riwu Kaho Josef,' Analisa Hubungan Pemerintahan Pusat dan