

# Konsep-konsep Dasar Pemerintahan Daerah

Prof. Dr. H. M. Aries Djaenuri, M.A.



## PENDAHULUAN

---

Modul satu ini berisi uraian tentang prinsip-prinsip dasar Pemerintahan Daerah yang meliputi konsep-konsep tentang pemerintahan daerah, asas pemerintahan daerah, sistem serta tujuan pemerintahan daerah.

Dengan memahami konsep-konsep tersebut, Anda akan dapat menjelaskan tentang konsep-konsep yang paling mendasar dari Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan Daerah atau di Negara-negara Barat dikenal dengan *Local Government* dalam penyelenggaraannya didasarkan pada konsep-konsep, seperti Asas, Sistem dan Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah, serta Tujuan Pemerintahan Daerah. Konsep-konsep ini demikian pentingnya dan merupakan elemen dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah. Untuk itu, bagi Anda penyelenggara tugas-tugas Pemerintahan Daerah seyogianya memahami secara mendalam konsep-konsep tersebut. Perlu Anda pahami bahwa asas penyelenggaraan pemerintah menjadi landasan mekanisme dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah terutama menyangkut Kebijakan Pemerintah Daerah, Perencanaan Pemerintah Daerah, Pembiayaan Pemerintahan Daerah serta Pengendalian Pemerintahan Daerah.

Modul ini terdiri dari 3 (tiga) kegiatan belajar, yaitu:

1. Kegiatan Belajar 1 membahas tentang Pemerintahan Daerah.
2. Kegiatan Belajar 2 membahas tentang Asas Pemerintahan Daerah.
3. Kegiatan Belajar 3 membahas tentang Otonomi Daerah dan Tujuan Umum Pemerintahan Daerah.

Setelah mempelajari modul ini, Anda diharapkan mampu menjelaskan konsep-konsep dasar Pemerintahan Daerah. Secara khusus, setelah mempelajari modul ini Anda diharapkan mampu menjelaskan:

1. Pemerintahan Daerah;
2. Asas Pemerintahan Daerah;
3. Sistem dan tujuan Pemerintahan Daerah.

**Selamat Belajar!**

## KEGIATAN BELAJAR 1

# Pemerintahan Daerah

### A. DASAR PEMERINTAHAN DAERAH

Awal kajian terhadap pemerintahan Daerah di Indonesia selalu diharapkan pada satu pertanyaan, apa yang menjadi landasan hukum dari keberadaan pemerintah Daerah di Indonesia? Sumber utama kebijaksanaan umum yang mendasari pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah adalah Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 dan penjelasannya.

Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, sebelum diamendemen menyatakan sebagai berikut.

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

Penjelasannya adalah berikut ini.

1. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat* maka Indonesia tak akan mempunyai Daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi akan dibagi pula dalam Daerah yang lebih kecil. Daerah-Daerah itu bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat Daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Daerah-Daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan Daerah, oleh karena di Daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
2. Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat + 250 *Zelfbesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun marga di Palembang. Daerah-Daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai Daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan Daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai Daerah-Daerah itu akan mengingatkan hak-hak asal-usul Daerah tersebut.

Mengacu pada pasal di atas, terlihat bahwa pasal tersebut tidak memberikan ketegasan mengenai pemerintahan Daerah sebagai satuan pemerintahan yang otonom. Baru di dalam penjelasannya dikemukakan bahwa Daerah-Daerah itu bersifat otonom atau bersifat Daerah administrasi belaka. Hal ini berbeda dengan bunyi Pasal 18 UUD 1945 berdasarkan perubahan kedua Tahun 2000 sebagai berikut.

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang.

#### Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman Daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

#### Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dengan mengkaji Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen, Bagir Manan (2001), menyatakan bahwa telah terjadi perubahan sangat mendasar berkenaan dengan struktur maupun substansinya. Secara struktur, Pasal 18 yang tadinya hanya satu pasal menjadi tiga pasal. Terjadi penggantian yang menyeluruh termasuk penjelasannya. Jadi, sekarang ini yang menjadi dasar konstitusional bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Sedangkan secara substansi, Bagir menjelaskan, baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru tentang Pemerintahan Daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan yang baru pula, yaitu sebagai berikut.

1. Prinsip Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan [Pasal 18 ayat (2)].
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya [Pasal 18 ayat (5)].
3. Prinsip kekhususan dan keragaman Daerah [Pasal 18A, ayat (1)].
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya [Pasal 18B, ayat (2)].
5. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa [Pasal 18B, ayat (1)].
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum [Pasal 18 ayat (3)].
7. Prinsip hubungan Pusat dan Daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil [Pasal 18A ayat (2)].

## **B. KONSEP PEMERINTAHAN DAERAH**

Dalam memahami makna konsep pemerintahan daerah perlu dicermati 3(tiga) hal penting berkaitan dengan lingkup istilah pemerintahan daerah, yaitu: *pertama* berkaitan dengan dimensi pengertian, *kedua* berkaitan dengan bentuk pemerintahan daerah dan *ketiga* berkenaan lingkungan yang berpengaruh terhadap pemerintah daerah.

### **1. Dimensi Pengertian Pemerintahan Daerah**

Konsep pemerintahan daerah berasal dari terjemahan konsep *local government* yang pada intinya mengandung tiga pengertian, yaitu: *pertama* berarti pemerintah lokal, *kedua* berarti pemerintahan lokal, dan *ketiga* berarti wilayah lokal (Hoessein dalam Hanif, 2007:24).

Pemerintah lokal pada pengertian pertama menunjuk pada organisasi/badan/lembaga yang berfungsi menyelenggarakan pemerintahan

daerah. Dalam konteks ini, pemerintah lokal atau pemerintah daerah merujuk pada organisasi yang memimpin pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah, dalam artian ini di Indonesia menunjuk pada Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua lembaga ini yang menggerakkan kegiatan pemerintahan daerah sehari-hari. Oleh karena itu, kedua lembaga ini dimaknai dengan Pemerintah daerah (*local government atau local authority*).

Pemerintahan lokal pada pengertian kedua menunjuk pada kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah melakukan kegiatan-kegiatan pengaturan. Kegiatan ini merupakan fungsi penting yang pada hakikatnya merupakan fungsi untuk pembuatan kebijakan pemerintah daerah yang dijadikan dasar atau arah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Hal tersebut sama dengan fungsi pemerintah pusat yang meliputi fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif. Pemerintahan daerah (*local government*) hanya melaksanakan fungsi legislatif dan fungsi eksekutif sedangkan fungsi yudikatif tetap ditangani pemerintah pusat. Fungsi legislatif yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah hakikatnya merupakan fungsi pembuatan kebijakan pemerintahan daerah. Jadi bukan fungsi legislatif seperti halnya fungsi parlemen di mana dalam konteks Indonesia fungsi ini dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan fungsi yudikatif dipegang oleh badan-badan peradilan (Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Negeri dan Pengadilan lainnya) Hoessein berpendapat Istilah legislatif dan eksekutif juga tidak lazim digunakan pada *local government*. Istilah yang lazim digunakan pada *local government* adalah fungsi pembuatan kebijakan (*policy making function*) dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing function*). Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksanaan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal (Hoessein dalam Hanif, 2007:24).

Pemerintahan lokal pada pengertian ketiga menunjuk pada wilayah pemerintahan atau daerah otonom dalam konteks Indonesia Daerah otonom adalah daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Hak mengatur ini diwujudkan dengan pembuatan peraturan daerah yang pada intinya merupakan kebijakan umum pemerintahan daerah sedang hak untuk mengurus rumah tangga daerah diwujudkan dalam implementasi peraturan daerah berupa kegiatan-kegiatan

yang berkenaan dengan pelaksanaan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan masyarakat.

Tjahja Supriatna (dalam Hanif:2007) yang menyitir pendapat de Guzman dan Taples menjelaskan bahwa unsur-unsur pemerintahan daerah:

- a. Pemerintah daerah adalah subsidi politik dari kedaulatan bangsa dan Negara;
  - b. Pemerintah daerah diatur oleh hukum;
  - c. Pemerintah daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat;
  - d. Pemerintahan daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan;
  - e. Pemerintah daerah memberikan pelayanan dalam wilayah yurisdiksinya.
- Dikaitkan dengan fungsi umum pemerintahan maka unsur-unsur pemerintahan daerah di atas masih ditambah dengan Pemerintah daerah melaksanakan pembangunan daerah dan memberdayakan masyarakat daerah dalam wilayah yurisdiksinya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa konsep pemerintahan daerah di dalamnya melingkupi organisasi/lembaga/institusi, fungsi/kegiatan pemerintahan dan daerah pemerintahan. Kemudian untuk lebih memahami makna dari pemerintahan daerah di bawah ini diuraikan beberapa dimensi yang menyangkut pengertian Pemerintahan daerah.

#### *a. Dimensi Sosial*

Konsep pemerintahan daerah dipandang sebagai suatu kelompok Masyarakat yang terorganisasi yang mendiami/bertempat tinggal dalam satu wilayah tertentu dengan batasan geografis tertentu serta memiliki ciri-ciri tertentu pula.

#### *b. Dimensi Ekonomi*

Pemerintah daerah dipahami sebagai organisasi pemerintahan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang terkait erat dengan kondisi dan potensi dari daerah tertentu. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam pembangunan pemerintahan daerah, potensi ekonomi daerah menjadi satu indikator penting baik untuk pemekaran daerah maupun untuk penyerahan urusan daerah. Setiap penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah seharusnya memperhatikan potensi ekonomi daerah. Hal

ini penting agar dalam kelanjutan pengelolaan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah itu dapat berdaya guna dan berhasil guna, demikian pula dengan pemekaran daerah (pembentukan daerah otonom baru) potensi ekonomi daerah menjadi indikator utama dalam mempertimbangkan bisa tidaknya daerah itu dimekarkan.

*c. Dimensi Geografi*

Pemerintahan daerah dipahami sebagai suatu unit organisasi pemerintahan yang mempunyai lingkungan geografis dengan ciri-ciri tertentu, yang meliputi keadaan fisik geografis tertentu, demografis tertentu dan potensi ekonomi tertentu. Ciri-ciri geografis ini dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai pengaruh terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan baik dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintahan maupun pembinaan masyarakat, juga terhadap pembuatan dan pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah maupun tugas-tugas administrasi lainnya.

*d. Dimensi Hukum*

Pemerintah daerah dipandang sebagai suatu unit badan hukum publik. Dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik pemerintah daerah di samping dipandang sebagai unit organisasi pelaksana pemerintah pusat, pemerintah daerah juga merupakan suatu organisasi mandiri yang mewakili kepentingan masyarakat di daerahnya. Hal ini mengandung arti dalam batas-batas tertentu pemerintah daerah disertai urusan pemerintahan tertentu untuk diatur, diurus dan dikelola, terkait dengan hal ini pemerintah dapat membuat kebijakan baik berwujud peraturan daerah dan atau peraturan dan atau keputusan Kepala daerah guna menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diserahkan dimaksud. Sebagai badan hukum publik pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan menjadi urusan rumah tangganya sekaligus pemerintah juga diberi kewenangan untuk memiliki harta kekayaan sendiri serta mewakili organisasinya baik di dalam maupun di luar pengadilan. Berdasarkan dimensi ini pemerintah daerah mempunyai tiga karakteristik:

- 1) Keberadaan pemerintah daerah itu harus merupakan satu kesatuan yang terorganisasi dan memiliki organisasi sendiri serta memiliki hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

- 2) Memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atau juga sering ditafsirkan memiliki pemerintahan sendiri itu dicerminkan dengan dimilikinya satu Badan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 3) Mempunyai hak untuk mengadakan perjanjian dengan pihak ketiga atau pihak-pihak di luar organisasi pemerintahan daerah.

*e. Dimensi Politik*

Pemerintah daerah dipandang mempunyai hubungan langsung dengan aspek-aspek atau merupakan bagian dari sistem politik negara yang bersangkutan. Dalam mengimplementasikan fungsinya, pemerintah daerah merupakan agen /pelaksana pemerintah pusat. Dengan kata lain, pemerintah daerah merupakan satu mekanisme yang terintegrasi dalam satu pemerintahan negara yang berbentuk sebagai badan hukum publik. Dalam kaitan ini, pemerintah daerah sekalipun menyelenggarakan kewenangan pemerintahan sendiri tetapi tidak dalam artian kemutlakan, ada *power sharing* untuk satu urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah bukan berarti secara keseluruhannya, namun ada aspek-aspek tertentu yang tetap menjadi urusan pemerintah pusat.

*f. Dimensi Administrasi*

Pemerintah daerah dipahami sebagai suatu organisasi pemerintahan sendiri (*Local Self Government*). Pemerintah daerah mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu yang telah diserahkan menjadi urusan rumah tangganya. Di Indonesia implementasinya diwujudkan dalam pembuatan peraturan daerah artinya peraturan ini hanya dibuat untuk mengatur urusan pemerintah yang menjadi urusan rumah tangga daerah dan pengadministrasiannya dipisahkan dengan kegiatan-kegiatan yang menjadi urusan pemerintah pusat.

## **C. BENTUK PEMERINTAHAN DAERAH**

Secara umum ada 2 (dua) bentuk pemerintahan daerah di dunia ini, yaitu *Local Self Government* dan *Local State Government*.

### **1. Local Self Government**

Pemerintah daerah dalam bentuk *Local Self Government* berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan sendiri. Pemerintahan daerah dalam bentuk *Local Self Government* ini diperlukan oleh sistem pemerintahan

negara untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan yang sesuai dengan kondisi daerah artinya dalam hal-hal tertentu penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah akan lebih efisien dan efektif jika diserahkan kepada pemerintahan daerah tertentu. Hal ini dikarenakan Pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan daerah dan masyarakat daerah, demikian juga untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah-daerah khusus tertentu, perlu dibentuk pemerintahan yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang ada di daerah tersebut. Walaupun pemerintahan daerah dalam bentuk *Local Self Government* memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya akan tetapi kedudukannya tetap merupakan subsistem dari sistem pemerintahan Negara.

Bentuk pemerintahan daerah *Local Self Government* merupakan konsekuensi dari dianutnya asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Dengan undang-undang dibentuk pemerintahan daerah tertentu dan selanjutnya daerah tersebut disertai kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan tertentu dan pada perkembangannya dapat dipecah atau dimekarkan menjadi beberapa daerah tertentu. Sebaliknya berdasarkan undang-undang daerah dimaksud dapat digabungkan dengan daerah lain atau bahkan dapat dihapuskan jika ternyata dalam perkembangannya daerah tersebut dipandang tidak mampu mengurus urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya.

Bentuk *Local Self Government* itu diperlukan untuk merespons perkembangan kebutuhan masyarakat di daerah yang tidak mungkin ditangani secara terpusat oleh pemerintah pusat. Penanganan urusan pemerintahan ini akan lebih baik jika ditangani oleh pemerintahan daerah tertentu (*Local Self Government*).

Dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia, *Local Self Government* adalah pemerintahan daerah otonom sebagai pemerintah daerah yang mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Terdapat ciri-ciri tertentu *Local Self Government* atau pemerintahan daerah otonom, yaitu sebagai berikut.

- a. Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan rumah tangga sendiri. Oleh sebab itu, urusan-urusan tersebut perlu ditegaskan secara terperinci.

- b. Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan yang seluruhnya bukan terdiri dari pejabat pusat, tetapi pegawai pemerintah daerah.
- c. Penanganan segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri.
- d. Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang mengurus rumah tangga sendiri adalah hubungan pengawasan saja.
- e. Seluruh penyelenggaraannya pada dasarnya dibiayai dari sumber keuangan sendiri.

Dengan demikian, *Local Self Government* atau pemerintahan lokal daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonomi yang dapat mengurus rumah tangga sendiri. Hak otonom dalam *Local Self Government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara.

## **2. Local State Government**

*Local state government* adalah unit organisasi pemerintahan wilayah, unit organisasi pemerintahan di daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi. Pemerintahan wilayah atau pemerintahan administratif dibentuk untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah pusat di daerah. Tidak semua urusan pemerintah pusat itu dapat ditangani secara langsung oleh pemerintah pusat secara efisien dan efektif. Untuk itu, dibentuklah pemerintahan wilayah yang tujuannya untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah. *Local state government* atau pemerintahan wilayah bertugas hanya untuk menyelenggarakan instruksi-instruksi, arahan, petunjuk-petunjuk dan kebijakan-kebijakan pemerintah pusat. Pemerintahan wilayah itu diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah pusat di wilayah negara yang sangat luas dengan kondisi komunikasi yang tidak lancar serta mengakibatkan sulitnya komunikasi langsung antara pemerintah dengan masyarakat. Komunikasi sosial merupakan suatu hal yang sama pentingnya dengan komunikasi fisik. Banyak pelayanan yang harus diberikan oleh pemerintah itu ditentukan oleh seberapa jauh hubungan *face to face* antara pejabat pemerintah pemberi pelayanan dengan masyarakat dengan tujuan untuk menjelaskan kebijakan pemerintah dan untuk memperoleh respons dari anggota masyarakat secara langsung. Pentingnya pemerintahan

wilayah pada hakikatnya untuk memaksimalkan respek masyarakat terhadap program pemerintah. Sebagai konsekuensinya tugas pemerintahan wilayah hanya sebatas pada pelaksanaan tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Terdapat beberapa ciri dari pemerintahan wilayah atau pemerintahan administratif, yaitu:

- a. bentuk penyerahan kekuasaan adalah pelimpahan kekuasaan;
- b. pelimpahan kekuasaan ditujukan kepada pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah;
- c. kewenangan pejabat pemerintah pusat terbatas untuk melaksanakan kebijakan pemerintah pusat;
- d. pemerintah wilayah tidak memiliki wewenang untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri.

#### **D. LINGKUNGAN PEMERINTAH DAERAH**

Bentuk, struktur, fungsi pemerintah daerah di dunia ini banyak dipengaruhi oleh lingkungannya. Organisasi selalu berada pada lingkungan tertentu. Lingkungan dapat memberi energi dan dapat menjadi pembatas dari kegiatan organisasi. Oleh karena itu, apabila organisasi tidak mampu menyesuaikan diri dengan lingkungan, maka organisasi akan mati. Untuk itu, organisasi harus dapat mempengaruhi lingkungannya. Muttalib dan Akbar Ali Khan (1971) berpendapat bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi pemerintahan daerah, antara lain:

##### **1. Historis (Perjalanan Sejarah)**

Perjalanan sejarah merupakan salah satu faktor yang paling dominan yang mempengaruhi bentuk, struktur, fungsi pemerintahan daerah suatu negara. Di dalam perjalanan sejarah tercakup di dalamnya adalah tradisi dan norma dasar yang telah berlangsung lama mempengaruhi pemerintahan daerah yang pada akhirnya menimbulkan berbagai tipe pemerintahan.

Di Inggris, tradisi demokrasi dan desentralisasi yang sudah dikenal sejak berabad-abad yang lalu telah mewarnai bentuk pemerintahan di Inggris. Di Prancis karena pengalaman sejarah yang telah berlangsung lama berdampak pada penyelenggaraan pemerintahan wilayah atau dekonsentrasi yang lebih kuat.

## **2. Kebudayaan**

Kebudayaan merupakan norma dasar suatu bangsa yang juga mewarnai dan berpengaruh sangat kuat terhadap sistem, bentuk dan struktur pemerintahan daerah.

Di Filipina, budaya lokal di Mindanao selatan telah berpengaruh terhadap suku moro untuk memperoleh otonomi yang luas dari pemerintah Filipina. Hal ini terus diperjuangkan karena mereka merasa mempunyai budaya yang jauh berbeda dengan daerah lain yang ada di Negara Filipina pada umumnya. Begitu juga di Indonesia, pengaruh budaya Kesultanan Yogyakarta telah mempengaruhi bentuk, sistem, struktur dan fungsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **3. Tradisi Keagamaan**

Tradisi keagamaan yang dipegang teguh oleh masyarakat suatu negara juga turut mewarnai bentuk, sistem, struktur dan fungsi pemerintahan daerah.

Di India untuk membuat program pembangunan atau membuat kebijakan pemerintah untuk melakukan satu kegiatan tertentu, masih memperhatikan ilmu-ilmu perbintangan yang menurut anggapan masyarakat setempat ada pengaruh fenomena-fenomena alam terhadap keberhasilan dan kegagalan program kegiatan pemerintah. Di Indonesia seperti di Aceh misalnya semua kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah pusat maupun oleh Pemerintah daerah jika ingin dilaksanakan dan berhasil harus memperhatikan kaidah-kaidah agama Islam.

## **4. Geografi dan Demografi**

Keadaan alam dan keadaan penduduk di suatu daerah juga mempengaruhi sistem pemerintahan daerah. Kondisi alam dan Kondisi penduduk di daerah tertentu memerlukan perbedaan perlakuan di dalam proses politik Pemerintahan daerah. Perbedaan kondisi geografi dan kondisi penduduk dan juga karakter masyarakat setempat, juga perlu mendapat perhatian yang serius khususnya dalam memekarkan atau membentuk daerah baru. Di Indonesia, dalam menangani penyelenggaraan pemerintahan di daerah tertentu, Pemerintah Indonesia memberikan perlakuan khusus dalam arti dalam membuat kebijakan pemerintah memperhatikan kondisi geografi dan demografi masyarakat setempat, misalnya dalam hal mengelola penyelenggaraan pemerintahan di daerah Papua dan Papua barat karena kondisi geografi dan demografi sangat berbeda dengan daerah lainnya.

Pemerintah memberlakukan otonomi khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada kedua daerah tersebut.

### **5. Politik**

Bentuk pemerintahan suatu negara juga mempengaruhi sistem pemerintahan daerah. Bentuk pemerintahan monarki, aristokrasi, oligarki, demokrasi, *polity*, dan tirani akan mempengaruhi pembuatan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, misalnya di Indonesia proses penyelenggaraan pemerintahan di tingkat pusat dan daerah akan selalu bertumpu pada sistem pemerintahan demokratis, kedaulatan di tangan rakyat. Di Inggris berdasarkan sejarah pemerintahan daerah yang telah berlangsung lama telah menerapkan secara penuh asas devolusi dalam sistem pemerintahan daerah dan telah berkembang secara baik hingga sekarang.

### **6. Kondisi Ekonomi**

Tingkat pertumbuhan ekonomi suatu daerah, tingkat pengangguran, tingkat perkembangan sektor perdagangan dan sektor jasa sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas pokok pemerintahan daerah dalam pembinaan masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan, dan pelaksanaan pembangunan. Semakin tinggi kemampuan ekonomi dan kapasitas keuangan pemerintah daerah, semakin tinggi pula kemampuan pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan di daerahnya. Kemampuan masyarakat suatu daerah yang tinggi dalam ekonomi akan mendukung perkembangan yang lebih maju dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di masa depan.

### **7. Kondisi Sosial**

Kondisi sosial ikut memberikan dasar yang penting dalam penyelenggaraan dan pengembangan pemerintah daerah. Karakter sosial suatu masyarakat sangat mempengaruhi pelaksanaan tugas pembinaan masyarakat, pelaksanaan pembangunan, demikian pula pelaksanaan tugas pemerintahan itu sendiri. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, perkembangan masalah-masalah sosial seperti masalah pendidikan, kesehatan, mobilitas sosial masyarakat dan masalah perubahan sosial lainnya menuntut perlunya perubahan pendekatan dan strategi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut M. Aries Djaenuri (2003), faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap pemerintahan daerah di Indonesia adalah:

1. Lingkungan alamiah, meliputi kondisi geografis, kekayaan alam, keadaan penduduk.
2. Lingkungan politik, meliputi pemahaman terhadap institusi politik, partisipasi politik dan dukungan.
3. Lingkungan ekonomi, meliputi pendapatan rata-rata masyarakat, distribusi pendapatan, pemilikan harta kekayaan, dan infra struktur.
4. Lingkungan sosial, meliputi pola pemukiman/tempat tinggal, tingkat pendidikan, tingkat kesehatan, mobilitas sosial.
5. Lingkungan budaya, meliputi nilai-nilai demokrasi pemerintahan, cara pengambilan keputusan dan partisipasi.



## LATIHAN

---

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan dengan singkat, apa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah (*local government*)?
- 2) Jelaskan apa yang dimaksud dengan *Local Self Government* dan *local state government*?
- 3) Kemukakan lingkungan yang berpengaruh terhadap pemerintahan daerah!

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Pemerintahan daerah (*local government*) cakupan pengertiannya meliputi pemerintah daerah, pemerintahan daerah dan wilayah pemerintahan.
- 2) *Local Self Government* adalah satu bentuk pemerintahan yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan *local state government* adalah unit organisasi pemerintahan wilayah, unit organisasi pemerintahan di daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi.

- 3) Lingkungan yang berpengaruh terhadap pemerintahan daerah adalah lingkungan alamiah, lingkungan politik, lingkungan ekonomi, lingkungan sosial, dan lingkungan budaya.



## RANGKUMAN

---

Berdasarkan hasil amandemen pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 antara lain dikemukakan Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan daerah Kota berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Secara konsep, pemerintahan daerah disamakan dengan konsep *local government*, yang pada hakikatnya mengandung tiga pengertian yakni pemerintah daerah, pemerintahan daerah dan wilayah pemerintahan.

Dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan, pemerintahan daerah dipengaruhi oleh lingkungan alamiah, lingkungan politik, lingkungan ekonomi, lingkungan sosial dan, lingkungan budaya.



## TES FORMATIF 1

---

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Yang dimaksud *local government* (pemerintahan daerah) mencakup beberapa konsep berikut ....
  - A. pemerintah dan pemerintahan
  - B. pemerintah dan pemerintah daerah
  - C. wilayah dan daerah pemerintahan
  - D. pemerintah, pemerintahan, dan wilayah pemerintahan
  
- 2) Yang dimaksud *Local Self Government* adalah ....
  - A. pemerintah daerah yang mempunyai wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sendiri
  - B. pejabat pemerintah daerah yang mempunyai wewenang untuk membuat kebijakan pemerintah daerah
  - C. pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah
  - D. pejabat pemerintah pusat di daerah yang mempunyai wewenang menyelenggarakan kebijakan pemerintah pusat

- 3) Yang dimaksud *local state government*, adalah ....
- A. pejabat pemerintah pusat di daerah yang mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan kebijakan pemerintah pusat di daerah
  - B. pejabat pemerintah pusat yang berwenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri
  - C. pejabat pemerintah daerah yang menyelenggarakan kebijakan pemerintah pusat
  - D. pejabat pemerintah daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat
- 4) Faktor yang berpengaruh dominan terhadap sistem, struktur, dan fungsi pemerintahan daerah adalah ....
- A. Politik
  - B. Ekonomi
  - C. Sosial
  - D. Latar belakang sejarah
- 5) Pengaruh lingkungan politik terhadap pemerintahan daerah antara lain terlihat dalam aktivitas ....
- A. pengambilan keputusan
  - B. nilai-nilai demokrasi pemerintahan
  - C. pembuatan infrastruktur
  - D. mobilitas masyarakat

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali  
80 - 89% = baik  
70 - 79% = cukup  
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

**KEGIATAN BELAJAR 2****Asas Pemerintahan Daerah**

Asas pemerintahan daerah yang dijadikan dasar untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia pada hakikatnya terdiri dari 3 asas:

1. Asas desentralisasi.
2. Asas dekonsentrasi.
3. Asas tugas pembantuan.

Hal ini dapat dilihat dengan jelas pada beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku, antara lain pada pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dan pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk memperluas pemahaman Anda, di samping ketiga asas tersebut di atas, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, juga dikenal asas *Vrijbestuur* (*free act of administration*).

**1. Asas Desentralisasi**

Secara etimologi, istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *de* = lepas dan *centrum* = pusat, artinya melepaskan dari pusat. Menurut Prof. Dr. Koesoemahatmadja, SH (1978) bahwa di dalam arti ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi adalah berikut.

Pelimpahan kekuasaan Pemerintahan dari Pusat kepada Daerah-Daerah yang mengurus urusan rumah tangganya sendiri (Daerah-Daerah Otonom). Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan pada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan Negara. Sedangkan menurut Webster Dictionary, diungkapkan bahwa *to decentralize means to divide and distribute as governmental administration, to withdraw from the center or place of concentration* (desentralisasi berarti membagi dan mendistribusikan, misalnya administrasi pemerintahan mengeluarkan dari pusat atau tempat konsentrasi). Melengkapi pendapat ini menurut Bayu Suryaningrat (1980:7) bahwa kata desentralisasi di dalamnya mengandung arti gerak yang menjauhi sesuatu yang dipandang sebagai pusat. Gerak tersebut dapat berbentuk

pelimpahan, pemudaran, pemberian, penyerahan, pembagian dan distribusi pengeluaran bahkan pencabutan dan istilah lainnya. Sedangkan menurut *United Nation* (dalam Koswara, 2002:43) yang dimaksud desentralisasi dijelaskan sebagai berikut: *decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital weather by deconcentration (i.e delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies* (desentralisasi menunjuk pada transfer kewenangan dari pemerintah nasional apakah dengan cara dekonsentrasi (pelimpahan) kepada pejabat-pejabat pusat di daerah atau dengan cara devolusi kepada pemerintah daerah). Sedangkan devolusi merupakan transfer kewenangan dengan konsekuensi pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintahan di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi-fungsi tertentu untuk dilaksanakan secara mandiri (Koswara, 2002:49). Pendapat senada diberikan oleh Hazairin (dalam Fauzan, 2006:45) yang antara lain dikemukakan bahwa desentralisasi adalah suatu cara pemerintahan yang sebagian kekuasaan mengatur dan mengurus dari pemerintah pusat diserahkan kepada kekuasaan-kekuasaan bawahan, misalnya kepada daerah-daerah dalam negara, sehingga daerah-daerah tersebut mempunyai pemerintahan sendiri

Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 1 disebutkan bahwa Asas Desentralisasi adalah pelimpahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah Tingkat atasnya kepada Daerah, menjadi urusan rumah tangganya. Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara itu, menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan mengacu pada uraian di atas, maka yang dimaksud dengan asas desentralisasi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia adalah penyerahan wewenang pemerintahan kepada Daerah Otonom untuk menjadi urusan rumah tangga Daerah Otonom. Adapun ciri-cirinya adalah:

- a. Adanya penyerahan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu.
- b. Adanya urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangga daerah.
- c. Adanya lembaga perwakilan daerah yang bersama-sama dengan Kepala daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangga daerah.

- d. Dimilikinya sumber pendapatan daerah dan harta kekayaan daerah sendiri yang diperlukan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangga daerah.

Menurut Bayu Suryaningrat (1980), desentralisasi dapat dibedakan ke dalam:

- a. Desentralisasi Jabatan (*ambtelijke decentralisatie*) yaitu penyerahan kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan (*ambt*) dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja. Oleh karena itu, desentralisasi macam ini disebut juga dekonsentrasi. Jika demikian, maka yang disebut dekonsentrasi adalah tidak lain daripada salah satu jenis desentralisasi. Dekonsentrasi adalah pasti desentralisasi tetapi desentralisasi tidak selalu berarti dekonsentrasi.
- b. Desentralisasi Kenegaraan (*staatkundige decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur Daerah dalam lingkungannya sebagai usaha untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Di dalam desentralisasi ini, rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta (*participation*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerahnya. Desentralisasi Kenegaraan dapat dibedakan antara lain:
  - 1) Desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*). Batas pengaturan termaksud adalah Daerah.
  - 2) Desentralisasi Fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi, misalnya pendidikan, pengairan dan sebagainya.

Ada beberapa keuntungan dari penyelenggaraan pemerintahan, berdasarkan asas desentralisasi, yaitu:

- a. Desentralisasi memberi penilaian yang lebih tepat terhadap Daerah dan penduduk yang beraneka ragam.
- b. Desentralisasi meringankan beban pemerintah karena Pemerintah Pusat tidak mungkin mengenal seluruh/ segala kepentingan dan kebutuhan setempat serta tidak mungkin pula mengetahui bagaimana memenuhi

- kebutuhan tersebut sebaik-baiknya. Daerahlah yang mengetahui sedalam-dalamnya kebutuhan Daerah dan bagaimana memenuhinya.
- c. Dengan desentralisasi dapat dihindarkan adanya beban yang melampaui batas dari Perangkat Pusat yang disebabkan tunggakan kerja.
  - d. Pada desentralisasi unsur individu atau Daerah lebih menonjol karena dalam ruang lingkup yang sempit, seseorang dapat lebih mempergunakan pengaruhnya daripada dalam masyarakat yang luas.
  - e. Pada Desentralisasi, masyarakat setempat dapat berkesempatan ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan ia tidak hanya merasa sebagai objek saja.
  - f. Desentralisasi meningkatkan turut sertanya masyarakat setempat dalam melakukan kontrol terhadap segala tindakan dan tingkah laku Pemerintah. Ini dapat menghasilkan pemborosan dan dalam hal tertentu desentralisasi dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna.

Sedangkan Riwu Kaho (1982), berpendapat bahwa keuntungan-keuntungan dari dianutnya desentralisasi adalah berikut ini.

- a. Mengurangi bertumpuk-tumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan.
- b. Dalam menghadapi masalah-masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, Daerah tidak perlu menunggu instruksi dari Pemerintah Pusat.
- c. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan pelaksanaannya dapat segera diambil.
- d. Dalam sistem desentralisasi dapat diadakan pembedaan-pembedaan (diferensiasi) dan pengkhususan (spesialisasi-spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu khususnya desentralisasi teritorial dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan-kebutuhan dan keadaan-keadaan Daerah.
- e. Dengan adanya desentralisasi teritorial, maka 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, hal-hal yang kurang baik dapat dilokalisasi/dibatasi pada suatu Daerah tertentu saja. Oleh karena itu, dapat lebih mudah ditiadakan.
- f. Mengurangi kemungkinan kewenangan dari Pemerintah Pusat.
- g. Lebih memberikan kepuasan bagi Daerah-Daerah karena sifatnya lebih langsung, ini merupakan faktor psikologis.

Lebih jauh diungkapkan bahwa di samping keuntungan-keuntungan, desentralisasi juga mengundang beberapa kelemahan, yaitu berikut ini.

- a. Oleh karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks, hal mana mempersulit koordinasi.
- b. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan Daerah dapat lebih mudah terganggu.
- c. Khusus mengenai desentralisasi sosial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut Daerahisme atau Provinsialisme
- d. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama karena membutuhkan perundingan-perundingan yang lama.
- e. Dalam penyelenggaraan desentralisasi diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.

Dengan mengacu beberapa pemikiran di atas, dapat disimpulkan bahwa pengertian asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, di samping ada hal-hal yang menguntungkan juga ada hal-hal yang tidak menguntungkan. Walaupun demikian, penerapan asas desentralisasi merupakan sesuatu yang harus diwujudkan. Ada beberapa alasan yang mendukung hal ini.

- a. Dari sudut Geografi, Negara Republik Indonesia terdiri dari pulau-pulau baik besar maupun kecil yang jumlahnya 13.000 lebih yang memiliki berbagai adat, budaya dan terdiri dari berbagai suku bangsa, memerlukan satu bentuk pemerintahan yang memperhatikan kondisi Daerah yang bervariasi. Oleh karenanya penerapan asas desentralisasi merupakan sistem yang dipandang tepat karena dengan desentralisasi akan terekomendasikan kepentingan/kebutuhan/aspirasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerahnya.
- b. Dari sudut Demografi, jumlah penduduk Indonesia yang telah mencapai ± 200 juta yang tersebar di Provinsi-provinsi, Kabupaten/Kota dan Desa berkenaan dengan aspirasinya, dengan sistem desentralisasi akan memungkinkan penduduk masing-masing Daerah bersangkutan terlibat secara aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerahnya.
- c. Dari sudut kebudayaan, sebagaimana telah disinggung di atas, di Indonesia terdapat bervariasi kebudayaan seperti Budaya Minangkabau, Aceh, Batak, Bugis, Bali, Maluku, Papua, Dayak, Banjar, Melayu, Sunda, Jawa dan masing-masing memiliki ciri khas tersendiri, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Daerah. Sifat dari budaya-

budaya tersebut ada yang mendukung maupun menghambat. Dengan penggunaan asas desentralisasi, budaya-budaya mendapat tempat dan diperhatikan, dalam arti pembuatan kebijakan-kebijakan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan juga memperhitungkan budaya-budaya yang bervariasi.

The Liang Gie, berpendapat bahwa alasan dianutnya desentralisasi adalah berikut ini.

- a. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah kekuasaan berada pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Dalam bidang politik, penyelenggaraan, desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri mempergunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan Daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh Pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada Daerah, hal-hal yang lebih tepat ditangani pusat tetap diurus oleh Pemerintah Pusat.
- d. Dari sudut Kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu Daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
- e. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena Pemerintah Daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

## **2. Asas Dekonsentrasi**

Menurut Koesoemahatmaja (dalam Fauzan, 2006:53) dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dari wewenang menteri kepada Gubernur, dari Gubernur kepada Bupati dan seterusnya. Menurut Rondinelli (dalam Koswara, 2002:47) dekonsentrasi pada hakikatnya hanya merupakan pembagian kewenangan dan tanggung jawab administratif antara departemen pusat dengan pejabat pusat di

lapangan. Sedang menurut Bryant, dekonsentrasi itu lebih banyak hanya berupa pergeseran volume pekerjaan dari departemen pusat kepada perwakilannya yang ada di daerah tanpa adanya penyerahan kewenangan untuk mengambil keputusan atau keleluasaan untuk membuat keputusan (Koswara, 2002:47). Menurut Rondenelli (1983), dekonsentrasi itu dapat dibedakan menjadi dua tipe, yaitu tipe *field administration* dan tipe *local administration*. Dalam tipe *field administration*, pejabat lapangan diberi keleluasaan untuk mengambil keputusan, seperti merencanakan, membuat keputusan-keputusan rutin, dan menyesuaikan pelaksanaan kebijaksanaan pusat dengan kondisi setempat. Kesemuanya dilaksanakan atas petunjuk departemen pusat. Dalam sistem ini meskipun para staf lapangan bekerja di dalam lingkungan yurisdiksi pemerintah lokal yang memiliki kewenangan semi otonomi, mereka adalah pegawai departemen pusat dan tetap berada di bawah perintah dan supervisi pusat. Sedangkan pada tipe *local administration*, semua pejabat di setiap tingkat pemerintahan merupakan perwakilan dari pemerintah pusat, seperti provinsi, distrik, kotapraja, dan sebagainya, yang dikepalai oleh seseorang yang diangkat oleh dan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada departemen pusat. Mereka bekerja di bawah supervisi teknik dan pengawasan departemen pusat. Ada dua tipe *local administration* yang biasanya dipergunakan di negara-negara berkembang, yaitu *intergrated* dan *unintergrated local administration*. *Intergrated local administration* adalah salah satu bentuk dekonsentrasi. Tenaga-tenaga dari departemen pusat yang ditempatkan di daerah berada langsung di bawah perintah dan supervisi dari kepala eksekutif di daerah (provinsi, distrik, kotapraja, dan sebagainya) yang diangkat oleh dan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. Walaupun tenaga-tenaga staf tersebut diangkat, digaji, dipromosikan, dan dimutasikan oleh departemen pusat, mereka berkedudukan sebagai staf teknis dari kepala eksekutif wilayah dan bertanggung jawab kepadanya. Dalam sistem *unintergrated local administration*, tenaga-tenaga staf departemen pusat yang berada di daerah dan kepala eksekutif wilayah yang masing-masing berdiri sendiri. Mereka bertanggung jawab kepada masing-masing departemennya yang berada di pusat. Koordinasi dilakukan secara informal. Tenaga-tenaga staf teknis mendapat perintah dan supervisi dari masing-masing departemen. Di Indonesia koordinasi instansi vertikal (pejabat pusat di daerah) dilakukan secara formal (Koswara, 2002: 48).

Dalam konteks Indonesia, asas dekonsentrasi menurut UU No. 5 tahun 1974 Pasal 1 huruf (f) adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau Kepala Wilayah atau kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Menurut Pasal 1 huruf (f) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dimaksud dekonsentrasi adalah:

- a. Pelimpahan wewenang dari Aparatur Pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya kepada aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan disebut dekonsentrasi horizontal.

Contohnya, pendelegasian wewenang dari Presiden kepada para Menteri. Pendelegasian wewenang dari Gubernur kepada BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah) Provinsi, dalam pemberian izin di bidang tertentu.

- b. Pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, disebut dekonsentrasi vertikal. Contohnya, Presiden mendelegasikan kewenangannya di bidang penyelenggaraan pemerintahan umum kepada Gubernur. Dekonsentrasi vertikal ini secara kental pernah berlaku sewaktu masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Berdasar pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dekonsentrasi diartikan pelimpahan wewenang dari pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal Tingkat Atasnya kepada Pejabat di Daerah. Daerah dimaksud adalah Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Demikian pula pelaksanaan dekonsentrasi menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

### **3. Asas Tugas Pembantuan**

Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan. Urusan yang ditugaskan masih menjadi wewenang sepenuhnya Pemerintah atau Pemerintah Daerah Provinsi (yang menugaskannya). Pemerintah atau Pemerintah Daerah Provinsi memberi tugas menyusun rencana kegiatan atau kebijaksanaan dan menyediakan anggarannya, sedang Daerah (dalam hal ini Kabupaten dan Kota) yang ditugasi hanya sekadar melaksanakannya, tetapi dengan suatu kewajiban

untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas itu kepada yang memberi tugas.

Urusan-urusan yang pelaksanaannya didasarkan pada asas tugas pembantuan ini, antara lain sebagian urusan haji, urusan bencana alam, lingkungan hidup, olahraga, kepemudaan.

Sjahrhan Basah menjelaskan bahwa tugas pembantuan pada hakikatnya adalah menjalankan peraturan perundangan yang lebih tinggi derajatnya dari pihak lain secara bebas. Bebas di sini dalam arti terdapat kemungkinan untuk mengadakan peraturan yang mengkhususkan ketentuan perundangan yang lebih tinggi derajatnya, supaya sesuai dengan kondisi nyata di daerah-daerah sendiri. Senada dengan pengertian itu dikemukakan oleh Bagir Manan yang mengemukakan bahwa tugas pembantuan adalah kewajiban membantu mengurus kepentingan rumah tangga tingkat lebih atas (Fauzan, 2006:70).

Dengan demikian tugas pembantuan pada prinsipnya berkenaan dengan pelaksanaan tugas pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya oleh pemerintah daerah atau pemerintah desa yang sifatnya membantu dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Dalam artian ini, posisi pemerintah daerah atau pemerintah desa yang diberi tugas pembantuan itu tidak dalam posisi subordinasi dari pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atas yang memberi tugas, akan tetapi dalam hal ini pemerintah daerah atau pemerintah desa tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan dalam tugas pembantuan timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas untuk melaksanakan peraturan perundangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan (Bagir Manan dalam Fauzan, 2006:71).

Dalam menjalankan tugas pembantuan, urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah atau desa masih tetap menjadi urusan pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya, sedangkan caranya sepenuhnya diserahkan kepada daerah. Dalam hal pemerintah daerah atau pemerintah desa yang diberi tugas untuk melaksanakan tugas pembantuan tidak dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pembantuan, maka tugas pembantuan tersebut dapat dihentikan dengan tidak menutup kemungkinan pemerintah yang mempunyai urusan pemerintahan tersebut minta ganti kerugian dari daerah atau desa yang tidak bertanggung jawab tersebut.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tugas pembantuan itu diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena:

- a. Urusan pemerintahan yang dijadikan urusan untuk ditugaskan adalah urusan-urusan pemerintahan yang secara prinsip masih tetap menjadi urusan pemerintah pusat akan tetapi pelaksanaannya lebih efisien dan efektif jika pemerintah daerah tingkat bawah atau desa yang melaksanakannya.
- b. Keterbatasan kemampuan pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi dalam hal yang berhubungan dengan perangkat dan sumber daya.

Ateng Syarifudin menyatakan bahwa dasar pertimbangan pelaksanaan asas tugas pembantuan antara lain karena:

- a. Keterbatasan kemampuan pemerintah dan atau pemerintah daerah;
- b. Sifat sesuatu urusan yang sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikutsertakan pemerintah daerah.
- c. Perkembangan dan kebutuhan masyarakat, sehingga sesuatu urusan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila ditugaskan kepada pemerintah daerah.

Lebih jauh dijelaskan bahwa berkaitan ukuran atau parameter materi/muatan yang merupakan tugas pembantuan, meliputi:

- a. Urusan tersebut berakibat langsung kepada masyarakat.
- b. Urusan yang secara tidak langsung, tidak memberi dampak terhadap kepentingan masyarakat, karena semata-mata membantu urusan pusat.
- c. Urusan yang dapat meningkatkan efisiensi dan keefektifan pelayanan yang langsung memenuhi kebutuhan masyarakat daerah.
- d. Urusan yang tidak bersifat strategis nasional dan urusan yang tidak memerlukan keseragaman nasional (Fauzan, 2006:74).

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa tugas pembantuan itu dilaksanakan, di samping untuk memudahkan pelaksanaan tugas dari pemerintah pusat dalam menangani urusan-urusan pemerintahan tertentu, juga akan menambah/meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menangani urusan-urusan pemerintahan tertentu karena terlibat secara langsung membantu pemerintah pusat untuk menangani urusan pemerintahan tertentu dimaksud. Tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan

semacam terminal menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah. Tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh.

#### **4. Asas *Vrijbestuur/Free of Act Administration***

Sebagaimana diketahui bahwa penyelenggaraan pemerintahan meliputi bidang yang luas dan kompleks. Oleh sebab itu, telah diusahakan untuk menghimpun semua kegiatan pemerintahan dalam peraturan perundangan secara lengkap, namun masih terdapat beberapa kegiatan Pemerintahan yang belum tercakup dalam Asas Desentralisasi, Dekonsentrasi maupun Tugas Pembantuan. Untuk ini penyelenggaraannya di Daerah didasarkan pada asas *Vrijbestuur*.

Sebagai contoh, dahulu di Papua pada saat ditinggalkan Pemerintah Belanda, setiap Kecamatan Besar di pantai memiliki kapal laut dengan ukuran tertentu yang kegunaannya untuk alat angkut ke desa-desa di pulau atau di tepi pantai. Karena instansi penguasa pelabuhan tidak terdapat di kecamatan, maka Camat melaksanakan fungsi tersebut. Contoh lain, misalnya penyelenggaraan fungsi pos dari kecamatan ke Desa-desa.

Apabila dibandingkan antara asas-asas tersebut di atas terutama asas yang pokok, akan kita jumpai ciri menonjol khususnya apabila dikaitkan dengan manajemen kegiatannya.

##### *a. Asas desentralisasi*

Prakarsa baik mengenai penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan dan segi-segi pembiayaan dan perangkat pelaksanaannya adalah perangkat Daerah. Pelaksananya antara lain dinas-dinas Daerah.

##### *b. Asas dekonsentrasi*

Urusan yang dilimpahkan tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat baik perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Kebijakan pelaksanaan urusan dekonsentrasi sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat.

Sebelum berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 (masa orde baru) pelaksanaannya adalah Instansi Vertikal yang dikoordinasi oleh Kepala Daerah/Wilayah selaku Perangkat Pemerintah Pusat.

c. *Asas tugas pembantuan*

Kebijaksanaan, perencanaan, pembiayaan, dan *monitoring* dilakukan oleh yang memberikan penugasan. Pemerintah Daerah yang menerima tugas pembantuan melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pekerjaannya /tugasnya.

## **B. PRINSIP-PRINSIP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**

Berdasarkan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, maka prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dapat dirinci sebagai berikut.

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislasi, fungsi pengawasan, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan

kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.

8. Pelaksanaan asas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Mengenai prinsip-prinsip otonomi sedikit berbeda menurut versi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang antara lain dijelaskan sebagai berikut.

1. Prinsip otonomi daerah adalah otonomi seluas-luasnya dan kepada daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini.
2. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.
3. Dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan otonomi bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.
4. Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.
5. Penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah.

6. Otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.
7. Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan dengan itu, pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, sesuai paparan di atas, maka prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Digunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.
2. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
3. Asas tugas pembantuan dapat dilaksanakan di Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota, dan Desa.

Sebagaimana halnya asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan di Daerah dapat dibedakan dan dapat pula dipisahkan, akan tetapi pelaksanaannya lebih diarahkan untuk dilakukan bersama-sama.



## LATIHAN

---

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan dengan singkat, apa yang menjadi asas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia?
- 2) Kemukakan alasan yang mendukung penerapan asas Desentralisasi di Indonesia!
- 3) Jelaskan yang dimaksud asas *Vrijbestuur*/Tampung Tantra?

*Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Asas penyelenggaraan pemerintahan di Daerah di Indonesia pada pokoknya ada 3, yaitu:
  - a) Asas Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan pemerintahan dari pemerintah kepada Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan.
  - b) Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada Pejabatnya di Daerah.
  - c) Asas Tugas Pembantuan adalah tugas-tugas turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh pemerintah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.
- 2) Alasan yang mendukung penerapan asas desentralisasi di Indonesia adalah:
  - 1) kondisi geografis;
  - 2) kondisi demografi;
  - 3) kondisi kebudayaan.
- 3) Pengertian *vrijbestuur* secara harfiah adalah pemerintahan bebas. Dalam pengertian yang lengkap adalah pemerintahan bebas atau penyelenggaraan urusan untuk mengatur dan mengurus sesuatu yang tidak ditentukan termasuk tanggung jawab siapa.  
Misalnya, pelayanan jasa pos kepada penduduk yang tinggal di suatu pulau terpencil di Maluku Utara.

**RANGKUMAN**

---

Berdasarkan hasil amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain dikemukakan Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berkaitan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan di Daerah yang pernah dijalankan di Indonesia yang tersurat adalah desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sedangkan yang tersirat adalah *Vrijbestuur* (Tampung Tantra).

Desentralisasi pada hakikatnya dapat dibedakan menjadi dua jenis yakni desentralisasi kenegaraan dan desentralisasi jabatan. Desentralisasi kenegaraan sendiri dapat dibedakan menjadi dua bagian yakni desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional, sedangkan dekonsentrasi dapat dibedakan menjadi dua bagian yaitu dekonsentrasi vertikal dan dekonsentrasi horizontal

Adapun prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah pada hakikatnya bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah itu didasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.



## TES FORMATIF 2

---

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Berikut yang termasuk asas penyelenggaraan pemerintahan di Daerah adalah ....
  - A. desentralisasi dan dekonsentrasi
  - B. desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan
  - C. desentralisasi, dekonsentrasi, tugas pembantuan, dan *vrijbestuur*
  - D. desentralisasi, dekonsentrasi, tugas pembantuan, dan otonomi
  
- 2) Desentralisasi adalah ....
  - A. penyerahan urusan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya
  - B. jumlah wewenang dari pemerintah kepada pejabatnya di daerah
  - C. tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan dan pertanggungjawaban kepada yang menugaskannya
  - D. pendelegasian sebagai wewenang dari pemerintah untuk dilaksanakan di daerah otonom
  
- 3) Ciri-ciri asas dekonsentrasi adalah ....
  - A. kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan dan pembiayaannya tanggung jawab daerah
  - B. kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan dan pembiayaannya tanggung jawab pemerintah pusat
  - C. kebijaksanaan, perencanaan, pembiayaan pemerintah pusat pelaksanaannya daerah
  - D. kebijaksanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pembiayaan pemerintah pusat perencanaannya daerah.

- 4) Ciri-ciri asas tugas pembantuan adalah ....
- A. kebijaksanaan, perencanaan, pembiayaan, *monitoring* oleh yang memberi tugas, pemerintah daerah melaksanakan
  - B. kebijaksanaan, perencanaan, pembiayaan, *monitoring* oleh yang memberi tugas, pemerintah daerah melaksanakan dan mempertanggungjawabkan
  - C. kebijaksanaan, perencanaan, pembiayaan oleh yang memberi tugas, pemerintah daerah melaksanakan
  - D. kebijaksanaan, perencanaan, pembiayaan, *monitoring*, dan pelaksanaan oleh pemerintah daerah
- 5) Penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi di Indonesia menerapkan asas ....
- A. desentralisasi
  - B. dekonsentrasi
  - C. tugas pembantuan
  - D. desentralisasi dan dekonsentrasi

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali  
80 - 89% = baik  
70 - 79% = cukup  
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

## KEGIATAN BELAJAR 3

## Otonomi Daerah dan Tujuan Umum Pemerintahan Daerah

Setelah kita memahami asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, satu hal yang dekat hubungannya dengan asas-asas tersebut yaitu Otonomi Daerah dan tujuan umum pemerintahan daerah. Pertanyaannya adalah apa yang disebut dengan Otonomi Daerah dan apa sebenarnya tujuan umum pemerintahan daerah?

### A. OTONOMI DAERAH

Apa itu Otonomi Daerah? Dilihat asal katanya otonomi berasal dari bahasa Yunani, *oto (auto)* = sendiri dan *nomi (noui)* = *nomos* = undang-undang atau aturan) yang berarti pengaturan sendiri, pengundangan sendiri. Sarjana yang lain mendefinisikan otonomi sebagai memerintah sendiri. Koesoemahatmadja (1979) berpendapat bahwa otonomi itu mengandung arti perundangan (*bestuur*). Lebih jauh diungkapkan CW. Van der Pat *Autonomie betehent anders dan Het woord zon daen Vermdeden regehing en bestuur van Eigen zaken, van wat de grond wet noemt ligen huishouding* (otonomi itu berarti peraturan dan pemerintahan dari urusan sendiri). Bayu Suryaningrat (1980) berpendapat bahwa otonomi berarti mengatur sendiri, melaksanakan pemerintahan sendiri. Dari beberapa pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa otonomi adalah menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Dalam pengertian menyelenggarakan pemerintahan sendiri ini terkandung unsur hak dan wewenang. Tanpa adanya hak dan wewenang suatu lembaga tidak akan dapat melaksanakan pemerintahan sendiri. Atas dasar itu, dapat disimpulkan bahwa pengertian otonomi adalah hak dan wewenang menyelenggarakan pemerintahan sendiri.

Berdasarkan pemahaman di atas dapatlah dikemukakan bahwa otonomi Daerah adalah *hak dan wewenang untuk mengatur/memerintah Daerahnya sendiri*. Kesimpulan ini sejalan dengan pendapat beberapa sarjana, seperti Koesoemahatmadja, yang antara lain menyimpulkan bahwa dengan diberikannya hak dan kekuasaan perundang-undangan dan pemerintahan kepada badan-badan otonomi, seperti Kabupaten dan Kota, maka badan-

badan tersebut dengan inisiatif sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan jalan mengadakan peraturan-peraturan Daerah yang tentu saja tidak bertentangan dengan konstitusi atau peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi dan menjalankan pula kepentingan umum. Wajong (1975) berpendapat bahwa Otonomi Daerah adalah kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus Daerah dengan keuangan sendiri dalam arti menentukan hukum sendiri dan berpemerintahan sendiri. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menyebutkan bahwa *Otonomi Daerah adalah Hak wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku*. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dari keseluruhan definisi tentang otonomi di atas, dapat dikemukakan bahwa pada hakikatnya pengertian Otonomi Daerah itu mencakup dua aspek penting, yaitu berikut ini.

1. Hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dari literatur dapat dikemukakan ada 3 sistem otonomi, yaitu *materiel, formal, riel*. Koesoemahatmadja menyimpulkan bahwa terdapat 3 ajaran otonomi yang terkenal, yaitu berikut ini.

1. *Materiele Huishoudingsbegrip*.
2. *Formele Huishoudingsbegrip*.
3. *Reele Huishoudingsbegrip*.

Pendapat yang sama diungkapkan oleh Bayu Suryaningrat, yang antara lain menyebutkan bahwa dilihat dari sistem yang dianut, otonomi pada umumnya dapat dibedakan menjadi berikut ini.

1. Otonomi *materiel*.
2. Otonomi *formal*.
3. Otonomi *riel*.

Lebih lanjut dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Otonomi material (badan rumah tangga material) adalah otonomi di mana urusan-urusan yang diserahkan kepada Daerah (untuk menjadi urusan rumah tangga Daerah) diperinci secara tegas, pasti, diberi batas-batas, *zakelijk*, dan dalam praktik penyerahan ini dilakukan dalam undang-undang pembentukan Daerah yang bersangkutan. Dalam sistem otonomi ini ada pembagian tugas yang jelas dan diperinci dan tegas, urusan-urusan pembentukan daerah. Urusan rumah tangga Daerah terbatas pada urusan-urusan yang ada dalam undang-undang pembentukan.
2. Kemudian, yang dimaksud dengan Otonomi Formal adalah otonomi di mana urusan-urusan yang diserahkan kepada Daerah tidak dibatasi dan tidak *zakelijk*, urusan-urusan yang menjadi urusan rumah tangga Daerah ditentukan secara umum dalam undang-undang pembentukan Daerah. Daerah mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang menurut pandangannya adalah kepentingan Daerah. Batasnya bahwa Daerah tidak boleh mengatur urusan yang telah diatur oleh undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi tingkatnya. Selain dari pada itu, pengaturan tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.
3. Otonomi *riel* adalah otonomi di mana penyerahan urusan kepada Daerah didasarkan pada faktor-faktor yang nyata atau *riel*, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan *riel* dari Daerah. Sistem ini dilaksanakan berdasarkan keadaan dan faktor-faktor yang nyata sehingga tercapai harmoni antara tugas dengan kemampuan Daerah maupun pemerintah pusat. Urusan-urusan yang menjadi kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurusnya ditetapkan dalam undang-undang pembentukan Daerah secara limitatif, kemudian setiap waktu Daerah dapat meminta tambahan urusan kepada Pemerintah Pusat untuk dijadikan urusan rumah tangganya sesuai dengan kesanggupan dan kemampuan Daerah. Akan tetapi sebaliknya, bilamana Daerah dalam pelaksanaan urusan-urusan tersebut tidak dapat mengelolanya, maka Pemerintah Pusat dapat menarik kembali dari Daerah.

Lebih lanjut sistem otonomi *riel* ini dalam perkembangannya menjadi sistem otonomi yang nyata dinamis dan bertanggung jawab sebagaimana yang dianut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Sistem otonomi ini merupakan variasi dari sistem otonomi *riel*.

## **B. TUJUAN UMUM PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH**

Pemerintah Daerah sebagai salah satu subsistem dari sistem Pemerintah Indonesia adalah unsur utama dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah. Oleh karena itu, tujuannya sama dengan Pemerintah Pusat, yaitu mewujudkan cita-cita nasional sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, jika dilihat dari aspek-aspek manajemen terdapat pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Akan tetapi, tanggung jawab terakhir tetap berada di tangan Pemerintah Pusat.

Apabila disimak secara saksama dibalik pertimbangan-pertimbangan tentang perlu adanya penyerahan kewenangan kepada Pemerintah di Daerah sebagaimana telah diungkapkan terdahulu, dikandung maksud dan tujuan berikut.

1. Secara politis untuk menjaga tetap tegak dan utuhnya negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang dikonstruksikan dalam sistem Pemerintahan Pusat dan Daerah yang memberi peluang turut sertanya rakyat dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan.
2. Secara formal dan konstitusional untuk melaksanakan ketentuan dan amanat UUD 1945.
3. Secara operasional, untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, meningkatkan pelayanan masyarakat dan melancarkan pelaksanaan pembangunan.
4. Secara Administrasi pemerintahan untuk lebih memperlancar dan menertibkan pelaksanaan tata pemerintahan secara lebih baik dalam rangka *good governance*;
5. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut di atas maka kegiatan Pemerintahan Daerah harus terarah kepada terjaminnya pertumbuhan pembangunan Daerah, terselenggaranya pembinaan kestabilan politik

dan kesatuan bangsa dan terjaminnya hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tujuan pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk:

1. Terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.
2. Daerah mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintah daerah, potensi dan keanekaragaman daerah.
4. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras.
6. Perlu memperhatikan peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.
7. Daerah diberi kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa tujuan pemberian otonomi kepada daerah itu menurut UU 32 tahun 2004 adalah untuk:

1. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
2. Meningkatkan daya saing daerah.
3. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
4. Memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah.

Menurut Kaho (1988:9-11), maksud dan tujuan diadakannya pemerintahan daerah adalah *pertama* untuk mencapai efektivitas pemerintahan, dan *kedua* adalah pelaksanaan demokrasi khususnya demokrasi di/dari bawah (*grass-roots democracy*).

Dengan mengacu pada uraian di atas, secara umum dapat disimpulkan bahwa maksud dan tujuan pemberian otonomi daerah adalah:

1. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah (kaitkan pernyataan ini dengan alasan dan keuntungan desentralisasi).
2. Pendemokrasian penyelenggaraan pemerintahan daerah (melibatkan masyarakat daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah).



## LATIHAN

---

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan yang dimaksud dengan otonomi Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004!
- 2) Jelaskan hubungan antara otonomi Daerah dengan penyerahan kewenangan!
- 3) Jelaskan kewenangan pemerintahan apa saja yang tidak dapat diserahkan menjadi kewenangan daerah otonom!
- 4) Apa sebenarnya yang menjadi tujuan umum penyelenggaraan pemerintahan daerah? Jelaskan jawaban Anda!

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 2) Otonomi daerah dalam operasionalnya diwujudkan dengan adanya kewenangan Daerah yang dalam praktiknya harus sesuai dengan asas daya guna dan hasil guna serta serasi dengan tujuan dan aspirasi masyarakat daerah.
- 3) Kewenangan pemerintah yang tidak dapat diserahkan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah adalah yang menyangkut bidang-bidang Pertahanan keamanan, peradilan, politik luar negeri, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.
- 4) Tujuan umum penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, antara lain:

- a) menjaga tetap tegak dan utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b) melaksanakan ketentuan dan amanat UUD 1945;
- c) meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan;
- d) penyempurnaan administrasi Pemerintahan Daerah.



## RANGKUMAN

---

Secara formal otonomi daerah diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Peraturan Perundangan yang berlaku. Berdasarkan literatur otonomi dapat dibedakan menjadi otonomi *materiel*, *formal*, *riel*.

Secara umum tujuan pemberian otonomi kepada daerah dimaksudkan untuk peningkatan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.



## TES FORMATIF 3

---

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Pada hakikatnya pengertian otonomi itu adalah ....
  - A. hak, wewenang untuk memerintah Daerah sendiri
  - B. hak, wewenang untuk mengatur sendiri
  - C. hak memerintah sendiri
  - D. wewenang dalam pemerintahan
- 2) Sistem otonomi dalam literatur dapat dibedakan menjadi 3 sistem, yaitu ....
  - A. otonomi *riel*, *materiel*, *formal*
  - B. otonomi *riel* seluas-luasnya, *materiel*, *formal*
  - C. otonomi *materiel*, nyata, bertanggung jawab
  - D. otonomi *formal*, *riel*, nyata
- 3) Penyerahan urusan pemerintahan kepada Daerah itu merupakan wujud pelaksanaan asas ....
  - A. desentralisasi
  - B. dekonsentrasi

- C. tugas pembantuan  
D. *vrijbestuur*
- 4) Pada hakikatnya tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah ....  
A. meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan daerah  
B. meningkatkan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah  
C. meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan daerah  
D. meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah
- 5) Kewenangan pemerintah pusat yang tidak dapat diserahkan menjadi urusan pemerintah daerah, antara lain ....  
A. pendidikan  
B. kesehatan  
C. agama  
D. pertanian

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali  
80 - 89% = baik  
70 - 79% = cukup  
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

## Kunci Jawaban Tes Formatif

### *Tes Formatif 1*

- 1) D. Yang dimaksud dengan *Local Government* (Pemerintah Daerah) mencakup konsep-konsep pemerintah, pemerintahan dan wilayah pemerintahan.
- 2) A. Yang dimaksud *Local Self Government* adalah pemerintah daerah yang mempunyai wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sendiri.
- 3) A. Yang dimaksud *local state government* adalah pejabat pemerintah pusat di daerah yang menyelenggarakan kebijakan pemerintah pusat di daerah.
- 4) D. Faktor yang berpengaruh dominan terhadap sistem, struktur dan fungsi pemerintah daerah adalah latar belakang sejarah.
- 5) A Pengambilan keputusan.

### *Tes Formatif 2*

- 1) B. Yang termasuk asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.
- 2) A. Desentralisasi adalah penyerahan urusan kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah.
- 3) B. Ciri-ciri asas dekonsentrasi adalah kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, pembiayaannya tanggung jawab pemerintah pusat.
- 4) B. Ciri-ciri asas tugas pembantuan adalah kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, *monitoring* oleh yang memberi tugas, pemerintah daerah melaksanakan dan mempertanggungjawabkan.
- 5) D Desentralisasi dan dekonsentrasi.

### *Tes Formatif 3*

- 1) A. Pengertian otonomi adalah hak, wewenang untuk memerintah daerah sendiri.
- 2) A. Sistem otonomi dapat dibedakan ke dalam sistem otonomi riil, otonomi materil dan otonomi formal.
- 3) A. Penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah sebagai wujud pelaksanaan asas desentralisasi.
- 4) D. Pada hakikatnya tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 5) C Agama.

## Daftar Pustaka

- Fauzan, Muhammad. (2006). *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. Yogyakarta: UII Press.
- Gie, The Liang. (1995). *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara RI, I, II, dan III*. Yogyakarta: Liberty.
- Hanif, Nurcholis. (2007). *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi daerah*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Jeddawi, Murtir. (2008). *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah: Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen Kepegawaian, dan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Total Media.
- Kaho, Josep Riwu. (1982). *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kaho, Josep Riwu. (1991). *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*. Jakarta: Rajawali.
- Kertapraja, E.Koswara (2002). *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Candi Cipta Paramuda.
- Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen. (1978). *Perkembangan Fungsi dan Struktur Pamong Praja Ditinjau dari Segi Sejarah*. Bandung: Alumni.
- Manan. Bagir. (2001). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH UII Yogyakarta.
- Mariyanov, Gerald S. (1958). *Decentralization in Indonesia as a Political Problem*. Ithaca: Cornell University.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*. Massachusetts: Addison Wesley Publishing Company.

- Pamudji. (1989). *Kerja sama Antardaerah*. Jakarta: Bina Aksara.
- Silalahi, T.B. (1996). *Otonomi Daerah Percontohan*. Jakarta: Mampang Indah Pratama.
- Simorangkir, Bonar. (2000). *Otonomi atau Federalisme Dampaknya terhadap Perekonomian*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan bekerja sama dengan Harian Suara Pembaruan.
- Smith, Brian C. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. Winchester, Massachusetts: Allen & Unwin, Inc.
- Sujatmo. (1990). *Perspektif Otonomi Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Suryaningrat, Bayu. (1980). *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisis*. Jakarta: Dewa Ruci Press.
- Wayong, J. (1972). *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Djambatan.
- Widjaja, A.W. (1992). *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*. Jakarta: Rajawali Press.