

DESENTRALISASI DALAM ADMINISTRASI NEGARA

Erlis Karnesih
Staf Pengajar Fisip dan Pascasarjana Universitas Padjadjaran
Jatinangor, Bandung 40600

ABSTRAK. Krisis kepercayaan terhadap pemerintahan di Indonesia begitu meluas dan mengakar. Pemerintah dianggap sudah tidak mampu menyelesaikan program-program peningkatan kualitas hidup masyarakat luas. Kinerja buruk tersebut, diindikasikan dengan munculnya berbagai persoalan seperti timbulnya kerusuhan di mana-mana, merebaknya penggunaan narkoba, meningkatnya jumlah rumah tangga yang tinggal dalam rumah tidak layak huni, memburuknya fasilitas pendidikan, dan merajalelanya korupsi di berbagai sektor penyelenggara negara. Kinerja buruk instansi pemerintah yang mendapat sorotan itu mendorong keinginan yang kuat dari pemerintah dan masyarakat untuk menghidupkan kembali gagasan desentralisasi dalam arti yang luas. Melalui desentralisasi, Daerah Otonom berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam konteks ini, implementasi dari desentralisasi yang dibangun di atas prinsip *good governance* serta didukung oleh administrasi negara yang handal akan menciptakan instansi pemerintahan yang mampu menghasilkan dan melaksanakan kebijakan publik yang baik, sehingga kualitas pelayanan dan kesejahteraan yang lebih baik pun akan terwujud.

Kata Kunci : Desentralisasi, Administrasi Negara

ABSTRACT. Public distrust towards the Indonesian Government is so widespread and steadfast. The Government is considered unable to solve quality-promoting programs in social life. This bad management is indicated by emerging social upheaval, drug abuse, deteriorated education facilities and the widespread corruption in the government administration. The Government bad management has forced a strong intention of the government and the public to revive the concept of decentralization in a comprehensive meaning. Autonomous regions have the rights and obligation to manage their own administration. In this context, the implementation of decentralization built on the principle of good governance supported by strong government/public administration would create government institutions that are able to draft and implement good public policies, so that the better quality of public service and welfare can be realized.

Keywords: Decentralization, Government/Public Administration

PENDAHULUAN

Tahun 1999, merupakan tahun bersejarah bagi kehidupan bangsa Indonesia, baik dari segi demokrasi, politik, ekonomi maupun sosial budaya. Pada tahun tersebut, keputusan politik pemerintah menetapkan kebijakan desentralisasi melalui UU No.22 tahun 1999 merupakan salah satu keputusan politik paling menarik dibandingkan dengan keputusan-keputusan terdahulu. Lahirnya undang-undang ini menjadi sangat menarik, karena sejak pertengahan tahun 1997 dan sepanjang tahun 1998 tercatat kondisi sosial dan perekonomian nasional yang sangat buruk, merupakan catatan sejarah yang bertinta merah. Badan Pusat Statistik (BPS,199:12) mencatat Produk Domestik Bruto (PDB) mengalami kontraksi hebat sebesar-13,68 persen. Padahal selama 30 tahun sebelumnya, Indonesia "bergelombang" dengan pertumbuhan ekonomi yang mengagumkan (rata-rata 6 % per tahun) untuk ukuran sebuah negara berkembang. BPS (2002:xv) juga melaporkan penduduk miskin pada tahun 1999 berjumlah 47,9 juta atau 23,43 persen dari jumlah penduduk, pada tahun 2002 berjumlah 38,4 juta jiwa atau 18,20 persen dari jumlah penduduk. Sementara itu ada sebesar 22,8 persen rumah tangga di Indonesia yang tinggal di rumah yang relatif sempit, yaitu kurang dari 10 m² per keluarga.

Dengan pendapatan per kapita sebesar 456 \$ US, Indonesia kembali termasuk kelompok golongan "Negara Miskin" yang pada gilirannya menjurus pada kontraksi hebat dalam bidang politik dan sosial budaya, apalagi keamanan semakin tidak menentu. BPS (1997:4) mengutip pendapat Prof Dr.Sumitro Djojohadikusomo, yang dimuat dalam Kompas 11 Januari 1998 menyatakan bahwa permasalahan yang terjadi sekarang bukan lagi menyangkut moneter-bukan pula berkaitan dengan ekonomi masyarakat semata-mata tetapi lebih luas dari itu menyangkut krisis kepercayaan yang menghinggapi seluruh kehidupan masyarakat.

Kebijakan desentralisasi yang dibawakan oleh UU No.22 tahun 1999 sebagai kelanjutan kebijakan sebelumnya, seyogyanya merupakan pertanda *recovery* bangkit menjadi lebih baik karena keputusan-keputusan politik, ekonomi dan sosial budaya akan lebih luwes dan bersifat kerakyatan. Dengan perkataan lain, apakah desentralisasi merupakan pelumas dalam manajemen administrasi negara untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial seperti yang diamanatkan oleh pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Pertanyaan itu akan menjadi fokus kajian dalam tulisan ini, dengan menggunakan pendekatan ilmu Administrasi Negara

TINJAUAN PUSTAKA

Stillman (1984:2) mengutip pendapat: William mengenai definisi dari Administrasi Negara yang mengatakan "*Public administration is all about the management of scarce resource to accomplish the goals of public policy*" dan pendapat Gortner "*Public administration involves the coordination of all organized*

activity having as its purposes the implementation of public policy'. Nigro & Nigro (1984:11) salah satu kalimat dari definisinya menyatakan bahwa Administrasi Negara *is cooperative group effort in public setting covers three branches- executive, legislative, and judicial-and their inter- relationships*. Jadi, Administrasi Negara merupakan bentuk kerjasama dalam lingkungan negara, meliputi tiga pilar kelompok, eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta saling hubungan di antara ketiganya. Terlihat aksentuasinya pada kerjasama, tentunya untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan secara jelas, yang dalam hal ini melaksanakan tugas-tugas kebijakan negara.

Soewarno Hadiatmodjo (1980:6) menyatakan bahwa Administrasi Negara Indonesia adalah mencakup seluruh kegiatan penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan Indonesia dengan memanfaatkan segala kemampuan aparatur negara serta segenap dana dan daya demi tercapainya tujuan Negara Indonesia dan terlaksananya tugas Pemerintah Republik Indonesia seperti yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Dari sisi administrasi negara, ada dua tugas pemerintahan, yaitu tugas umum (tugas rutin, tugas pengaturan), dan tugas pembangunan. Tugas umum pemerintahan seperti melaksanakan pelayanan kepada masyarakat, menjaga kestabilan politik, ketertibatan dan keamanan, hubungan internasional, ekonomi dan sosial, dan lainnya. Sedangkan tugas pemerintahan dalam pembangunan adalah mendorong terlaksananya proses pembangunan dalam iklim yang kondusif yang pada gilirannya akan meningkatkan tingkat kesejahteraan ekonomi, sosial, harkat dan martabat masyarakat.

Dengan mencermati pengertian administrasi negara tersebut, diperoleh kesimpulan sementara bahwa administrasi negara mencakup kegiatan keseluruhan lembaga negara guna merealisasikan tujuan dan kebijakan negara. Sementara itu, tujuan dan kebijakan negara itu sendiri dicapai dengan landasan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah atau lebih dikenal dengan Undang-Undang Otonomi Daerah adalah termasuk kawasan administrasi negara. Undang-undang ini disebut dengan Undang-undang tentang Pemerintah Daerah karena mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang menggunakan pelaksanaan asas desentralisasi. Pasal 1 ayat (e) menyatakan desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah Kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Yang dimaksud dengan Pemerintah dalam konteks ini adalah Pemerintah Pusat (Presiden beserta para Menteri), sedangkan Pemerintah Daerah yang selanjutnya disebut Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah.

Pasal 4 ayat (1) sebagai esensi dari pelaksanaan asas desentralisasi menyatakan : "Dalam rangka pelaksanaan asas Desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa

sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat”, dan ayat (2) menyatakan :“Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) masing-masing beridiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain”.

Berkaitan dengan substansi materi kewenangan yang diserahkan oleh Pemerintah kepada Daerah dalam kerangka pelaksanaan asas desentralisasi, Pasal 7 ayat (1) menyatakan :“Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain”. Dan ayat (2) menyatakan: “Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional”.

Dengan demikian, yang menjadi kewenangan Daerah menurut Pasal 7 ayat (1) hanya kewenangan dalam bidang pemerintahan. Namun, Pasal 11 ayat (2) memperjelas Pasal 7 ayat (1) bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Kewenangan Pemerintah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) itu kemudian lebih dirinci lagi dalam PP No.25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom

Uraian itu memperlihatkan adanya penyerahan wewenang (*power sharing*) sebagai asas desentralisasi yang dilakukan oleh Pemerintah kepada Daerah. Jika dicermati distribusi *power sharing* itu secara teoritis masih amat tidak merata. Kewenangan yang diserahkan kepada Daerah bersifat *inferior* mikro sedangkan kewenangan yang bersifat *superior* makro berada di pihak Pemerintah. Ketimpangan *power sharing* ini masih terjadi pula antara Propinsi dan Kabupaten/Kota. PP No.25 Tahun 2000, Pasal 3 ayat (5) menyatakan Kewenangan Propinsi mencakup sebagai berikut: (1) Bidang pertanian; (2) Bidang kelautan; (3) Bidang pertambangan dan energi; (4) Bidang kehutanan dan perkebunan; (5) Bidang perindustrian dan perdagangan; (6) Bidang perkoperasian; (7) Bidang penanaman modal; (8) Bidang ketenagakerjaan; (9) Bidang kesehatan; (10) Bidang pendidikan dan kebudayaan; (11) bidang sosial; (12) Bidang penataan ruang; (13) Bidang pemukiman; (14) Bidang pekerjaan umum; (15) Bidang perhubungan; (16) Bidang lingkungan hidup; (17) Bidang politik dalam negeri dan administrasi publik; (18) Bidang pengembangan otonomi daerah; (19) Bidang perimbangan keuangan; (20) Bidang hukum dan perundang-undangan penetapan peraturan daerah untuk mendukung pemerintah Propinsi sebagai daerah otonom. Dengan demikian, distribusi *power sharing* menurut jenjang hirarki pemerintahan mulai dari Pemerintah-Propinsi-Daerah Kabupaten/Kota adalah bentuk kerucut terbalik. Sudah tentu desentralisasi wewenang tidak dapat dilimpahkan secara mutlak, kedudukan pucuk pimpinan menjadi hilang, berarti tidak ada organisasi (Priata Westra, dkk (1977)

DESENTRALISASI

Pariata Westra,dkk,(1977) menyatakan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari pucuk pimpinan organisasi kepada satuan-satuan organisasi yang berada di bawahnya. Seperti telah disajikan di atas,UU No.22 tahun 1999, pasal 1 ,ayat (e) menyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah. Sejalan dengan itu,Piran Wiroatmodjo, dkk (2001:2) menyatakan: "desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan kepada satuan pemerintahan yang lebih kecil atau lebih rendah dengan demikian secara politis, desentralisasi distribusi kewenangan secara teritorial". McCourt dan Minogue (2001:55) menyatakan:"*decentralization means giving line managers in government departments and agencies greater managerial authority and responsibility*", jadi,desentralisasi berarti pelimpahan kewenangan dan tanggungjawab yang lebih besar kepada para pejabat yang memimpin satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah.

Stevens, (1994), menyatakan bahwa desentralisasi dapat dilihat dari dua sisi, berkenaan dengan aspek politik yaitu pembagian kekuasaan politik maupun administratif berdasarkan wilayah teritorial tertentu dan berkenaan dengan aspek manajemen, yaitu, pendelegasian wewenang kepada satuan unit yang lebih kecil atau lebih rendah. Sisi pertama sarat dengan aspek manajerial dan, kedua dengan *enterpreneurial*. Namun, esensi dari keduanya itu berkaitan dengan pelimpahan kewenangan dalam suatu organisasi.

Mengkaji aspek desentralisasi dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagai isi dari paket Otonomi Daerah yang dibawakan melalui UU No.22 tahun 1999, Stoner , dkk (1995:359) menyatakan bahwa desentralisasi membawa manfaat terutama; layanan lebih cepat, lebih efisien, fleksibel, mendorong inisiatif dan motivasi para pelaksana. Lebihlanjut dikatakannya "...*decentralization as 'good' and centralization as 'bad'.*" Dalam sistem kewenangan pemerintahan yang sentralisasi atau desentralisasi semu seperti keadaan sebelum keluarnya UU.No.22 tahun 1999, maka manfaat itu tidak diperoleh. Bila ditelusuri akar rumusan desentralisasi akan bertemu pada prinsip dasar dari teori Klasik yang dimotori oleh Adam Smith seperti yang dijelaskan oleh Miller (1988:73) dengan rumusan ; *'the division of labor'* . Teori ini menjelaskan adanya pembagian pekerjaan dalam penggalan-penggalan suatu proses produksi sehingga terjadi spesialisasi-spesialisasi, keterampilan tenaga kerja meningkat secara signifikan yang pada gilirannya akan merupakan suatu strategi untuk meningkatkan produktivitas secara berkesinambungan. Adam Smith mengemukakan sebuah contoh dari division of labor dalam memproduksi peniti seperti yang dikutip oleh Miller (1988:73) yang menyatakan; *"One man draws out the wire, another straightens it, a third cuts it, a fourth points, a fifth grinds it at the top for receiving the head; to make the head requires two or three distinct operations; to put it on is a peculiar business, to whiten the pins is another; it is even a trade by itself to put them into the paper"*.

Robbins (1991) berpendapat bahwa teori Klasik *division of labor* sebagai strategi meningkatkan produktivitas kerja dalam suatu organisasi mempunyai kelemahan, terutama terletak pada perilaku sumberdaya manusia itu sendiri. Produktivitas tenaga kerja akan terus meningkat secara signifikan sampai pada tingkat tertentu, setelah itu akan mengalami penurunan seperti yang dinyatakan 'dalam hukum kenaikan yang semakin berkurang' atau "*the law of diminishing returns*", dengan asumsi *ceteris paribus*. Sebagai manusia, tenaga kerja dipengaruhi oleh iklim organisasi yang tidak kondusif, bosan mengerjakan pekerjaan yang itu ke-itu saja secara terus menerus, stres dan konflik internal. Selain itu, tenaga kerja yang sudah memiliki keterampilan tinggi menuntut bayaran yang lebih tinggi, cuti yang panjang, berbagai macam bonus, serta asuransi lainnya yang akan mendorong meningkatnya biaya, tidak sebanding dengan manfaat yang diperoleh. Solusi terhadap masalah ini adalah dengan mengubah pendekatan manajemen organisasi dari teori X menjadi teori Y yang memperlakukan manusia lebih manusiawi dan bermartabat (Shafritz & Russell,2005).

Sejalan dengan itu, dari sisi rentang kendali (*span of control*), menurut Oman dan Damours dkk, (1992:35) manfaat mendasar desentralisasi yang terjadi dalam administrasi ada dua hal. Pertama, menciptakan efektivitas, dan kedua, efisiensi. Lebih lanjut ia kemukakan: "*A large, centralized administrative support system is clumsy and slow by its nature, and cannot respond quickly to the needs of its users*". Kecepatan (waktu) dan ketepatan (penggunaan sumber daya) dalam memberi tanggapan terhadap masalah yang timbul di daerah pada gilirannya dapat diukur dengan cara mengkonfersikan manfaat (*benefits*) dan biaya (*costs*) dalam nilai rupiah (Rp) menurut harga pasar yang berlaku.

Benefits yang diperoleh dengan dianutnya sistem desentralisasi, Josef Riwo Kaho (2002:12-13) mengemukakan sbb:

- (1) Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan;
- (2) Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, Daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat;
- (3) Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan;
- (4) Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (*differensiasi*) dan pengkhususan (*spesialisasi*) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan/ kepentingan dan keadaan khusus Daerah;
- (5) Dengan adanya desentralisasi teritorial, Daerah Otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh Negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan di seluruh wilayah Negara, sedangkan yang kurang baik, dapat dibatasi pada suatu Daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan;

Desentralisasi dalam Administrasi Negara (Erlis Karnesih)

- (6) Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat;
- (7) Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan keputusan bagi Daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.

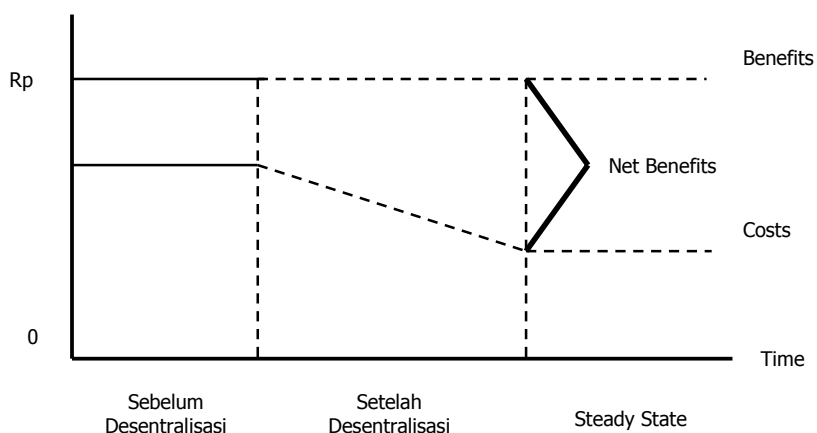
Selanjutnya, dikemukakannya pendapat lain yang mengatakan kebaikan desentralisasi yang dikutip dari *Encyclopedia Americana*, Jilid VIII, 1969, hal.587 yaitu:

- (1) *relieving the central government of a constantly burden of expanding service;*
- (2) *promoting citizens interest in government through wider popular participation;*
- (3) *retarding conditions favorable to bureaucracy or dictatorship;*
- (4) *more closely adapting legislative and administrative procedures to the needs of given areas;*
- (5) *enlarging the opportunity for experimentation*

Masih dari Josef Riwu Kaho(2002:14) yang menyajikan kelemahan desentralisasi antara lain yaitu:

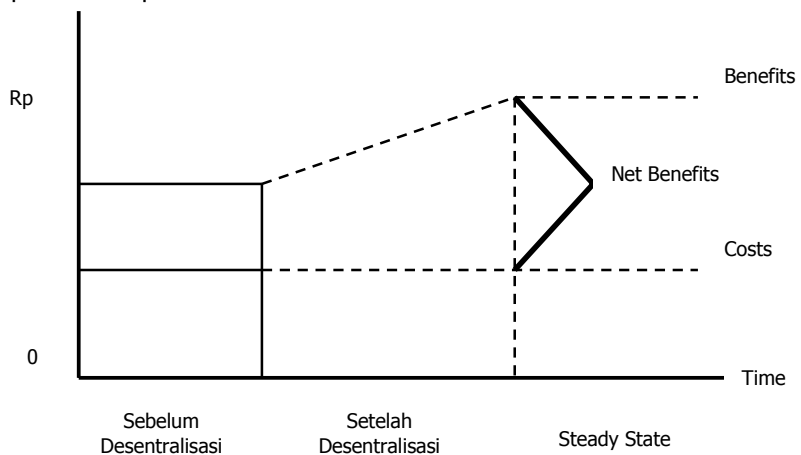
- (1) Karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi;
- (2) Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan Daerah dapat lebih mudah terganggu;
- (3) Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau provinsialisme;
- (4) Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang bertele-tele;
- (5) Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk diperoleh keseragaman/uniformitas dan kesederhanaan.

Seyogyanya manfaat (*Benefits*) baik yang bersifat kuantitatif maupun yang bersifat kualitatif dari diterapkannya sistem desentralisasi dapat dioptimalkan yang berarti kelemahan atau biaya (*Costs*) yang dikeluarkan dalam menggerakkan administrasi negara menjadi serendahmungkin. Apabila hal ini dapat dilakukan, maka desentralisasi benar-benar akan mencapai tujuan dan sasaran pembangunan seperti yang diharapkan oleh masyarakat. Beberapa kemungkinan yang terjadi dalam perjalanan waktu (*Time*) dari mulai diberlakukannya sistem desentralisasi mencapai keadaan yang mapan(*Steady State*) yang dimodifikasi dari Oman dan Damours,dkk(1992:68-75) dapat divisualisasikan pada gambar berikut.



Gambar 1. Benefits tetap dan Costs menurun

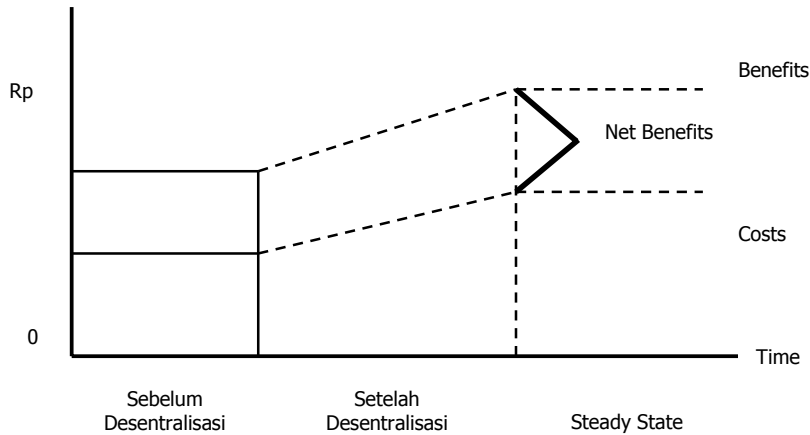
Gambar itu memperlihatkan kemungkinan dimana Benefits tetap antara sebelum dan sesudah berlakunya sistem desentralisasi, namun biaya yang dikeluarkan semakin menurun. Ini berarti Net Benefits yang dirasakan oleh masyarakat bertambah besar. Kemungkinan berikutnya terjadi sebaliknya dimana Benefits meningkat sedangkan Costs tetap, sehingga Net Benefits bertambah. Hal ini diperlihatkan pada Gambar 2 berikut.



Gambar 2. Benefits meningkat dan Costs menurun

Desentralisasi dalam Administrasi Negara (Erlis Karnesih)

Kemungkinan lainnya yang juga bisa terjadi Benefits dan Costs sama-sama meningkat. Apabila keadaan ini yang terjadi, maka tidak ada perubahan Net Benefits yang signifikan seperti yang diperlihatkan pada gambar berikut.



Gambar 3. Benefits dan Costs meningkat

Kondisi seperti yang ditampilkan pada Gambar 3 itu seyogianya tidak akan terjadi dengan asumsi Pemerintah dan masyarakat Indonesia telah mendapat pengalaman yang amat berharga dari krisis nasional yang dihadapi bangsa Indonesia di penghujung Abad ke 20. Keinginan yang kuat dari Pemerintah dan masyarakat ini telah diwujudkan dalam Tap MPR RI No.XI/MPR/1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, dan UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Sebagai tindak lanjut Tap MPR dan UU tersebut, pemerintah telah menerbitkan Inpres No.7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dengan diletakkannya dasar-dasar hukum bagi terwujudnya Akuntabilitas dan *Good Governance* itu merupakan prasyarat bagi berhasilnya perubahan-perubahan yang terarah pada penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Penulis seperti William Bennett, Arthur Ashe, James Q.Wilson, dan George Will (Steven Cohen & William Eimicke,1988) telah mendiskusikan secara luas kelemahan-kelemahan yang terjadi pada era transisi berlakunya sistem pemerintahan. Menurut mereka aspek yang berperan adalah mutu sumberdaya manusia dan moral dari para penyelenggara pemerintahan pada semua tingkatan. Rendahnya mutu sumberdaya manusia dan lemahnya moral merupakan lahan yang subur tumbuh dan berkembangnya korupsi, kolusi dan nepotisme. Seperti halnya yang dialami oleh pemerintah Indonesia, pada akhir-akhir ini, pasca berlakunya sistem desentralisasi dan timbulnya iklim yang lebih

demokratis, masyarakat dan media masa mulai menyoroti kinerja busuk instansi pemerintah. Pada bagian berikut ini akan disajikan data empirik guna memberi gambaran kesiapan instansi pemerintah daerah dalam menggerakkan roda administrasi negara pasca desentralisasi. Dengan lain perkataan, berhasil tidaknya sistem desentralisasi sebagian besar tergantung pada Pemerintah Daerah itu sendiri.

FAKTOR MANUSIA PELAKSANA

Menurut Syaukani HR (2004:i), sistem sentralisasi semasa Orde Baru pada akhirnya menyengsarakan sebagian besar anak bangsa di Indonesia. "Jargon keadilan sosial dan pemerataan pembangunan yang digunakan pemerintah sentralisasi Orde Baru hanyalah kamufase yang me-'ninabobo"-kan rakyat." Lebih lanjut dikemukakan bahwa sistem desentralisasi yang pelaksanaannya sejak Januari 2001 telah memberikan manfaat berupa peningkatan kesejahteraan dan pelayanan pada masyarakat. Meski demikian, kelemahannya tetap masih ada berupa belum terintegrasinya hubungan dan sinerginya kelembagaan pemerintahan, baik antara pusat dengan daerah maupun antar daerah otonom dan intern daerah otonom.

Manullang (1973) menyatakan bahwa baik tidaknya manajemen Pemerintah Daerah sangat tergantung pada pimpinan Daerah, khususnya Kepala Daerah sebagai Manajer Daerah yang bersangkutan. Dengan demikian faktor sumber daya manusia pada semua tingkatan instansi negara sebagai manajer dan pelaksana pemerintahan berperan penting dalam menggerakkan roda administrasi negara menuju sukses. Kepala Desa sebagai pelaksana desentralisasi yang paling dekat dengan rakyat pada umumnya masih relatif rendah. Hal ini diindikasikan oleh tuntutan syarat formal seorang Kepala Desa yang hanya cukup berpendidikan SLTP (UU 5/1979) demikian pula di era otonomi daerah ini pengaturan tentang Desa diserahkan kepada masing-masing kabupaten untuk mengaturnya melalui Perda.

Sebagai implikasi rendahnya pendidikan Kepala Desa itu, penelitian yang dilakukan oleh Mubiyarto (1982), Ndraha (1982), Muljarto (1987), Diharna (1991), Busri (1992), dan Tjenreng (1993) menyatakan bahwa peranan Kepala Desa dalam melaksanakan pembangunan masih belum optimal. Sebagai dampaknya, nilai tambah hasil pembangunan yang dinikmati masyarakat desa juga belum optimal. Dalam keadaan demikian, masyarakat desa juga kurang akses terhadap aktivitas pembangunan.

Demikian pula halnya dengan penelitian yang dilakukan oleh Erlis Karnesih (1997) mengenai peranan kepala desa dalam mekanisme perencanaan dan pengendalian pembangunan di Kabupaten Majalengka menginformasikan bahwa dari perhitungan dan pengujian dapat diketahui skor rata-rata perencanaan yang dilakukan oleh kepala desa belum baik. Pengaruh perencanaan terhadap keberhasilan pembangunan dari segi waktu sebesar 19,32 persen, dari segi biaya 48,41 persen, dan dari segi mutu 17,84 persen. Sementara itu, peranan kepala

desa dalam mekanisme pengendalian pembangunan belum baik. Dilihat dari segi waktu sebesar 29,62 persen, dari biaya 1,30 persen, dan dari segi mutu 16,65 persen. Nilai statistik perencanaan dan pengendalian yang dilakukan oleh kepala desa dikaitkan dengan profil kepala desa (sumber daya) memperlihatkan pendidikan informal dan pekerjaan utama sebelum menjadi kepala desa memberi pengaruh yang nyata terhadap optimalitas mekanisme perencanaan program pembangunan

Hasil penelitian terhadap 26 Kabupaten dan Kota seperti yang dilaporkan oleh Josef Riwo Kaho, (2002: 103) menyatakan bahwa kemampuan aparatur Pemerintah Daerah di dalam menyelenggarakan urusan rumah tangga Daerahnya rata-rata sebesar 44,64 persen. Kemampuan masing-masing Daerah dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya bervariasi dengan perbedaan yang cukup signifikan. Rendahnya kemampuan ini bisa disebabkan oleh rendahnya mutu sumberdaya manusia dan selain itu pelaksanaan dari desentralisasi itu sendiri relatif baru (Januari 2001), merupakan periode proses pembelajaran dan penjabaran fungsi, serta kewenangan unsur-unsur pelaksana dalam organisasi.

Marthen Maslaga (2003) melakukan penelitian yang bertujuan untuk melihat sampai sejauh mana sekretaris daerah dalam menggunakan kekuatan pengaruh kekuasaan baik kekuatan pengaruh kekuasaan formal (*legitimate power*) dan kekuatan pengaruh kekuasaan pribadi (*personal power*) dari Sekretaris Daerah Kabupaten Pandeglang dalam hubungannya dengan efektivitas organisasi yang dipimpinnya. Temuan penelitiannya itu menyatakan bahwa pengaruh kepemimpinan terhadap efektivitas organisasi sangat kuat, artinya semakin besar kekuatan pengaruh kekuasaan formal dan kekuatan pengaruh kekuasaan pribadi, maka semakin besar pula efektivitas organisasi yang dapat dicapai. Namun, kelemahannya bahwa kekuasaan itu belum dapat dioptimalkan seperti penataan organisasi dan penyusunan program kerja bagi unit-unit yang menjadi bawahannya sehingga efektivitas organisasi belum dapat dicapai. Penelitian ini semakin memperjelas bahwa Instansi Pemerintah Daerah masih belum siap merespons secara optimal esensi materi desentralisasi.

SIMPULAN

Saat ini semakin perlu administrasi negara yang baik guna merespons sistem desentralisasi yang dibawakan melalui Undang-undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, atau yang dikenal UU Otonomi Daerah. Implementasi UU ini berjalan secara simultan dengan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas KKN. Tekad bangsa untuk konsisten, bersungguh-sungguh mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*, pemerintah menerbitkan Inpres No.7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Sistem desentralisasi hakikatnya berfungsi sebagai bahan pelumas bagi terselenggaranya efektivitas administrasi negara pada seluruh jajaran aparatur pemerintah terutama di daerah. Sistem

desentralisasi yang dibangun di atas landasan pacu administrasi negara yang baik akan mampu memberikan *benefits* yang optimal bagi kesejahteraan dan pelayanan berkualitas kepada masyarakat. Pada periode transisi, ditemukan beberapa kelemahan implementasi desentralisasi dalam pemerintahan, antara lain berupa faktor manusia serta belum terintegrasi dan sinerginya fungsi unit-unit pelaksana pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik (BPS),1998,*Laporan Perekonomian Indonesia 1997*, Jakarta
- _____,1999,*Laporan Perekonomian Indonesia 1998*, Jakarta
- _____,2003,*Indikator Kesejahteraan Rakyat 2002*, Jakarta
- Cohen,Steven and Eimicke,William,1988,*The Effective Public Manager, Achieving Success in a Changing Government*,Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Erlis Karnesih Amran,1997, *Peranan Kepala Desa Dalam Mekanisme Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan Tingkat Desa Sebagai Implementasi Strategi Pembangunan Nasional*,Disertasi,Pascasarjana Unpad, Bandung.
- Harzing,Anne W and Ruysseveldt, JorisVan, 2004,*International Human Resource Management*, Second Edition, Sage Publications, London.
- Huges,Owen E, 2003,*Public Management & Administration An Introduction*, Third Edition,Palgrave Macmillan,New York.
- Josef Riwu Kaho,2002, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*,PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- M.Manullang, 1973, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah,Pembangunan*, Jakarta.
- McCourt,W and Minogue.M, 2001, *The Internationalization of Public Management Reinventing The Third State*, Edward Elgar,Cheltenham, UK.
- _____,1991, *Organization Behavior, Concept, Controversies, And Application*,Fifth Edition, Prentice-Hall Inc, Fifth Edition, New Jersey.
- Miller, Roger LeRoy,1988, *Economics Today The Macro View*, Sixth Edition,Harper & Row Publishers, New York
- Moeljarto T,1987,*Politik Pembangunan, Sebuah Analisis Konsep, Arah, Dan Strategi*, Yogyakarta
- Mubyarto dan Kartodirdjo,Sartono, 1982,*Pembangunan Pedesaan Di Indonesia*, Yogyakarta
- Ndraha Taliziduhu,1986,*Pembangunan Masyarakat Desa*, Karunika, Jakarta

Nigro, Felix A and Nigro,Lloyd G, 1984, *Modern Public Administration*, Sixth Edition, Harper &Row Publishers, New York.

Oman,Ray C and Damours,Stephen L, at al, 1992,*Management Analisisi in Public Organizations*,Quorum Books, New York.

Pariata Westra, dan Sutarto, dkk, 1977,*Ensiklopedi Administrasi*, Cetakan ketiga, Gunung Agung, Jakarta

Piran Wiroatmodjo, I Made Suwandi, et.al, 2001,*Otonomi Dan Pembangunan Daerah*,Lembaga Administrasi Negara (LAN) RI, Jakarta.

Robbins,Stephen P, 1991, *Oragnizational Behavior, Concepts, Controversies, and Applications*, Fifth Edition, Prentice Hall International Inc, London,UK.

Shafritz,Jay M and Russel E.W, *Introducing Public Administration*, 2005,Forth Edition,Pearson Longman,New York.

Soewarno Hadiatmodjo,1980, *Majalah Administrasi Negara*, No.24,Jakarta.

Stoner,James A.F and Freeman.R.Edwar,at.al, 1995, *Managemert*, Sixth Edition,Prentice-Hall International Inc, New Jersey

Syaukani HR, *Menolak Kembalinya Sentralisasi, Memantapkan Otonomi Daerah*, Editor Hery Susanto dkk,Komunal, 2004, Jakarta.

Tjahyo Sutisnamidjaja, 1994,*Sebuah Model Okulasi Pengaruh Proses Aktuasi Oleh Para Manajer Terhadap Produktivitas Kerja Pegawai Pada Badan Usaha Milik Negara PT.Inti Bandung Bagi Proses Aktuasi Oleh Para Manajer Publik Dalam Meningkatkan Productivitas Kerja Pegawai Pada Sekretariat Wilayah/Daerah Tingkat I Jawa Barat*, Disertasi, Pascasarjana Unpad, Bandung.

Tjenreng Baharuddin, 1993, *Pembangunan Desa Hubungannya Dengan Partisipasi Masyarakat, Desentralisasi Pembangunan Dan Otonomi Desa Dalam Kerangka Strategi Pembangunan Nasional*, Disertasi, Pascasarjana Unpad, Bandung.