

## OTONOMI DAERAH; ANTARA DEMOKRATISASI DAN POLITIK BIROKRASI

Oleh :

Achmad Basuki Bakry\*

### PENDAHULUAN

Membaca judul makalah tersebut secara seksilas menimbulkan kesan bahwa topik pembicaraan kali ini berada dalam ruang lingkup Ilmu Politik atau Ilmu Administrasi Negara. Ilmu politik menyoroti demokrasi dan birokrasi dari sudut efektifitasnya dalam rangka alokasi nilai dan distribusi kekuasaan yang kemudian di-  
kaitkan dengan konsep "The Single Rule Making Structure" dan "The Authonomous Rule Making Structure". Sedangkan relevansi studi Ilmu Administrasi Negara mengenai demokrasi dan birokrasi terletak pada kaitan antara "Delegation of Authority"

*UU No. 5 / Th. 1974, sebagai indikator pengatur otonomi daerah tidak terlepas dari ambivalensi kepentingan. Di satu sisi hendak mengangkat kepentingan rakyat (daerah), distisi lain juga mencerminkan adanya kepentingan penguasa (pusat). Das, tolak tarik semangat demokrasi dan Birokrasi*

dengan "Responsibility" dalam proses pengambilan keputusan.

Kesan adanya pendekatan politik ansich dalam studi demokrasi dan birokrasi juga dapat disebabkan oleh realitas perpolitikan yang kerap kali menggunakan "term" demokrasisasi dan birokrasi sebagai jargon-jargon politik. Oleh karena itu kalau ada yang berpikiran politik murni adalah sah dan wajar-wajar saja. Hanya kalau ada yang mengklaim

bahwa demokrasi dan birokrasi secara ilmiah menjadi monopoli studi Ilmu Politik dan Ilmu Admiministrsi negara yang tertutup bagi cabang ilmu-ilmu lainnya adalah penilaian yang sangat berlebihan. Lagi trendnya "Demokratie En Welvaarstheorie" akhir-akhir ini menjadi bukti betapa urgennya perspektif ekonomi terhadap persoalan-persoalan politik dan pemerintahan.<sup>1)</sup> Demikian halnya dengan pendekatan Ilmu Hukum.

Dalam kaca mata ilmu hukum (sosiologi hukum) keterkaitan demokrasi dan birokrasi dengan hukum dapat dijelaskan melalui konsep "dependent and independent variable factors". Demokrasi dan birokrasi ada-

lah sebuah fenomena sosial yang besar pengaruhnya bagi perumusan dan pelaksanaan suatu norma hukum, demikian pula sebaliknya. Dus, ada hubungan resiprokal antara aspek hukum disatu sisi, dan elemen demokrasi-birokrasi di sisi yang lain.

<sup>1)</sup> Lihat J. Van Doel; Demokrasi dan Teori Kemakmuran, (Surabaya, Airlangga Press, 1988)

Demokrasi menjadi simbol dari kepentingan rakyat, dan sebaliknya birokrasi merupakan wujud kepentingan penguasa. Proses akomodasi atau malah internalisasi kedua kepentingan yang tolak-tarik ke dalam norma hukum telah menempatkan hukum dalam posisi yang ambivalen.

Otonomi daerah yang sekarang diatur dalam Undang-Undang No. 5/ Tahun 1974<sup>2)</sup> sebagai penjabaran amanat konstitusi (pasal 18 Jo. pasal 1 UUD 1945) tidak bisa terlepas dari ambivalensi tersebut. Di satu pihak otonomi daerah mencerminkan semangat demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dipihak lain menunjukkan adanya upaya perpanjangan rantai birokrasi yang memperdalam cengkeraman kepentingan penguasa di daerah.

Dengan segala keterbatasan yang ada, pada kesempatan ini pembicaraan otonomi daerah difokuskan pada elemen yang paling mendasar, yaitu menyangkut asas dan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah dan eksistensi Kepala Daerah di daerah otonom. Dan sebelum membahas kedua aspek, terlebih dahulu akan dikemukakan beberapa pandangan para sarjana mengenai demokrasi dan birokrasi.

## DEMOKRASI; SEJARAH DAN PENGERTIAN

Secara historis, demokrasi dimulai sejak 2.500 tahun yang lalu dalam lingkungan budaya sebuah bangsa kecil yang sekaligus menja di tempat kelahiran dan pusat per-

adaban ilmu dan seni sepanjang jaman, yaitu bangsa Yunani. Tepatnya pada tahun 508 S.M. seorang yang bernama KLEISTENES mengadakan pembaharuan dalam sistem pemerintahan kota Athena. Bentuk pemerintahan yang diperjuangkan Kleistenes tersebut adalah "Demokratia", yang berarti pemerintahan (oleh) rakyat. Dengan semangat kerakyatan dan persamaan yang di perjuangkan telah menyebabkan berkembangnya paham demokrasi keberbagai belahan dunia. Bahkan sekarang, dua puluh lima abad kemudian prinsip-prinsip demokrasi telah menjadi tolak ukur tak terbantah keabsahan politik bagi semua bangsa di dunia.<sup>3)</sup>

Perjalanan demokrasi yang demikian lama telah menyebabkan terjadinya asimilasi universalisme nilai demokrasi dengan peradaban dan keadaan lokal. Proses asimilasi ini pada akhirnya telah melahirkan tipe-tipe demokrasi (seperti yang sekarang kita lihat; demokrasi barat/ timur, demokrasi liberal/ sosialis, dll). Menurut Robert A. Dahl, demokrasi yang sekrang berkembang di tengah masyarakat dunia adalah hasil gabungan aliran dari 4 sumber :<sup>4)</sup> Yaitu Paham Demokrasi Yunani Kuno, Tradisi Republikan Romawi Kuno dan Italia, Paham Pemerintahan Perwakilan di Eropa dan Amerika, serta Logika Persamaan Politik.

Berdasarkan pengalaman dan sejarah negara-negara di dunia menunjukkan bahwa kelahiran pemerintahan demokratis diilhami

<sup>2)</sup> Lihat ps. 2 UJ 5 / 1974

3). Franz Magnis Suseno; Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis (Jakarta; Gramedia: 1995) P. xi

4). Ibid. P. 14

oleh praktek pemerintahan yang anarchis-taliter — pemerintah yang merampas hak-hak rakyat mesti diganti (baik secara revolusi maupun evolusi) dengan pemerintahan yang menjunjung tinggi harkat dan martabat rakyat banyak serta mengutamakan kepentingan rakyat.

Background kelahiran demokrasi yang demikian menjadi fokus perhatian para sarjana dalam mendiskripsikan makna demokrasi.

Menurut Robert A. Dahl, demokrasi mempunyai 7 (tujuh) ciri hakiki yakni: 1) pejabat yang dipilih, 2) pemilihan yang bebas dan fair, 3) hak pilih yang mencakup semua, 4) hak untuk menjadi calon suatu jabatan 5) kebebasan pengungkapan diri secara lisan dan tulisan, 6) adanya informasi alternatif, serta 7) kebebasan membentuk asosiasi.<sup>5)</sup>

Sedangkan Affan Ghaffar menyimpulkan adanya 5 (lima) syarat demokrasi, yaitu: 1) akuntabilitas, 2) rotasi kekuasaan, 3) rekruitmen politik yang terbuka, 4) pemilihan umum, dan 5) menikmati hak-hak dasar.<sup>6)</sup>

Selanjutnya Jack Lively menyebutkan 3 (tiga) kriteria untuk menilai kadar demokrasi suatu negara. 1) sejauh mana semua kelompok utama terlibat dalam proses pengambilan keputusan, 2) sejauh mana keputusan pemerintah berada di bawah kontrol masyarakat, dan 3) sejauh mana warga negara bisa terlibat dalam administrasi umum.<sup>7)</sup>

5) Ibid. P. 56

6) Taber, Elza Pelda; *Demokrasi Politik, Budaya dan Ekonomi*. (Jakarta, Temprunt: 1994)

7) Franz Mahnis Suseno: *Op.Cit.* P. 57

Meskipun masing-masing sarjana mempunyai sistematika sendiri-sendiri dan tidak identik, namun dari segala ciri yang diajukan tidak ada yang saling bertentangan; walaupun toh ada perebatan, justru malah saling menunjang dan melengkapi. Dus, ada "Convergent Thinking" dalam menjelaskan makna demokrasi. Hanya persoalannya apakah dengan ciri-ciri demokrasi itu sudah cukup dan valid menjadi tolok ukur suatu sistem yang demokratis atau sebaliknya, bahwa suatu sistem yang tidak memenuhi kriteria-kriteria tersebut adalah tidak demokratis. Upaya memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut barangkali akan dapat mendiskripsikan "blue print" hakekat demokrasi. Sebagai langkah awal mungkin perumpamaan kasus berikut akan memberikan manfaat.<sup>8)</sup>

Sebut saja Negeri Speranza (negeri harapan), sesudah mengalami perang saudara selama sepuluh tahun dengan segala kengerian .... seperti pembunuhan, pemerkosaan, perampokan, maupun kehancuran seluruh perekonomian yang membawa kesengsaraan yang berkepanjangan. Pada akhirnya kekuasaan jatuh ke tangan seorang "warlord" — sosok penguasa yang menegakkan rejim yang keras, tak mengenal belas kasih, dimana satu-satunya hak rakyat hanyalah ketaatan pada semua dekret sang penguasa. Tak ada kebebasan pers, dewan perwakilan rakyat, apalagi pemilihan umum. Akan tetapi dibalik kekuasaan yang otoriter tersebut orang-orang pada kembali ke kampong halamannya semula tanpa dihantui perasaan takut. Perampokan, pembunuhan

8) Ibid. Ps. 60-69

dan perkosaan berangsur-angsur mulai turun. Pendek kata, masyarakat mulai merasakan safety. Dalam keadaan demikian apakah orang luar layak mengklaim "Bene Volent Tyrant" tidak demokratis. Mestinya prinsip-prinsip demokrasi diterapkan. Sementara penerapan prinsip-prinsip demokrasi tersebut

justru mendatangkan kekacauan dan anar-chisme-criminal yang tak terkendali.

Dari aspek lain mungkin dapat diingatkan kembali contoh kasus mengenai adanya opini masyarakat pada waktu lagi santernya membicarakan budaya masyarakat kita, bahwa dalam menyampaikan kritik dan koreksi untuk meningkatkan kadar demokrasi hendaknya dilakukan dengan santun dan sopan. Kalau betul bahwa di Indonesia, pemerintah dianggap berperan sebagai "bapak" bagi setiap elemen kemasyarakatannya; senang atau tidak senang dengan keadaan itu; pola komunikasi seharusnya tetap berjalan secara santun dan sopan. Bagaimana kalau prinsip kebebasan dan persamaan dalam demokrasi diterapkan begitu saja tanpa memperhatikan etika kesopanan. Apakah malah tidak menimbulkan pengertian yang minor yang pada akhirnya menimbulkan perasaan resah ditengah masyarakat. Apakah memang demikian aplikasi prinsip demokrasi.

Problematika (tak terjawab) dalam penerapan prinsip demokrasi sebagaimana tersebut dalam kedua kasus mengisyaratkan bahwa hakekat demokrasi sebenarnya merupakan sebuah konsep, ajaran, sekaligus asas yang bersifat relatif dan kontekstual. *Relatif*, berarti tuntutan etika politik hanya

*Demokrasi merupakan sebuah konsep, ajaran sekaligus asas yang bersifat relatif, kontekstual dan dinamis*

berlaku sejauh situasi memungkinkan pelaksanaannya. Dus, demokrasi hanya dapat dituntut apabila negara sudah cukup berfungsi untuk memenuhi tugas-tugasnya yang paling dasar. Lebih penting dari pada kedemokratisan negara adalah bahwa negara itu melindungi nilai-nilai dan kepen-

tingan-kepentingan dasar masyarakat. Tanpa syarat-syarat obyektif pemerintahan demokratis, maka tak ada alasan untuk menuntut demokrasi (cermati kembali kasus Negeri Speranza).

*Kontekstual*, artinya bahwa pelaksanaan masing-masing prinsip demokrasi harus sesuai dengan konteks negara yang bersangkutan. Sebagaimana yang dikatakan Nurcholis Madjid bahwa "suatu bentuk demokrasi tidak dapat diterapkan begitu saja secara kaku dan dogmatis, jika diperkirakan akan merusak atau mengganggu hasil-hasil positif perkembangan negara yang telah dicapai ..... Pelaksanaan demokrasi mesti beragam. Tuntutan-tuntutan demokrasi tidak boleh dioperasionalkan sedemikian berlebihan sehingga menciptakan destabilitas yang berakibat ke suasana yang anti demokrasi."<sup>9</sup> (cermati kembali kasus budaya sopan)

Adanya nilai-nilai relativitas dan kontekstualitas dalam demokrasi melahirkan sifat/karakter demokrasi yang ketiga yaitu *dinamis*. Artinya semangat demokrasi akan selalu menggelora sepanjang masa dalam bentuk

9) Taher, Elza Pelda; Op. Cit. P.

dan kadar yang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya. Demokrasi adalah suatu bentuk atau sistem kenegaraan yang terus berjalan, tidak pernah dan tidak mungkin pernah selasai. "Demokrasi has no End", demikian ungkapan singkat Djoko Soetono.

## BIROKRASI; PENGERTIAN DAN PENILAIAN

Secara sosiologis dapat dikatakan bahwa birokrasi merupakan fenomena sosial. Birokrasi adalah produk /hasil interaksi dan proses sosial masyarakat. Dengan demikian lamater dan perilaku birokrasi suatu masyarakat dengan masyarakat lain, atau birokrasi suatu generasi dengan generasi lain akan menampilkan wujud dan tanggapan yang berbeda-beda.

Kesahihan konklusi singkat tersebut dapat diverifikasikan dengan adanya berbagai pengertian birokrasi. Dari pengertian-pengertian tersebut masing-masing sarjana mendefinisikan birokrasi dari segi wujud dan sifatnya.

Martin Albrow mensistematisir pengertian birokrasi dari para sarjana ke dalam 7 (tujuh) pengertian, yaitu : 1) Rational Organization, 2) Organization Inefficiency, 3) Rule of Officials, 4) Public Administration, 5) Administration by Officials, 6) Type of Organization with Specific Characteristic and Quality as Hierarchies and Rules, dan 7) An Essential Quality of Modern Society.<sup>10)</sup>

Berdasarkan pengertian-pengertian birokrasi tersebut telah menimbulkan respon

(tanggapan dalam bentuk penilaian) dari berbagai kalangan. Respon tersebut sebenarnya dapat dikatakan sebagai proses diskursus (mulai dari thesa, antithesa dan sintesa). tanggapan yang pertama sebagai thesa datangnya dari Max Weber (Weberian Bureaucracy) dan Hegel (Hegelian Bureaucracy).

Berdasarkan pengalaman di Eropa Barat, Weber menggambarkan pertumbuhan dan perkembangan birokrasi seiring dengan modernisasi masyarakat. Peningkatan monetisasi ekonomi, kemunculan ekonomi kapitalis, perkembangan rasionalitas dan demistifikasi dalam masyarakat, demokratisasi dan modernisasi sosial ekonomi pada umumnya telah menimbulkan masalah administratif yang semakin banyak dan kompleks. Akibatnya muncul keharusan dilakukannya pembagian kerja yang jelas dalam masyarakat. Dalam konteks inilah lahir birokrasi sebagai "jawaban" dari kebutuhan jaman.

Dalam teorinya "Authority and Domination", Weber menjelaskan bahwa membicarakan birokrasi erat hubungannya dengan kekuasaan yang menyangkut kemampuan "yang berkuasa" untuk memaksakan kehendaknya kepada "yang dikuasai", terlepas dari pertimbangan suka atau tidak suka. Premis ini didasarkan atas suatu asumsi bahwa yang berkuasa memaksakan kehendaknya karena memang menjadi haknya. Demikian pula sebaliknya, yang dikuasai tunduk pada rejim kekuasaan karena menyadari akan kewajiban-kewajibannya. Proposisi Weber ini telah melahirkan tiga model organisasi kekuasaan ala weberian. Yaitu kekuasaan tradisional, kekuasaan kharismatik dan kekuasaan-legal-rasional.

Birokrasi sebagai unsur yang menonjol dalam organisasi kekuasaan legal-rasional

<sup>10)</sup>Priyo Budi Santoso, Birokrasi Pemerintahan  
Globe Baru (Rajawali Press, 1995), P. 13

dapat dijelaskan melalui dalil-dalil berikut:<sup>11)</sup>

1. Organisasi kekuasaan tidak lebih merupakan alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu,
2. Dalam mencapai tujuan organisasi kekuasaan, perhatian tertuju pada struktur yang diatur secara normatif dan mekanisme untuk mempertahankan struktur,
3. Bagi Weber, struktur dan mekanisme organisasi kekuasaan adalah wujud birokrasi yang merupakan faktor paling penting menentukan bagi pertumbuhan dan perkembangan organisasi.

Dengan Rantain uraian tersebut diatas maka tepatlah simpulan Martin Albrow<sup>12)</sup> bahwa ciri-ciri *The Ideal Type of Bureaucracy* dari Weber, sebagaimana yang disadur Priyo Budi santoso, yaitu :

1. Adanya struktur herarchis, termasuk pendelegasian wewenang dari atas ke bawah,
2. Adanya serangkaian posisi jabatan yang masing-masing mempunyai tugas dan tanggung jawab secara jelas,
3. Adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi dan standart-standart formal yang mengatur tata kerja dan tingkah laku para anggotanya, dan
4. Adanya personal yang secara teknis memenuhi syarat-syarat yang dipekerjakan atas dasar honor dengan promosi yang

didasarkan atas kualifikasi dan penampilan.<sup>13)</sup>

Tanggapan kedua sebagai antithesa terhadap konsep Weberian Bureaucracy datangnya dari Karl Marx. Marx mengkritik habis-habisan teori weber yang dinilainya sangat abstrak dan tidak realistis, yang hanya bermain logika dan pada akhirnya memaksakan hasil kesimpulan logika abstraknya ke dalam kenyataan empirik. Bagi Marx, birokrasi adalah alat kelas yang berkuasa yakni kaum borjuis dan kapitalis yang keberadaannya menempel pada kelas yang berkuasa dan dipergunakan untuk menghisap darah kaum proletar.

Marxianist lain mengidentikkan birokrasi sebagai kelambanan kerja dan prosedur yang berbelit-belit. Sedangkan Cracier mengungkapkan hasil penelitiannya di Perancis dengan menyatakan :<sup>14)</sup>

*" A bureaucracy organization ..... an organization that can not correct its behavior by learning from its errors "*.

Kritik dan cercaan dari kaum Marxist terhadap konsep birokrasi weber mengindikasikan bahwa " *The Ideal Type of Bureaucracy* " sulit untuk dijumpai dalam tataran dunia empirik.

Ketiga, setelah terjadinya polemik yang secara diametral bertentangan, maka telah melahirkan tanggapan yang lebih netral " *Value-Free Bureaucracy* " karena pandangannya yang "ngambang" dan menggabungkan

11)Bandingkan Priyo Budi santoso, Op. Cit. Ps. 16-18

12)Ibid. P.19

13)Bandingkan satjipto rahardjo dalam "Hukum dan Birokrasi" (Masalah Hukum No. 4/ 1989)

14) Priyo Budi Santoso, Loc. cit.

kedua pandangan terdahulu (eclectic). Berdasarkan sintesanya menunjukkan bahwa masalah keperpiliakan birokrasi adalah menyangkut persoalan penerapan. Kapitalis atau sosialisnya birokrasi banyak ditentukan oleh pelaku-pelaku birokrasi dalam praktek di lapangan. Karena itulah paham eclectic ini memberikan pengertian birokrasi sangat umum dan ngambang. La Pamora menjelaskan bahwa birokrasi yang paling penting bagi kita adalah mereka yang menduduki peran manegerial yang mempunyai kapasitas memerintah, baik berupa badan-badan sentral maupun di lapangan yang pada umumnya digambarkan dalam bahasa administrasi manajemen "menengah" dan "atas".

Selanjutnya secara khusus Lance Castles menjelaskan birokrasi pemerintahan di Indonesia sebagai berikut :<sup>15)</sup>

*"Bureaucracy, I mean the salaried people who are charged with the function of government, the army officials, the military bureaucracy are of course included".*

Dari kedua pengertian mengenai pelaku birokrasi (birokrat) kemudian disinkronkan dengan ketujuh pengertian birokrasi sebagaimana disinggung di awal pembicaraan, maka diperoleh pemahaman bahwa birokrasi (di Indonesia) adalah organisasi pemerintahan sipil maupun militer) yang mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan. Bagaimana dengan pemerintahan di daerah (otonom) ?

#### ASAS DAN PRINSIP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI DAERAH

Sebagai konsekwensi pasal 18 Jo. pasal 1

Undang-undang Dasar 1945 maka penyelenggaraan pemerintahan di daerah menurut Undang-undang No.5/ tahun 1974 didasarkan pada : Asas Dekonsentrasi, Desentralisasi, dan asas Tugas Pembantuan.

*Asas Dekonsentrasi*, artinya pelimpahan wewenang dari pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah.<sup>16)</sup>

Konkritnya, asas dekonsentrasi ini kan terelma dengan adanya :

1. pelimpahan wewenang dari aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya kepada aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan, atau yang lebih dikenal sebagai "dekonsentrasi horison tal".

Sebagai umpamanya adalah pendelegasian wewenang dari presiden kepada para Menteri, dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I kepada BKPM Tingkat I dan begitu seterusnya.

2. Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau dari suatu Aparatur Pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya kepada aparatur lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah atau yang biasa disebut "dekonsentrasi vertikal".

Sebagai contohnya adalah pelimpahan wewenang dari presiden di bidang pemerintahan umum kepada Kepala Wilayah; baik Gubernur, Bupati-Wali Kotamadya, maupun Camat.

*Asus Desentralisasi*, artinya penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau

15) Ibid. P.

16) Lihat pasal 1 huruf f. UU No. 5/ tahun 1974

Pemerintah Daerah tingkat atasnya kepada Pemerintah daerah menjadi urusan rumah tangganya.<sup>17)</sup>

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, maka dibentuk dan disusun Daerah Otonomi yang selanjutnya disebut "Daerah". Menurut pasal 3 ayat (1) Undang-undang No. 5/ tahun 1974, tingkatan daerah (otonom) dibagi ke dalam "Daerah Tingkat I" dan "Daerah Tingkat II". Kesamaan pembagian Wilayah dan Daerah menjadi dua, Tingkat I dan Tingkat II inilah yang menyebabkan terjadinya "Teritorial Unie". Kesatuan antara Wilayah (sebagai konsekwensi asas Dekonsentrasi) dengan Daerah (sebagai konsekwensi asas Desentralisasi) pada akhirnya menimbulkan "Personal Unie". Seorang Gubernur, Bupati/Walikota, disamping sebagai Kepala Daerah, mereka sekaligus juga merangkap sebagai Kepala Wilayah yang mewakili Pemerintah Pusat di Daerahnya.

*Asas Tugas Pembantuan*, adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah daerah oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.<sup>18)</sup>

Dipakainya asas Tugas Pembantuan ini dimaksudkan untuk menggabungkan pelaksanaan asas dekonsentrasi dan asas desentra-

*Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan secara nyata dan bertanggung jawab sesuai dengan arah pemilihan politik dan kesatuan bangsa.*

lisasi secara bersama-sama mengenai suatu urusan tertentu. Misalnya urusan lingkungan hidup, bencana alam, olahraga-kepemudaan, urusan haji, dan lain-lain.

Berpegang pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, maka mengalirlah prinsip-prinsip dasar dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, yaitu :

1. Sebagai perwujudan asas dekonsentrasi, maka Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi ke dalam Wilayah Propinsi dan Wilayah Ibu Kota Negara. Selanjutnya Wilayah Propinsi dibagi kedalam Wilayah Kabupaten, Kotamadya, atau bila mungkin Kota administratif. Dan kemudian Wilayah Kabupaten atau Kota administratif atau Kota Administratif dibagi-bagi ke dalam Wilayah-wilayah Kecamatan.
2. Sebagai pelaksanaan asas desentralisasi, maka dibentuk dan disusunlah suatu "daerah" yang diberikan otonomi. Menurut pasal 4 ayat (1) undang-undang No. 5/ tahun 1974, prinsip otonomi yang dianut adalah otonomi yang *Nyata dan Bertanggungjawab*.

*Nyata*, artinya penyusunan dan pembentukan daerah serta pemberian urusan pemerintahan di bidang tertentu itu memang secara nyata diperlukan dan sesuai dengan kenyataan, situasi dan kondisi daerah dan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang serta obyektif di daerah yang senantiasa diselaraskan dalam arti diperhitungkan secara cermat

17) Lihat pasal 1 huruf b. UU No. 5/ tahun 1974

18) Lihat Pasal 1 huruf d. UU No.5/ tahun 1974



dengan kebijaksanaan dan tindakan-tindakan, sehingga didapat suatu jaminan bahwa secara nyata mampu mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.

*Bertanggungjawab*, artinya pemberian otonomi dalam arti membentuk dan menyusun suatu daerah dengan penyerahan urusan pemerintahannya senantiasa akan diselaraskan atau diupayakan agar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang "menyeluruh" tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Jangkauan sasaran pembangunan yang demikian "mengharuskan" pemanfaatan institusi Daerah Otonom secara optimal.

Disamping itu keserasian dan keselarasan juga dimaksudkan agar dalam pelaksanaannya sesuai dengan arah pembinaan politik dan kesatuan bangsa. Jadi menutup kemungkinan tumbuhnya rasa dan semangat primordialisme, ras, suku dan kedaerahan.

Makna keselarasan selanjutnya adalah bahwa dengan otonomi yang demikian dimaksudkan untuk selalu dapat menjamin hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam suasana yang harmonis dan lebih dari pada itu untuk menjamin perkembangan dan pembangunan antar daerah secara seimbang dan dinamis.

3. Dilaksanakannya asas dekonsentrasi dan desentralisasi secara bersama-sama akan memungkinkan dilakukannya asas Tugas Pembantuan.
4. Prinsip otonomi daerah titik beratnya diletakkan pada daerah Tingkat II.
5. Prinsip otonomi disamping mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan juga mengutamakan aspek pendemokrasian.

6. Prinsip pemberian otonomi dalam rangka memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia secara keseluruhan.

## KERANGKA ANALISA

Melihat sejarah ketatanegaraan dan pemerintahan Indonesia, dianutnya asas dekonsentrasi dan desentralisasi secara bersama-sama dalam Undang-undang No. 5/ Tahun 1974 (lihat kembali asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah) bukanlah konsep yang langsung jadi. Penggabungan kedua asas merupakan hasil proses panjang sistem pemerintahan dan ketatanegaraan sejak proklamasi sampai kelahiran Orde Baru.

Sejak diproklamkan kemerdekaan "asas desentralisasi yang seluas-luasnya" dijadikan pedoman dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sistem ini dianggap cocok dengan semangat "kebebasan dan persamaan" yang memang banyak diharapkan masyarakat di daerah. Namun akhirnya berlakunya sistem ini menyebabkan kehancuran pembangunan ekonomi rakyat yang mestinya menjadi tuntutan moral akibat kolonialisasi oleh penjajah. Para pemimpin politik di daerah tidak bisa memadukan seluruh potensi dan kekuatan untuk pembangunan ekonomi rakyat, melainkan masing-masing pemimpin daerah malah menggulirkan isu-isu politik yang justru menimbulkan konflik yang pada akhirnya mengancam persatuan dan kesatuan nasional. Kegagalan thesis "desentralisasi seluas-luasnya" ini telah melahirkan ide "sentralisasi pada tahun 1959 sebagai antithesanya.

Melihat kondisi persatuan dan kesatuan nasional dalam bahaya, maka Soekarno pe-

mimpin revolusi atas prakarsa partai Murba telah menerapkan dan menegakkan sistem demokrasi terpimpin. Ide yang berintikan bahwa bagi setiap orang berkewajiban mengabdikan dirinya secara total kepada kepentingan umum, masyarakat dan negara niscaya mereka akan mendapatkan kehidupan yang layak sebagaimana yang dijanjikan oleh negara.<sup>19</sup> Intinya rakyat adalah abdi yang mesti menjalankan program dan tugas yang didekritkan oleh negara. Dus, praktek dan partisipasi rakyat tidak mendapatkan tempat dalam sistem ini.

Pengebirian hak-hak politik rakyat untuk mengambil peranan aktif dalam pembangunan telah menimbulkan revolusi yang berakhir dengan pengambilalihan kekuasaan oleh Orde Baru.

Semangat Orde Baru untuk menjalankan Pancasila dan Konstitusi secara murni dan konsekuen banyak mengambil pelajaran dari pengalaman Orde Lama. Maka sebagai pengamalan Konstitusi pasal 18 Jo. pasal 1 UUD 1945, diundangkanlah UU No. 5/ Tahun 1974 sebagai sitensa dari Thesa dan Antithesa di jaman Orde Lama.

Sebagai sistem yang menggabungkan dua asas (dengan mengambil segi-segi positif dan membuang segi negatif dari masing-masing asas) bukan berarti menjadikan sistim ini

*Kadar penerapan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah dapat diukur melalui variabel fungsi, diskresi dan variabel akses*

“terjamin kesempurnaannya” begitu saja, sebab kondisi masyarakat yang dihadapinya juga sudah berbeda. Asumsi yang melandasi dibentuk dan diterimanya asas tersebut mestinya sudah berbeda.

Sikap masyarakat yang bisa dibilang pesimis (Quo Vadis) menunjukkan adanya indikasi ke arah kebenaran. Menguatkan penerapan dekonsentrasi di era Orde Baru telah menimbulkan birokrasi “panjang” yang nota bene tidak efisien. Begitu pula dari sisi hak-hak politik rakyat yang kurang terakomodir menjadikan urgennya peninjauan kembali praktek perpanjangan birokrasi pemerintah dengan memperkuat wakil-wakilnya di daerah. Kondisi yang demikian pada

akhirnya menyebabkan berkurangnya porsi desentralisasi. Kurangnya kadar desentralisasi telah berdampak “keberdayaan” rakyat. Pendek kata terjadi “*Empowerless Bureaucracy*”. Birokrasi yang menjerat partisipasi dan kreasi rakyat.

Secara sistematis, hipotesis tersebut dapat diuji melalui beberapa variabel yang pernah dikemukakan oleh Page dan Goldsmith. Menurutnya kadar demokrasi dalam menyelenggarakan pemerintah di daerah dapat diukur dari pasang surutnya “desentralisasi melalui variabel fungsi, discreasi dan akses.

Dari segi fungsi. Apakah fungsi-fungsi yang dilimpahkan mewakili kepentingan daerah atau kepentingan pemerintah pusat di daerah. Dan didasarkan atas pertimbangan apa fungsi itu dilaksanakan. Apakah per-

<sup>19</sup>Lihat Muh Mahfud; *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Yogyakarta; Liberty 1993) p. 57

imbangan efisiensi ekonomis dan administratif atukah pertimbangan politik partisipatif.

**Dari segi Discreasi**, artinya bagaimana proses pembuatan kebijaksanaan dan keputusan. Apakah menutup bagi dan prakarsa rakyat atau malah sebaliknya. Apakah apabila rakyat mempunyai prakarsa dan kreasi bisa dengan mudah diterima sebagai keputusan dan keputusan oleh penguasa atau malah dipotong.

**Dari Segi Akses**, artinya bagaimana akses rakyat (daerah) untuk melakukan negoisasi dengan pengambilan keputusan. Apakah pemerintah daerah yang menginspirasi rakyat mempunyai bargaining power untuk pengambilan keputusan. Nah, justru disini lah dihadapkan pada problematika yang cukup pelik, yaitu yang berkaitan dengan eksistensi Kepala Daerah. Personal unie yang menempatkan posisi Kepala Daerah sebagai bapak rakyat sekaligus sebagai orang pemerintah pusat Kepala Daerah sebagai bapak rakyat sekaligus sebagai orang pemerintah pusat yang ada di daerah. Pada saat-saat Kepala Daerah menjalankan fungsinya sebagai bapak rakyat daerah apakah dijalankan dengan semestinya atau malah dikorbankan untuk kepentingan atasannya. Perlu diingat sistem eselonisasi dalam karier politik di Indonesia, nampaknya mengarahkan kepada kepentingan yang kedua atasannya. Kemenduaan jabatan Kepala Daerah juga membawa dampak keberadaan partai politik yang sebenarnya amat berperan dalam melakukan kontrol. Demikian halnya dengan fungsi administrasi publik yang adil kurang dapat ditegakkan. Dan banyak lagi dampak buruk bagi upaya partisipasi dan keterlibatan rakyat dari kemenduaan jabatan Kepala

Daerah.

Dengan ketiga variabel tersebut barangkali bisa membantu memberikan pegangan dalam menjawab persoalan Otonomi Daerah apakah condong ke arah upaya Demokratisasi sebagaimana kriteria Jack Lively, atau mengarah kepada upaya politik birokrasi belaka sebagaimana dikatakan Karl D. Jackson sebagai suatu bentuk sistem politik dimana kekuasaan dan partisipasi politik dalam pembuatan keputusan terbatas ditangan para penguasa negara, terutama para perwira tinggi dan pejabat tinggi birokrasi.<sup>11)</sup>

## SIMPULAN

1. Demokrasi adalah konsep, ajaran, asas sekaligus spirit kehidupan (manusia dan organisasinya) yang senantiasa menggelora tanpa henti.
2. Birokrasi (publik) adalah organisasi pemerintah (sipil maupun militer) yang mempunyai akses mengambil keputusan.
3. Otonomi daerah pada hakekatnya fungsi yang melahirkan birokrasi di daerah yang berpeluang untuk demokratis dan birokratis. Kedua karakter hanya dapat dinilai dan diuji dalam praktek pelaku di pemerintah daerah apakah orientasi ke atasan (demi jabatan karir) atau mempunyai orientasi kerakyatan.

## DAFTAR PUSTAKA

Ahmad Daud Busroh; *Capita Selecta Hukum Tata Negara*, (Jakarta; Bineka Cipta: 1994)

bElza Peldi Taher; *Demokrasi Politik*,

**Budaya dan Ekonomi**, (Jakarta; Temprint : 1994).

Franz Magnis Suseno; **Mencari Sosok Demokrasi, Telaah Filosofis** (Jakarta; Gramedia : 1995).

Miftah Thoha; **Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi**, (Yogya; Media Widya Mandala : 1992).

Koentjoro Poerbopranoto; **Sistem Pemerintahan Demokrasi**, (Jakarta; Eresco : 1978).

Mochtar Mas'ud; **Politik, Birokrasi dan Pembangunan**, (Yogya; Pustaka Pelajar; 1994)

Marsono; **Himpunan Peraturan Pemerintahan di Daerah**, (Jakarta; Djambatan 1986).

Muh. Mahfud; **Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia**, (Yogya; Liberty, 1993).

Priyo Budi Santoso; **Birokrasi Pemerintah Orde Baru** (Jakarta; Rajawali, 1995).

Tjahyo Supriatna; **Sistem Administrasi Pemerintah di Daerah**, (Jakarta, Bumi Aksara 1993).

Victor M. Sitomorang; **Hukum Administrasi Pemerintah di Daerah**, (Jakarta; Sinar Grafika, 1994).

Satjipto Rahardjo, **Hukum & Birokrasi dalam Masalah-masalah Hukum**, 4 / 1989, 22 - 27

