

PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA (Kajian Paradigmatik)

Oleh :
Yusmilarso

Banyak arti kata paradigma. Thomas Kuhn mengartikannya dalam tidak kurang dari 21 makna yang berbeda, sehingga sering menimbulkan kesalahfahaman. Dalam tulisan ini paradigma diartikan sebagai cara pandang yang fundamental berisikan konsep, teori, metodologi atau cara pendekatan yang dapat dipergunakan para teoritis dan praktisi dalam menangani suatu masalah baik dalam kaitan pengembangan ilmu maupun dalam upaya pemecahan bagi kemajuan hidup dan kehidupan kemanusiaan. Di sini digunakan paradigma yang lazim digunakan dalam ilmu hukum yaitu paradigma ideologi, paradigma nilai, dan paradigma institusi. Seperti peraturan perundangan yang lain, peraturan perundangan bidang pemerintahan daerah juga tidak lepas dari perkembangan sosial politik waktu itu. Sampai pertengahan tahun 1970-an, setelah 30 tahun merdeka, dalam bidang pemerintahan daerah Indonesia masih bergelut dalam paradigma ideologi dan baru setelah itu mulai dengan paradigma baru, paradigma institusi.

PENGANTAR

Dalam ilmu administrasi negara dikenal berbagai paradigma. Nicholas Henry dengan memusatkan pengamatannya atas fokus dan fokus membagi perkembangan administrasi negara atas 5 paradigma yaitu 1) Dikotomi Politik dan Administrasi, 2) Prinsip-prinsip Administrasi, 3) Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik, 4) Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi, dan 5) Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1980, 29-57). George Frederickson juga mengungkap 5 paradigma dan menambahkan 1 paradigma lain yang ia sendiri turut menganjurkannya. Keenam paradigma tersebut adalah 1) Birokrasi Klasik, 2) Birokrasi Neo-Klasik, 3) Kelembagaan, 4) Hubungan Kemanusiaan, 5) Pilihan Publik, dan 6) Administrasi Negara Baru (1976, 147-174). Akhirnya Kast dan Rosenzweig membagi perkembangan pemikiran paradigmatis dalam bidang organisasi dan manajemen sebagai berikut: 1) Konsep Organisasi dan Manajemen

Tradisional, 2) Konsep Perilaku dan Ilmu Manajemen, dan 3) Konsep Organisasi dan Manajemen Modern (1976, 52-125).

Thomas S. Kuhn dalam bukunya yang terkenal *The Structure of Scientific Revolutions* (2nd ed, enlarged, 1970) pada bagian pengantar mengartikan paradigma sebagai *universally recognized scientific achievements that for a time provide model problems and solution to a community of practioner* (1970, viii). Dalam arti luas paradigma terdiri dari asumsi teoritis umum, hukum-hukum, teknik-teknik, dan prinsip metafisika yang memberikan pedoman bagi ilmuwan dalam karyanya dan anggota masyarakat ilmiah tertentu (Deborah A. Pedman, 1991:16). Karena Kuhn mengartikan paradigma tidak kurang dari 21 makna yang berbeda, maka menimbulkan banyak kesalahfahaman. Kuhn tidak lagi menggunakan kata itu dan menggantinya dengan kata 'disciplinary matrices' dan 'exemplars' yang mengandung 2 makna pokok dari kata paradigma. 'Disciplinary matrices' terkait dengan arti luas kata paradigma seperti tersebut di atas. 'Exemplars' adalah

* Penulis adalah Dosen Tetap FISIP UNDIP Semarang, Peserta S3 Ilmu Hukum UNDIP

'concrete problem solutions' yang diterima oleh kelompok. Kata 'exemplars' adalah arti kedua terbanyak yang digunakan Kuhn bagi kata 'paradigma'. Dari studi tentang 'exemplars' mahasiswa mengembangkan 'learned perception of similarity'. Dalam tulisan ini penulis mengartikan paradigma sebagai 'cara pandang yang fundamental berisikan konsep, teori, metodologi atau cara pendekatan yang dapat dipergunakan para teoritis dan praktisi dalam menganalisis suatu masalah baik dalam kaitan pengembangan ilmu maupun dalam upaya pemecahan bagi kemajuan hidup dan kehidupan kemanusiaan' (Mustopadijaya, 1988:79).

Tulisan ini mencoba meneliti perkembangan paradigmatis hukum tata pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, sejak Proklamasi yaitu berlakunya Undang Undang Nomor 1 tahun 1945 pada tanggal 23 Nopember 1945 sekarang yaitu berlakunya Undang Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di daerah. Secara umum dapat dikatakan bahwa seperti juga peraturan perundangan yang lain, maka peraturan perundangan di bidang pemerintahan daerah (local government) tidak terlepas dari perkembangan sosial politik pada waktu itu. Di sini digunakan berbagai paradigma yang lazim digunakan dalam ilmu hukum yaitu paradigma ideologi, paradigma nilai, dan paradigma institusi. Kajian paradigmatis tentang hukum akan memberi kemampuan untuk memahami dan menjelaskan fenomena hukum dengan lebih baik. Paradigma dalam hukum memberi perspektif mendasar mengenai hukum. Tidak melihat hukum secara sepotong-sepotong, tetapi secara utuh (Gestalt like vision of law).

18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949

Pada kurun waktu ini pemerintahan di daerah di Kepulauan Jawa, Sumatra, dan Madura dijalankan oleh Kepala Daerah dengan dibantu oleh Komite Nasional Indonesia setempat. Dengan Undang Undang Nomor 1

tahun 1945, Komite Nasional Indonesia tersebut dijadikan badan legislatif yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang harus memilih beberapa orang anggotanya menjadi badan eksekutif (B.E) untuk bersama-sama dengan Kepala Daerah melaksanakan pemerintahan daerah. Kepala Daerah memimpin kedua badan tersebut. Berhubung dengan pentingnya keadaan maka kecuali Undang Undang Nomor 1 tahun 1945 tersebut, pemerintah tidak lagi sempat membikin peraturan peraturannya, sehingga KNI Daerah dan BE-nya itu tidak mempunyai pegangan yang tegas mengenai hak-hak serta kewajibannya (Soenarko, 1955:11).

Pembentukan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur telah berlaku pada tanggal 17 Agustus 1945. Akibat dari pada pelantikan Republik Indonesia dan permakluman kemerdekaan ialah membela Nusa dan Bangsa yang telah menduduki kemerdekaan seratus persen itu. Kedaulatan Negara mengenai kemerdekaan pemerintahan, kemerdekaan daerah, dan kemerdekaan rakyat, yang ketiga-tiganya berwujud berisi penuh dan sempurna (complete independence). Demikian Muh. Yamin dalam 'Proklamasi Konstitusi' (1960,4) yang selanjutnya menyatakan bahwa 'Peperangan kemerdekaan itu berwujud menegakkan isi Proklamasi tanggal 17 Agustus 1945 dan membela konsitusi Republik Indonesia (hal.17). Kemerdekaan adalah ideologi, sesuatu yang diperjuangkan untuk diraih¹⁾, seperti nampak dalam ungkapan 'kemerdekaan adalah jembatan emas'. Di seberang jembatan itu kita yakin, percaya, berdasar asumsi tertentu, bahwa kita akan mampu membangun negara kita²⁾.

Kemerdekaan mungkin lebih tepat 'survial' sebagai bangsa dan negara, adalah ideologi yang dipegang teguh sebagai cara pandang yang fundamental beserta seluruh konsep, teori, metodologi atau cara pendekatan (baca 'paradigma'). Undang Undang Nomor 1 tahun 1945 hadir dengan misi tunggal yaitu

'menyelamatkan Republik' yang baru berumur sekitar 3 bulan dengan pembentukan Komite Nasional di daerah. Komite-komite tersebut menyusun peraturan pembentukan dewan-dewan perwakilan dan dewan pemerintahan desa yang menyimpang dari peraturan IGO (Inlansche Gemeente Ordonantie tahun 1906). Peraturan KNI menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam hukum, karena tidak diakui sahnya oleh hakim yang harus mengadili soal-soal berdasarkan hukum-hukum yang berlaku sah. Dengan makin memuncaknya kepentingan pemerintah mengadakan dewan-dewan pertahanan terdiri dari wakil-wakil organisasi perjuangan dan ketentaraan di bawah pimpinan residen sebagai Ketua DPD yang berhak mengatur segala soal yang mendesak. KNI dan BE di tingkat propinsi praktis tidak berjalan karena ibukota propinsi diduduki Belanda. Juga timbul pergolakan untuk menghapus daerah-daerah swapraja. Akibat pergolakan anti swapraja terbentuklah Karesidenan Surakarta (Soenarko, 1955:12-13).

28 Desember 1949 - 17 Agustus 1950

Pada masa berlakunya Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat (R.I.S) terdapat dua Undang Undang yang mengatur pemerintah daerah yaitu Undang Undang Pokok Nomor 2 tahun 1948 dan Undang Undang Darurat dari Negara Indonesia Timur Nomor 44 tahun 1950. Sistem apakah yang dipakai dalam Undang Undang Pokok Nomor 22 tahun 1948? Pemerintah berkehendak membentuk badan-badan swatantra yang berhak otonomi seluas-luasnya. Meskipun aliran yuridis yang dianut Undang Undang ini mengakibatkan stelsel positif-limitatif, tetapi harus diinsyafi bahwa penyerahan kekuasaan itu boleh diadakan dengan Undang-Undang Susulan, yaitu untuk menambah pada apa yang sudah diserahkan pada saat pembentukan. Soal-soal yang diserahkan melalui Undang-Undang Pembentukan itu hanya merupakan *starting point* saja, supaya roda otonomi mulai dapat berjalan (Soenarko, 1955 a:27). Nampak

bahwa di RI Yogya pun paham liberal sudah merasuki alam pikiran para perancang Undang-Undang dalam bentuk sistem pemerintahan federal yang manifestasinya nampak dalam pemberian otonomi seluas-luasnya.

Mr. M. Nasrun dalam bukunya "Sekitar Masalah Otonomi" menyatakan Undang-Undang Pokok No. 22 tahun 1948 itu kurang menjamin otonomi negara dalam kesatuan dan mudah menimbulkan otonomi yang memecah belahkan negara kesatuan. Jika kita meninjau akan terjadinya Undang-Undang tersebut secara historis, mungkin sekali maksud yang memecah belah itu tersimpul dalam Undang-Undang itu. Undang-undang itu memang sedikit banyak merupakan obyek propagandis, yaitu antara lain dibikin oleh RI dengan tujuan untuk membuktikan bahwa RI tidak kalah dalam memberi kebebasan pada daerah-daerahnya jika dibandingkan dengan Belanda di daerah-daerah bagiannya. Otonomi harus tetap diliputi oleh negara kesatuan, yaitu sifatnya harus tetap 'Otonomi Unitaris' dan jangan merupakan jalan untuk menuju arah pembangunan negara federal atau menimbulkan aliran-aliran separatisme kedaerahan. (Soenarko, 1955 s;2)

Negara Indonesia Timur (NIT) adalah negara bagian yang pertama didirikan oleh pemerintah Belanda berdasarkan konferensi Malino dengan Stb. 143 tahun 1946.

Pasal 5 dari peraturan tentang pembentukan NIT menyebutkan bahwa NIT memberi kesempatan pada berbagai kesatuan masyarakat yang ada untuk menentukan nasibnya sendiri secara demokratis dan berdasarkan ketentuan - ketentuan yang akan diadakan oleh atau atas nama Mahkota Negeri Belanda dengan semufakat NIT, membentuk kesatuan masyarakat yang tetap berada dalam lingkungan dari NIT, mampu berdiri sendiri, termasuk rumah tangga sendiri.

Pada akhir RIS, sewaktu bentuk federasi hendak dilebur menjadi negara kesatuan, pemerintah NIT masih sempat mengeluarkan peraturan pokok tentang pemerintahan daerah

yang berlaku untuk seluruh NIT yaitu Undang-Undang No. 4 tahun 1950 yang sebagian besar mengambil ketentuan - ketentuan dari Undang-Undang No. 22 tahun 1948. Dalam pasal 1 UU tersebut dinyatakan bahwa 13 daerah yang telah terbentuk dengan "*Regeling tot vorming v/d staath Dost Indonesia*" untuk sementara tetap dipertahankan (Amrah Muslimin, 1992 : 59 - 62). Dengan demikian undang-undang No. 22 tahun 1950 juga mewarisi nilai-nilai dari Undang-Undang No. 22 tahun 1948 yang berwatak liberalistis, federalistis.

17 Agustus 1950 5 Juli 1959

Dari saat berdiri negara kesatuan sampai tahun 1957, pemerintah RI bekerja terus atas dasar-dasar yang lama, yaitu Undang-Undang No. 22 tahun 1948, Undang-Undang NIT Nomor 44 tahun 1950 dan *Stadsgemeente Ordonantie* (SGO) serta *Stadsgemeente Ordonantie Buitengewesten* (SGOB). Berdasarkan Undang-Undang No. 22 tahun 1948 dibentuk daerah - daerah otonom di Sumatera, Jawa, Kalimantan. Berbeda dari Undang-undang No. 22 tahun 1948 yang mengenal daerah otonom tingkat propinsi kabupaten/ kota besar dan kecil, maka undang-undang NIT nomor 44 tahun 1950 tidak mengenal tingkat-tingkat tersebut, tetapi hanya mengenal tingkat Daerah, Daerah Bahagian, dan Daerah Anak Bahagian. Karena perbedaan tentang tingkat, maka Undang-Undang No. 22 tahun 1948 tidak dapat diberlakukan atas wilayah Negara Indonesia Timur.

Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah yang pertama berlaku untuk seluruh Indonesia sebagai ganti Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 dan Undang-Undang NIT Nomor 44 tahun 1950, yaitu Undang-Undang No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Kalau sejak jaman pemerintahan Belanda sampai saat mulai berlakunya Undang-Undang No. 1 tahun 1957 ada 'pluralisme' dalam perundangan mengenai dasar-dasar pokok mengenai otonomi daerah, periode selanjutnya ditandai

oleh adanya satu undang-undang pokok tentang otonomi daerah (uniformitas) (Amrah Muslimin, 1982:87). Faham negara kesatuan nampak dalam penyusunan perundang-undangan.

Untuk pertama kali diperkenalkan konsepsi tentang sistem otonomi riil yang menjadi dasar pemerintahan daerah menurut Undang-Undang No. 1 tahun 1957. Sistem otonomi riil dinyatakan sebagai sistem ketatanegaraan dalam lapangan penyelenggaraan desentralisasi yang berdasarkan keadaan faktor-faktor yang nyata, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan riil dari daerah-daerah maupun pusat, serta pula dengan pertumbuhan kehidupan masyarakat yang berlangsung. Pangkal pikiran konsepsi ini ialah kenyataan bahwa kehidupan masyarakat penuh dengan dinamika dan pertumbuhan. Jadi dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1957 tidak ada ketentuan yang menetapkan secara tegas hal-hal manakah yang termasuk urusan rumah tangga masing-masing daerah dan hal-hal manakah yang merupakan urusan pusat (The Liang Gie, 1977 : 53).

Dalam ketentuan-ketentuan pemikiran demokratis yang lebih meningkat dibandingkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948, Menurut Undang-Undang No. 1 tahun 1957 pemerintah daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD) yang bekerja secara terpisah masing-masing badan legislatif dan badan eksekutif. DPD diketuai oleh Kepala Daerah yang juga merangkap sebagai anggota DPD. Perbedaan yang menonjol dengan Undang-Undang Np. 22 tahun 1948 ialah bahwa Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh DPRD yang bersangkutan. Kaitan antara pemerintah pusat dan daerah tidak begitu menonjol.

Demikian kuatnya keinginan pendemokrasian dalam pemerintahan daerah, maka karakteristik yang menonjol dari Undang-Undang No. 1 tahun 1957 ialah dualisme pemerintahan, dimana aparat pusat yang ada

di daerah (dalam dekonsentrasi) dan aparat daerah (dalam rangka desentralisasi) terpisah padahal untuk mengatur dan mengurus kepentingan yang sama. Sebagai misal di tingkat Kabupaten di kenal Bupati sebagai aparat pusat dan kepala daerah sebagai aparat daerah. Selain itu, Sejak mulai berlakunya Undang-undang No. 1 tahun 1957 timbul keresahan di kalangan pamong praja yang menurut sejarahnya merupakan aparat pelaksana pemerintahan umum di daerah, sementara muncul kesan seolah-olah pamong praja akan dihapuskan sebab tidak ada tugas lagi. Kemudian disusun Undang-Undang No. 6 tahun 1959 tentang penyerahan tugas tugas umum pemerintahan pusat dalam bidang pemerintahan umum, perbantuan pegawai negeri dan penyerahan keuangan kepada pemerintah daerah.

Demikianlah dalam kurun waktu ini kita menyaksikan kuatnya idiologis kesatuan dalam ujud negara kesatuan, namun sekaligus nampak kuatnya aspirasi pendemokrasian pemerintahan (daerah). Dua kekuatannya yang akan selalu tarik menarik dan karenanya harus selalu ditimbang dinamikanya (trade off). Suatu hal yang cukup menarik dari perkembangan kurun waktu ini ialah munculnya konsep otonomi riil yang lebih rasional. Banyak sedikitnya fungsi yang akan dilimpahkan dalam otonomi kepada suatu daerah harus digantungkan pada kepentingan dan kemampuan khususnya kemampuan di bidang keuangan (otonomi tidak hanya otonomi), bidang ketenagaan dan sarana lain. Kenyataan menunjukkan bahwa banyak daerah otonom yang berpenghasilan asli daerahnya (PAD) hanya sekitar 5 % dari seluruh APBD. Daerah dengan PAD 20 % sudah termasuk 'daerah yang kaya'.

5 Juli 1959 - 30 September 1965

Sebagai kelanjutan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, maka bagi daerah-daerah dikeluarkan Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959 sebagai perubahan prinsipil dari Undang-

Undang No. 1 tahun 1957., khususnya mengenai kedudukan kepala daerah. Menurut PenPres 6/1959 Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam menjalankan tugasnya Kepala Daerah dibantu oleh Badan Pemerintah Daerah (BPD). Pengalaman selama 15 tahun, khususnya selama berlakunya demokrasi-parlementer serta berbagai pemberontakan, misalnya PRRI, PERMESTA, maka 'pedulum pemerintahan bergerak ke arah yang berlawanan' dengan memperkuat posisi pemerintah pusat atas nama persatuan dan kesatuan. Trauma dari pengalaman tahun 1950 an serta kecenderungan untuk memperkuat posisi pusat berlanjut sampaisekarang. Presiden berhak mengangkat Kepala Daerah di luar pencalonan DPRD (pasal 4 ayat 2) untuk daerah tingkat I. Untuk daerah tingkat II, maka presiden juga berhak mengangkat kepala daerah diluar pencalonan yang diajukan (ayat 3). Keduanya dapat dilakukan Presiden jika DPRD untuk kedua kalinya tidak mampu mengajukan calon yang memenuhi syarat untuk diangkat.

Demikian pula anggota Badan Pemerintah Harian (BPH) diangkat dan diberhentikan menurut peraturan yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah (pasal 10). Keterkaitan, atau lebih tepat ketergantungan, daerah terhadap pusat terlebih nampak dalam pasal pasal 14 ayat 1, yang menyatakan Kepala Daerah adalah a) alat pemerintah pusat, dan b) alat pemerintah daerah. Sebagai alat pemerintah pusat, Kepala Daerah mempunyai kewenangan untuk antara lain mengawasi jalannya pemerintahan daerah (pasal 14 ayat 2 d), selain kewenangan untuk menanggukuhkan keputusan DPRD tingkat I maupun tingkat II apabila dipandang bertentangan dengan GBHN, kepentingan umum atau peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatnya (pasal 15). Sesuai dengan pasal 21 maka isiotonomi masih tetap berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang No. 1 tahun 1957. Demikianlah ide persatuan

dan kesatuan dengan memperkokoh posisi pemerintah pusat ditegakkan dengan Penetapan Presiden suatu produk hukum yang keluar sebagai pelaksanaan Dekrit Presiden berdasarkan Surat Presiden yang ditujukan kepada Ketua DPR Nomor 2262/HK/1959 tertanggal 20 Agustus 1959 (Soehino, 1966:4). Semua produk hukum demikian kemudian dikoreksi dengan Tap MPRS Nomor XIX tahun 1966 dalam rangka pemurnian pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945.

Ketentuan Nomor 11/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961 / 69 paragraf 392, 393, 395, dan 396 menetapkan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

- a. Seluruh wilayah dibagi habis dalam daerah-daerah Swatantra (pasal 18 UUD 1945).
- b. Daerah swatantra terdiri dari tiga tingkat.
- c. Pemerintah pusat agar segera membuat UU Pokok Baru yang mencakup sifat progresif dari UU 22 / tahun 1948, UU 1 / 1957, dan PenPres 6 / 1959 sesuai dengan ide demokrasi terpimpin.
- d. Syarat yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah ialah :
 1. Stabil (tidak mudah ditumbangkan dan merupakan kesatuan yang kompak).
 2. Mencerminkan kehendak rakyat.
 3. revolusioner
 4. gotong royong.

Lagi, paradigma idiologi sangat menonjol di sini, lihat khususnya rumusan butir di atas.

Pada tanggal 1 September 1965 diundangkan dan mulai berlakulah Undang-Undang No. 18 tahun 1965 tentang Pokok - Pokok Pemerintah Daerah yang menggantikan semua peraturan perundangan sebelumnya yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah di Indonesia. Sesuai dengan jiwa Tap No. 11/MPRS/1960 maka Undang-Undang 18 Tahun 1965 mengandung esensial untuk menjamin cita-cita negara kesatuan yang kuat. Penjelasan umum angka 1):

- a. Pemusatan pimpinan pada Kepala daerah yang

juga diharapkan menjadi sesepuh Daerah dibantu secara aktif oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Daerah.

- b. Adanya DPRD yang susunannya mencerminkan kegotong royongan nasional revolusioner dipimpin oleh ketuanya, yang menjalankan tugas kewajiban menurut demokrasi terpimpin.

- c. Menjunjung tinggi kepribadian bangsa dengan memusatkan pimpinan pada sesepuh.

- d. Pimpinan yang mendapat kepercayaan rakyat sebagai kepala daerah.

- e. Pemerintahan yang stabil, berkewibawaan, mencerminkan kehendak rakyat, revolusioner dan bergotong royong yang mendapat kepercayaan dan amanat Pemerintah Pusat.

- f. Pengawasan yang efektif dan efisien.

- g. berdasarkan prinsip berdaulat dalam bidang politik, berdiri di atas kaki sendiri di bidang ekonomi dan berkepribadian dalam kebudayaan (The Liang Gie, 1977 : 79 dan 80).

Nampak bahwa kecenderungan yang sudah mulai kelihatan sewaktu berlakunya Pen.Pres 6 / 1959 berupa keinginan untuk mempunyai pemerintah pusat yang kuat dalam rangka menegakkan negara kesatuan semakin kokoh, semakin menjadi jelas pada mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965. Sementara itu nampak semakin kuatnya 'sayap kiri' dengan semboyan demokrasi terpimpin, revolusioner, berdikari dan sebagainya. Sampai setelah 20 tahun merdeka, maka dalam pemerintah daerah kita di sekitar faham kemerdekaan, federalisme, liberalisme, kemudian berbalik arah ke penting persatuan dan kesatuan dengan pemerintah pusat yang kuat. Sumbangan pemerintah daerah bagi Republik sampai sejauh ini baru sebatas menegakkan republik, sekedar survive ; tidak hilang dari muka bumi, sama sekali belum nampak bagaimana sumbangan bagi pertumbuhan republik ini.

1 Oktober 1966 - sampai sekarang.

Pemerintah orde baru yang bertekad melaksanakan Pancasila dan Undang-Undang

Dasar 1945 secara murni dan konsekuen, mempertimbangkan bahwa Undang-Undang No. 18 tahun 1965 tidak sesuai lagi dengan jiwa dan semangat yang terkandung di dalam Pancasila dan UUD 1945. Berdasarkan Tap MPRS No. XXI / MPRS ? 1966 tentang pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Sebagai pelaksanaan ketetapan tersebut, disusun Undang-Undang No. 6 tahun 1969 tentang pernyataan tidak berlakunya berbagai undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang antara lain Undang-Undang No. 18 tahun 1965. Kemudian dengan Tap MPR No. IV / MPR / 1973 nampak suatu perubahan dalam haluan pemerintah pusat perihal kebijaksanaan tentang pemberian otonomi yang seluas-luasnya dan diganti dengan pemberian otonomi yang nyata dan bertanggungjawab (Soewarno Handayaningkrat, 1988 : 226).

Lahirnya Undang-undang No. 5 tahun 1975 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah sebagai pengganti Undang-Undang No. 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah merupakan suatu kemauan yang sangat penting. Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 merupakan Undang-Undang yang pertama mengatur pelaksanaan penyelenggaraan asas dekonsentrasi di daerah di samping asas desentralisasi di daerah disamping asas desentralisasidan asas tugas pembantu (medebewind). Demikian sambutan Menteri Dalam Negeri dalam mengantar masyarakatan Undang-Undang ini. Tidak hanya masalah pemerintahan tetapi juga pembangunan yang digarap Undang-undang ini. Istilah 'pemerintahan' dipisahkan dari istilah 'daerah' mengandung pengertian yang mencakup baik dekonsentrasi maupun desentralisasi. Selama daerah menjadi daerahnya pusat, pusat menjadi pusatnya daerah, maka asas dekonsentrasi tidak dapat ditiadakan di daerah, karena pada akhirnya keselamatan seluruh tanah air berada di tangan pemerintah pusat. Keinginan untuk memperkuat posisi pusat semakin nampak.

Upaya pemberian otonomi daerah tidak lagi hanya dipandang sebagai pemenuhan aspirasi politik masyarakat daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, tetapi

dikaitkan dengan kerangka yang lebih luas yaitu sistem administrasi negara, yaitu baik yang diatur dalam UUD 1945, berbagai undang-undang (yang mengatur DPR, DPA, BPK, MA) Tap MPR tentang hubungan antara lembaga tertinggi negara atau lembaga tinggi negara, Kepres (misalnya tentang organisasi departemen maupun organisasi non departemen sampai pada instansi vertikalnya di daerah berupa kantor wilayah dan kantor departemen). Salah satu tugas kepala daerah sebagai aparat pusat adalah koordinasi semua instansi pusat yang ada di daerah, disamping tugasnya sebagai aparat daerah untuk memimpin dinas-dinas daerah dan cabang dinasnya dalam rangka desentralisasi, disamping asas pembantuan di mana daerah melaksanakan berbagai urusan pemerintah pusat di daerah.

Selain aspek struktur administrasi negara lebih mapan, maka dalam rangka pelaksanaan perundangan ini juga telah dilengkapi dengan aspek perencanaan pembangunan beserta pengendaliannya misalnya dalam wujud Kep.Pres. (yang mengatur tentang perencanaan pembangunan dan pengendaliannyadi daerah). Instruksi Menteri Dalam Negeri misalnya tentang perencanaan dari bawah, Undang-undang No. 5 tahun 1974 diharapkan untuk difahami dan dilaksanakan tidak saja oleh kalangan di departemen Dalam Negeri saja, melainkan oleh semua departemen karena UU ini mengatur semua cabang pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan nama undang - undang ini.

Penutup.

I.D. Legge dalam bab yang membahas Local Government and Regional Feeling antara lain mengatakan, "*The Verry Motto of the Republik. unity and diversity*", *recognizes the reality of the strength of regional awareness, and the presence of such distinct societies as those of Minangkabau or Batak ... (1961, 231)*. Sampai pertengahan tahun 1970-an, setelah 30 tahun merdeka, dalam bidang pemerintah daerah di Indonesia masih bergelut dalam paradigma idiologi dan baru setelah itu mulailah dengan paradigma baru yaitu paradigma institusi berdasarkan

pandangan tentang bagaimana suatu hukum dapat dilaksanakan dengan baik melalui berbagai institusi mencakup peran, organisasi, nilai kaidah. Sistem administrasi negara merupakan sistem terbuka, bersifat kontingensial dengan berbagai lingkungannya. Kata 'publik' dalam publik administration tidak hanya bermakna perintah, tetapi negara dan masyarakat meliputi kepentingan, tanggungjawab, dan keterlibatan masyarakat luas dalam keseluruhan siklus kebijaksanaan publik.

Paradigma yang diharapkan semakin menonjol adalah paradigma (publik) deterministik. Peralatan pendekatan teori dan metodologi paradigma ini telah diungkapkan dalam berbagai paradigma (bagian pengantar) seperti paradigma 3 (kelembagaan), paradigma 5 (pilihan Publik) dan 6 (Administrasi Negara Baru) dari Frederickson, atau paradigma 4 (Administrasi negara sebagai ilmu administrasi) dan paradigma 5 (Administrasi negara sebagai administrasi negara) dari Nicholas Henry, konsep Ilmu manajemen (paradigma 2) dan kontingensi (paradigma 3) dari Kast dan Rosenzweig dapat dimasukkan teori dan metodologi paradigma ini. (Mustopadijaya, 1988 : 108).

DAFTAR PUSTAKA

A. Muslimin, **Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah**, Penerbit Alumni, Bandung, 1982.

Deborah Redman, **Economics and The Philosophy of Science**, Oxford University Press, 1980.

Daniel Bell, **The End of Ideology, On The Exhaustion of Political Ideas in the Fifties**, Harvard University Press, 1988.

Fremont E'ast and James E. Rosenzweig, **Organization and Management : A Systems Approach**, McGraw Hill Kogakusha, 1974.

George Frederickson, **The New Public Administration**, Alabama University Press, 1980.

JD. Ledge **Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia : A Study in Local Administration, 1950 - 1960**, Cornell University Press, Ithaca, 1961.

Muhammad Yamin, **Proklamasi dan Konstitusi**, Penerbit Djambatan, 1960.

Mustopadijaya AR, **Paradigma Paradigma Pembangunan Administrasi Negara dan Manajemen Pembangunan** dalam Laporan Temu Kaji Posisi dan Peran Ilmu Administrasi dan Manajemen dalam Pembangunan, LAN, 1988.

Soenarko, **Susunan Negara Kita IV, Azas dan Dasar Pemerintahan Otonomi**, Penerbit Djambatan, 1955.

..... **Susunan Negara Kita III, Sedjarah dan Pertumbuhan Pemerintah Daerah**, Penerbit Djambatan, 1955.

Soehino, **Hukum Tata Negara : Teknik Perundang-undangan**, Liberty, Yogja, 1996.

Soewarno Hadiatmodjo, **Himpunan Peraturan Tentang Pemerintahan Daerah di Indonesia**, Mega Bookstore, 1964.

Soewarno Handyaningkrat, **Administrasi Pemerintah Dalam Pembangunan Nasional**, CV. Haji Mas Agung, 1988.

The Liang Gie, **Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia**, Penerbit Karya Kencana, Yogyakarta, 1977.

Thomas S. Kuhn, **The Structure of Scientific Revolution**, 2nd ed, enlarge, The University of Chicago Press, 1970

Undang-undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Penjelasannya.