

# **“LOCAL DEMOCRACY” SEBAGAI MODEL ALTERNATIF KEBIJAKAN PUBLIK DALAM MENSUKSESKAN PELAKSANAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA (TINJAUAN KEBIJAKAN PUBLIK BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999)**

**M. Nur Budiyo\***

## **ABSTRACT**

*Despite the threatening from disintegration, the implementation of law no. 22/1999 has given a more optimism to the local government for the arriving of the “real autonomy” era in Indonesia. By agreeing the bill became the law, it is meant that Indonesian Central government has a political willingness to realize the fundamental autonomy principals by giving more power and freedom to the local government.*

*In this article, the author proposes the concept “local democracy model” to understand the Indonesian Central government’s decision to adopt this law. Here “local democracy model” is understood as an autonomy which stressed in the District level (DATI II) or city level (Kodya) where the head of the district only given the authority as administrator who has to give his responsibility to the local parliament (DPRD). It is meant that “local democracy model” also adopts clear separation of power between executive and legislative, which in the future will give possibility for legislative to control the executive as an instrument to empower the local people.*

*Keywords : Local Democracy Model, Public Policy, Local Government Autonomy, Good Governance.*

## **PENDAHULUAN**

Sejak terjadinya krisis yang berkepanjangan telah membawa dampak hampir kepada seluruh aspek, komponen dan tatanan kehidupan bangsa Indonesia. Walaupun terasa getir dan pahit karena menimbulkan keterpurukan di segala bidang bagi bangsa Indonesia, namun hikmah positifnya menimbulkan ide dan dasar pemikiran yang menumbuhkan “reformasi total” di dalam segala

aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Fokus dan lokus reformasi total tersebut yaitu mewujudkan terciptanya masyarakat madani (*civil society*) dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara dengan memiliki nilai-nilai *Good Governance* (kepemerintahan yang baik) yang menanamkan nilai-nilai demokrasi, kejujuran, keadilan, keterbukaan, berorientasi kepada kepentingan rakyat serta bertanggung jawab kepada rakyat.

Kemudian keinginan rakyat Indonesia yaitu menginginkan perubahan dalam dunia politik, namun masih tetap menjunjung tinggi adat ketimuran, rakyat menginginkan pula pembauran etnis serta dikurangnya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dari semua birokrasi pemerintahan, menjunjung tinggi keadilan, keterbukaan, serta negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (Budiyanto, 1999: 23).

Ditinjau dari dampak politik dan ketatanegaraan yaitu telah terjadi pergeseran *paradigma* dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralistik ke arah sistem pemerintahan yang desentralistik. Konsep *paradigma* didefinisikan sebagai suatu pandangan yang membantu merumuskan tentang apa yang akan dipelajari, permasalahan yang perlu dijelaskan, bagaimana menjelaskan aturan yang mesti diikuti dalam rangka menginterpretasikan informasi yang dikumpulkan untuk menerangkan suatu permasalahan. (Widjaja, 1994). Pemerintahan tersebut berarti memberikan keleluasaan kepada daerah dalam wujud "otonomi daerah" yang luas dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dengan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi aktif, prakarsa dari aspirasi masyarakat sendiri, atas dasar pemerataan dan keadilan serta sesuai dengan situasi dan kondisi, potensi dan keanekaragaman wilayahnya.

Selain itu, kebijakan pemerintahan daerah (otonomi daerah) di Indonesia telah mengundang berbagai pendapat dan pandangan menyangkut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Ada yang menganggap

Undang-Undang tersebut memberikan keleluasaan (*discretionary power*) kepada daerah sehingga dicemaskan akan menimbulkan perpecahan (disintegrasi) sehingga akan terkotak-kotaknya daerah yang satu dengan yang lain dan tidak terkendali oleh pemerintah pusat, pada akhirnya daerah yang merasa sangat kuat akan memisahkan diri dari Negara Kesatuan RI. Sebaliknya, ada yang beranggapan bahwa Undang-Undang tersebut juga masih berbau *status quo*, yang bermakna bahwa pemerintah RI yang menamakan dirinya sebagai "pemerintah orde reformasi" nyatanya tidak reformis dan dalam memberikan otonomi kepada daerah masih setengah hati.

Terlepas dari berbagai pandangan yang berbeda, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 telah berlaku secara efektif dan diberi masa transisi selambat-lambatnya dalam waktu dua tahun sejak ditetapkannya. Kemudian ketentuan pelaksanaan sebagai tindak lanjut Undang-Undang ini harus sudah selesai selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak Undang-Undang ini ditetapkan.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah merupakan wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pada hakikatnya merupakan penerapan konsep teori *areal division of power* yang membagi kekuasaan negara secara vertikal. Dalam sistem ini, kekuasaan negara akan terbagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah. Sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan otonomi daerah antara negara yang satu dengan negara yang lain, tidak sama, termasuk Indonesia sendiri yang secara legal konstitusional menganut bentuk Negara Kesatuan.

## FILOSOFIS DAN DASAR PEMIKIRAN DIBENTUKNYA UNDANG-UNDANG NO. 22 TAHUN 1999

Sejak Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 mulai berlakunya tanggal 1 Januari 2001, Daerah diberi kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri (otonomi). Namun keleluasaan untuk mengatur daerahnya tersebut tidak dapat dipergunakan semena-mena, akan tetapi keterbatasan hak dan fungsi otonominya menurut kehendaknya dengan mempertimbangkan kepentingan daerah lain dan kepentingan nasional secara menyeluruh dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Inti persoalannya, supaya daerah tersebut dapat berfungsi sebagai "daerah otonom" yang mandiri, berdasarkan asas demokrasi dan kedaulatan rakyat tanpa mengganggu stabilitas nasional dan keutuhan persatuan dan kesatuan bangsa. Selain itu, setiap negara dalam mencari titik keseimbangan yang bersentuhan dengan tuntutan-tuntutan dan pengakuan hak-hak rakyat yang hakiki seperti hak-hak asasi, hak atas tanah serta hak-hak hidup yang berkelanjutan melalui asas-asas demokrasi dan sebagainya selalu memperhitungkan pertimbangan-pertimbangan ekonomi, politik, sosial, kesejahteraan dan keamanan.

Selain itu, penekanan yang lebih mempertimbangkan kriteria kepentingan lokal akan melahirkan pemerintahan yang bercorak desentralisasi, yang akan diimbangi dengan kriteria kepentingan nasional yang tetap akan menjamin identitas dan keutuhan bangsa serta kepentingan nasional secara keseluruhan yang akan melahirkan *center power* (pemusatan

kekuasaan) yang terbatas. Dengan demikian, pemerintahan yang bercorak sentralistik dapat dibatasi tanpa mengabaikan kriteria atau standardisasi, baik secara nasional maupun internasional.

Pandangan umum merupakan kritik tajam, memang diakui bahwa pemerintahan yang sentralisasi semakin kurang populer, sebab ketidakmampuannya untuk memahami secara tepat akan nilai-nilai budaya daerah atau sentimen aspirasi lokal. Alasannya, rakyat akan lebih aman dan tenang dengan badan pemerintah daerah yang lebih dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologis. Dalam hal ini, elit politik (pemerintah) tidak perlu takut dan khawatir kepada daerah, justru daerah tidak akan menimbulkan dampak disintegrasi dan tidak akan menurunkan kewibawaan pemerintah malah sebaliknya akan menimbulkan respon positif daerah terhadap pemerintah pusat. Dasar pemikiran tentang perlunya memberikan kewenangan otonomi daerah seluas mungkin dan meletakan fokus otonomi daerah pada tingkat wilayah yang paling dekat dengan rakyat. Hal ini didasarkan pemikiran bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah bukan hanya tersimpul makna pendewasaan politik rakyat daerah, akan tetapi terwujud pula partisipasi aktif dan pemberdayaan masyarakat dan kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain, pemberian keleluasaan otonomi kepada daerah bukan semata-mata untuk menggemukkan birokrasi pemerintah daerah. Hal ini bukan pula untuk menjadikan birokrasi pemerintah daerah sebagai *centered power* yang tadinya "sentralisasi kekuasaan" terjadi di pusat, sekarang dipindahkan menjadi "sentralisasi" pada pemerintah

daerah, akan tetapi memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk memfasilitasi penyaluran aspirasi, prakarsa (*ide-ide*), partisipasi aktif dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu pula akan pentingnya tuntutan pemerataan, tuntutan keadilan, kejujuran, keterbukaan yang menyangkut bidang ekonomi rakyat maupun politik, pada akhirnya akan menjadi fokus dan lokus utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Inilah sesungguhnya filosofi dan dasar pemikiran dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah.

#### **BEBERAPA ALASAN PERLUNYA "LOCAL DEMOCRACY" SEBAGAI MODEL ALTERNATIF KEBIJAKAN PUBLIK.**

Sejak Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah tersebut dikritik karena otonomi daerah dan sistem desentralisasi yang ditawarkan dianggap terlalu muluk karena tidak diikuti oleh dukungan kemampuan pemerintahan daerah yang memadai, maka otonomi daerah dan desentralisasi ditunda pemberlakuannya sampai daerah telah dinyatakan siap. Meskipun demikian, semangat daerah tidak pernah berhenti untuk menuntut segera diberlakukannya otonomi, khususnya bagi daerah yang telah siap. Pemerintah pusatpun mulai mengeluarkan kebijakan yang selektif untuk ditawarkan dan diberi kesempatan dengan melakukan "otonomi percontohan" bagi daerah-daerah tertentu yang dalam kacamata

pemerintah pusat sudah layak berotonomi. Hal ini dibuktikan dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 105 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Proyek Percontohan Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II, pasal 2. Kemudian Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1995 tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada 26 daerah tingkat II percontohan pasal 3 yang menyatakan bahwa dalam rangka memantapkan pelaksanaan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II (Kabupaten) yang menjadi otonomi percontohan tersebut yaitu Aceh Utara (Aceh), Simalungun (Sumatera Utara), Tanah Datar (Sumatera Barat), Kampar (Riau), Batang Hari (Jambi), Muara Enim (Sumatera-Selatan), Bengkulu Selatan (Bengkulu), Lampung Tengah (Lampung), Bandung (Jawa Barat), Banyumas (Jawa Tengah), Sleman (Yogyakarta), Sidoarjo (Jawa Timur), badung (Bali), Kutai (kalimantan Timur), Sambas (kalimantan Barat), Tanah Laut (Kalimantan Selatan), Kotawaringin Timur (Kalimantan Tengah), Gowa (Sulawesi Selatan), Kendari (Sulawesi Tenggara), Donggala (Sulawesi Tengah), Minahasa (Sulawesi Utara), Lombok Tengah (Nusa Tenggara Barat), Timor Tengah Selatan (Nusa Tenggara Timur), Maluku Tengah (Maluku), Sorong (Irian Jaya) dan Alleu (Timor-Timur). (Widjaja, 1998: 28). Sungguh disayangkan, otonomi percontohan ini belum dinyatakan berhasil karena tidak sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan daerah serta terlalu dipengaruhi pemerintah pusat (pemerintah pusat masih setengah hati memberikan otonomi kepada daerah) yang

kemudian justru membebani negara dan daerah serta menimbulkan berbagai masalah di daerah.

Salah satu kebijakan alternatif terbaik yang ditawarkan yaitu dengan filosofis dan dasar pemikiran dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999. Undang-undang ini dinilai sangat menjanjikan sebab secara substansinya memberikan jaminan prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi aktif masyarakat, pemerataan, keadilan, keterbukaan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Namun demikian, bukan berarti kehadiran dan pemberlakuan Undang-Undang tersebut bakal menjamin terwujudnya pemerintahan daerah (otonomi daerah) yang *Good Governance* (pemerintahan yang baik)?

Penulis sangat sependapat dengan beberapa alasan yang direkomendasikan oleh . Keban (1999: 68) dalam tulisan artikelnya berjudul "*Capacity Building*" sebagai prakondisi dan langkah strategi bagi perwujudan otonomi daerah di Indonesia. Beliau menyatakan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 bukanlah merupakan jaminan terwujudnya otonomi daerah disebabkan beberapa alasannya yaitu :

1. Adanya kesalahan strategi dalam perwujudan otonomi daerah,
2. Perbedaan persepsi tentang konsep otonomi daerah,
3. Perbedaan paradigma otonomi daerah yang dianut oleh para elit politik,
4. Paradigma birokrasi masih kuat, dan
5. Lemahnya kontrol dari wakil rakyat dan dari masyarakat secara langsung.

Selain itu, penulis juga menambahkan beberapa alasannya yaitu :

1. Penyaluran aspirasi rakyat yang dikebiri.
2. Sistem pemerintahan masih bercorak sentralistik (Pemerintah Pusat masih

setengah hati memberikan kewenangan otonomi kepada daerah) dan 3. Kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang profesional, bijaksana, dan jujur.

Mengingat beberapa alasan permasalahan tersebut, maka timbul pertanyaan: Mengapa perlu terlebih dahulu dibuat suatu kebijakan publik dengan pendekatan "Local Democracy" sebagai model alternatif kebijakan publik dalam mensukseskan pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia? Bagaimanakah kedudukan "Daerah Propinsi" sebagai daerah otonom dan daerah administrasi? Bagaimanakah format otonomi daerah masih tidak mencerminkan keanekaragaman daerah? Bagaimanakah dampak pelaksanaan otonomi daerah terhadap partisipasi aktif masyarakat? Bagaimanakah Pengawasan tidak langsung dalam pelaksanaan pemerintahan daerah? dan Bagaimanakah perimbangan keuangan antara pusat dan daerah?

#### **LOCAL DEMOCRACY MODEL SEBAGAI MODEL ALTERNATIF KEBIJAKAN PUBLIK DALAM MENSUKSESKAN PELAKSANAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA**

Sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya bahwa tinjauan politik desentralisasi yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, pada intinya menitikberatkan otonomi daerah pada Daerah Tingkat II, pelaksanaannya masih tersendat-sendat, lamban, dan tertutup. Kekeliruan yang sangat mendasar dalam merealisasikan pasal 18 UUD 1945 yang dianut dalam Undang-

Undang Nomor 5 tahun 1974 yaitu menjadikan "daerah otonom" sekaligus sebagai "daerah administrasi" (*fused model*) yang seharusnya terpisah (*split model*). Konsekuensi dari membaurkan "daerah otonom" dengan "daerah administrasi" adalah bahwa pimpinan pemerintahan daerah dijabat oleh seorang Kepala Daerah yang karena jabatannya sekaligus menjadi Kepala Wilayah. Kedudukan Kepala Wilayah ini merupakan "alat pusat" dan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat, mewakili pusat, dan perannya jauh lebih dominan dibandingkan dengan kedudukannya sebagai Kepala Daerah.

Selain itu, dalam rangka merealisasikan kebijakan desentralisasi pembentukan dan susunan daerah otonom, seringkali daerah otonom yang berwilayah luas menjadi sasaran utama untuk dilikuidasi atau dipecah-pecah, dengan dalih dimekarkan. Dengan demikian, mudah difahami "prinsip otonomi nyata dan bertanggungjawab" dengan titik berat pelaksanaannya diletakkan pada daerah tingkat II yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 lebih banyak digunakan sebagai alat retorika. Oleh sebab itu, pemerintah pusat memberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Otonomi Daerah), akan tetapi banyak kalangan masih merasa pesimis karena tidak ada persiapan yang harus dilakukan sebelum otonomi daerah diimplementasikan.

Paradigma kontekstual adalah suatu paradigma yang mendukung dan menambah kejelasan makna tentang otonomi daerah. Kemudian paradigma tersebut dapat memberikan arahan bahwa otonomi daerah hendaknya memungkinkan pemerintahan daerah

memberikan yang terbaik bagi masyarakat di daerah, dengan tetap menjaga persatuan dan kesatuan bangsa. Namun demikian, perlu diingat bahwa menjaga persatuan dan kesatuan bangsa bukanlah pekerjaan yang sangat mudah. Tuntutan paradigma ini baru dipenuhi apabila pemerintah daerah baik elit politik (eksekutif, legislatif dan yudikatif) memiliki kemampuan yang profesional, bijaksana dan jujur. Kemudian strategi dan kebijakan yang harus diambil yaitu menerapkan "*Local Democracy* sebagai model alternatif kebijakan publik" dalam rangka pembenahan sistem dan administrasi pemerintah baik pusat maupun lokal.

## 1. Konsep dan Indikator

Analisis Kebijakan Publik adalah sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan. (Dunn, 2001: 35).

Kemudian "*Local Democracy*" didefinisikan sebagai model yang menekankan demokrasi dan nilai-nilai lokal, menghargai perbedaan dan sistem keanekaragaman lokal, karena kewibawaan pemerintah lokal/daerah terletak pada kedua sistem yaitu kapasitas dan hak kekuasaan untuk pilihan dan suara lokal (rakyat). (*Local Democracy Model is democracy and locality values, local differences and system diversity, because local authority has both the capacity and the legitimacy for local choice and local voice*). (Koswara, 2000 :36).

Dalam definisi “*Local Democracy*” ini terkandung model yang menitikberatkan pada demokrasi dan pemahaman nilai-nilai lokal dengan menghargai perbedaan dan keanekaragaman lokal dimana kewibawaan pemerintah daerah terletak pada kapasitas dan hak kekuasaan untuk kepentingan pilihan dan suara lokal (rakyat).

Dari berbagai literatur dapat dielaborasi beberapa indikator *local democracy* sebagai model alternatif kebijakan publik yaitu :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah didasarkan kepada asas desentralisasi, dimana pelaksanaannya dilakukan bersama-sama dengan dekonsentrasi.
2. Penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi semata-mata yang mengarah kepada prinsip devolusi. Artinya Kepala Daerah semata-mata sebagai “alat daerah” dan tidak merangkap sebagai “Kepala Wilayah”
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dengan menekankan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab dengan menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi aktif masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.
4. Prinsip otonomi daerah kata kuncinya terletak pada “otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab”, dengan menekankan kepada prinsip-prinsip demokrasi, peranserta (partisipasi) masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.
5. Penyelenggaraan otonomi daerah lebih berorientasi kepada masyarakat (lebih bersifat kerakyatan), artinya memberikan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dimana pemerintah daerah hanya sebagai alat dan fasilitator untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat, memberikan fasilitasi kepada rakyat melalui peran-serta (partisipasi aktif) dan pemberdayaan masyarakat.
6. Penyelenggaraan otonomi daerah meletakkan otonomi yang luas dan utuh pada daerah Kabupaten dan daerah Kota dan tidak merangkap sebagai daerah administrasi. Propinsi sebagai daerah otonom yang kewenangannya terbatas dan merangkap sebagai daerah administrasi dimana Gubernur sebagai wakil pemerintah menjalankan tugas-tugas yang dilimpahkan dalam rangka dekonsentrasi.
7. Penyelenggaraan otonomi daerah tidak menekankan pada hubungan hirarkis dan tidak ada hubungan subordinasi antara daerah-daerah otonom. Artinya tidak ada hubungan hirarkis antara Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II melalui jalur “Kepala Wilayah”.
8. Penyelenggaraan otonomi daerah dalam UU No. 5 tahun 1974 menganut *Strong Executive System* Artinya dominasi kekuasaan terletak pada “Kepala Daerah” dalam kedudukannya sebagai “kepala Wilayah”, bahkan DPRD bisa dikontrol oleh Kepala Daerah. Dalam UU No. 22 tahun 1999 bahwa kedudukan DPRD diberdayakan dengan memperluas hak-hak dan wewenangnya serta mempertanggungjawabkan Kepala Daerah kepada DPRD dipertegas

dimungkinkan Kepala Daerah dapat diproses melalui *impeachment* apabila pertanggungjawabannya ditolak DPRD. Namun demikian, kedudukan DPRD tetap merupakan mitra sejajar dengan Kepala Daerah untuk tetap memelihara *check and balances* antara DPRD dan Kepala Daerah, serta terpeliharanya efektivitas dan stabilitas pemerintahan daerah.

- 9 Penyelenggaraan otonomi daerah menitikberatkan pada paradigma *money follow functions* melalui pengaturan Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU No. 25 tahun 1999) yang memungkinkan Daerah lebih memiliki prakarsa, inisiatif dalam berinovasi (diskresi) dan daya proaktif yang tinggi.

## 2. Mekanisme "Local Democracy" sebagai Model Kebijakan Publik

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih cenderung menggunakan "*local democracy*" sebagai model kebijakan publik dengan format otonomi *split model* (terpisah). Menurut Undang-Undang tersebut diletakkan pada Daerah Kabupaten dan *Daerah Kota* sebagai daerah Otonom. Dan tidak dirangkap dengan Wilayah Administrasi. Corak pemerintahannya tetap menganut "pemerintahan tunggal" dan bukan "pemerintah Kolegial" seperti yang kita alami pada zamannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957. Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 berkedudukan semata-mata sebagai alat daerah tidak merangkap sebagai

alat pusat dan tidak merupakan kepanjangan tangan pemerintah pusat. Dan secara tegas bahwa Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Ini merupakan konsekuensi dari pemisahan kedudukan yang tegas antara DPRD sebagai badan legislatif daerah dan Kepala Daerah sebagai lembaga Eksekutif Daerah. Dengan demikian tidak terjadi duplikasi dan kerancuan antara tugas eksekutif dan tugas legislatif. DPRD diberdayakan sedemikian rupa, sehingga benar-benar dapat berperan sebagai penyalur aspirasi rakyat.

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi, dan sebagai badan legislatif daerah DPRD berkedudukan "sejajar" dan menjadi "mitra" dari pemerintah daerah (pasal 16, UU No. 22/ 1999). Kedudukan kejasama dan kemitraan antara DPRD dan pemerintah daerah c.q. Kepala Daerah. Artinya untuk terciptanya hubungan kerja yang harmonis dan mewujudkan pemerintahan yang berdayaguna dan berhasilguna, demokratis, stabil dan terpercaya (*credible*). Untuk mencapai tujuan tersebut, mewajibkan bagi DPRD dan pemerintah Daerah c.q. Kepala Daerah untuk mewujudkan kerjasama yang positif melalui sikap dan perilaku yang saling menghargai dan menghormati disertai dengan penuh kebijaksanaan, kearifan, kejujuran, keadilan, keterbukaan dan yang lebih penting lagi tanpa adanya *money politics* dan KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme).

Pemberdayaan DPRD melalui pemberian tugas dan wewenang kepada DPRD cukup luas, meliputi : 1. Memilih Gubernur/Bupati/Walikota beserta wakil-wakilnya, 2. Memilih anggota MPR untuk utusan Daerah, 3.

Mengajukan pengesahan dan mengusulkan pemberhentian pejabat tersebut pada (1), 4. Membentuk peraturan daerah, 5. Menetapkan APBD, 6. Melakukan pengawasan, 7. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah, 8. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat. Dalam rangka memberdayakan DPRD pula, maka hak-hak DPRD sebagai lembaga legislatif daerah diperluas. Hak-Hak DPRD sebagai berikut :

- a. meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota;
- b. meminta keterangan kepada pemerintah daerah;
- c. mengadakan penyelidikan;
- d. mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah;
- e. mengajukan pernyataan pendapat;
- f. mengajukan rancangan peraturan daerah;
- g. menentukan anggaran belanja DPRD; dan
- h. menetapkan peraturan tata tertib DPRD.

Dalam hubungan dengan pertanggungjawaban, Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran dan/atau untuk hal tertentu atas permintaan DPRD (pasal 45 dan 46). Pertanggungjawaban yang ditolak DPRD, masih dapat diperbaiki dan disempurnakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari. Dalam hal ini, DPRD menolak pertanggungjawaban untuk kedua kalinya, terhadap seorang Kepala Daerah dimungkinkan untuk diproses semacam *impeachment*, yaitu pemberhentian Kepala Daerah sebelum masa jabatannya berakhir.

Terdapat tujuh kriteria kemungkinan Kepala Daerah dapat diproses pemberhentiannya sebagai Kepala Daerah sebelum masa jabatannya berakhir, sebagai berikut :

1. pertanggungjawabannya ditolak DPRD;
2. tidak memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah;
3. melanggar sumpah/janji Kepala Daerah;
4. melanggar larangan bagi Kepala Daerah;
5. mengalami krisis kepercayaan publik yang luas;
6. melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam hukuman kurungan 5 (lima) tahun atau lebih;
7. apabila diduga melakukan makar dan terbukti melakukan perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan RI.

Lima kriteria pertama dilakukan dengan melibatkan DPRD. Artinya jika *impeachment* tersebut akan dikenakan kepada Kepala daerah, tidak otomatis Kepala Daerah berhenti, melainkan melalui proses Sidang DPRD dimana setidaknya-tidaknya 2/3 anggota DPRD harus hadir dan 2/3 dari anggota yang hadir harus menyetujuinya untuk dapat diajukan usul pemberhentiannya kepada Presiden. Dengan demikian, terdapat *check and balance* antara pemilihan, penetapan, pengesahan dan pemberhentian Kepala Daerah. Proses pemberhentian untuk dua kriteria terakhir tidak memerlukan keterlibatan DPRD, melainkan langsung dilakukan oleh Presiden yaitu : a. bagi Kepala Daerah yang diduga melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara kesatuan Republik Indonesia diberhentikan

untuk sementara dari jabatannya oleh Presiden tanpa melalui keputusan DPRD; b. bagi Kepala Daerah yang terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap, diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden tanpa melalui persetujuan DPRD.

Alasan pemberhentian Kepala Daerah ditegaskan dalam pasal 49 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yaitu :

1. karena meninggal dunia;
2. mengajukan berhenti atas permintaan sendiri;
3. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat baru;
4. tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pasal 33 (tentang syarat-syarat untuk menjadi Kepala Daerah);
5. melanggar sumpah/janji Kepala Daerah;
6. melanggar larangan Kepala Daerah;
7. mengalami krisis kepercayaan yang luas, akibat kasus yang melibatkan tanggungjawab Kepala Daerah, dan keterangannya atas kasus tersebut ditolak DPRD.

### **3. Kedudukan Daerah Propinsi sebagai Daerah Otonom dan daerah Administrasi**

Menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 bahwa Daerah Propinsi berkedudukan sebagai Daerah Otonom sekaligus juga sebagai Wilayah Administrasi. Jadi masih menggunakan *fused model*. Konsekuensinya, Gubernur mempunyai kedudukan rangkap yaitu sebagai Kepala Daerah dan sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Proses

pemilihannya berbeda dengan Kepala Daerah kabupaten dan daerah Kota. Calon Gubernur sebelum dilakukan pemilihan, terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Presiden, karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah di Daerah. Setelah dikonsultasikan kepada presiden, proses pemilihannya sama seperti proses pemilihan Kepala Daerah Kabupaten dan Kota. *Fused model* yang diterapkan terhadap daerah propinsi tidak sepenuhnya menganut *fused model* seperti dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1974, karena kedudukan rangkap Gubernur di sini bukan lagi sebagai "Kepala Wilayah", bukan Penguasa Tunggal dan bukan pula sebagai Administrator Pembangunan dan Administrator Kemasyarakatan, akan tetapi dalam Undang-Undang No.22 tahun 1999 bahwa Gubernur adalah wakil pemerintah yang menjalankan pelimpahan kewenangan tertentu dari pemerintah pusat di daerah yang dilakukan melalui pelimpahan tugas-tugas dekonsentrasi.

Memposisikan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat seperti itu dengan pertimbangan sebagai berikut :

1. untuk memelihara hubungan yang harmonis dan serasi antar-Daerah serta antara Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
2. untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas Daerah Kabupaten dan Daerah Kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota; dan
3. untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

#### 4. Format Otonomi Daerah Tidak Mencerminkan Keanekaragaman Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa format otonomi daerah yang disebut "daerah besar dan kecil" tetap menganut format lama. Dalam hal ini Daerah Tingkat I sebagai daerah otonom skala besar menjadi "Propinsi" dan "Daerah Tingkat II Kabupaten dan Kotamadya" menjadi "Kabupaten" dan "Kota" masing-masing sebagai daerah otonom skala kecil. Jadi walaupun dalam konsideran Undang-Undang ini ditonjolkan dengan pertimbangan keanekaragaman yang harus diperhatikan. Artinya, Propinsi Daerah Tingkat I, Kabupaten Daerah Tingkat II dan Kotamadya Daerah Tingkat II yang telah dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, tetap tidak berubah dan hanya diubah sebutannya menjadi "Daerah Propinsi", "Daerah kabupaten", dan "Daerah Kota". Dengan demikian menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 terdapat tiga bentuk Daerah Otonom: Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang masing-masing berdiri sendiri (mandiri) berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut inisiatif dan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan satu sama lain tidak mempunyai hubungan hirarkis.

Dampak aplikasinya, khusus daerah Kabupaten dan daerah Kota yang wilayahnya mempunyai potensi ekonomi yang cukup kuat, maka laju pertumbuhan daerah dan kemandirian otonomi daerahnya diharapkan akan lebih terjamin. Sebaliknya bagi daerah yang potensi wilayahnya relatif kurang

kuat, dicemaskan akan mendapat kesulitan dalam mengejar pertumbuhan daerahnya dan kemandirian otonominya juga akan terhambat. Namun demikian, kelemahan ini setidaknya-tidaknya akan dapat dikurangi melalui kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999, dengan catatan bahwa dibentuknya Undang-Undang tersebut bukanlah merupakan jaminan.

Selain itu, dimungkinkan suatu daerah otonom dimekarkan menjadi lebih dari satu Daerah Otonom, terutama pemekaran wilayah Kabupaten/Kota. Kebijakan Publik ini akan berdampak pada mengecilnya potensi ekonomi suatu daerah Otonom Kabupaten/Kota, pada gilirannya daya dukung untuk kemandirian suatu daerah otonom akan berkurang pula. Oleh sebab itu, kebijakan publik "pemekaran wilayah daerah otonom" menjadi lebih dari satu daerah Otonom Kabupaten/Kota, sebaiknya tidak dilakukan, kecuali memenuhi syarat ditinjau dari salah satu asas-asas organisasi yaitu *Span of Control* (Rentangan Kontrol).

Ada hal yang dianggap unik didalam pemberian kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yaitu diberi kesempatan yang seluas-luasnya kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota untuk melakukan "pilihan" terhadap kewenangan karena pertimbangan teknis, finansial, personal, ataupun pencapaian tujuan belum bisa ditangani, maka kewenangan tersebut dapat diserahkan untuk sementara kepada Daerah Propinsi.

Selanjutnya format otonomi daerah seharusnya bersifat programatik artinya pemerintah (elit politik / penguasa) melansir suatu program otonomi daerah, politik, ekonomi, pertanian, pendidikan, sosial dan budaya, perkembangan masyarakat Kabupaten/Kota/Desa dan lain-lain serta memobilisasikan sebagian sumber daya insani dan keuangan, melenturkan struktur dan prosedur organisasi untuk melaksanakan program tersebut (Budiyanto, 1998: 90).

### 5. Dampak Pelaksanaan Otonomi Daerah terhadap Partisipasi Aktif Masyarakat.

Permasalahan yang mungkin timbul adalah dampak dan implementasi partisipasi aktif masyarakat dalam rangka menjalankan prinsip demokratisasi dalam pemerintahan. Artinya pemberian kewenangan otonomi daerah yang diberikan secara luas kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota melalui asas desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 ini tidak hanya merupakan pelaksanaan desentralisasi kepada birokrasi pemerintahan Daerah, melainkan secara operasional harus menyentuh pelaksanaan desentralisasi kepada masyarakat yang diimplementasikan melalui partisipasi aktif masyarakat dan pemberdayaan masyarakat yang profesional, kejujuran, pemerataan, keadilan dan keterbukaan. Partisipasi aktif masyarakat dalam pemerintahan tidak hanya terbatas dalam hal proses perencanaan, pengambilan keputusan dan pelaksanaan, akan tetapi sedapat mungkin ikut serta dan berpartisipasi aktif sebagai kepemilikan (*share holders*).

Konsekuensinya bahwa secara eksplisit dapat dijadikan acuan atau pedoman dalam hubungannya dengan akses desentralisasi langsung kepada masyarakat yaitu pasal yang menegaskan langsung kewajiban DPRD antara lain : membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah berdasarkan demokrasi ekonomi serta memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya (pasal 22). Acuan lainnya yaitu kewajiban Kepala Daerah yang meliputi : menghormati kedaulatan rakyat dan meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat (pasal 43).

Kemudian memberdayakan DPRD dengan memperluas hak-hak, tugas, wewenang, dan kewajibannya sedemikian rupa, sehingga lembaga ini diharapkan mampu berperan dan berfungsi sebagai lembaga perwakilan penyalur demokrasi rakyat. Mekanisme kontrol terhadap DPRD apabila melalaikan kewajiban dan tugasnya yang dapat merugikan rakyat, daerah atau negara, selama ini banyak dijalankan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Oleh sebab itu, perlu juga adanya pemikiran dimungkinkan terbentuknya forum atau lembaga *Community Coalitions* yang dapat memberikan akses langsung (*community input*), baik kepada pemerintah daerah maupun kepada badan eksekutif daerah (DPRD) sesuai dengan aspirasi rakyat yang berkembang dalam masyarakat.

Dengan demikian, pemerintah daerah (Kepala Daerah) dan DPRD dalam mengatur dan mengurus pemerintahan daerahnya, benar-benar

sesuai dengan kepentingan masyarakat dan berdasarkan kepentingan aspirasi rakyat serta tindakannya dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Hal ini sejalan dengan tujuan kebijakan desentralisasi yang memberikan keleluasaan otonomi kepada daerah untuk dapat terwujudnya pemerintahan daerah yang memiliki akuntabilitas dengan memiliki karakteristik keterbukaan, kejujuran, tidak mengelak tanggungjawab, memperlakukan supremasi hukum dan tindakan hukum yang sama, memiliki birokrasi yang profesional dan netral serta otoritas yang desentralistik.

#### **6. Pengawasan Tidak Langsung dalam Mensukseskan Pelaksanaan Pemerintahan Daerah.**

Pengawasan dan pembinaan dalam rangka pemberdayaan Daerah, dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, pemerintah tetap akan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Namun demikian pengawasan yang bersifat intervensi Pemerintah Pusat sejauh mungkin dihindarkan, terutama yang bersifat preventif, kecuali pengawasan represif, terutama dalam hubungannya dengan pembuatan "Peraturan Daerah" dan "Keputusan Kepala Daerah" yang dinilai bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi dan membahayakan keutuhan negara kesatuan. Pembebasan pengawasan preventif bertujuan memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah otonom untuk mengembangkan kewenangan otonominya lebih kreatif dan leluasa.

Di samping itu, lebih memberikan peran dan fungsi pengawasan secara fungsional kepada DPRD untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah yang dilakukan oleh Kepala Daerah sebagai pimpinan eksekutif daerah. Dengan demikian, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah tidak lagi harus disahkan oleh pejabat yang berwenang sebelum diberlakukan. Namun, apabila setelah Peraturan Daerah itu dijalankan ternyata terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan negara, kepentingan umum dan/atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Peraturan Daerah tersebut dinyatakan tidak berlaku/dibatalkan. Upaya pembinaan, Pemerintah memberikan dorongan dan memfasilitasi penyelenggaraan otonomi daerah dalam rangka mempercepat pengembangan otonomi daerah.

#### **7. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah**

Fokus utama yang menunjukkan bahwa daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk keperluan pembiayaan penyelenggaraan pemerintah daerahnya. Ketergantungan kepada pemerintah pusat harus ditekan seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan

daerah. Kebijakan tersebut akan mengatur secara pasti pengalokasian "dana perimbangan" yaitu bagian dari penerimaan negara yang dihitung menurut kriteria berdasarkan objektivitas, pemerataan dan keadilan.

Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah merupakan satu paket dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, pada akhirnya diharapkan dapat mengatasi kesenjangan yang terjadi di daerah. Artinya pemerintah daerah tidak lagi akan selalu tergantung kepada Pemerintah Pusat, melainkan bisa mandiri dalam memprogramkan pembangunan daerahnya. Alasannya bahwa dasar-dasar pembiayaan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 ditegaskan sesuai dengan tugas dan tanggungjawab masing-masing. Penyelenggaraan tugas daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dibiayai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah propinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dibiayai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN). Penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah dan desa dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan dibiayai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Penyerahan atau pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan pemerintah pusat kepada Bupati/Walikota selalu diikuti dengan pembiayaannya.

Konsekuensinya, paradigma menjadi *money follows functions*.

Artinya Pemerintah Daerah dapat menentukan prioritas program pembangunan dalam rangka pemerataan dan laju pertumbuhan daerah yang seimbang, walaupun rasio pangsa daerah untuk "dana perimbangan" yang diatur Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dianggap pesimis oleh banyak kalangan terlalu *heavy* (berat) ke pusat, sehingga Undang-Undang ini tidak bisa mendongkrak kemampuan daerah, terutama bagi daerah yang berpotensi sumber daya alamnya relatif kecil. Namun demikian, pemerintah pusat tetap melakukan berbagai pendekatan "*local democracy*" sebagai model kebijakan publik dalam mensukseskan pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia". Artinya pemerintah pusat melakukan perhatiannya pembiayaan kepada daerah otonom dengan pemerataan, keadilan, kejujuran dan keterbukaan serta memegang prinsip demokratisasi.

## PENUTUP

Dampak implementasi otonomi daerah masih mendapat hambatan yang serius karena adanya kesalahan strategi dalam perwujudan otonomi daerah, perbedaan persepsi tentang konsep otonomi daerah, perbedaan paradigma otonomi daerah yang dianut oleh para elit politik, paradigma birokrasi masih kuat, dan lemahnya kontrol dari wakil rakyat dan dari masyarakat secara langsung. Selain itu, penyaluran aspirasi rakyat yang dikebiri, sistem pemerintahan masih bercorak sentralistik (Pemerintah Pusat masih setengah hati memberikan kewenangan otonomi kepada daerah) dan kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang profesional, bijaksana, dan jujur. Supaya tidak terulang kembali pengalaman masa lampau

dimana penerapan otonomi daerah ditunda dengan alasan daerah belum siap atau belum mampu, maka diperlukan suatu pendekatan "Local Democracy" sebagai model alternatif kebijakan Publik dalam mensukseskan pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia. Pendekatan "Local Democracy" sebagai model alternatif kebijakan publik" yang bernuasa indikator (dimensi-dimensi) sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah didasarkan kepada asas desentralisasi, dimana pelaksanaannya dilakukan bersama-sama dengan dekonsentrasi.
2. Penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi semata-mata yang mengarah kepada prinsip devolusi. Artinya Kepala Daerah semata-mata sebagai "alat daerah" dan tidak merangkap sebagai "Kepala Wilayah"
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dengan menekankan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab dengan menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi aktif masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.
4. Prinsip otonomi daerah kata kuncinya terletak pada "otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab", dengan menekankan kepada prinsip-prinsip demokrasi, peranserta (partisipasi) masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.
5. Penyelenggaraan otonomi daerah lebih berorientasi kepada masyarakat (lebih bersifat kerakyatan), artinya memberikan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dimana pemerintah daerah hanya sebagai alat dan fasilitator untuk memberikan pelayanan kepada

masyarakat, menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat, memberikan fasilitasi kepada rakyat melalui peran-serta (partisipasi aktif) dan pemberdayaan masyarakat.

6. Penyelenggaraan otonomi daerah meletakkan otonomi yang luas dan utuh pada daerah Kabupaten dan daerah Kota dan tidak merangkap sebagai daerah administrasi. Propinsi sebagai daerah otonom yang kewenangannya terbatas dan merangkap sebagai daerah administrasi dimana Gubernur sebagai wakil pemerintah menjalankan tugas-tugas yang dilimpahkan dalam rangka dekonsentrasi.
7. Penyelenggaraan otonomi daerah tidak menekankan pada hubungan hirarkis dan tidak ada hubungan subordinasi antara daerah-daerah otonom. Artinya tidak ada hubungan hirarkis antara Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II melalui jalur "Kepala Wilayah".
8. Penyelenggaraan otonomi daerah dalam UU No. 5 tahun 1974 menganut *Strong Executive System* Artinya dominasi kekuasaan terletak pada "Kepala Daerah" dalam kedudukannya sebagai "kepala Wilayah", bahkan DPRD bisa dikontrol oleh Kepala Daerah. Dalam UU No. 22 tahun 1999 bahwa kedudukan DPRD diberdayakan dengan memperluas hak-hak dan wewengannya serta mempertanggungjawabkan Kepala Daerah kepada DPRD dipertegas dimungkinkan Kepala Daerah dapat diproses melalui impeachment apabila pertanggungjawabannya ditolak DPRD. Namun demikian, kedudukan DPRD tetap merupakan mitra sejajar dengan Kepala Daerah untuk tetap memelihara check and balances antara DPRD dan Kepala Daerah, serta terpeliharanya efektivitas dan stabilitas pemerintahan daerah.
9. Penyelenggaraan otonomi daerah

menitikberatkan pada paradigma *money follow functions* melalui pengaturan Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU No. 25 tahun 1999) yang memungkinkan Daerah lebih memiliki prakarsa, inisiatif dalam berinovasi (diskresi) dan daya proaktif yang tinggi.

Upaya mendorong daerah otonom untuk secara proaktif melakukan kegiatan operasional dengan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 merupakan motivasi yang sangat penting, meskipun dalam tahap *trial and error* melalui suatu *learning process* (proses pembelajaran). Sebab keberhasilan dalam mensukseskan pelaksanaan pemerintahan daerah bukan saja merupakan tantangan, akan tetapi memberikan kesempatan kepada daerah otonom untuk memanfaatkan dan mengembangkan potensi wilayah/daerahnya dalam rangka kemandirian daerah yang bersangkutan. Mudah-mudahan dengan aksi (*action*) dan reaksi (*reaction*) yang cepat dan tepat pemerintah pusat/daerah melalui pendekatan "*local democracy* sebagai model alternatif kebijakan publik" dinyatakan bahwa masalah dan konflik yang mungkin terjadi di daerah otonom antara pemerintah lokal dengan masyarakat setempat (disintegrasi) dapat dihindarkan.

#### DAFTAR PUSTAKA

Budiyanto, M. Nur. 1998. "Ilmu administrasi negara dan peranannya dalam pembangunan, *Empirika*, 3(1).

\_\_\_\_\_. 1999. "Partai politik dan tantangannya pasca pemilu 1999", *Empirika*, 4 (2).

Dunn, William N. 2001. *Analisis kebijaksanaan publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Keban, Yeremias T. 1999. "Capacity building" sebagai prakondisi dan langkah strategis bagi perwujudan otonomi daerah di Indonesia". *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP)*, 3 (2) November.

Koswara E. 2000. "Menyongsong pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (suatu telaahan menyangkut kebijakan, pelaksanaan dan kompleksitasnya). *Analisis CSIS*, (1).

Widjaja, AW. 1994. "Administrasi negara dalam kaitannya dengan penyelenggaraan otonomi daerah (suatu telaah administrasi), dalam *Orasi Ilmiah* yang disampaikan oleh beliau dalam pengukuhan sebagai Guru Besar Universitas Sriwijaya.

\_\_\_\_\_. 1998. *Percontohan otonomi daerah di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

#### SUMBER-SUMBER LAIN

Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 105 Tahun 1994 Tentang Pelaksanaan Proyek Percontohan Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II, Jakarta.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepada 26 Daerah Tingkat II Percontohan, Jakarta.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, Penerbit Sinar Grafika, 2000, Jakarta.