

**KONSTRUKSI HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH  
DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH DI  
INDONESIA**

**(Analisis Kewenangan Daerah dan Partisipasi Masyarakat Daerah)**

**(Skripsi)**

Oleh

*Dewi Nurhalimah*



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2016**

## **ABSTRACT**

### **CONSTRUCTION OF CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENT RELATIONS IN INDONESIA LOCAL GOVERNMENT LAW (Analysis of The Local Authority and Participation)**

**By**

**Dewi Nurhalimah**

The history of central and local government relations has its own dynamic, and become the arch within Indonesia legal development. Those relations has been featured in the local government law since our independence. Within the context, this research aims to analyze the model of central and local government relations that ever applied in Indonesia. Using the indicator of authority and participation, this research trace back the historical dynamic of central local relation in nine local government law. This research found that the models of central and local government relations in local government law may be concluded as centralized model, autonomy models, delegative models and participation models.

**Keywords:** Model Relations, Central Government, Local Government, Law

## **ABSTRAK**

### **KONSTRUKSI HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA (Analisis Kewenangan Daerah dan Partisipasi Masyarakat Daerah)**

**Oleh**

**Dewi Nurhalimah**

Perjalanan sejarah hubungan pemerintah pusat dan daerah mengalami dinamika, dan menjadi bagian dalam pembangunan hukum Indonesia. Hubungan tersebut menjadi aspek Undang-Undang Pemerintahan Daerah sejak Indonesia merdeka. Dalam konteks tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis model hubungan pemerintah pusat dan daerah yang pernah diterapkan di Indonesia. Menggunakan indikator kewenangan dan partisipasi, penelitian ini menelusuri kembali dinamika sejarah hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam sembilan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Penelitian ini menemukan model hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang dapat disimpulkan sebagai model *sentralisasi*, model *otonomi*, model *delegatif* dan model *partisipatif*

Kata Kunci : Model Hubungan, Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang

**KONSTRUKSI HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH  
DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH DI  
INDONESIA**

**(Anaisis Kewenangan Daerah dan Partisipasi Masyarakat Daerah)**

**Oleh**

**Dewi Nurhalimah**

**Skripsi**

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar  
SARJANA HUKUM**

**Pada**

**Bagian Hukum Tata Negara  
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2016**

Judul Skripsi : **KONSTRUKSI HUBUNGAN PEMERINTAH  
PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM  
UNDANG-UNDANG PEMERINTAH DAERAH DI  
INDONESIA**  
(Analisis Kewenangan Daerah dan Partisipasi  
Masyarakat Daerah)


Nama Mahasiswa : **Dewi Nurhafimah**

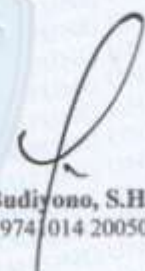
No. Pokok Mahasiswa : **1212011093**

Bagian : **Hukum Tata Negara**

Fakultas : **Hukum**



  
**Rudy, S.H., LL.M., LL.D.**  
NIP 19810104 200312 1 001

  
**Dr. Budiyono, S.H., M.H.**  
NIP 19740114 200501 1 002

2. Ketua Bagian Hukum Tata Negara

  
**Rudy, S.H., LL.M., LL.D.**  
NIP 19810104 200312 1 001

**MENGESAHKAN**

1. Tim Penguji

Ketua : Rudy, S.H., LL.M., LL.D.



Sekretaris/Anggota : Dr. Budiyo, S.H., M.H.



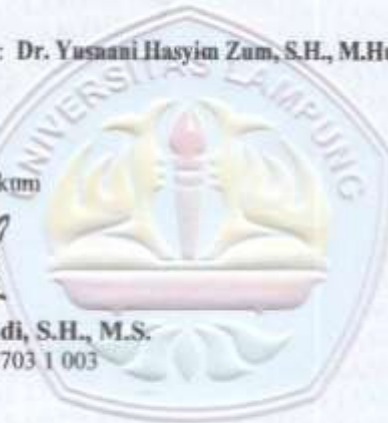
Penguji Utama : Dr. Yusani Hasyim Zam, S.H., M.Hum.



2. Dekan Fakultas Hukum



  
Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S.  
NIP. 19621109 198703 1 003



Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 26 Februari 2016

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya:

1. Bahwa skripsi dengan Judul "Konstruksi Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah di Indonesia (Analisis Kewenangan Daerah dan Partisipasi Masyarakat Daerah)" adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik dan hukum yang berlaku atau yang disebut plagiarisme;
2. Bahwa hak intelektual atas karya ilmiah ini, saya serahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidak benaran, saya bersedia menanggung akibat dari sanksi yang diberikan kepada saya, dan saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 26 Februari 2016

Pembuat Pernyataan



Dewi Nurhalimah  
NPM. 1212011093

## RIWAYAT HIDUP



Penulis dilahirkan di Way Jepara pada tanggal 17 Agustus 1994. Puteri pertama dari dua saudara, dari pasangan Ayahanda Muslimin dan Ibunda Nurul Albaidah. Mengenyam pendidikan awal di Sekolah Dasar Negeri Suka Jaya, Ogan Komering Ilir Sumatera Selatan Tahun 2000.

Tahun 2006 melanjutkan pendidikan di Sekolah Menengah Pertama Dharma Bhakti, Ogan Komering Ilir Sumatera Selatan dan lulus tahun 2009. Pada tahun yang sama melanjutkan pendidikan di Sekolah Madrasah Aliyah Negeri 1 Metro Lampung Timur, sekarang menjadi Sekolah Madrasah Aliyah Negeri 1 Lampung Timur dan lulus tahun 2012.

Tahun 2012, lulus dari Sekolah Madrasah Aliyah Negeri (MAN) 1 Metro Lampung Timur, penulis di terima sebagai mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur Seleksi Undangan (PKAB) tahun 2012, selama menempuh studi penulis mendapat beasiswa PPA dari pemerintah negara Indonesia.

Selama masa studi, penulis telah melaksanakan Kuliah Kerja Nyata (KKN) pada tahun 2015 di desa Muara Tenang Timur Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Mesuji. Selama menjalani pendidikan, penulis aktif dalam organisasi



ekstrakurikuler fakultas, yaitu sebagai Anggota Kaderisasi Forum Silaturahmi Studi Islam (FOSSI) Fakultas Hukum, menjadi Wakil Ketua Umum Forum Silaturahmi Studi Islam (FOSSI) Fakultas Hukum Periode 2014-2015, menjadi Wakil Ketua Umum Himpunan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung Periode 2015-2016. Selain aktif dalam organisasi ekstrakurikuler fakultas, penulis juga aktif dalam lembaga penelitian Fakultas Hukum Universitas Lampung sebagai Asisten Peneliti pada Pusat Kajian Kebijakan Hukum dan HAM (PKKPHAM) periode 2014-saat ini, Asisten Peneliti pada Pusat Kajian Kebijakan Peraturan Perundang-Undangan (PKKPUU) Periode 2015-saat ini. Penulis selain aktif dalam kegiatan ekstrakurikuler tingkat fakultas dan aktif dalam bidang penelitian ilmiah, penulis juga aktif dalam Komunitas tingkat Internasional sebagai Pengurus sekaligus Relawan dalam Sahabat Pulau Regional Lampung Tahun 2013-saat ini.

Penulis pernah mengikuti konferensi internasional sebagai *speaker* pada *The Third International Multidisciplinary Conference On Social Sciences* Tahun 2015. Penulis juga aktif mengikuti berbagai kompetisi, pelatihan dan seminar yang diselenggarakan di dalam kampus maupun luar kampus, yaitu sebagai penerima pembiayaan Program Kreativitas Mahasiswa Penelitian Humaniora yang diselenggarakan oleh Kementrian Riset dan Teknologi Tahun 2014, Pelatihan *Legal Reasoning, Legal Writing and Publication* yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung bekerjasama dengan Utrecht University pada tahun 2013, Pelatihan Metode *Socio-Legal* kerjasama Universitas Lampung dan Universitas Diponegoro tahun ....., berpartisipasi sebagai panitia dalam “Uji

Sahih Rancangan Undang-Undang tentang Pengadilan Agraria” kerjasama Fakultas Hukum Universitas Lampung dengan Komite I Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tahun 2014, berpartisipasi sebagai panitia dalam “Sosialisasi dan Jaring Masukan Daerah Mengenai Diplomasi HAM Indonesia” kerjasama Fakultas Hukum Universitas Lampung dan Direktorat HAM dan Kemaunisaan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia Tahun 2015. Penulis juga mengikuti Latihan Kepemimpinan Manajemen Islam Tingkat Dasar (LKMITD) pada tahun 2013, Latihan Kepemimpinan Manajemen Islam Tingkat Menengah (LKMITM) pada tahun 2014.

## **MOTTO**

**Allah akan mengangkat derajat orang-orang yang beriman dari kalian dan orang-orang yang berilmu dengan beberapa derajat. Dan Allah itu maha banyak khabar terhadap apa yang kalian lakukan.**

Q.S Al-Mujadilah: 11

**Having dream is a must, but it is not enough. Many things in life cannot be obtained only by dreaming. We should work hard, find the opportunity and be brave to get it.**

**Aku Harus Berguna Bagi Lingkungan**

Dewi Nurhalimah

**Sebuah karya sederhana ini kupersembahkan untuk:**

Ayahanda Muslimin dan Ibunda Nurul Albaidah tersayang,  
yang senantiasa mendoakan dan mensupport segala cita-cita  
demi keberhasilanku kelak.

Adikku Muhammad Malik Ibrahim tercinta,  
yang senantiasa mewarnai hidupku dengan canda tawanya.

Seluruh sahabat dalam hidupku serta Almamater tercinta  
Fakultas Hukum Universitas Lampung.

## SANWACANA

Assalamualaykum Wr Wb.

Segala puji hanyalah milik Allah, Tuhan semesta alam, yang Maha Agung, dan menjadikan apapun yang ada di bumi dan dilangit atas kehendak-Nya. Shalawat teriring salam tak lupa saya haturan kepada Baginda Nabi Besar Muhammad SAW, sebagai suri tauladan terbaik, dan semoga syafaat beliau dapat menyelamatkan para hambanya diyaumul akhir nanti, amin.

Sebuah penghantar dan persembahan bagi tiap-tiap orang telah banyak memberikan inspirasi, bantuan tenaga dan pikiran dalam penyelesaian tulisan sederhana tentang “Konstruksi Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah di Indonesia (Analisis Kewenangan Daerah dan Partisipasi Masyarakat Daerah)” sehingga penulis pada akhirnya mampu menyelesaikan dan merasakan keberhasilan yang membuat dirinya kini merasa bangga dan bahagia. Seberapapun kalimat yang ditulis ini takkan mampu mewakili ungkapan haru yang sebenarnya, namun tak ada cara lain selain mengucapkan terimakasih kepada:

1. Teristimewa Bapak Rudy, S.H.,LL.M.,LL.D., selaku Dosen Pembimbing I dan Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan bimbingan ilmu, motivasi, waktu yang berharga, serta program progress report setiap minggu yang sangat

membantu penulis untuk menyelesaikan skripsi ini, ditambah dengan ketekunan dan kedisiplinan yang diwajibkan oleh pembimbing menjadikan penulis bersemangat untuk mencurahkan kemampuan terbaik dalam meneliti dan menyelesaikan skripsi ini;

2. Terkhusus untuk Bapak Dr. Hyeronimus Soerjatisnanta, S.H., M.H., selaku Dosen bagian Hukum Administrasi Negara yang membimbing peneliti dari semester 3 hingga saat ini. Nasihat, motivasi dan diskusi-diskusi diberikan kepada peneliti sebelum dan selama penyelesaian skripsi ini. Saya sungguh berterimakasih atas ilmu-ilmu yang diberikan melalui diskusi di luar kelas yang mungkin orang lain tidak mudah untuk mendapatkannya;
3. Bapak Dr. Budiyono, S.H.,M.H. selaku Dosen Pembimbing II, yang telah memberikan bimbingan, motivasi dan nasihat kepada peneliti serta sudah menyumbangkan waktu dan pikiran serta masukan-masukan yang bermanfaat dalam proses menyelesaikan skripsi ini;
4. Tersayang Bapak Muslimin dan Ibu Nurul Albaidah selaku Orangtua peneliti, penulis sangat bersyukur kepada Allah SWT yang telah menuliskan takdir yang begitu indah karena memiliki orang tua hebat seperti mereka. Meskipun latar belakang pendidikannya SMP dan SD, penulis selalu didik keras dalam pendidikan dan selalu didukung untuk maju mengejar cita-cita, hingga penulis selalu mendapatkan rangking dikelas dan berkuliah di UNILA, terimakasih bapak dan ibu, mungkin dengan keberhasilan dan segala bentuk apapun tak mampu menggantikan semua pengorbanan dan jerih payah kalian wahai ibu dan bapak, ,

5. Ibu Dr. Yusnani Hasyim Zum, S.H.,M.Hum. selaku Pembahas I yang telah memberikan masukan-masukan yang berharga demi layaknya skripsi ini sehingga dapat dibaca dan digunakan bagi orang-orang yang membutuhkan.
6. Ibu Yulia Neta, S.H.,M.H. selaku Pembahas II dan dosen peneliti yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat serta masukan-masukan guna layaknya skripsi ini.
7. Bapak Ade Arif Fimansyah, S.H.,M.H. selaku dosen penulis yang telah memberikan wawasan cara penulisan yang baik dan benar serta diskusi-diskusi yang dilakukan terhadap peneliti sehingga terbangunnya ide untuk selesainya skripsi ini
8. Bapak Prof. Dr. Heryandi, S.H.,M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung;
9. Dosen-Dosen Bagian Hukum Tata Negara, bapak Armen Yasir, S.H.,M.H., bapak Muhtadi, S.H.,M.H., ibu Martha Riananda, S.H., M.H., ibu Siti Khoiriyah, S.H.,M.H., bapak Iwan Satriawan, S.H.,M.H. selaku dosen peneliti yang memberikan ilmu bermanfaat selama perkuliahan serta kritikan dan masukan untuk selesainya skripsi ini.;
10. Dosen-Dosen Fakultas Hukum yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu yang telah memberikan ilmu selama prkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Lampung;
11. Pak Marjiyono, S.Pd. dan Pak Sujarwo yang telah menjadi bapak dan teman diskusi bagi penulis selama penulisan skripsi ini;

12. Adikku tercinta Muhammad Malik Ibrahim, yang telah memberikan canda tawa dan bahagia sekaligus rasa kangen karena sebagian besar komunikasi dilakukan melalui *handphone* akibat terpisah jarak jauh;
13. Almarhum Pakde Ahmad Dahlan, sebagai pakde sekaligus ayahku, beliau yang selalu khawatir, dengan memberikan kasih sayang dan selalu memberikan wejangan-wejangan yang bermanfaat bagi kehidupan penulis. Beliau orang pertama yang percaya dan mendukung penulis untuk terus maju mengejar cita-cita dan meneruskan rencana studi S2 di negara lain.
14. Segenap Keluarga Besar, Pakde, Bude, Lelek, Bibik, Kakak Sepupu, Adik Sepupu yang tak dapat penuli sebutkan satu persatu. Terimakasih atas segala doa dan suportnya selama ini hingga penulis dapat menyelesaikan jenjang S1.
15. Sahabat ku tercinta Ulpah Choirunnisa yang selalu menemani, mendukung dan mewarnai kehidupan penulis selama masa perkuliahan. Pengorbanan dan pengajaran prilaku diberikan kepada penulis hingga dapat merubah prilaku penulis menjadi lebih baik lagi;
16. Sahabat ku tersayang Utia Meylina, Pipin Lestari, Ummu Harisah, Listiani Buditama, Deska Rima, Shinta Bela, Marlina, yang selalu memberi warna dan harapan untuk selalu sama-sama menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Lampung ini;
17. Sahabat ku terkasih Dewi Yanti, Desi Septiana dan Ananditiya yang telah berjuang bersama mengarungi pahit manisnya perjalanan perkuliahan dari semester pertama hingga akhir.



18. Keluarga ku di kontrakan Eka Setiawati, Lina Nur Hayati, Sri Haryati, Yeti Ratnasari, dan Deska Amarinda terimakasih atas segala bentuk perhatian, bantuan dan kebersamaannya dalam satu keluarga.
19. Keluarga KKN desa Muara Tenang Timur Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Mesuji, Arisa Samara, Sulistiyowati Tri Utami, Muhammad Riwan, Meta Arlando, Robert Mario Daud, Bapak Santo, Ibu Supami, Restu Pamuji dan adek Titik Nur Hayati, terimakasih atas pengalaman, kekocakaan dan rasa kekeluargaan yang diberikan kepada penulis sehingga kita tetap bersilaturahmi hingga saat ini.
20. Adik-Adik ku, Tina Apriliana Saputri, Afrintina, Rini Wulandari, Ria Silviana, Siti Nurhasanah, Mesiska Larasati, Sarinah, Sariani, Ayu Kurnia, Novi Ratna Wati, Atika Putri, Ayu Dewi, Dewi Muslimah, Indri Komala Sari, Intan, Nurcahyati, Lulun, Zahria, Himmah, Bella, Desma, Sofiatun, Kiki, Lela, Meicy, Anggun, Fitri, Dona, Anis Kurnia, Widya, Tia, Ardestian, Ferantika, Dewi, terimakasih atas ukhuwah yang diberikan semoga kita kelak berjumpa di jannah-Nya.
21. Keluarga Sahabat Pulau Indonesia Ari Setiawan, Riska Aprilia, Ayu Setiana, Kak Regent, kak Karim, Kak Devi, Kak Gladis, Kak Abhed, Kaka Arnaldi Nasrum, Kak Mustika, Kak Abah, Kak Rizky dll, terimakasih atas ilmu yang diberikan yakni ilmu relawan (*volunteer*) dan semoga kita bisa mewujudkan mimpi-mimpi kita, "*Together we can make Indonesia better*".
22. Kakak-kakak, mba-mba, teman-teman dan adik-adik Forum Silaturahmi dan Studi Islam (FOSSI) Fakultas Hukum Universitas Lampung yang

tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terimakasih atas segala bantuannya hingga penulis dapat menyelesaikan penelitian ini dan terimakasih atas ukhuwah, ghiroh, kekompakan dan pengalaman organisasi yang diberikan semoga dapat membawa manfaat dunia dan akhirat.

23. Keluarga Pusat Kajian Kebijakan Hukum dan HAM (PKKP-HAM)

Fakultas Hukum Universitas Lampung, Dr. FX. Sumarja, S.H.,M.H., Fathoni, S.H.,M.H., Oki Hajiansyah Wahab, James Reinaldo Rumpia, Farid Alrianto, Bonifa Refsi, Ricco Andreas, Putu Aditya Paramaitha, Cornelliuss C.G, Anggun Ariena Rahman, Desi Rohayati, Edius Pratama, Ade Oktariatas K.Y., Cinda Marsya, Dedi Putra, Teta Anisah, terimakasih atas ilmu yang diberikan, kekeluargaan dan bantuannya selama ini.

24. Keluarga besar Himpunan Mahasiswa Hukum Tata Negara (HIMA HTN)

Fakultas Hukum Universitas Lampung , Dwi Zaen Prasetyo, Shabrina Dulian Firda, Utia Meylina, James Reinaldo, Pipin Lestari, Deka Nanda Prakoso, Ratna Sari, Sumaindra, Anastsya Resti, Husen Rifai, Reza, Edius Pratama, Haves Annamir, Ridwan Saleh, Rudy Wijaya, Suhendri, Afrintina, Sarinah, Tia Nurhawa, yang telah memberikan makna kebersamaan, kekompakan, dan kesemangatan dalam meraih kesuksesan.

25. Seluruh staf dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah membantu proses akademik penulis hingga selesainya skripsi ini.

26. Almamaterku tercinta Fakultas Hukum Universitas Lampung.

27. Semua pihak yang tidak dapat peneliti sebutkan satu per satu yang telah membantu penulis selama kuliah dan selama proses penyelesaian skripsi ini.

Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan Rahmat dan Karunianya kepada Bapak, Ibu serta rekan-rekan semua. Sangat penulis sadari bahwa berakhirnya masa syudi ini adalah awal untuk menapaki tangga yang lebih tinggi lagi. Sedikit harapan semoga karya kecil ini dapat berguna dan bermanfaat bagi kita semua. Aamiin.

Bandar Lampung, 26 Februari 2016

Penulis

**Dewi Nurhalimah**

## DAFTAR ISI

Halaman Judul	
Abstrak	
Halaman Persetujuan	
Halaman Pengesahan	
Pernyataan	
Riwayat Hidup	
Moto	
Persembahan	
Sanwacana	
Daftar Isi	
Daftar Tabel	
Daftar Gambar	
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Ruang Lingkup Penelitian .....	6
D. Tujuan Penelitian .....	7
E. Kegunaan Penelitian .....	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	8
A. Konstitusi dan Hak Pemerintah Daerah .....	8
B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah .....	14
1. Pemerintahan Daerah .....	23
2. Hak Desentralisasi .....	47
a. Tujuan Desentralisasi .....	61
b. Bentuk-Bentuk Desentralisasi .....	64
c. Sejarah Desentralisasi .....	66

3. Dekonsentrasi.....	75
4. Tugas Pembantuan.....	77
BAB III METODE PENELITIAN .....	80
A. Jenis Penelitian .....	80
B. Pendekatan Masalah .....	81
C. Sumber Data .....	81
D. Metode Pengumpulan data .....	83
E. Metode Pengelolaan Data .....	83
F. Analisis Data .....	84
BAB IV HASIL PENELITIAN .....	85
A. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah .....	85
B. Membedah Kewenangan Pemerintah daerah.....	88
1. Politik Hukum Undang-Undang Pemerintahan daerah .....	88
2. Kerangka Penormaan Kewenangan Pemerintah daerah .....	108
3. Model Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah .....	234
4. Potret Realitas Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia .....	243
BAB V PENUTUP.....	245
A. Kesimpulan .....	245
B. Saran .....	246
DAFTAR PUSTAKA.....	247

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945.....	109
Tabel 2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.....	111
Tabel 3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957.....	116
Tabel 4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959.....	122
Tabel 5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.....	128
Tabel 6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.....	135
Tabel 7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.....	147
Tabel 8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.....	161
Tabel 9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.....	188

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. pengertian otonomi daerah dalam rangka pemerintahan Negara pada umumnya.....	38
Gambar 2. Peta Manfaat Desentralisasi dari Prespektif Demokrasi Liberal..	51
Gambar 3. Peta Manfaat Desentralisasi dari Prespektif Pilihan Publik.....	51
Gambar4. Quadran model hubungan pemerintah pusat dan daerah 1.....	241
Gambar 5. Quadran model hubungan pemerintah pusat dan daerah 2.....	242

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Desentralisasi merupakan jembatan keberhasilan negara dalam memerintah, mensejahterakan, dan memakmurkan masyarakat daerah bahkan desa yang notabeneanya jauh dari pemerintah pusat.<sup>1</sup>

Indonesia sendiri telah menerapkan desentralisasi dengan semangat yang berbeda-beda sehingga dapat diperiodisasikan selama 6 periode. 6 periode tersebut ialah 1) *Desentralisasi Masa Kolonial*, desentralisasi diakomodir dalam *Wet Houdende Decentralisatie van Het Bestuur in Nederlands-Indie* yang diundangkan pada tanggal 23 Juli 1903 (dipublikasikan lewat *Nederlandsche*

---

<sup>1</sup> World Bank menyatakan desentralisasi dapat menjadikan daerah mandiri karena masyarakat daerah diberikan keleluasaan untuk berpartisipasi dan bertanggungjawab atas pengembangan kelembagaan daerah. Lihat James Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington D.C: The World Bank. 1999. Pg 7. Lain halnya dengan Mark & Owen yang menekankan bahwa desentralisasi terlihat sebagai suatu strategi untuk memperoleh Pemerintahan yang Baik (Good Governance). Lihat Mark Tuner & Owen Podger, *Decentralization in Indonesia Redesigning the State*, The Australian National University: Asian Pasific Perss. 2003. Pg 6. Sejalan dengan World Bank, Hari Sabarno mengungkapkan desentralisasi dimaksudkan sebagai upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, penumbuhan aspirasi dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lihat Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandar Lampung: PKKPUU FH UNILA. 2013. Hlm 6. Muhammad Ali dan Wawan menyatakan tujuan desentralisasi untuk menghadirkan kesejahteraan dan peghapusan kemiskinan. Lihat Muhammad Ali Hapsah dan Wawan Mas'udi, *Paradoks Desentralisasi dan Kesejahteraan: Kalimantan Timur Kaya Tapi Miskin*, Jurnal Desentralisasi Volume 10 Nomor 2. Jakarta: Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, 2012, hlm 35. Tujuan desentralisasi menurut Sarundajang adalah untuk mencapai nilai-nilai dari komunitas politik berupa: a) Kesatuan Bangsa (*national unity*), b) Pemerintahan Demokrasi (*democratic government*), c) kemandirian sebagai penjelmaan dari otonomi, d) efisiensi administrasi, dan e) Pembangunan Sosial Ekonomi. Lihat Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar, 2002, hlm 56.



*Staatblad* Tahun 1903 yang selanjutnya lebih dikenal dengan sebutan *Decentralizatie Wet* 1903 merupakan amandemen parsial terhadap RR 1854 yang berisi: *Pertama*, wilayah Hindia Belanda akan dibagi ke dalam satuan-satuan daerah dan pembagian itu akan dilakukan oleh raja. *Kedua*, bahwa Pemerintahan di daerah-daerah itu tidak dilaksanakan oleh pejabat-pejabat tinggi (*hoofdamtenaren*) yang sebutannya akan ditentukan kemudian. *Ketiga*, bahwa Gubernur jendral akan menetapkan instruksi-instruksi berkenaan dengan hubungan para pejabat tinggi daerah itu dengan berbagai pihak yang lain. *Keempat*, bahwa kekuasaan sipil adalah kekuasaan yang tertinggi di daerah-daerah.<sup>2</sup> 2) *Desentralisasi Masa Jepang*, pada masa ini Jepang mengkonstruksi tatanan pemerintahan ke wujud yang amat sentralis dan hierarkis.<sup>3</sup> 3). *Desentralisasi Pasca Merdeka*; 4) *Desentralisasi Pasca Reformasi*; 5) *Resentralisasi* 6) *Desentralisasi Pasca Resentralisasi*. Sementara itu Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang telah di sahkan selama Indonesia merdeka sebanyak 9 (sembilan) Undang-Undang<sup>4</sup> Perbedaan juga terjadi pada beberapa undang-undang yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang dianggap telah menyulitkan lahirnya pemerintahan dengan akuntabilitas publik, undang-undang ini juga tidak sejalan

---

<sup>2</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda*, Malang: Bayumedia Publishing, 2008, hlm 14-15

<sup>3</sup> *Ibid.*, , hlm 97-107.

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah; Undang-Undang nomor 22 Tahun 1948 tentang Peraturan tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dengan aspirasi demokratisasi pemerintahan sehingga cenderung sentralistis. Akibatnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 gagal diterapkan sehingga diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih memberikan keleluasaan pada Daerah Provinsi dan Kabupaten untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 setelah diterapkan selama 5 tahun dirasa kurang mengikuti perkembangan, kemudian diganti dengan Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, namun yang terjadi dari perubahan ini tidak memberikan keleluasaan yang lebih kepada daerah bahkan undang-undang ini dianggap sebagai undang-undang resentralisasi sehingga diganti lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memiliki pasal lebih banyak dari undang-undang pemda sebelumnya serta undang-undang ini lebih jelas dalam pembagian urusan baik dari tingkat pusat, provinsi hingga kabupaten/kota.

Dengan semangat yang berbeda tersebut tentunya mengakibatkan perbedaan model hubungan pemerintah pusat dan daerah disetiap undang-undang pemerintah daerah. Desentralisasi yang selama ini diharapkan dapat menjadi perangkat kebijakan untuk memperkuat integritas nasional dan memperkokoh keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia seakan tak senada dengan cita-cita negara. Menurut peneliti kegagalan dari berbagai penerapan desentralisasi diawali dari hubungan pemerintah pusat dan daerah yang tidak memiliki model yang sesuai dengan keinginan masyarakat Indonesia.

Studi terhadap hubungan pemerintah pusat dan daerah sebelumnya pernah dilakukan oleh Arnia Fajarwati dengan judul “Perubahan Paradigma Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah” pada penelitian tersebut Arnia

berfokus pada faktor konflik, sedangkan Sigid Widagdo yang juga pernah meneliti dengan judul “Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah.” Dalam hal ini Sigid mempersempit lingkup penelitian yakni pada Keuangan dengan menggunakan metode penelitian Kaulitatif.<sup>5</sup> Peneliti berpendapat selama ini penelitian yang telah ada mengenai hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah hanya berhenti di Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 belum ada peneliti yang mengkaji dan menganalisisnya karena masih di nilai baru, ditambah lagi tidak ada peneliti yang memetakan model hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu perlu dikaji dan diteliti secara mendalam sesuai dengan perkembangan hukum Indonesia.

Dalam penelitian ini, peneliti lebih menggunakan Teori Paul Hersey dan Kenneth Blanchard yang mengemukakan mengenai model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah antara lain:

- a. Model Hubungan *instruktif*, peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah.
- b. Model Hubungan *konsultatif*, campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi.
- c. Model Hubungan *partisipatif*, peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi daerah.

---

<sup>5</sup> Seknas Fitra, Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah, Jakarta: TIFA, hal 12.

- d. Model Hubungan *delegatif*, campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.<sup>6</sup>

Dari teori ini, kesembilan Undang-Undang pemerintah daerah nantinya akan dinilai dengan indikator kewenangan dan partisipasi sehingga dapat dipetakan model hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam suatu bentuk quadran.

Urgensi dari penelitian Pemetaan 9 (Sembilan) Undang-Undang Pemerintahan Daerah Terhadap Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah ini sebagai upaya evaluasi, dan analisis terhadap hubungan pemerintah pusat dan daerah yang bertujuan mendekatkan kesejahteraan masyarakat. Evaluasi akan membuka paradigma model hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam 9 (sembilan) Undang-Undang Pemerintahan Daerah; dan Analisis memberikan kajian secara mendasar terhadap 9 (sembilan) Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Penelitian ini akan dikaji dengan 2 pendekatan, yakni pendekatan sejarah, dan pendekatan perbandingan legislasi. Pendekatan sejarah memberikan manfaat untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai sistem, lembaga dan pengaturan hukum tertentu.<sup>7</sup> Pendekatan perbandingan legislasi untuk menjawab Model hubungan pemerintah pusat dan daerah di Indonesia selama ini.

Penelitian ini juga menggunakan 2 (dua) indikator seperti yang dijelaskan di atas yakni 1) Kewenangan dan 2) partisipasi masyarakat daerah guna menzonasikan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dalam penelitian ini, batasan peneliti dalam mengkaji undang-undang pemerintahan daerah ialah sebatas

---

<sup>6</sup> Sanusi Fattah & Irman, Analisis Ketergantungan Fiskal Pemerintah Daerah Di Provinsi Sulawesi Selatan Pada Era Otonomi Daerah, Universitas Hasanuddin, hlm 3

<sup>7</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2013, hal 396.

menjelaskan model hubungan pemerintahan pusat dan daerah dalam undang-undang pemerintahan daerah sehingga penelitian ini akan benar-benar mampu memetakan model hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini ialah: Bagaimana model hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah di Indonesia?

### **C. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup dari penelitian ini adalah kajian Hukum Tata Negara pada umumnya yang membahas sejarah perubahan perundang-undangan pemerintahan daerah serta mengkaji model hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Penelitian ini dilandasi pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dilakukan dengan menginventarisir berbagai sumber kajian dari buku, jurnal, artikel, dan berbagai bentuk karya tulis lainnya yang kemudian menuju pada pemetaan model hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun, penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk: Menggambarkan secara menyeluruh model perkembangan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia.

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Hasil dari kegiatan penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk:

a. Kegunaan Teoretis

Dapat dimanfaatkan bagi pengembangan ilmu hukum khususnya Pemerintah Daerah dan Hukum Tata Negara pada umumnya, serta dijadikan referensi bagi penelitian selanjutnya.

b. Kegunaan Praktis

Diharapkan kajian dari hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan untuk menambah pengetahuan bagi para pembaca mengenai sejarah dinamika pengaturan hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah di Indonesia ditambah dengan model hubungan pemerintah pusat dan daerah, serta dapat bermanfaat untuk memberikan rumusan dan gagasan pembaruan dalam pembangunan pemerintahan daerah di Indonesia.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Konstitusi Dan Hak Pemerintah Daerah**

Konstitusi merupakan sebuah keniscayaan, yang mengakomodir kebutuhan masyarakat dan tertuang dalam bentuk naskah tertulis sebagai penjamin hak-hak warga Negara. Pada umumnya setiap negara memiliki naskah yang biasa disebut sebagai konstitusi atau Undang-Undang Dasar tak terkecuali juga Indonesia.<sup>8</sup> Sebelum megenalkan konstitusi lebih dalam, akan diuraikan terlebih dahulu pengertian konstitusi.

---

<sup>8</sup> Beberapa Negara yang dianggap sampai sekarang dikenal tidak memiliki Undang-Undang Dasar atau Konstitusi dalam suatu naskah tertulis adalah Inggris, Israel dan Arab Saudi. Inggris, tidak memiliki undang-undang dasar secara tertulis bukan berarti tidak memiliki Konstitusi, di Negara Inggris aturan dasar terhadap semua lembaga-lembaga kenegaraan dan semua hak asasi manusia terdapat pada adat kebiasaan dan juga berbagai dokumen, baik dokumen yang relatif baru maupun yang sudah sangat tua seperti *Magna Charta* dari tahun 1215 yang memuat jaminan hak-hak asasi manusia rakyat Inggris. Israel tidak memiliki konstitusi dalam pengertian yang terkodifikasi menjadi 1 dokumen tunggal. Sebaliknya Israel punya 11 hukum dasar (*basic laws*). Dari 11, Sembilan diantaranya berkaitan dengan satus otoritas. Ke-9 hukum dasar ini adalah: (1) *The Knesset*; (2) *The Government* atau administrasi negara; (3) *The President*; (4) *Israel Lands*; (5) *The State Economy*; (6) *The Army*; (7) *Jerusalem the Capital of Israel*; (8) *The Judiciary*, dan (9) *The State Comptroller*. Sementara itu 2 hukum dasar lainnya adalah (1) *Human Dignity and Liberty* dan (2) *Freedom oof Occupation*. Sama halnya dengan Inggris dan Israel, Arab Saudi tidak memiliki Konstitusi yang terkodifikasi (konstitusi dalam arti Modern) namun beberapa ahli menganggap Piagam Madinah sebagai konstitusi, piagam ini dibuat atas persetujuan bersama antara Nabi Muhammad SAW dengan wakil-wakil penduduk kota Madinah. Secara keseluruhan Piagam Madinah berisi 47 Pasal ketentuan, yang masing-masing pasal isinya mengatur hal-hal tertentu. Dalam hubungannya dengan perbedaan keimanan dan amalan keagamaan, jelas ditentukan adanya kebebasan beragama. Jadi, bangsa-bangsa Yahudi bebas untuk memeluk agamanya. Pada Pasal terakhir, yaitu Pasal 47 berisi ketentuan penutup yang dalam bahasa Indonesia adalah: Sesungguhnya piagam ini tidak membela orang-orang zalim dan khianat. Orang yang keluar (bepergian) aman, dan orang yang berada di Madinah aman, kecuali orang yang zalim dan khianat. Allah adalah penjamin orang yang berbuat baik dan taqwa.

Istilah konstitusi pada mulanya berasal dari perkataan bahasa latin, *constitutio* yang berkaitan dengan kata *jus* atau *ius* yang berarti “hukum atau prinsip”.<sup>9</sup> Di zaman modern, bahasa yang biasa dijadikan sumber rujukan mengenai istilah ini adalah Inggris, Jerman, Prancis, Italia dan Belanda. Konstitusi dalam bahasa Prancis *constituer* yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksud ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.<sup>10</sup>

Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya *Grondwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia undang-undang, dan *grond* berarti tanah/dasar.<sup>11</sup> Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *Constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi.<sup>12</sup> Istilah yang dipakai dari berbagai bahasa menunjukkan persamaan antara konstitusi dan Undang-Undang dasar namun Kusnardi dan Harmaily menyanggah faham konstitusi dan Undang-Undang yang memiliki arti sama, dalam pandangan mereka konstitusi dan Undang-Undang perlu dibedakan, karena mereka menganggap suatu kehilafan apabila pengertian konstitusi itu kemudian disamakan dengan undang-undang dasar. Kehilafan ini disebabkan oleh pengaruh faham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum.

---

9 Lihat kasus Marbury versus Madison (1803) 5-US, 1 Cranch, 137 dalam Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm 95,

10 Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakart: Dian Rakyat, 1989, hlm 10 dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi & Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, hlm 7.

11 *Ibid.*,

12 *Ibid.*,



Pandangan mengenai konstitusi dapat dikatakan berlainan satu sama lain, seperti Leon Duguit yang memandang konstitusi bukanlah sekedar memuat norma-norma dasar tentang struktur negara, tetapi bahwa struktur negara yang diatur dalam konstitusi itu memang sungguh-sungguh terdapat dalam kenyataan hidup masyarakat sebagai *de riele machtsfactoren* atau faktor-faktor kekuatan riil yang hidup dalam masyarakat yang bersangkutan.<sup>13</sup> Pemikiran yang dikembangkan Duguit dipengaruhi oleh aliran sosiologi yang diprakarsai oleh Auguste Comte, berbeda dengan Ferdinand Lasalle yang dipengaruhi oleh aliran kodifikasi yang menekankan pentingnya pengertian yuridis mengenai konstitusi yakni apa yang tertulis di atas undang-undang dasar mengenai lembaga-lembaga negara, prinsip-prinsip dan sendi-sendi dasar pemerintahan negara.

Pendapat Duguit dan Lesse dibantah oleh Herman Heller yang membagi konstitusi itu dalam tiga pengertian sebagai berikut:<sup>14</sup>

- a. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan dan ia belum merupakan konstitusi dalam arti hukum atau dengan perkataan lain konstitusi itu masih merupakan pengertian sosiologi atau politis dan belum merupakan pengertian hukum.
- b. Baru setelah orang mencari unsur-unsur hukumnya dari konstitusi yang hidup dalam masyarakat itu untuk dijadikan sebagai suatu kesatuan kaidah hukum.
- c. Kemudian orang-orang mulai menulisnya dalam suatu naskah sebagai Undang-Undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Dapat diartikan Heller dalam memandang konstitusi maknanya tidak dapat dipersempit alias sebagai undang-undang dasar atau konstitusi dalam arti yang tertulis sebagaimana yang lazim dipahami karena pengaruh aliran kodifikasi.

---

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, hlm 97.

<sup>14</sup> Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1985, hlm 65.

Disamping undang-undang dasar yang tertulis, ada pula konstitusi yang tidak tertulis yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat.<sup>15</sup>

Banyak tokoh yang telah mendefinisikan konstitusi dengan berbagai sudut pandang mengenai konstitusi namun pada dasarnya istilah konstitusi sudah ada sejak zaman Yunani dimana terdapat Konstitusi Athena.<sup>16</sup> Dalam kebudayaan Yunani istilah konstitusi itu berhubungan erat dengan ucapan *Respublica Constituere*. Dari sebutan ini lahir semboyan yang berbunyi “*Prinsep Legibus Solutus est, Salus Publica Suprema Lex*”, yang artinya Rajalah yang berhak menentukan organisasi/struktur dari pada Negara, oleh karena ia adalah satu-satunya pembuat Undang-Undang.<sup>17</sup>

Menurut teori Yunani tersebut, pemimpin negara yang memiliki hak eksekutif dan sekaligus legislatif, dengan menentukan struktur serta membuat undang-undang. Hal ini tidak sama dengan Indonesia yang mengadopsi trias politika dimana terdapat pemisahan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Berbicara mengenai teori konstitusi maka perlu juga mengupas Materi / isi konstitusi serta fungsinya. Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang dalam sebuah studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia dan yang dituangkan dalam buku dengan judul *Written Constitution*, antara lain mengatakan bahwa:

1. *Constitution as a means of forming the state's own political and legal system,*

---

15 Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, hlm 100.

16 Rudy, *Konstitusionalisme Indonesia*, Bandar Lampung: Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan (PKKPUU) Fakultas Hukum Universitas Lampung, hlm 17.

17 Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Op Cit*, hlm 62.

2. *Constitution as a national document* dan *as a birth certificate* dan bahkan *as a sign of adulthood and independenca*.<sup>18</sup>

Sedangkan menurut William G. Andrews, “*under constitutionalism, two types of limitations impinge on government. Power proscribe and procedures prescribed*. Kekuasaan melarang dan prosedur ditentukan. Konstitusionalime mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu: *pertama*, hubungan antara pemerintahan dengan warga negara; dan *kedua*, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain. Karena itu, biasanya, isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu: (a) menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara (b) mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan (c) mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.”<sup>19</sup>

Sementara itu, Ivo D. Duchaeck mengatakan “*identify the sources, purposes, uses and restraints of public power*”, yang artinya bahwa mengidentifikasi sumber-sumber, tujuan-tujuan, penggunaan-penggunaan, pembatasan-pembatasan kekuasaan umum.<sup>20</sup> Lain hal nya dengan Mr. J.G Steenbeek, sebagaimana dikutip Sri Soemantri dalam disertasinya menggambarkan secara lebih jelas apa yang seharusnya menjadi isi dari konstitusi. Pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:

---

18 H. Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm 14. Lihat juga Sri Soemantri M, *Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan*, Jurnal Hukum, No. 6 Vol 3, 1996, hlm 4.

19 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm 24.

20 Budiyo, Rudy, *Konstitusi & HAM*, Bandar Lampung: Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2015, hlm 32.

- a. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya;
- b. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
- c. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.<sup>21</sup>

Konstitusi juga memiliki fungsi-fungsi yang oleh Jimly Asshiddiqie, guru besar hukum tata negara Universitas Indonesia diperinci sebagai berikut:<sup>22</sup>

1. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara.
2. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara.
3. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara dengan warga negara.
4. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.
5. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara.
6. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*), sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*), serta sebagai *center of ceremony*.
7. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya di bidang politik, maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi.

---

21 H. Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Op Cit*, hlm 15-16.

22 Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004, hlm 28-29. Baca juga Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia di Masa Depan*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 2002, hlm 33.: Jackson, Vicki C, and Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law*, New York, Foundation Press, 1999.

8. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*social engineering* atau *social reform*).

Dari keseluruhan teori yang dijelaskan para ahli mengenai materi/isi konstitusi dan fungsinya maka dapat ditarik satu titik kesamaan yakni adanya pembagian dan pembatasan kekuasaan. Pembagian kekuasaan ini dapat secara vertikal dan horizontal, jika horizontal pembatasan kekuasaan dilaksanakan oleh lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif sedangkan secara vertikal pembatasan kekuasaan dilakukan antara pemerintah pusat dan daerah (dalam bentuk negara kesatuan) atau antara negara dengan negara bagian (dalam bentuk negara federal). Dari pembatasan kekuasaan ini akan melahirkan suatu hubungan antara pemerintah pusat dan daerah atau negara dengan negara bagiannya, dan biasanya alat yang digunakan untuk melakukan hubungan pemerintah pusat dan daerah ialah asas desentralisasi.

## **B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah**

Sebagaimana peneliti jelaskan sebelumnya bahwa hubungan pemerintah pusat dan daerah lahir atas adanya pembatasan kekuasaan. Dewasa ini hubungan pemerintah pusat dan daerah yang ramai dibicarakan ialah hubungan pemerintah pusat negara federal dan negara kesatuan. Untuk lebih memahami hubungan tersebut maka perlu dikaji terlebih dahulu bentuk negara federal dan kesatuan.

Pada umumnya setiap negara memiliki bentuk negara yang sesuai dengan karakter dan filosofi bangsanya sehingga terdapat berbagai bentuk negara di dunia ini. Menurut beberapa teori modern, bentuk-bentuk Negara modern yang

terpenting dewasa ini adalah Negara Serikat atau Federasi dan Negara Kesatuan atau Unitarisme.

Federasi berasal dari kata *faedus* yang berarti perjanjian atau persetujuan. Dalam Negara federasi atau negara serikat (*Bondstaat, Bundesstaat*), dua atau lebih kesatuan politik yang sudah atau belum bersatu sebagai negara berjanji untuk bersatu dalam suatu ikatan politik yang mewakili mereka sebagai keseluruhan. Kesatuan-kesatuan politik yang tergabung itu melepaskan kedaulatan (keluar) beserta segenap atribut-atribut kenegaraan lainnya. Apabila kesatuan politik yang tergabung itu sudah bersatu sebagai negara sejak semula, maka status kenegaraan itu lenyap dengan masuknya kesatuan politik yang bersangkutan ke dalam ikatan itu dengan pembentukan federasi, terciptalah suatu negara baru yang tunggal, berdiri sendiri dan berdaulat penuh.<sup>23</sup>

Johannes Althusius merumuskan federasi dalam bukunya yang berjudul “*Politica Methodice Digesta*” sebagai berikut:

*“On all levels the union (consociato) is composed of the units of the preceding lower level-the village was a federal of union of towns, the kingdom or state a union of such provinces, and the empire a union of such states so that when we arrive at the top, members of astate (regnum) neither individual persons nor families, guilds or other such lower communities, but only the provinces and free cities”*<sup>24</sup>

Konsep Althusius memandang federasi sebagai kumpulan *provinces* dan *free cities*. Althusius merupakan orang pertama yang mengemukakan korelasi antara federalisme, dengan popular *sovereignty* dan mengidentifikasikan

---

<sup>23</sup> Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Fisipol,UGM, 2012, hlm 1.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm 2-3.

perbedaan antara *leagues, multiple monarchies*, dan Konfederasi.<sup>25</sup> Dalam hal ini Althus tidak memandang secara mendasar mengenai pembagian kekuasaan. Lain halnya dengan Wheare yang mengemukakan sistem pemerintah federal adalah suatu dimana ada pembagian kekuasaan antara satu negara dan beberapa pemerintah daerah, dengan masing-masing koordinasi dengan yang lain dan masing-masing bekerja langsung pada rakyat melalui badan-badan administrasi sendiri.<sup>26</sup>

Sejarah mencatat Indonesia pernah merubah bentuk negara kesatuan menjadi negara federal selama kurang dari 1 tahun ( 27 Desember 1949 hingga 17 Agustus 1950). Merubah bentuk negara dari kesatuan menjadi federal yang dinilai tidak sesuai dengan jati diri bangsa dan tentunya perubahan ini menciderai keinginan para pendiri bangsa (*founding fathers*) sebagai wakil-wakil rakyat Indonesia dari berbagai pulau yang duduk dalam BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia).<sup>27</sup> Karena dinilai tidak sesuai dengan jati diri dan keinginan bangsa Indonesia maka negara Indonesia kembali ke bentuk kesatuan.

Kembalinya bentuk negara kesatuan merupakan sebuah pilihan dan sebagai upaya penyesuaian karakteristik masyarakat Indonesia yang tidak bisa disamakan dengan negara barat atau lainnya. Bentuk negara kesatuan (*eenheidsstaat*) adalah bentuk suatu negara yang merdeka dan berdaulat, yang di dalam seluruh wilayah

---

<sup>25</sup> *Ibid. hlm 2-3.*

<sup>26</sup> Brich, *Federalism, Finance and Social Legislation*, 306

<sup>27</sup> *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Djilid Pertama*, Jakarta: Siguntang, 1971, hlm 168-173.

negaranya hanya ada satu pemerintahan yang berkuasa (pusat). Negara kesatuan merupakan kebulatan tunggal dan yang berpusat satu (*monosentris*).

Pemikiran *founding father* yang memilih negara kesatuan sebagai bentuk negara Indonesia mempengaruhi pemikiran Fred Isjwara<sup>28</sup> yang berpendapat bahwa negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*). Dilihat dari segi susunan negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal. Abu Daud Busroh<sup>29</sup> menambahkan bahwa:

Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.

Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dalam hal ini Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat<sup>30</sup>.

Negara Kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan, menurut Thorsten V. Kalijarvi<sup>31</sup> bahwa:

---

28 Fred Iswara, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung, 1974, hlm 179.

29 Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990.

30 Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia: Jakarta, hlm 269

31 Thorsen V. Kalijarvi dalam Fred Iswara, *Pengantar Ilmu Politik* Binacipta, Bandung, 1974, hlm 179.



Negara-negara di mana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintahan pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.

C.F Strong lebih menggambarkan negara kesatuan sebagai bentuk negara di mana wewenang legislatif ini dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional atau pusat<sup>32</sup>. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat<sup>33</sup>. C.F Strong juga mengemukakan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu *The supremacy of the Central Parliament* (adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat) dan *The absence of Subsidiary Sovereign Bodies* (tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat).

Menurut Van Der Pot<sup>34</sup> setiap negara kesatuan (*unitary state*) dapat disusun sentralisasi menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan

---

32 C.F Strong dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia: Jakarta, 2008, hlm 269.

33 Ibid.

34 C.W. Van Der Pot, *Handboek van Nederlandse Staatsrecht. Tjeenk Wilink*, Zwolle, 1993, hlm 525 dst., dikutip kembali oleh Bagir manan, *Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-Unangan Pemerintah Daerah*, dalam Martin H. Hutabarat dkk. (penyunting), *Hukum dan Politik Indonesia Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.

pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi. Dekonsentrasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan tingkat pemerintahan lebih rendah yang mandiri bersifat otonom (teritorial ataupun fungsional)

J Apeldoorn mengatakan: ..... suatu Negara disebut Negara kesatuan apabila kekuasaannya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi tidak mempunyai hak mandiri.<sup>35</sup>

Dengan demikian, pandangan Apeldoorn mencerminkan bahwa negara kesatuan secara teori akan memunculkan pola pemerintahan yang sangat sentralistik dengan seluruh kekuasaan negara ada pada pemerintah pusat. Namun hal ini berbeda dengan Negara Indonesia yang telah mengukuhkan keberadaannya sebagai Negara kesatuan yang berbentuk Republik<sup>36</sup> dan provinsi-provinsinya tetap diberi kewenangan untuk mandiri.

Terlepas dari perdebatan negara federal dan kesatuan, keseluruhan bentuk negara tersebut tentunya memiliki tipe distribusi kekuasaan. Tipe distribusi kekuasaan akan mempengaruhi bagaimana membangun dan mempengaruhi pemerintahan yang baik. Riker dalam bukunya *Federalism: Origin, Operation, Significance* meneliti, mengapa sebagian orang mengadopsi model federal? Dan

---

35 Nuria Siswi Enggarani, Otonomi Daerah Dalam Menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, Yustisia Edisi 86 Mei-Agustus 2013, hlm 70.

36 Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik”.

mereka mengapa mempertahankannya? Menurut Riker, model federal sebagian didasarkan pada pendapat politis bahwa memberikan konsensi kepada penguasa unit-unit konstituen adalah satu-satunya cara untuk mengamankan ekspansi kekuasaan tanpa menggunakan kekuatan paksa.<sup>37</sup> Riker lebih menekankan pada memberikan konsensi pada unit-unit konstituen, ini mencerminkan bentuk negara federal dalam mendistribusikan kekuasaannya kepada daerah-daerah. Distribusi kekuasaan yang diadopsi oleh negara federal melalui desentralisasi yang dianggap Duchacek (1970)<sup>38</sup> dapat menjadi ukuran-ukuran kontrol sentral terhadap pertahanan nasional. Jika kita perhatikan lebih jauh konsep desentralisasi negara federal dan kesatuan memiliki corak yang berbeda terutama dalam distribusi kekuasaan, untuk itu peneliti akan menguraikan sedikit negara kesatuan di Indonesia.

Prinsip bentuk kesatuan Indonesia tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang bermakna negara tunggal (satu negara), *monosentris* (berpusat satu), hanya satu negara, satu pemerintahan, satu kepala negara, satu badan legislatif yang berlaku bagi seluruh daerah di wilayah negara bersangkutan, dalam melakukan aktifitas keluar maupun kedalam diurus oleh satu pemerintahan yang merupakan langkah kesatuan, baik pemerintah pusat maupun daerah.<sup>39</sup>

---

37 William M. Downs, *Perbandingan Sistem Federalisme, Sistem Konfederalisme, dan Sistem Kesatuan, Ilmu Politik dalam Paradigma Abad Kedua Puluh Satu*, University of North Texas, hlm 281.

38 *Ibid.*, hlm 283.

39 Sudjiono, B. dan Rudianto, D., *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, Jakarta: Citra Indah Pratama, 2003, hlm.1.

Negara kesatuan khususnya Indonesia, bagian-bagian negaranya lazim disebut sebagai daerah, sedangkan istilah “daerah” ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri. Dalam rangka negara kesatuan, yang dimaksud kata daerah (*gebiedsdeel*) sebagai lingkungan yang dijelmakan dengan membagi satu kesatuan lingkungan yang disebut “wilayah” (*gebied*). Dengan kata lain bahwa istilah “Daerah” bermakna “bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.

Sebagaimana telah disebutkan diatas, bahwa Indonesia telah memilih negara kesatuan sebagai bentuk negaranya, serta didukung dengan memiliki wilayah sangat luas maka muncullah hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan adanya hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah ini, dilaksanakan dengan alat desentralisasi dan prinsip otonomi daerah sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berikut ini:

Pasal 18:

- (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) Pemerintah 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 Rakyat 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 diatur dalam undang-undang.

Perlu diketahui, pada umumnya negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam Negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat, sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan karakteristik daerah masing-masing (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.<sup>40</sup> Dari penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terlihat bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang

---

<sup>40</sup> Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia: Bandung, 2012, hlm 28.

menganut desentralisasi, maka untuk menyelenggarakan pemerintahan Indonesia dengan bentuk negara kesatuan yang memiliki hubungan pusat dan daerah dilaksanakan dengan 3 cara, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

### **1. Pemerintahan Daerah**

Sebelum membahas pelaksanaan hubungan pemerintah pusat dan daerah dengan cara desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, peneliti akan jelaskan terlebih dahulu arti pemerintahan daerah. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan nomokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pelaksanaan desentralisasi yang diwujudkan dengan otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaa, pemerataan, keadilan, peran serta masyarakat, peningkatan daya saing daerah, efisiensi dan efektivitas, keanekaragaman daerah menurut prinsip-prinsip demokrasi dengan memperhatikan aspirasi melalui partisipasi masyarakat.

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Istilah sistem pemerintahan daerah berasal dari gabungan dua kata yaitu sistem dan pemerintahan daerah. Sistem berarti keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan tersebut menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu. “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>41)</sup>

“Pemerintahan daerah dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan maka Pemda menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat, pelayanan umum, dan daya saing daerah”.

Pengertian Pemerintah Daerah menurut pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 adalah: “Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara

---

41 Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

“Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah”<sup>42</sup>.

Kepala daerah sebagai kepala eksekutif dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur, sedangkan Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati, Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai kepala eksekutif daerah, Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/Kota. Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban, sebagai dimaksud diatas, ditetapkan pemerintah. Kepala Daerah wajib memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD. Sedangkan untuk Kepala

---

42 Penjelasan Undang-Undang No 23 Tahun 2014, Umum: 3



Daerah pada wilayah provinsi, karena kedudukannya selain sebagai Kepala Daerah, juga sebagai Kepala Wilayah maka proses rekuitemnya harus memadukan dua kepentingan yang berbeda, yaitu kepentingan pemerintah pusat dan daerah.<sup>43</sup>

Lain halnya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa “pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.”<sup>44</sup>

Beberapa pendapat yang mengemukakan tentang pemerintahan dan berbagai asas penyelenggaraan pemerintahan seperti yang dikutip Paimin Napitupulu, antara lain:<sup>45</sup>

1. Zamhir Ismie: pemerintahan yang otonom adalah penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan: (a) Mendekati asas kerakyatan sedekat mungkin, mengurus urusan yang nyata-nyata merupakan urusan umum dalam bentuk partisipasi luas dan terorganisir serta control efektif dari masyarakat; dan (b) Melaksanakan sebanyak mungkin unsure efisiensi dalam lapangan pemerintahan untuk membina kesejahteraan masyarakat dalam konsep Negara kesejahteraan.
2. S. Pamudji: pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal urusan, dan sebagainya) kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara) atau badan tertinggi yang memerintah sesuatu negara (seperti kabinet).
3. M. Rasyid: pemerintahan sebagai kebutuhan yang mempunyai tujuan utama untuk menjaga suatu sistem ketertiban sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupan sewajarnya.
4. Ndraha: pemerintahan sebagai proses pegakuan, perlindungan, dan pemenuhan tuntutan yang diperintah (rakyat) akan jasa publik dan layanan sipil pada saat dibutuhkan.

---

43 Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 77.

44 Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan daerah.... Op.Cit.*

45 *Ibid.*,

Menurut Sarundajang pemerintahan di daerah terdiri atas 2 jenis, yakni pemerintahan lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri atau *local self government* dan lokal administrative atau *local state government*.<sup>46</sup>

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:<sup>47</sup>

1. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indoneisa adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri ,mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya;
2. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Dengan demikian antara pemerintah lokal administratif dengan pemerintah lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri terdapat perbedaan-perbedaan yang prinsipil. Tetapi kedua-duannya dibutuhkan untuk menyelenggarakan tugas pemerintah sebaik mungkin dalam rangka realisasi asas dekonsentrasi dan desentralisasi.

---

<sup>46</sup> Sarundajang, *Op Cit.*..hlm 19.

<sup>47</sup> *Ibid.*,

Sesuai dengan batasan pengertiannya menurut Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka yang dimaksudkan adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah selain terdapat unsur staf yang membantu kepala daerah juga terdapat unsur pelaksana pemerintah daerah unsur staf dan unsur pelaksana tersebut adalah sekretariat daerah dinas-dinas daerah.

Sarundajang<sup>48</sup> yang mengkaji “Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah” menjelaskan alasan perlunya pemerintahan daerah di Indonesia yakni:

#### 1. Alasan Sejarah

Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

---

48 *Ibid.*, hlm 21-25.

Berdasarkan latar belakang sejarah di atas, maka pemerintah Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, merancang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang didalamnya mengatur secara eksplisit tentang pemerintahan daerah. Hal-hal ini terlihat dalam pola pikir dan usulan-usulan yang terungkap sewaktu para pendiri Republik (*the founding fathers*) ini mengadakan sidang-sidang dalam mempersiapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesiannya.

Disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 merupakan awal mula peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan. Ditetapkannya Undang-Undang tentang pemerintahan daerah tersebut merupakan resultante dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan kita dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa kolonialisme. Dengan demikian dikeluarkan produk hukum selanjutnya tentang Pemerintahan daerah hingga terakhir di tahun 2014 ialah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Jadi, dalam pandangan sejarah, urgensi pemerintahan daerah lebih di dorong oleh eksistensi pemerintahan daerah yang telah berlangsung dan dilaksanakan selang beberapa masa baik sebelum maupun sesudah kemerdekaan Indonesia.

## 2. Alasan Situasi dan Kondisi Wilayah

Secara geografis, wilayah negara Indonesia merupakan gugusan kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang satu sama lain dipisahkan oleh selat, laut dan dikelilingi lautan yang amat luas. Kondisi wilayah yang demikian ini, mempunyai konsekuensi logis terhadap lahirnya berbagai suku dengan adat istiadat, kebiasaan, kebudayaan dan ragam bahasa daerahnya masing-masing.

Demikian pula keadaan dan kekayaan alam serta potensi permasalahan yang satu sama lain memiliki kekhususan tersendiri. Keanekaragaman yang menjadi aset bangsa yang berharga untuk mendatangkan devisa guna pembentukan pendapatan nasional. Untuk itu, dipandang akan lebih efisien dan efektif apabila pengelolaan berbagai urusan pemerintahan ditangani oleh unit atau perangkat pemerintah yang berada di wilayah masing-masing daerah tersebut.

Alasan situasi dan kondisi wilayah di atas, akhirnya mendorong pemerintah pusat untuk membentuk dan membina pemerintahan di daerah dengan disertai pemberian hak otonom dalam mengurus rumah tangganya.

### 3. Alasan Keterbatasan Pemerintah

Setelah disepakati azas atau prinsip dan tujuan serta arah perjuangan Indonesia merdeka sebagaimana tertuang dalam naskah pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dalam pelaksanaannya diperlukan perangkat pemerintahan di daerah, karena disadari bahwa tidak semua urusan pemerintah dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat. Sebagaimana telah dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat. Sebagaimana telah ditekankan pada proses pengambilan keputusan rapat pengesahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa perangkat pemerintah di daerah adalah sebagai bagian dalam mekanisme pemerintahan pusat dan bukan merupakan negara sendiri. Agar menjaga kemungkinan agar pemerintahan di daerah itu tidak memisahkan diri dari pemerintah pusat, maka dinyatakan selanjutnya bahwa di samping ada daerah otonom, ada juga yang bersifat administrasi belaka, dimana semua daerah itu merupakan wilayah administrasi pemerintahan negara yang pembentukannya ditetapkan dengan undang-undang.

Pemerintahan negara, berfungsi menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang sifatnya umum. Jika diperhadapkan pada kenyataan bahwa kemampuan pemerintah memiliki keterbatasan, maka pertimbangan pendelegasian kewenangan kepada unit pemerintahan di daerah-daerah tidak terhindarkan lagi. Sebab tidaklah mungkin pemerintah dapat menangani semua urusan yang mendiami ribuan pulau yang tersebar dari Sabang sampai Merauke. Hal ini membawa konsekuensi logis terhadap kesiapan dan kemauan politik pemerintah untuk turut menyertakan personel, perangkat dan pembiayaan dalam urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan tersebut.

#### 4. Alasan Psikologis dan Politis

Ketika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penyusunan, maka pandangan yang menonjol pada saat itu adalah wawasan integralistis dan demokratis serta semangat persatuan dan kesatuan nasional. Semangat persatuan dan kesatuan tersebut telah menjiwai berbagai rencana pemerintah pada masa itu, termasuk dalam merancang sistem pemerintah daerah. Dengan demikian, untuk tetap menjaga kekompakan semua tokoh dan keutuhan masyarakat di wilayah, daerah-daerah perlu memilih pemerintahan sendiri dalam kerangka negara kesatuan, disamping untuk memberikan rasa tanggung jawab dalam mengisi kemerdekaan dan sekaligus memberi kesempatan kepada daerah untuk berperan serta dalam pemerintahan, sebagai perwujudan semangat dan jiwa demokrasi asli bangsa Indonesia.

Alasan politis dan psikologis ini memang tepat, karena sejarah telah membuktikan bahwa sekian lamanya kita hidup di bawah pemerintahan penjajah,

semata-mata hidupnya disebabkan satu faktor utama, yakni lemahnya persatuan dan kesatuan bangsa pada waktu itu.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Pasal 20 Ayat (2) Undang-Undang 1945, maka dikenal 3 asas penyelenggaraan pemerintahan:

- a. Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.
- b. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- c. Asas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Berdasarkan asas umum pemerintahan ini, yang menjadi urusan pemerintahan daerah meliputi berikut:

1. Bidang legislasi, yakni atas prakarsa sendiri membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan kepala daerah yang meliputi Perda provinsi kabupaten/kota.
2. Masalah perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional,

demokratis, transparan, dan bertanggungjawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

3. Perancangan APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

Setelah membahas secara singkat mengenai pemerintahan daerah di Indonesia, maka peneliti akan membahas otonomi daerah yang merupakan prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, “*autonomos/autonomia*”, yang berarti “peraturan sendiri (*self-ruling*). Merujuk pada dua perkataan tersebut, maka secara sederhana otonomi dapat diartikan sebagai peraturan yang dibuat oleh satu entitas (pemerintahan sendiri).<sup>49</sup>

Kajian klasik milik Hoggart menyatakan otonomi harus dipahami sebagai sebuah interaksi antara pemerintah yang berada di bawahnya. Dalam konteks tersebut, otonomi harus dipahami sebagai *Independence of localities* yang kedap dari adanya campur tangan pemerintah di aras atas. Senalar dengan uraian Hoggart, Samoff menyatakan pula otonomi sebagai *transferred power and authority over decision making to local units are the core of autonomy*. Berbagai argumen tersebut tidak disanggah oleh Rosenbloom yang menjelaskan otonomi sebagai wujud penyerahan suatu kuasa kepada pemerintah yang lebih rendah tingkatannya untuk mengatur wilayah secara bebas tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Leo Agustino, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Bandung: Alfabeta Bandung, 2014, hlm 13.

<sup>50</sup> *Ibid.*,



Jika memahami pada beberapa definisi di atas, otonomi daerah dapat diartikan sebagai interaksi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam memberikan keleluasaan pemerintah daerah/lokal untuk menentukan tujuan, kebijakan dan keputusan daerahnya sebagai upaya pembangunan daerah berdasarkan keperluan masyarakat setempat tanpa ikut campurnya pemerintah pusat.

Tidak jauh berbeda Escobar-Lemmon menyatakan otonomi sebagai pemindahan otoritas, fungsi dan tanggungjawab untuk memformulasikan kebijakan dan keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. CW Van der Pot yang juga memahami konsep otonomi daerah namun hanya sebagai pemerintahan yang menjalankan rumah tangganya sendiri.<sup>51</sup> Dijabarkan lebih luas oleh Syahda Guruh LS otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut:

1. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk “tidak dikontrol” oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
2. Otonomi adalah bentuk “pemerintahan sendiri (*self government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*the right of self-government; self-determination*).
3. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui, dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
4. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil (*self-determination, self-sufficiency, self-reliance*).
5. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.

---

51 Budi Setiyono, dio Satrio Jati, Teten Jamaludin, *Konflik Hubungan Pusat-Daerah antara Pemerintah Pusat dan Kabupaten Blora Terkait dengan Dana Bagi Hasil Blok CEPU*, Jurnal Desentralisasi Volume 10 Nomor 2, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, 2012, hlm 151.

Menurut Encyclopedia of Social Science, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada 2 ciri hakikat dari otonomi yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*.<sup>52</sup>

Dalam literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelferchtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri).<sup>53</sup>

Atas dasar bahasa dan literatur Belanda, Sarundajang menjelaskan hakikat otonomi daerah adalah:<sup>54</sup>

- a. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah: penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat);
- b. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
- d. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah

---

52 Sarundajang, *Loc. Cit*, hlm 33.

53 Sarundajang, *Loc. Cit*, hlm 34.

54 *Ibid.*,

otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority*, dan *self regulation to its law and affairs* dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horizontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*.

Dapat dikatakan otonomi adalah hak rakyat untuk mengatur pemerintahan di daerah dengan caranya sendiri sesuai dengan hukum, adat, dan tata kramanya. Otonomi seperti ini disebut otonomi yang mendasar dan *indigenous*. Selain itu, otonomi sebagai perwujudan dari desentralisasi tidak pernah lepas dari aspek demokrasi yang menjadi inti dari otonomi itu sendiri.

Perwujudan dari desentralisasi adalah otonomi daerah yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada tingkat yang terendah, otonomi berarti mengacu pada perwujudan *free will* yang melekat pada diri-diri manusia sebagai suatu anugrah paling berharga dari tuhan.

Amrah Muslimin memandang Negara Republik Indonesia adalah Negara kesatuan, maka prinsip yang tersimpul dalam Negara kesatuan ialah bahwa pemerintahan pusat berwenang mempunyai campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah dan kewenangan pemerintah pusat ini hanya terdapat dalam suatu perumusan umum dalam Undang-Undang Dasar.<sup>55</sup>

Pada hakikatnya pemerintah pusat dapat mencampuri urusan apapun juga, asal dapat dikaitkan mengenai kepentingan umum. Ini salah satu perbendaan yang prinsipil dengan Negara serikat (federal) dalam mana kewenangan pemerintah pusat disebut satu-persatu dalam UUD. Perbedaan lain ialah bahwa susunan pemerintah daerah dalam Negara kesatuan diatur dari pusat, sedang susunan

---

55 Amrah Muslimin., *Loc. Cit*, hlm 7.

pemerintah daerah, yang disebut Negara bagian dalam pemerintah daerah, yang disebut Negara bagian dalam Negara serikat diatur dalam UUD Negara Bagian sendiri. Jadi berbeda dari Negara kesatuan, campur tangan pemerintah pusat dalam Negara serikat (federal) lebih terbatas terhadap pemerintah daerah.<sup>56</sup>

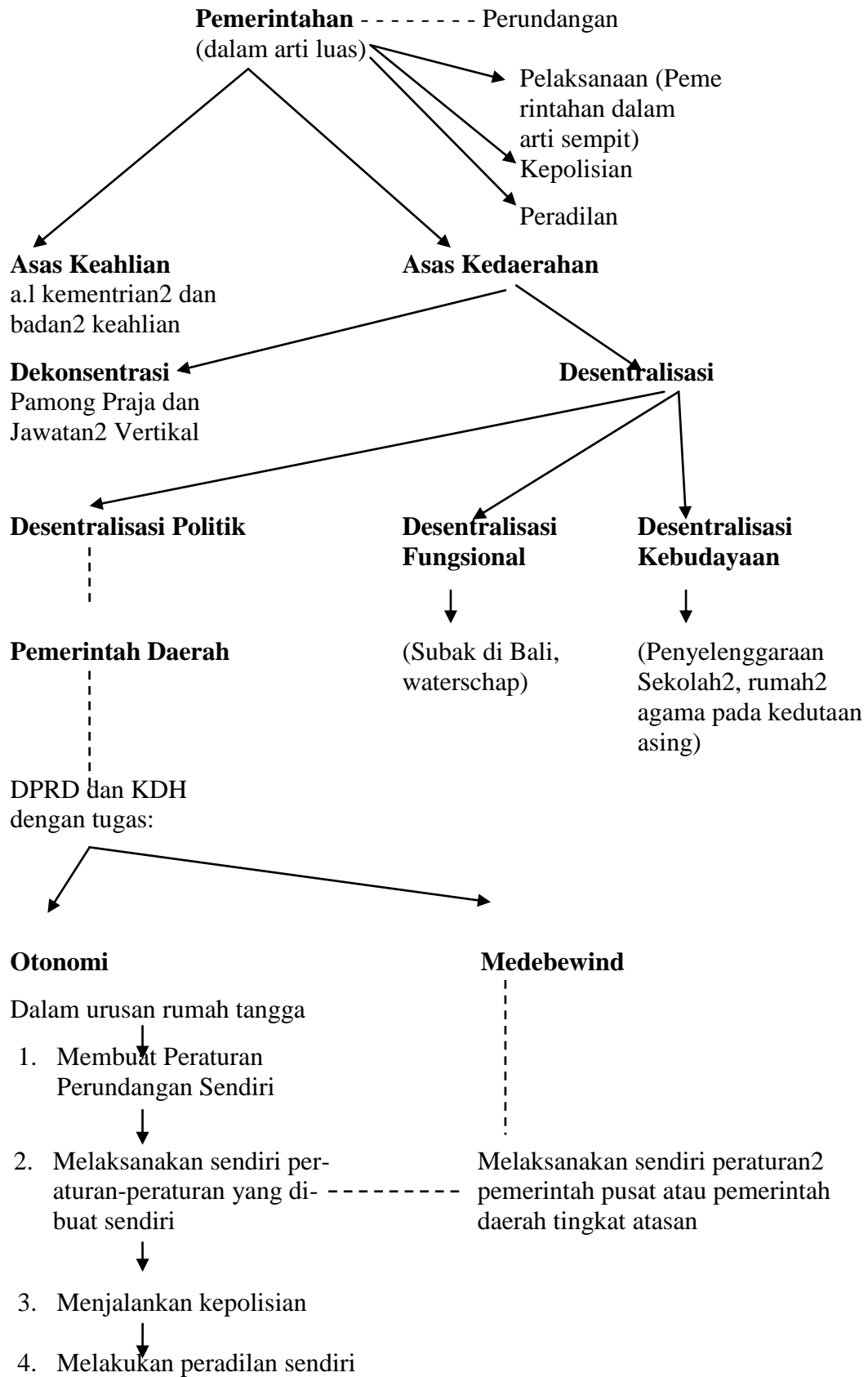
Dengan uraian di atas amrah Muslimin memberikan secara ringkas tempat pengertian “otonomi daerah” dalam rangka pemerintahan Negara pada umumnya.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibid.*,

<sup>57</sup> *Ibid.*,

Gambar 1. pengertian otonomi daerah dalam rangka pemerintahan Negara pada umumnya



Argumen umum pemilihan mengadopsi desentralisasi/otonomi ialah:<sup>58</sup>

1. Efisiensi-efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Organisasi negara merupakan sebuah entitas yang sangat kompleks. Pemerintah negara mengelola berbagai dimensi kehidupan, seperti misalnya bidang sosial, kesejahteraan masyarakat, ekonomi, keuangan, politik, integrasi sosial, pertahanan, keamanan dalam negeri dan lain-lain. Pemerintah negara juga mempunyai fungsi distribusi akan hal-hal yang telah diungkapkan, juga fungsi regulatif baik yang menyangkut penyediaan barang dan jasa ataupun yang berhubungan dengan kompetisi dalam rangka penyediaan tersebut. Selain itu, pemerintah negara juga memiliki fungsi ekstraktif guna memobilisasi sumber daya keuangan dalam rangka membiayai aktifitas penyelenggaraan negara. Semuanya itu dilakukan dalam kompleksitas yang juga mencakup dimensi demografik dan geografik. Kalau kita membayangkan sebuah negara yang memiliki penduduk puluhan juta jiwa, dengan berbagai macam karakteristiknya (umur, jenis kelamin, pekerjaan, agama dan lainnya), dan membentang dalam wilayah geografik yang sangat luas, yaitu ribuan bahkan ratusan ribu kilometer. Memberikan pelayanan, dan perlindungan kepada masyarakat, menjaga keutuhan negara-negara, serta mempertahankan diri dari kemungkinan serangan dari negara lain, merupakan tugas pemerintahan yang bersifat universal.

Oleh karena itu, tidaklah mungkin hal itu dapat dilakukan dengan cara yang sentralistik, karena kalau hal itu sampai terjadi maka akan

---

58 Syaukani, Afan Gafar, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hlm 20-31.

menimbulkan implikasi yang negatif, yaitu pemerintahan negara menjadi tidak efisien dan tidak akan mampu menjalankan tugasnya dengan baik. Dengan demikian “Pembagian Tugas” serta “Pemberian Kewenangan” merupakan suatu hal yang sama sekali tidak mungkin dihindarkan dalam sebuah negara modern. Jangankan negara yang digambarkan seperti di atas, negara kota seperti Singapura (dengan penduduk sekitar tiga juta jiwa dan wilayah geografis seluas sekitar 500Km) dan Hongkong, serta negara sebuah pulau seperti di Pasifik dan Karibia, juga menggunakan prinsip yang sama, yaitu pembagian tugas dan pemberian kewenangan.

Pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan sesuatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari. Mengingat begitu tinggi tingkat fragmentasi sosial dalam sebuah negara, maka ada hal-hal tertentu yang harus diselenggarakan secara lokal di mana pemerintah daerah akan lebih baik menyelenggarakannya ketimbang dilakukan secara nasional dan sentralistik.

Disamping itu, dengan diberikannya kewenangan kepada pemerintah daerah maka tugas-tugas pemerintahan akan dijalankan dengan lebih baik karena masyarakat di daerah sudah sangat memahami konteks kehidupan sosial, ekonomi dan politik yang ada di sekitar lingkungannya. Mereka memahami betul kebutuhan masyarakatnya serta bagaimana memobilisasi semua sumber daya dalam rangka mendukung fungsi dan pelaksanaan tugas pemerintahan. Dengan

melakukan rekrutmen politik lokal, maka masyarakat akan mempunyai peluang untuk mempunyai pemerintahan lokal yang memiliki ikatan psikologis dan emosional dengan mereka. Implikasi lebih jauh akan hal ini adalah dukungan kepada pemerintah akan menjadi besar dan kuat.

2. Pendidikan politik. Banyak kalangan ilmu politik berargumentasi bahwa pemerintahan daerah merupakan kancah pelatihan (*Training ground*) dan pengembangan demokrasi dalam sebuah negara. Alexis de Tocqueville mencatat bahwa "*town meeting are to liberity what primary schools are to science: they bring it within the people's reach, they teach men how to use and how to enjoy it*". John Stuart Mill dalam tulisannya "*Representative Government*" menyatakan bahwa dengan adanya pemerintahan daerah maka hal itu akan menyediakan kesempatan bagi warga masyarakat berpartisipasi politik, baik dalam rangka memilih atau kemungkinan untuk dipilih untuk suatu jabatan politik. Mereka yang tidak mempunyai peluang untuk terlibat dalam politik nasional, apalagi secara langsung ikut serta membentuk kebijaksanaan publik secara nasional dan memilih pimpinan nasional, akan mempunyai peluang untuk ikut serta dalam politik lokal, baik dalam pemilihan umum lokal ataupun dalam rangka pembuatan kebijaksanaan publik.

Tentu saja semuanya itu merupakan bagian dari proses pendidikan politik masyarakat. Dengan adanya peluang dan kehendak untuk melakukan partisipasi politik, maka warga masyarakat akan melakukan usaha untuk memperoleh informasi yang cukup tentang berbagai hal.



Yang menyangkut pemilihan umum untuk menduduki jabatan politik di tingkat lokal, seperti Gubernur, Bupati, Walikota serta anggota-anggota DPRD di daerah masing-masing maka dia akan mencoba mencari informasi tentang siapa yang menjadi calon atau dicalonkan, bagaimana kapasitas dan apa latar belakangnya, apakah si calon tersebut pantas mendapat dukungan atau tidak.

Dengan demikian, pendidikan politik pada tingkat lokal sangat bermanfaat bagi warga masyarakat untuk menentukan pilihan politiknya. Dalam pemilihan seseorang untuk menduduki jabatan politik, dengan pendidikan politik maka masyarakat lokal akan terhindar dari usaha memilih calon yang sama sekali tidak kompeten. Dalam pembuatan kebijaksanaan publik di daerah juga demikian halnya. Dengan adanya partisipasi warga masyarakat, maka pemerintah daerah akan terhindar dari pembuatan kebijaksanaan yang keliru dan bahkan menyesatkan.

3. Pemerintahan daerah sebagai persiapan untuk karir politik lanjutan. Banyak kalangan ilmu politik sepakat bahwa pemerintah daerah merupakan langkah persiapan untuk meniti karier lanjutan, terutama karir di bidang politik dan pemerintahan di tingkat nasional adalah sesuatu hal yang mustahil bagi seseorang untuk muncul dengan begitu saja menjadi politisi berkaliber nasional ataupun internasional.

Peranan pemerintahan daerah sebagai ajang untuk pembantuan jati diri, pencarian pengalaman, serta pemahaman awal tentang penyelenggaraan pemerintahan merupakan sesuatu kenyataan yang sangat sulit untuk

dinafikkan. B.C. Smith menyatakan dengan tegas antara lain “*Local government may provide experience of party systems, legislative roles, methods of policy formulation, legislative–executive that are vastly different from what obtain at the nationalevel.*” Pengalaman tersebut tidak selamanya akan berguna karena para politisi yang menapak karir politik ke dalam jenjang yang lebih tinggi akan berhadapan dengan lingkungan serta situasi yang jauh berbeda dan kompleks ketimbang di daerah asalnya.

4. Stabilitas politik. Kalangan ilmuwan politik/pemerintahan hampir semuanya sepakat bahwa salah satu manfaat dari desentralisasi otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah penciptaan politik yang stabil, dengan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Sharpe berargumentasi bahwa stabilitas politik nasional mestinya berawal dari stabilitas politik pada tingkat lokal.
5. Kesetaraan politik (*politic equality*). dengan di bentuknya pemerintahan daerah maka kesetaraan politik di antara berbagai komponen masyarakat akan terwujud. Mengapa demikian? Masyarakat di tingkat lokal, sebagaimana halnya dengan masyarakat di pusat pemerintahan, akan mempunyai kesempatan untuk terlibat dalam politik, apakah itu dengan melalui pemberian suara pada waktu pemilihan kepala desa, Bupati, Walikota dan bahkan Gubernur. Disamping itu, warga masyarakat baik secara sendiri-sendiri ataupun secara berkelompok akan ikut terlibat dalam mempengaruhi pemerintahannya untuk

membuat kebijaksanaan, terutama yang menyangkut kepentingan mereka.

Dengan demikian, partisipasi politik yang meluas mengandung makna kesetaraan yang meluas pula di antara warga masyarakat dalam sebuah negara dan pemerintah daerah memberikan peluang terciptanya kesetaraan politik, karena biasanya, pemerintahan nasional kurang begitu antusias mempertahankan posisi politik dari kalangan masyarakat yang ada di daerah. Dengan adanya desentralisasi maka secara otomatis partisipasi akan meningkat.

6. Akuntabilitas publik. Demokrasi politik akan menciptakan kebebasan bagi warga masyarakat. Hal itu dikupas panjang lebar oleh John Stuart Mill dalam teorinya menyangkut "*Lyberty*". Salah satu elemen yang tidak dapat dinafikan dalam demokrasi dan desentralisasi adalah akuntabilitas publik. Si pemegang jabatan publik harus mampu mempertanggungjawabkan segala bentuk pilihan kebijaksanaan dan politiknya kepada warga masyarakat yang mempercayakan kepadanya jabatan politik tersebut. Bagaimana kaitan antara desentralisasi dengan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pemerintahan? Dengan demokrasi maka akan memberikan peluang kepada masyarakat, termasuk masyarakat di daerah, untuk berpartisipasi dalam segala bentuk penyelenggaraan pemerintahan. Partisipasi dapat diwujudkan dalam tahap awal pembuatan kebijaksanaan publik, terutama tahap awal pembuatan agenda pemerintahan di tingkat lokal. Kemudian hal itu dilanjutkan dengan partisipasi di dalam perumusan, dan implementasi,

serta valuasi kebijaksanaan publik tersebut. Dengan demikian kebijaksanaan yang dibentuk sangat dapat dipertanggungjawabkan dan memiliki legitimasi yang tinggi karena masyarakat mulai terlibat sejak awal sehingga kebijaksanaan tersebut akan sulit dipertanyakan.

Definisi otonomi daerah sudah diuraikan secara jelas diatas, pada hakikatnya otonom ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggara pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, adil dan makmur.<sup>59</sup> Atas dasar masyarakat yang dianggap penting dalam suatu negara dan mengenyampingkan urusan yang lain maka otonomi dianggap penting sebagaimana dipertegas dalam maksud dan tujuan otonomi daerah dalam GBHN bahwa otonomi berorientasi pada pembangunan. Yang dimaksud pembangunan adalah pembangunan dalam arti luas, yang meliputi segala segi kehidupan dan penghidupan.

Berdasarkan kesepakatan para *the founding fathers* tentang perlunya desentralisasi dan otonomi daerah, ditegaskan bahwa tujuan pemberian otonomi kepada daerah setidak-tidaknya akan meliputi 4 aspek sebagai berikut:<sup>60</sup>

- a. Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan aspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawahan.

---

59 Sarungdajang, *Loc. Cit*, hlm 35.

60 Yeti Hidayatillah, Kelebihan dan Kekurangan Otonomi Daerah, dikutip dari website <http://yettihidayah.blogspot.co.id/2011/11/kelebihan-dan-kekurangan-otonomi-daerah.html> pada hari Selasa, tanggal 17 November 2015, pukul 01.41 WIB.

- b. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- c. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
- d. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Suksesi penyelenggaraan otonomi daerah dipengaruhi oleh 4 faktor dan sekaligus faktor yang menentukan prospek otonomi daerah untuk masa yang akan datang, yaitu antara lain:<sup>61</sup>

- a. Faktor kemanusiaan, sebagai subyek penggerak (faktor dinamis) dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor manusia ini haruslah baik dalam pengertian moral maupun kapasitasnya. Faktor ini mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktifitas pemerintahan daerah diselenggarakan.
- b. Faktor keuangan; yang merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya aktifitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri dari daerah otonom adalah

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

terletak pada kemampuan *self supporting*-nya dalam bidang keuangan. karena itu, kemampuan keuangan ini akan sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

- c. Faktor peralatan; yang merupakan sarana pendukung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Peralatan yang ada haruslah cukup dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya dan praktis dari segi penggunaannya.
- d. Faktor organisasi dan manajemen; tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilakukan dengan baik, efisien dan efektif.

## **2. Hak Desentralisasi**

Sebagaimana peneliti jabarkan di atas, bahwa penyelenggaraan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan maka pada subab ini akan dibahas desentralisasi terlebih dahulu. Pada perkembangan saat ini minat desentralisasi di berbagai pemerintahan dunia menunjukkan perubahan khususnya 1 dekade terakhir. Perubahan tersebut dapat dilihat dari banyaknya negara yang telah melakukan perubahan struktur organisasi pemerintahan ke arah desentralisasi. Kini desentralisasi tampil sebagai wajah universal dan diakomodasi dalam berbagai wajah yang berbeda. Untuk mengetahui desentralisasi perlu kiranya membedah terlebih dahulu arti kata desentralisasi.

Secara harfiah, kata desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu “*de*” berarti lepas dan “*centrum*” berarti pusat. Jadi secara bahasa desentralisasi adalah melepaskan dari pusat”<sup>62</sup> sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia desentralisasi adalah sistem pemerintahan yang lebih banyak memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah, penyerahan sebagian wewenang pimpinan kepada bawahan (atau pusat kepada cabang dan sebagainya). Adapun pengertian desentralisasi dalam Glosary World Bank dikemukakan bahwa desentralisasi adalah “*process of transferring responsibility, authority, and accountability for specific or board management functions to lower levels within an organization, system, or program.*” Dalam konteks ini desentralisasi diartikan sebuah proses pemindahan tanggungjawab, kewenangan dan akuntabilitas mengenai fungsi-fungsi manajemen secara khusus ke arah yang lebih rendah dalam suatu organisasi, sistem atau program.<sup>63</sup>

Menurut Henry Maddick “desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah”.<sup>64</sup> Sedangkan Amrah Muslimin menyebutkan, “sistem desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri”.<sup>65</sup>

---

62 H.M Laica Marzuki, *Hakikat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI* dalam jurnal Konstitusi, Volume 4, Nomor 1, Maret 2007, hlm 11.

63 Sadu Wasistono, *Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan*, Jurnal Ilmu Politik AIPI Nomor 21, 2010, hlm 6-7.

64 I Nengah Suriata, *Tesis Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi*, Denpasar: Universitas Udayana, 2011, hlm 20.

65 *Ibid.*,

Lain halnya dengan Litvack & Seddon yang mengemukakan bahwa desentralisasi adalah: “*transfer of authority and responsibility for public function from central to sub-ordinate or quasi-independent government organization or the private sector*”. Definisi desentralisasi dari Litvack dan Seddon, dipahami dalam konteks hubungan pemerintah yang mewakili negara dengan entitas lainnya meliputi organisasi pemerintah sub-nasional, organisasi pemerintah yang semi-bebas serta swasta.<sup>66</sup>

Pada umumnya definisi desentralisasi terfokus pada pengalihan wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Berbeda dengan Rudy yang lebih menegaskan bahwa desentralisasi berasal dari kebutuhan untuk memperkuat pemerintah daerah dalam rangka menjembatani jurang pemisah antara negara dan masyarakat lokal.<sup>67</sup>

Dalam kepustakaan Amerika Serikat, Harold F. Alderfer mengungkapkan bahwa terdapat dua prinsip umum dalam membedakan bagaimana pemerintah pusat mengalokasikan kekuasaannya kebawah. Pertama, dalam bentuk *deconcentration* yang semata-mata menyusup unit administrasi, baik tunggal ataupun ada dalam hierarki, baik itu terpisah maupun tergabung dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka kerjakan atau bagaimana mengerjakannya. Kedua dalam bentuk *decentralization* dimana unit-unit lokal ditetapkan dengan kekuasaan tertentu atas bidang tugas tertentu. Mereka dapat menjalankan penilaian, inisiatif dan pemerintahannya sendiri.<sup>68</sup>

---

66 Ibid.,

67 *Op. Cit.*,

68 M.R Khairul Muluk, *Peta Konsep Desentralisasi & Pemerintahan Daerah*, Surabaya: ITSPress, 2009, hlm 11.



Pendapat Harold ini dikembangkan lagi oleh Rondinelli dan kawan-kawan yang mendefinisikan desentralisasi mencakup setiap penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat, baik kepada pemerintah daerah maupun kepada pejabat pemerintah pusat yang ditugaskan di daerah.<sup>69</sup> Penyerahan desentralisasi ini yakni dekonsentrasi (penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggungjawab administrasi kepada tingkatan yang lebih rendah dalam kementerian atau badan pemerintah); delegasi (perpindahan tanggungjawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi di luar struktur birokrasi reguler dan hanya secara tidak langsung dikontrol oleh pemerintah pusat); defolusi (pembentukan dan penguatan unit-unit pemerintahan sub-nasional dengan aktivitas yang secara substansial berada di luar kontrol pemerintah pusat); privatisasi (memberikan semua tanggungjawab atas fungsi-fungsi kepada organisasi non pemerintah atau perusahaan swasta yang independen dari pemerintah).<sup>70</sup>

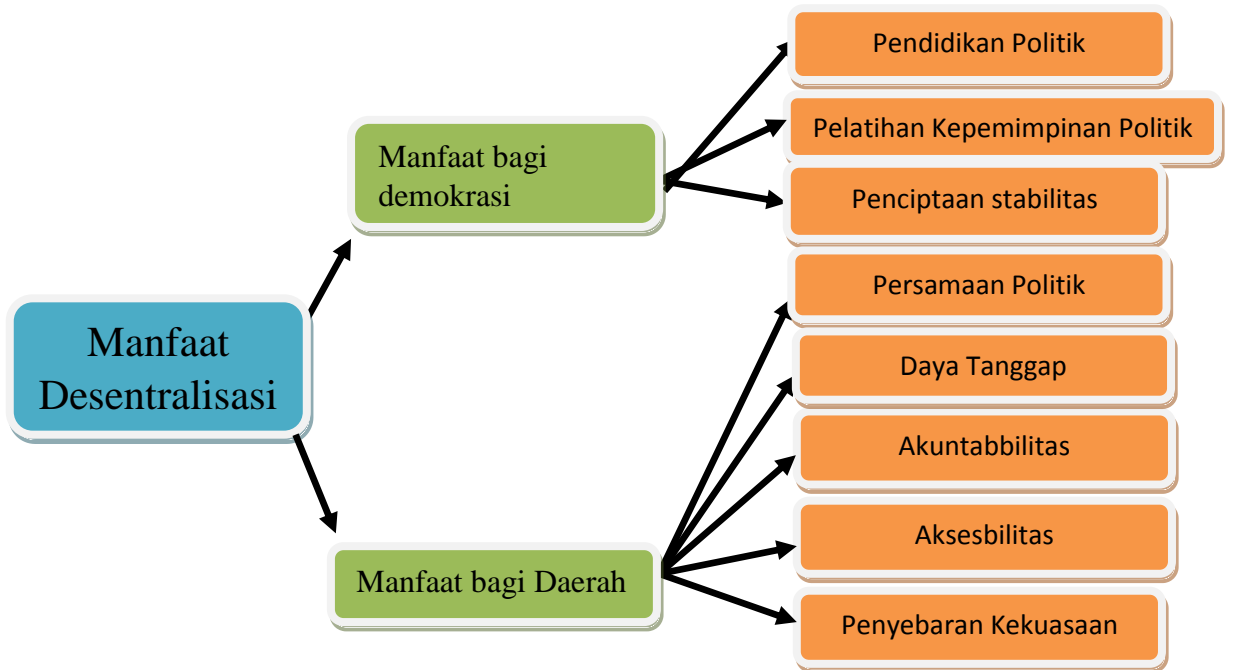
Rondinelli, McCullough & Johnson juga mengungkapkan bahwa bentuk desentralisasi ada lima macam, yakni *privatization, deregulation of private service provision, devolution to local government, delegation to public enterprises or publicly regulated private enterprises* dan *deconcentration of central government bureaucracy*.<sup>71</sup> Dari keseluruhan uraian desentralisasi di atas desentralisasi menimbulkan manfaat yang dapat dilihat dari kaca mata yang berbeda, yakni sebagai berikut:

---

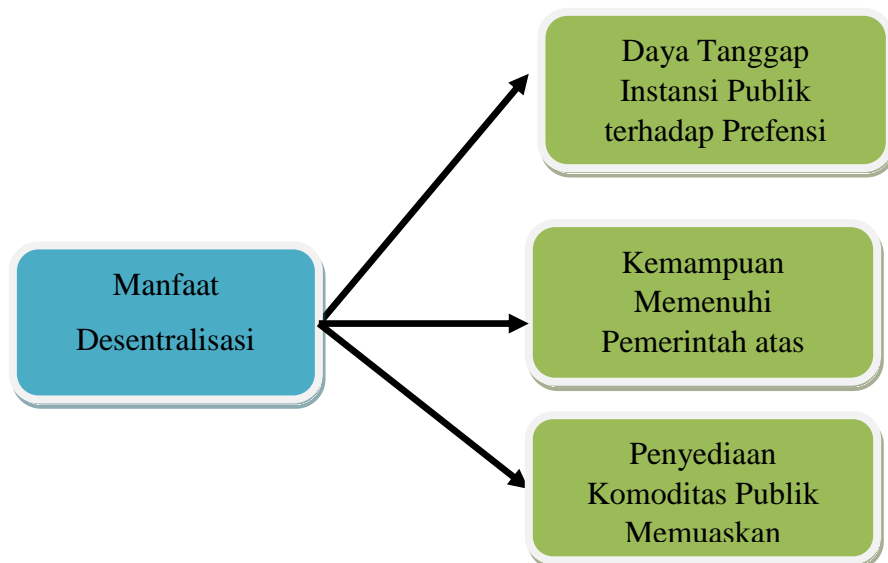
69 Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandar Lampung, PKKPUU FH UNILA, 2013, hlm 6.

70 M.R Khairul Muluk, *Loc. Cit*, hlm 12.

71 *Ibid.*,



Gambar 2. Peta Manfaat Desentralisasi dari Perspektif Demokrasi Liberal



Gambar 3. Peta Manfaat Desentralisasi dari Prespektif Pilihan Publik.  
Sumber Gambar 1 & 2: Peta Konsep Desentralisasi & Pemerintahan Daerah.

Pada dasarnya manfaat desentralisasi ini untuk mendekatkan pelayanan publik yang jauh dari jangkau masyarakat, sehingga masyarakat daerah umumnya

dan masyarakat desa khususnya lebih mudah mendapatkan pelayanan seperti yang diharapkan.

Perserikatan Bangsa-Bangsa juga mengambil andil dalam memberikan batasan desentralisasi yang senada dengan Riggs (1985), yaitu: “*Decentraization refers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconsentration (i.e delegation) to field offices or by the devolution to local authorities or local bodies.*” Batasan tersebut sebenarnya hanya menjelaskan proses kewenangan yang diserahkan pusat kepada daerah. Proses ini melalui dua cara yaitu dengan delegasi kepada pejabat-pejabatnya di daerah (*deconsentration*) atau dengan (*devolution*) kepada badan-badan otonom daerah. Akan tetapi tidak dijelaskan isi dan keleluasaan kewenangan serta konsekwensi penyerahan itu bagi badan-badan otonom daerah.<sup>72</sup>

*Handbook of Publik administration* yang diterbitkan oleh PBB menyebutkan bentuk-bentuk desentralisasi sebagai berikut: “*The two principles froms of decentralization of governmental powers and functions as are deconsentration to area ffices of administration and devolution and devolution to state and ocal authorities*”. *Area offices administration* adalah perangkat wilayah yang berada di luar kantor pusat. Kepala pejabat perangkat wilayah oleh departemen pusat dilimpahkan wewenang dan tanggungjawab bidang tertentu yang bersifat administratif tanpa menerima penyerahan penuh kekuasaan (*final authority*). Dalam hal tanggungjawab akhir tetap berada pada departemen pusat (*the arrangement is administrative in nature and implies no transfer of final authority from the ministry, whose responsibilities continues*). Hal ini berada

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

dengan *devolution*, sebagian kekuasaan yang diserahkan kepada badan politik di daerah yang merupakan kekuasaan penuh secara administrasi. Sifatnya adalah penyerahan nyata yang berupa fungsi dan kekuasaan, bukan hanya sekedar pelimpahan.<sup>73</sup>

Fortman sebagaimana dikemukakan Brynt, lebih menekankan pada dampak atau konsekuensi penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dan kontrol oleh badan-badan otonom daerah yang menuju pada pemberdayaan (*empowerment*) kapasitas lokal. Desentralisasi juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan kapasitas lokal. Kekuasaan dan pengaruh cenderung bertumpu pada sumber daya. Jika suatu lokal diberi tanggung jawab dan sumber daya, maka kemampuan untuk mengembangkan otoritasnya akan meningkat. Jika pemerintah lokal semata-mata ditugaskan untuk mengikuti kebijaksanaan nasional, para pemuka dan warga masyarakat akan mempunyai investasi kecil di dalamnya. Akan tetapi, jika suatu unit lokal diberi kesempatan untuk meningkatkan kekuasaannya, kekuasaan pada tingkat nasional tidak dengan sendirinya akan menyusut. Pemerintah pusat mungkin malah memperoleh respek dan kepercayaan karena menyerahkan proyek dan sumber daya, dan dengan demikian, meningkatkan pengaruh serta legitimasinya.<sup>74</sup>

Konsep desentralisasi menurut Bryant (1987) yang menekankan pada salah satu cara untuk mengembangkan kapasitas lokal dapat pula diaplikasikan dalam rangka pengembangan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, terutama untuk mempengaruhi birokrat dan pengambil keputusan yang masih

---

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.*

menyingsikan kemampuan Daerah Tingkat II atau mengkhawatirkan kemungkinan timbulnya disintegrasi dalam melaksanakan otonomi daerah.<sup>75</sup>

Terkait dengan pengembangan lokal, desentralisasi kadang-kadang dianggap sebagai alternatif untuk sentralisasi, Namun, bila dilihat dari sudut kebijakan, desentralisasi merupakan pelengkap dan bukan alternatif untuk sentralisasi. Kedua unsur daerah dan pusat yang diperlukan dalam setiap sistem politik. Kadang-kadang desentralisasi dianggap sebagai jatuh eksklusif dalam reformasi sektor publik, namun jauh lebih dari sektor publik, pegawai negeri, atau reformasi administrasi. Ini melibatkan hubungan semua aktor sosial, baik pemerintah, swasta, atau masyarakat sipil.

Menurut peneliti, desentralisasi merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan dibawahnya/daerah-daerah di bawahnya yang pelaksanaannya didasari atas kedaulatan Rakyat dengan dibatasi hukum yang mengakibatkan lahirnya hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengimplementasian kewenangan, keuangan dan tanggungjawab.

Desentralisasi memiliki tujuan ideal untuk menumbuhkan demokratisasi dalam pengelolaan kekuasaan, maupun sebagai upaya untuk mengembangkan sistem pelayanan publik yang lebih baik. Sebagai upaya demokratisasi, desentralisasi dikaitkan dengan pola-pola devolusi politik, yang memberikan ruang lebih besar bagi komunitas lokal terlibat dalam penentuan urusan-urusan publik dan mekanisme dalam prosedur demokrasi lokal.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Muhammad Al Hapsah dan Wawan Mas'udi, *Paradoks Desentralisasi dan Kesejahteraan: Kalimantan Timur Kaya Tapi Miskin* Jurnal Desentralisasi Lembaga Administrasi Negara Pusat Kajian Kebijakan Otonom Daerah Volume 10 Nomor 1, 2012, hlm 19.

Para pendukung desentralisasi berargumen bahwa tujuan pembangunan tidak akan dapat dicapai melalui sentralisasi pengawasan dan manajemen ekstensif. Akan tetapi pembangunan membutuhkan partisipasi masyarakat lokal yang lebih luas dalam proses-proses ekonomi, sosial dan politik.<sup>77</sup>

Rudi memandang desentralisasi di berbagai belahan dunia pada umumnya didasarkan pada asumsi bahwa kualitas administrasi publik dan pemberian pelayanan publik akan meningkat melalui perubahan pembuatan kebijakan dan akuntabilitas yang dekat terhadap suatu komunitas. Desentralisasi mencakup pendistribusian kekuasaan dari pusat ke komunitas lokal yang diasumsikan mempunyai pengaruh terhadap substansi dan kualitas dari administrasi publik dan pelayanan sosial. Para pendukung desentralisasi begitu mempercayai bahwa memberikan kekuasaan dan otoritas kepada stakeholders akan menghasilkan pemerintahan yang responsif terhadap komunitas lokal dan dapat menggali pengetahuan, kreativitas, dan inisiatif tiap-tiap elemen komunitas lokal<sup>78</sup>.

Latar belakang dan asal muasal reformasi desentralisasi di Indonesia adalah gagal dan tidak berfungsinya sistem pembuatan keputusan yang sentralistik dimana pemerintah pusat tidak dapat menyediakan solusi-solusi bagi tiap-tiap komunitas di tiap-tiap lokalitas yang beragam. Selain itu juga berawal dari kesadaran akan kebutuhan manajemen bahwa mengelola negara secara sentralistik dengan seribu satu macam permasalahan pemerintahan jelas tidak efektif dan

---

<sup>77</sup> Mudiwati Rahmatunnisa, *Desentralisasi dan Demokrasi*, Jurnal Governance, Volume 1 No. 2, Mei 2011, hlm 5.

<sup>78</sup> Rudy (c), *Desentralisasi Indonesia Memupuk Demokrasi dan Penciptaan Tata Pemerintahan Lokal*, Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justitia, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2007. Dalam Rudy, *Otonomi Daerah*, Bandar Lampung: PKKPUU.

melelahkan. Mendekatkan pemerintahan dengan demikian menjadi suatu kebutuhan akan kondisi yang ada<sup>79</sup>.

Selain itu adalah tidak efisiennya konsumsi sumberdaya lokal. Sistem alokasi yang tersentralisasi telah gagal dalam memberikan hasil yang efisien dan efektif dalam hal pengeluaran pemerintah pusat dan daerah, contohnya adalah sistem alokasi penerimaan pajak. Pajak yang ditarik secara terpusat oleh pemerintah pusat dan sistem konsumsi sumberdaya lokal merupakan sistem yang sangat menguntungkan bagi pemerintah pusat untuk mengontrol pengeluaran lokal dan pembuatan kebijakan di daerah<sup>80</sup>.

Tidak mengherankan apabila pada masa orde baru, salah satu mekanisme sentralisasi kekuasaan oleh pemerintah pusat berpusat pada pengontrolan alokasi dana untuk pembangunan daerah. Namun demikian, sistem tersebut dapat merusak hubungan antara penerimaan dan pengeluaran di daerah dan masyarakat lokal tidak dapat mengawasi dan mengontrol keuangan pemerintah daerahnya masing-masing. Ketika masyarakat lokal cenderung untuk meminta banyak dari pemerintah daerah sehubungan dengan pelayanan publik dan lain sebagainya tanpa kesadaran akan biaya yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah, tingkat kepuasan masyarakat akan aktivitas pemerintah daerah akan semakin berkurang seiring ketidakmampuan pemerintah daerah membiayai pelayanan publik yang diinginkan oleh masyarakat lokal. Hasilnya adalah kegagalan dalam alokasi sumberdaya lokal bagi masyarakat lokal itu sendiri<sup>81</sup>.

---

*79 Ibid.*

*80 Ibid*

*81 Ibid.*

Sarundajang<sup>82</sup> di lain pihak lebih menekankan pada faktor-faktor keragaman yang menjadi pendorong perlunya desentralisasi dalam konteks Pemda di Indonesia yaitu dari aspek geografi dimana Indonesia terdiri dari 17,505 pulau, 6044 diantaranya didiami manusia. Luas keseluruhan Indonesia 5,176,800 km<sup>2</sup>. Terdiri atas 1,904,640 km<sup>2</sup> daratan dan 3,272,160 km<sup>2</sup> lautan perairan. Adapun jarak terpanjang  $\pm$  5000 km dan lebar  $\pm$  1900 km. Keadaan geografi yang sedemikian ini tentu membawa dampak terhadap komunikasi dan lain-lain. Ditinjau dari kondisi penduduk, jumlah penduduk Indonesia adalah no. 4 terbesar di dunia. Di bidang kebudayaan, Indonesia sangat heterogen. Setiap daerah memiliki budaya setempat sekaligus sebagai kristalisasi sikap nilai, tradisi yang kemudian terjelma ke dalam bahasa daerah, tingkah laku dan lain-lain. Tingkat dan kegiatan ekonomi yang bereda-beda antara satu dengan yang lainnya. Ada daerah yang mempunyai potensi ekonomi yang tinggi sedangkan yang lain sangat rendah. Selain yang sangat penting untuk diperhitungkan adalah dari Latar Belakang Sejarah.

Beberapa alasan dianutnya desentralisasi menurut Drs. The Liang Gie adalah sebagai berikut:<sup>83</sup>

1. dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, unuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan

---

82 S.H. Sarundajang, *Loc.Cit.*, hlm. 54.

83 M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Bandung: Alumni, 1975, hlm 16-17. Dalam Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Polgov Fisipol UGM, 2012, hlm 11-12.



- pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat pengurusnya diserahkan kepada daerah. hal-hal yang lebih tepat di tangan pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat.
4. 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.
  5. dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Soewargono Prawiroharjo dan Soeparni Pramodji mengajukan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. *To realize implement the democratic philosophy;*
- b. *To realize national freedom and to create a sense of freedom to the regions;*
- c. *To train the regions to achive maturity and be able to manage own affairs and interests effectivelly as soon as posible;*
- d. *To provide political schooling for the whole people;*
- e. *To provide channels for regional aspiration and participation;*
- f. *To make the government in general optimally efficient and effective.*<sup>84</sup>

Sementara itu, Josef Riwu Kaho menilai alasan dianutnya desentralisasi cenderung mengikuti Mariun, yakni:

1. Demi tercapainya efektivitas pemerintahan;
2. Demi terlaksananya demokrasi di/dari bawah (*grass roots democracy*).<sup>85</sup>

Muhammad Ali Hapsah dan Wawan Mas'udi<sup>86</sup> lebih menekankan bahwa desentralisasi memiliki tujuan ideal:

- a. Untuk menumbuhkan demokratisasi dalam pengelolaan kekuasaan, maupun sebagai upaya untuk pengembangan sistem pelayanan publik yang

---

<sup>84</sup> Soewargono Prawirohardjo dan Soeparni Pamoedji, *The Locale Government Sistem in Indonesia* (Makalah untuk "Seminar on Financing Local Development", Kuala Lumpur, Malaysia, 10-27 May 1976, dan "Seminar on Local Government Administration and Development" Manila, Baguio City, Philippine, 1977), hlm 11. Dalam Josef Riwu Kaho, *Op Cit*, hlm 12.

<sup>85</sup> *Ibid.*,

<sup>86</sup> Muhammad Ali Hapsah dan Wawan Mas'udi, *Loc. Cit*, hlm 19-21.

lebih baik. Desentralisasi dalam hal ini menghasilkan konsekuensi sistem pemilihan umum yang lebih demokratis di level lokal dan pengembangan mekanisme keterlibatan warga melalui berbagai skema *participatory democracy*.

- b. Outcome desentralisasi diasosiasikan lahirnya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan berkurangnya angka kemiskinan. Outcome ideal ini banyak diusung oleh lembaga-lembaga keuangan dan pembangunan internasional (UNDP, ADB, IMF, USAID, GTZ, AUSAID dan lain-lainnya) serta para pemikir propennya. Misi menimbulkan kesejahteraan dan mengurangi kemiskinan melalui desentralisasi secara gencar menjadi *blue print* kekuatan yang identik dengan wacana neo-liberal. Desentralisasi dapat meningkatkan partisipasi masyarakat lokal, terutama bagian masyarakat yang termarjinalkan, dalam proses penentuan dan pelaksanaan kebijakan pembangunan. Partisipasi masyarakat akan membuat perubahan karakter pemerintahan yang cenderung pro kepentingan masyarakat. Selain itu, mengubah karakter pemerintahan dimana penyerahan kewenangan tingkat lokal akan menciptakan ruang yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk membuat kebijakan dan program yang sesuai dengan kondisi lokal dan preferensi masyarakat lokal karena pemerintah daerah memiliki pemahaman yang lebih utuh terhadap persoalan yang dihadapi masyarakat daerah.

Sementara itu, Sarundajang memandang keuntungan dengan menerapkan sistem desentralisasi sebagai berikut:<sup>87</sup>

- a. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pemerintahan;
- b. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, sehingga daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat;
- c. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan;
- d. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (diferensial) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri pada kebutuhan/keperluan khusus daerah;
- e. 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;
- f. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat;
- g. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kewenangan memutuskan yang lebih besar kepada daerah;
- h. Akan memperbaiki kualitas pelayanan karena dekat dengan masyarakat

---

<sup>87</sup> Sarundajang, *Loc. Cit*, hlm 62.

yang dilayani.

Encyclopaedia Americana Jilid VIII (1969) menjelaskan kebaikan desentralisasi adalah:<sup>88</sup>

- a. *Relieving the central government of a constantly burden of expanding service;*
- b. *Promotoing citizens interest in government through wider popular participation;*
- c. *Retarding conditions favorable to beraucracy or ditatorship;*
- d. *More closely adapting legislative and administrative procedures to the needs of given areas;*
- e. *Enclarging the opportunity for experimentation.*

Disamping kebaikan, desentralisasi juga mengandung kelemahan sebagaimana pendapat Josef Riwu Kaho antara lain:<sup>89</sup>

- a. Karena besarnya organ-organ pemerintahan maka struktur pemerintahan bertambah kompleks, yang mempersulit koordinasi;
- b. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu;
- c. Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau provinsialisme;
- d. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama karena memerlukan perundingan yang bertele-tele;
- e. Dalam menyelenggarakan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman/uniformitas dan kesederhanaan.

Dapat ditarik kesimpulan bahwa desentralisasi memiliki kelebihan dan kekurangan namun jika dibandingkan antara keduanya maka yang lebih unggul adalah kelebihan desentralisasi yang diakui dan diimplementasikan di berbagai negara-negara baik yang berkembang maupun negara maju.

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, hlm 64.

<sup>89</sup> Josef Riwu Kaho, *Loc. Cit*, hlm 17.

### a. Tujuan Desentralisasi

Tujuan-tujuan yang akan dicapai melalui desentralisasi merupakan nilai-nilai dari komunitas politik yang dapat berupa kesatuan bangsa (*national unity*), pemerintahan demokrasi (*democratic government*), kemandirian sebagai penjelmaan dari otonomi, edisiensi administrasi, dan pembangunan sosial ekonomi. Tujuan-tujuan tersebut biasanya tercantum dalam kebijakan nasional dan/atau pernyataan-pernyataan politik dari elit nasional mengenai desentralisasi.<sup>90</sup>

Muhammad Ali Hapsah dan wawan Mas'udi menganggap tujuan desentralisasi untuk menghadirkan ukuran kesejahteraan dan penghapusan kemiskinan karenanya sangat ditentukan oleh kesanggupan segenap komponen demokrasi di tingkat lokal untuk mengkonsolidasikan diri, mengimbangi karakter partonase yang dipelihara oleh elit-elit politik dan ekonomi.<sup>91</sup>

Konsepsi desentralisasi pada dasarnya bertujuan untuk mendorong terciptanya *political equality*<sup>92</sup>, *local responsibility* dan *local responsiveness*, *citizen participation*.

*Political equality*, mencakup bagaimana desentralisasi mampu menjadi dorongan relasi kerja antar berbagai tingkat lembaga pemerintahan yang mengarah kepada terciptanya *checks and balances*; sekaligus membuka ruang bagi masyarakat, termasuk perempuan dan kelompok marginal lainnya, untuk

---

90 Sarung dajang, *Loc. Cit*, hlm 56.

91 Muhammad Ali Hapsah dan wawan Mas'udi, *Loc. Cit*, hlm 35.

92 Hubungan antara desentralisasi dan demokrasi menjadi perhatian para akademisi seperti Jacques Mariel Nzouankeu, "Decentralization and Democracy in Africa," *International Review of Administrative Sciences* 60 (1994): 214-15; dan Celina Souza, "Redemocratization and Decentralization in Brazil: The Strength of Member States," *Development and Change* 27 (July 1996): 529-55. Dalam Rudy, *Otonomi Daerah*, Bandar Lampung: PKKPUU.

berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal. *Local accountability*, menyangkut relasi antara desentralisasi dengan perwujudan transparansi pemerintahan, peningkatan akses informasi bagi warga, serta mekanisme akuntabilitas pemerintah daerah atas kerja-kerja yang sudah dilakukan dalam rangka mewujudkan tata-pemerintahan yang efektif.

*Local responsiveness*, mencakup bagaimana desentralisasi memberi tanggapan dan kontribusi terhadap: pemenuhan pelayanan publik (kesehatan, pendidikan, dan sebagainya); adanya akselerasi pembangunan sosial ekonomi untuk pemenuhan hak-hak dasar (termasuk lingkungan hidup yang sehat); pengaturan alokasi sumberdaya pembangunan yang dapat memenuhi perasaan keadilan; serta jaminan keamanan dan perlindungan HAM bagi masyarakat. *Citizen Participation*, mencakup bagaimana desentralisasi memberikan ruang bagi keterlibatan masyarakat lokal dalam pembuatan kebijakan daerah. Tujuan ini juga berhubungan dengan pelaksanaan dan konsolidasi demokrasi.

Mawhood<sup>93</sup> mengemukakan bahwa tujuan utama dari kebijakan desentralisasi seperti di Indonesia adalah sebagai upaya mewujudkan keseimbangan politik (*political equality*), akuntabilitas pemerintahan lokal (*local accountability*) dan pertanggung jawaban pemerintah lokal (*local responsiveness*). Ketiga tujuan ini saling berkait satu sama lain. Adapun prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut, dalam konteks Indonesia misalnya, adalah pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*); memiliki pendapatan daerah (PAD) sendiri (*local own*

---

93 Philip Mawhood, *Local Government in the third world: the experience of tropical afrika*, Chicester, UK, 1983. Dalam Rudy, *Otonomi Daerah*, Bandar Lampung: PKKPUU.

*income*); memiliki badan perwakilan (*local representative body*) yang mampu mengontrol eksekutif daerah; dan adanya kepala daerah yang dipilih sendiri oleh masyarakat daerah melalui suatu pemilihan yang bebas.

Tujuan untuk pelaksanaan desentralisasi mengalami perkembangan lebih jauh, Rudy menyatakan desentralisasi menjadi semangat utama bagi negara-negara yang menyepakati demokrasi sebagai landasan gerak utamanya. Keseiringan jalan antara desentralisasi dan demokratisasi inilah yang membuat sebuah pemerintahan di masa kini tidak bisa lagi memerintah secara otokratik, totaliter dan terutama sentralistik. Ada kesadaran baru di kalangan penyelenggara pemerintahan bahwa masyarakat merupakan pilar utama yang harus dilibatkan dalam berbagai proyek pembangunan bangsanya.<sup>94</sup>

Itulah mengapa Bowman dan Hampton<sup>95</sup> menyatakan bahwa tidak ada satupun pemerintah dari suatu negara dengan wilayah yang sangat luas dapat menentukan kebijakan secara efektif ataupun dapat melaksanakan kebijakan dan program-programnya secara efisien melalui sistem sentralisasi. Dengan demikian, urgensi pelimpahan kebutuhan atau penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat, baik dalam konteks politik maupun secara administratif, kepada organisasi atau unit di luar pemerintah pusat menjadi hal yang sangat penting untuk menggerakkan dinamika sebuah pemerintahan.

---

94 Rudy, *Otonomi Daerah*, Bandar Lampung: PKKPUU.

95 Margaret Bowman and William Hampton eds, *Local Democracies*, Melbourne: Longman Chesire. Beer, Christopher, 1976. Dalam Rudy, *Otonomi Daerah*, Bandar Lampung: PKKPUU.

## **b. Bentuk-Bentuk Desentralisasi**

Sarundajang<sup>96</sup> melakukan kajian terhadap bentuk-bentuk desentralisasi yang menyimpulkan bahwa terdapat empat bentuk desentralisasi yaitu: sistem pemerintahan daerah yang menyeluruh (*Comprehensive Local Government System*), *Partnership System*, *Dual System*, *Integrated Administrative System*.

sistem pemerintahan daerah yang menyeluruh (*Comprehensive Local Government System*) dalam hal ini pelayanan pemerintah di daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam (*multi purpose local authorities*). Aparat daerah melakukan fungsi-fungsi yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Kesempatan berprakarsa atau berinisiatif untuk melakukan pengawasan atas semua bagian terbuka bagi aparat daerah melakukan pelayanan tugas-tugas aparat pusat. Aparat daerah melakukan pelayanan tugas-tugas aparat pusat seperti: agraria, pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan umum. Sistem ini terdapat di Yugoslavia, India, Pakistan dan Mesir yaitu negara dimana terjadi pemindahan atau transformasi tugas-tugas dari aparat pusat kepada aparat daerah.

*Partnership System*, yaitu beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh aparat pusat dan beberapa jenis yang lain pula dilakukan oleh aparat daerah. Aparat daerah melakukan beberapa fungsi dengan beberapa kebebasan tertentu pula. Beberapa kegiatan lain dilakukan juga oleh aparat daerah tetapi atas nama aparat pusat atau di bawah bimbingan teknik aparat pusat. Sistem ini menggunakan aparat pusat dan aparat daerah secara terpisah dalam melakukan segala kegiatan, namun juga dapat melakukan bersama-sama sesuai kebutuhan

---

<sup>96</sup> Sarundajang, *Loc. Cit*, hlm 54-56.

dan keadaan; aparat pada tingkat bawah biasanya dikoordinasikan dengan aparat daerah. Sistem ini terdapat di negara Afrika yang berbahasa Inggris.

*Dual System*, dengan sistem ini sering terjadi pertentangan aparat pusat dengan aparat daerah. Aparat daerah dengan peraturan dalam sistem ini lebih merupakan alat politik daripada alat pembangunan. Sistem ini terdapat di Amerika Latin. Dalam sistem ini tidak terdapat aparat untuk melakukan koordinasi.

*Integrated Administrative System*, yaitu aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung di bawah pengawasan seorang pejabat koordinator. Aparat daerah hanya punya kewenangan kecil dalam melakukan kegiatan pemerintahan. Sistem ini kebanyakan terdapat di Timur Tengah dan Asia Tenggara.

Amrah Muslimin<sup>97</sup> mengartikan desentralisasi dengan membaginya kepada 3 macam, sebagai berikut :

1. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.
2. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan yang mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, umpamanya mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam satu atau beberapa daerah tertentu (*Waterschap*, Subak di Bali).
3. Desentralisasi kebudayaan (*culture decentralisatie*) memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama dan lain-lain). Dalam kebanyakan negara kewenangan ini diberikan pada kedutaan-kedutaan asing demi pendidikan warga negara masing-masing negara dari kedutaan yang bersangkutan.

---

97 Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 43.



Seperti yang telah dijelaskan di atas, desentralisasi menurut Rondinelli pada dasarnya dapat dibagi menjadi 4 bentuk, yaitu:<sup>98</sup>

- a. *Deconcentration*, pelimpahan wewenang kepada pejabat yang berada dalam garis hierarki dengan pemerintah pusat.
- b. *Delegation*, pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh Pemerintah Pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan perundangan, pihak yang menerima wewenang mempunyai keleluasaan (*discretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut, walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang (*soverign authority*).
- c. *Devolution*, yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang kewenangan atau tugas pemerintahan dan pihak pemerintah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh pusat. Dalam hal tertentu dimana pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakan tugasnya, pemerintah pusat akan memberikan supervisi secara tidak langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menggali sumber-sumber penerimaan dan mengatur penggunaannya.
- d. *Privatization*, yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi non pemerintah atau sektor swasta. Hal ini biasanya dimaksudkan untuk memberikan peluang bagi organisasi tersebut untuk ikut ambil bagian secara nyata dalam proses pembangunan nasional. Gagasan ini lebih menonjol dalam rangka debirokratisasi dalam pengambilan keputusan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu dengan melibatkan organisasi-organisasi non pemerintah.

### c. Sejarah Desentralisasi

#### 1. Pra Kemerdekaan Indonesia

Sejarah awal mula desentralisasi diawali pada masa Penjajahan Belanda yang dianggap banyak orang telah menjajah Indonesia selama 350 tahun. Belanda berada di Indonesia dilengkapi dengan *Regeringsreglement* 1854 (RR 1854) yang merupakan Konstitusi Hindia Belanda yang dalam sekian banyak pasalnya

---

<sup>98</sup> Arfawie Kurde, dan Nukthoh, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 113-114.

menempatkan raja sebagai penguasa tertinggi atas seluruh daerah koloninya.<sup>99</sup> Pelaksanaan pemerintahan umum di negeri ini berdasarkan Pasal 1 RR 1854 dilakukan oleh Gubernur Jendral atas nama raja dan semua yang berada di Hindia Belanda wajib mengakui Gubernur jendral sebagai wakil raja.<sup>100</sup>

Praktik *Regeringsreglement* 1854 yang diatur sedemikian rupa memberikan kekuasaan pemerintahan gubernur jendral sangatlah besar dan sulit dikontrol dari tanah Hindia, hingga memasuki dasawarsa 1870-an kepengurusan monopolistik gubernur jendral dan para jajaran administrasinya belum juga tergoyahkan.<sup>101</sup> Setiap usaha reformasi dalam ketatapemerintahan yang pada waktu itu diistilahkan *bestuurshervorming*, itu selalu terbentur tembok-tembok servatisme.<sup>102</sup> Memasuki dasawarsa 1880-an, mulailah terasa menguatnya tekanan untuk menuntut perubahan dari kalangan orang-orang Belanda swasta yang

---

99 Kekuasaan gubernur jenderal yang begitu besar di negeri koloni juga masih dijamin ketentuan dalam pasal-pasal lain yang terdapat di dalam RR 1854. Dinyatakan bahwa gubernur jenderal berwenang dalam hal: memegang kekuasaan legislatif di negeri koloni (Pasal 20 dst.), berkewenangan untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ada (Pasal 27 dst.), berkewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan pejabat-pejabat tinggi di jajaran pemerintahan kolonial (Pasal 49), berkedudukan sebagai panglima tertinggi Angkatan Darat dan Angkatan Laut di Hindia-Belanda (Pasal 41-42), dan berkewenangan untuk memberikan grasi (Pasal 52).

100 Soetandya Wignjosebroto, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia* (1900-1940), Surabaya: Bayumedia, 2004, hlm 1.

101 Sesungguhnya kepengurusan Gubernur Jenderal yang boleh dibilang monopolistik ini hanya berlaku di kawasan-kawasan yang disebut *direct bestuurd gebeid* atau *gouvernement gebeid*, ialah daerah-daerah yang diperintah langsung oleh penguasa Hindia Belanda, dan tidak dikawasan-kawasan yang disebut *het indirect* atau *het inlandsch berstuurd gebied*, ialah kawasan-kawasan yang di dalamnya sejak awal mula didapati adanya kekuasaan pemerintahan pribumi.

102 Gubernur Jenderal. W van Lansberge, misalnya pada tahun 1880 berkirin surat kepada Menteri Koloni W. Baron van Goldstein van Oldenaller (yang secara positif menanggapi) agar perdebatan mengenai soal desentralisasi dihentikan saja karena tak akan ada manfaatnya apa-apa, mengingat kenyataan bahwa masyarakat Hindia Belanda belum cukup matang untuk suatu *hervorming* sebagaimana diusulkan; pertama-tama karena masyarakat pribumi belum cukup berketerpelajaran, sedangkan masyarakat Eropa umumnya banyak bersibuk-sibuk mencari harta kekayaan dan tak akan mempunyai waktu untuk mengurus kepentingan lain di daerah tempat tinggalnya. Soetandya Wignjosebroto, *Op Cit*, hlm 3 yang mengutipnya dari berbagai sumber lain, antara lain: H. W. Van den Doel, *De Stille Macht: Het Europese Binnenlands Bestuur op Java en Madura*, 1880-1942. Disertasi. (Amsterdam: Bert Bakker, 1922), hlm 114-115 ; D.J.M. Kleymans, *Het Trojaanse Paard: Voorgeschiedenis Der Gemeentelijke en Gewestelijke Raden in Netherlandsch-Indie*, 1856—1897 (Utrecht: Oosthoek 1948), hlm 31-101.

bergerak di berbagai bidang usaha, di tanah jajahan, yang jumlahnya pun kian bertambah dan membentuk komunitas-komunitas yang disebut koloni-koloni di berbagai kota besar di negeri jajahan ini, antara lain di Batavia, Bandung, Semarang, Surabaya, Makasar Medan dan Padang.<sup>103</sup> Menurut mereka, perkembangan yang amat cepat dan disertai berbagai masalah rumit di berbagai pelosok daerah di Hindia Belanda tidaklah mungkin ditangani dari jauh dan dari belakang meja oleh kekuasaan para administrator yang berada di pusat.

Atas dasar menguatnya perubahan di berbagai daerah termasuk di Hindia Belanda akibat kekuatan kekuasaan Gubernur Jendral yang terlalu besar maka dalam persidangan *Tewede Kamer*, akhir tahun 1880, salah seorang anggota bernama L.W.C Keuchenius membuka perdebatan dengan mengentahkan keyakinannya agar daerah-daerah dibentuk apa yg disebut *gewestelijk raden*. *Gawestelijk raad* adalah suatu dewan di mana warga Eropa dapat berbicara untuk menyuarakan isi hatinya. Pada persidangan tahun 1881, pendukung Keuchenius yaitu W.K Baron van Dadem menyuarakan pendapatnya tentang perlunya dilakukan perubahan dalam tata pemerintahan kolonial di Hindia Belanda, tetapi *Hervorming* yang diusulkan van Dadem tidaklah dimaksudkan untuk memasuki ranah ketatanegaraan seperti yang dikemukakan Keuchenius, melainkan hanya sebagai *hervorming* yang lebih bersifat administratif ialah permasalahan anggaran biaya pemerintahan tanah jajaran.

Berbagai suara perubahan telah dikumandangkan namun suara-suara perubahan itu tidak berhasil diakomodir dalam konstitusi. Kegagalan itu tidak hanya karena perlawanan penganut aliran konservatif dalam perpolitikan di

---

<sup>103</sup> *Ibid.*,

Negara Belanda, tetapi juga karena munculnya dilema yang harus dipikir ulang oleh para politis liberal penganjur desentralisasi, yaitu dilema sehubungan dengan akan terjadinya perubahan hubungan (yang relevan dengan persoalan keuangan dan penganggaran dengan segala konsekuensinya) antara pemerintah yang berpusat di Negeri Belanda dengan pemerintah subordinatnya di Hindia Belanda. Perdebatan-perdebatan terus berlanjut hingga beberapa tahun yang diusung oleh tokoh yang berbeda.<sup>104</sup>

Setelah berunding kurang lebih 10 tahun dengan beberapa pergantian menteri jajahan,<sup>105</sup> maka baru pada tanggal 23 Juli 1903 terbit sebuah Undang-Undang mengenai desentralisasi pemerintahan di Hindia Belanda bernama *De Wet Houdende Decentralisatie van Het Bestuur in Netherlands Indie* yang dikenal dengan nama *Decentralisatie wet 1903*<sup>106</sup> yang merupakan amandemen dari Regeringsreglement (R.R) 1854 dimana dengan tambahan-tambahan pasal 68a, 68b, dan 68c. Pasal-pasal dalam *wet* tersebut membuka kemungkinan untuk mengadakan desentralisasi dalam pemerintahan, untuk mewujudkan daerah-daerah yang mengurus rumah tangga sendiri, yang meliputi *Geswest* dan bagian dari *Geswest* atau *Gedelte vaan Gewesten*. Pelaksanaan desentralisasi tersebut kemudian diiringi dengan dibentuknya dewan-dewan di daerah<sup>107</sup>. Pembentukan

---

<sup>104</sup> *Ibid.*,

<sup>105</sup> MR. Sunarko, *Susunan Negara Kita III*, Jakarta, : jembatan, 1955, hlm 2.

<sup>106</sup> G.j. wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas, 1955, hlm 227.

<sup>107</sup> Anggota-anggotanya mewakili 3 kelompok resmi masyarakat orang-orang Eropa, Pribumi dan Timur Asing. Mereka dipilih melalui hak pilih sensus atau diangkat oleh gubernur-gubernur jenderal. Dalam beberapa hal keanggotaan dewan terkait dengan fungsi jabatan. Dewan-dewan itu berwenang mengangkat para pegawai (residen kehilangan hak itu), menetapkan ordonansi (yang diberitakan di *Javasche Courant*), dan membuat perubahan pada berbagai peraturan itu. Mereka juga mengelola anggaran lokal dan memungut pajak. Dewan-dewan itu memiliki karakter pemerintahan yang condong Eropa. Pembatasan dari ini menjadi lebih jelas dengan lebih berkembangnya gerakan nasionalistis Indonesia. Masyarakat lebih bersuara dan sadar politik. Hal ini menstimulasi diskusi tentang reformasi pemerintahan yang lebih luas, di mana

dewan-dewan di daerah ini berlandaskan pada *Koninklijk Besluit* yang disahkan pada tanggal 20 Desember 1904 dengan Nomor 39, dimuat dalam *Indische Staatsblad* tahun 1905 No. 137. *Koninklijk Besluit* 1904 dimaklumkan untuk *raad* (dewan) setempat.<sup>108</sup> Dewan-dewan yang dibentuk ditingkat *Gewest* disebut *Gewestelijkraad* sedangkan yang dibentuk di daerah bagian-bagian dari *Gewest* disebut dengan *Plaatselijkraad*. Sedangkan pada daerah-daerah di mana banyak penduduk Eropa tinggal khususnya warga Belanda maka dibentuk *Gementeraad*. Pembentukan dewan-dewan tersebut diatur lebih lanjut dalam *Locale Raden Ordonatie* tahun 1905 yang tercatat dalam *Indische Staatsblad* No. 181 tahun 1905.<sup>109</sup>

*Locale Raden Ordonatie* tahun 1905 sifatnya menyempurnakan *Decentralisatie Wet* 1904 yang mengatur lebih lanjut dan secara amat lebih terjabar pokok-pokok yang sebelumnya yang telah diatur dalam *Besluit* 1904. Apabila *Besluit* 1904 hanya terdiri atas 26 Pasal, *Ordonasi* 1905 pada saat dimaklumkan terdiri atas 121 Pasal, dan setelah disempurnakan berkali-kali pada tahun-tahun berikutnya, mencapai jumlah yang tidak kurang dari 139.<sup>110</sup>

Peraturan lain *Indische Staatsblad* No. 149, menjabarkan pemerintahan *Gemente* berwenang melakukan pekerjaan yang antara lain meliputi tugas-tugas seperti masalah bangunan, pemeliharaan jalan-jalan, jembatan, begitu pula pengontrolan kebersihan selokan dan sampah-sampah, persedian air, pasar,

---

pembagian pemerintahan yang baru dikaitkan dengan peluasan hak ikut bicara dan pembebasan dari perwalian (pengalihan wewenang dari pegawai pemerintahan Eropa ke pegawai pemerintahan pribumi). Dalam hubungan ini kritik dari Snouck Hurgronje atas dualisme yang terongrong itu juga penting. Francien van Anrooij, *De Kolonoale Staat (Negara Kolonial) 1854-1942*, Leiden: National Archief, hlm 25.

108 Soetandya Wignjosoebroto, *Op Cit*, hlm 26.

109 Tommy Raditya D & Pradipto Niwandhono, *Gementeraad dan Perkembangan Kota Surabaya 1906-1929*, Verleden, Vol 1, No, 1 Desember 2012: hlm 59.

110 Soetandya Wignjosoebroto, *Op Cit*, hlm 26-27.

rumah-rumah potong hewan, sanitasi, perumahan, perluasan kota, tanah kuburan, pemadam kebakaran, dan penerangan jalan-jalan. Hal-hal lain yang lebih penting adalah pemeliharaan terhadap kesehatan masyarakat serta transportasinya (*Staatsblad van Nederlanndsche Indische* 1906 No. 149). Selain pembentukan *Gemeente*, Ordonatie tersebut pada pasal 7 juga memuat ketentuan untuk membuat dewan yang disebut dengan *Gementeraad van Soerabaja*. Anggota dari dewan tersebut seluruhnya berjumlah 23 orang yang terdiri dari 15 orang Eropa, 5 orang Pribumi dari 3 orang Timur Asing sedangkan menjadi ketuannya adalah kepala Afdeling Surabaya atau Asisten Residen Surabaya yang sekaligus sebagai pimpinan dari *Gemente*.<sup>111</sup>

*Gementeraad* dibentuk dengan tujuan-tujuan tertentu. Bila merujuk pada *Decentralisatie Wet* 1903 dewan ini dibentuk dengan tujuan untuk memajukan kepentingan daerah masing-masing karena itu dewan ini mempunyai kewenangan mengelola dana yang diperuntukkan bagi kemajuan daerahnya.<sup>112</sup>

Di Jawa-Madura suatu *Afdeling* meliputi satu *Regentschap* yang terbagi atas Distrik-Distrik dan *Onderdistrik-Ondestrik* yang dikepalai oleh, *Inlandse Bestuursambtenaren*” (*Regent, Wedana, Assistant-Wedana*). Di, *Buitengewesten* (Daerah Seberang) suatu *Onderafling* terbagi atas distrik-distrik dan *Onderdistrik* yang dikepalai oleh, *Inlandse Bestuursambtenaren*.”<sup>113</sup>

Dalam, *Direct Gebied* di Jawa-Madura tiap-tiap *Onderdistrict* terbagi atas desa-desa yang telah diakui sebagai Persekutuan Hukum Adat yang autonom, dan dalam berbagai *Gewest* diluar Jawa-Madura, Distrik dan *Onderdistrik* diakui

---

111 Tommy Raditya D & Pradipto Niwandhono, *Ibid*.

112 *Ibid*,

113 G.j. wolhoff, *Op. Cit*, hlm 227.

sebagai Persekutuan Hukum Adat yang otonom. Dalam *Geswet* Yogyakarta dan Surakarta di Jawa-Madura dan dalam kebanyakan *Geswet* diluar Jawa-Madura terdapat juga *Swapraja-Swapraja* sebagai Persekutuan Hukum Adat otonom dengan status istimewa.

Daerah-daerah swapraja dengan kontrak panjang (“lang contract”) seperti: goa, majene, dan sebagainya yang dikuasai oleh raja-raja, yang dibolehkan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi), walaupun sangat terbatas oleh perjanjian politik tersebut, disamping menjalankan tugas untuk kepentingan Pemerintah Hindia Belanda (“mede- bewind”).

Pengaturan desentralisasi di Indonesia sebelum Indonesia merdeka sudah dibentuk sedemikian rupa, desentralisasi pra kemerdekaan ini menjadi tonggak awal pemikiran perlunya sistem desentralisasi bagi negara Indonesia yang dirasa tidak dapat dipimpin secara terpusat.

## **2. Desentralisasi Pasca Kemerdekaan Indonesia**

Sejarah mencatat bahwa upaya desentralisasi di Indonesia bak pola zig zag terjadi antara desentralisasi dan sentralisasi. Upaya serius untuk melakukan desentralisasi di Indonesia terjadi pada masa reformasi, di mulai di tengah-tengah krisis yang melanda Asia dan bertepatan dengan proses pergantian rezim, dari rezim otoritarian ke rezim yang lebih demokratis setelah jatuhnya pemerintah Soeharto sebagai reaksi yang kuat dari kecenderungan sentralisasi kekuasaan dan sumber daya di pemerintah pusat selama tiga dekade terakhir.<sup>114</sup>

---

114 Mudrajad Kuncoro, *Otonomi Daerah Menuju Era Pembangunan Daerah Edisi 3*, Universitas Gajah Mada: Erlangga, 2014, hlm 20.

Diawali dengan proses amandemen UUD 1945 termasuk dalam ketentuan mengenai pemerintahan daerah, pemerintah merespon kepada permintaan akan desentralisasi yang semakin keras ketika DPR dengan cepat menyetujui Undang-Undang di bulan April 1999 dengan menetapkan tanggal 1 Januari 2001 sebagai waktu dimulainya pelaksanaan desentralisasi yang drastis, yang bisa dikatakan sebagai *big bang* (ledakan keras).<sup>115</sup>

Selain itu terdapat masalah antara lain, pemerintahan demokratis yang datang setelah pergantian rezim tidak memiliki kekuatan “pemersatu nasional” seperti yang dimiliki rezim sebelumnya, juga tidak memiliki daya sentrifugal politis. Banyak provinsi yang dengan sumber daya alam menyatakan ketidakpuasan akan hasil eksploitasi sumber daya alamnya yang sebagian besar digunakan oleh pemerintah pusat.<sup>116</sup> Desentralisasi melahirkan bentuk-bentuk baru tata-kelola pemerintahan teritorial dan ini pada gilirannya menciptakan konflik dan pergeseran konflik spesial yang seringkali berlangsung secara bersamaan.<sup>117</sup> Perundangan dan kebijakan represif melenyapkan mekanisme untuk melakukan protes, dan ini menghasilkan kekerasan serta *premanisme* yang

---

115 Rudy, *Loc. Cit.*, hlm 20.

116 *Op. Cit.*,

117 Dengan sumber daya berbasis lahan, pematokan (*enclosure*) merupakan suatu tindakan fisik serta administratif. Pematokan sumber-sumber daya dan penyingkiran manusia atau kelompok-kelompok yang memiliki klaim lain terhadap sumber-sumber daya alam telah lama dikenal sebagai sumber kekerasan. Pematokan sumber-sumber daya oleh lembaga-lembaga pusat negara Indonesia dan kegagalan negara melakukan reinvestasi di wilayah-wilayah di mana sumber daya tersebut berada merupakan pangkal perseteruan di Indonesia pada masa rezim Soeharto (1966-1998). Pada khususnya, pengesahan berbagai perundangan sumber daya sektoral yang mengabaikan otoritas Undang-Undang Pokok Agraria dan lembaga-lembaga pengelolaannya menciptakan mekanisme-mekanisme legal terhadap masifnya pergeseran hukum ke pengelolaan sumber daya oleh negara pusat. Undang-Undang Kehutanan menciptakan hutan nasional sebanyak 70 % dari seluruh lahan daratan di seluruh negeri, dan didalamnya mereka tidak mengakui hak kepemilikan lokal. Negara pusat juga secara efektif menghapuskan peran-peran lokal, kabupaten, dan provinsi dalam manajemen sumber daya, kecuali terhadap kantor-kantor layanan kehutanan yang kecil dan tak punya daya. Dampaknya adalah, lembaga-lembaga negara pusat itu menjadi tuan tanah permanen paling besar dengan Kementerian Kehutanan sebagai pematokan dan ahli waris utama.



menjadi karakter “tata-kelola pemerintahan” ketika rezim mulai mengendurkan bentuk-bentuk perlawanan publik.<sup>118</sup> Perubahan-perubahan struktural yang dimulai pada masa rezim sentralis Soeharto Orde Baru melahirkan konflik-konflik horizontal yang terjadi dikemudian hari.<sup>119</sup>

Kuncoro menambahkan struktur pemerintahan pusat telah mengakibatkan kesenjangan regional antara Jakarta atau Jawa dengan luar Jawa, maupun antara Kawasan Timur Indonesia dan kawasan Barat Indonesia. Rasa sentimen yang muncul adalah sumbangan yang sangat besar diberikan provinsi yang kaya sumber daya alam pada pembangunan ekonomi nasional tidak sebanding dengan manfaat yang diterima. Sehingga yang terjadi ketidakpuasan daerah. Kegiatan sparatis mulai muncul di Provinsi Timor Timur, Aceh, Papua, dan skala yang lebih kecil terjadi di Riau yang mengakibatkan terencananya integritas nasional Indonesia. Dengan mengecualikan Timor Timur, protes berbasis kedaerahan yang terjadi pada penghujung 1998 secara tegas mengindikasikan ketidakpuasan terhadap kebijakan desentralisasi pemerintahan dan keuangan sebagai pemicu utamanya. Atas dasar tuntutan tersebut pemerintah membentuk sistem

---

118 AE Priyono dan Usman Hamid, *Merancang Arah Baru Demokrasi*, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia, 2014, hlm 45.

119 Pembersihan hutan untuk areal transmigrasi dengan tanpa mempertimbangkan tuntutan-tuntutan organ-organ lokal terhadap hutan-hutan, pemindahan tempat tinggal bagi orang-orang miskin dari areal-areal padat di daerah itu ke tanah-tanah hutan yang diduga “kosong”, meratakan jalan-jalan (bagi kayu) gelondongan melewati areal-areal dimana para penduduk desa sesudah menanam pohon-pohon dan lahan-lahan yang kosong meratakan jalan-jalan (bagi kayu) gelondongan melewati areal-areal dimana para penduduk desa sudah menanam pohon-pohon dan lahan-lahan yang kosong tana mmempedulikan tuntutan-tuntutan lokal yang membuka jalan bagi migrasi spontan; dan lain-lain. Perubahan-perubahan demografi dan perubahan tat ruang yang masif menstransformasi geografi permukiman dan tata-kelola pemerintahan, dan ini secara lamiah mengubah pengertian istilah tersebut pada masa “demokratisasi” berlangsung secara serentak dan besar-besaran.

Pemerintahan Republik Indonesia yang ditur dalam UUD 1945 Amandemen ke-4.<sup>120</sup>

Sejarah terciptanya desentralisasi dikemukakan ilmuan sebagian besar bahwa desentralisasi dimulai sejak pasca Reformasi dengan dilatar belakangi krisis moneter dan politik, Padahal secara jelas dikemukakan desentralisasi dimulai sejak 1903 dengan cikal bakal yang minim tapi tidak menutup kemungkinan dari moment tersebut yang memunculkannya desentralisasi di Indonesia jauh sebelum negara lainnya memberi dukungan untuk menerapkan desentralisasi.

### 3. Dekonsentrasi

Selain dengan asas desentralisasi untuk menyelenggarakan hubungan pemerintah pusat dan daerah, diperlukan juga asas dekonsentrasi. Dalam pelaksanaan asas dekonsentrasi, pendelegasian wewenang hanya bersifat menjelaskan atau melaksanakan aturan-aturan atau keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan dan tidak dapat berprakarsa untuk menciptakan peraturan atau membuat keputusan-keputusan dalam bentuk lain kemudian dilaksanakan sendiri. Pendelegasian yang dilakukan dalam dekonsentrasi adalah berlangsung antar petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah.<sup>121</sup>

Menurut Laica Marzuki menjelaskan dekonsentrasi merupakan *Amtelijke Decentralisatie* atau *Delegatie Van Bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan

---

<sup>120</sup> Mudrajad Kuncoro, *Loc. Cit*, hlm 24.

<sup>121</sup> Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indoneisa Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2013, hlm 107.

dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahannya, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangan karena instansi bawahan hanya melaksanakan atas nama pemerintah pusat.

Disamping itu, pendapat lain menjelaskan “*Delegatie Van Bevoegdheid*” bersifat instruktif, pelimpahan kewenangan (*Delegation of authority*), dalam *staats kundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintah pusat secara tetap kepada pemerintah daerah.<sup>122</sup> Sementara Maddick<sup>123</sup> memaparkan bahwa dekonsentrasi merupakan “*the delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff a central departement who are situated aoutside the headquartes*”. Secara singkat dekonsentrasi menciptakan *local state government* atau *field administation*.

Bulthuis<sup>124</sup> mengartikan dekonsentrasi sebagai berikut: (1) kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan dari pejabat administrasi/pemerintah yang satu kepada yang lain, (2) pejabat yang menyerahkan itu memiliki lingkungan pekerjaan yang lebih luas dari pada pejabat yang disertai kewenangan, (3) pejabat yang menyerahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang disertai kewenangan mengenai pengambilan/pembuatan keputusan yang akan dibuat, (4) pejabat yang akan menyerahkan kewenangan itu dapat mengganti keputusan yang pernah dibuat, oleh yang disertai kewenangan itu dengan keputusan sendiri dan pejabat yang

---

<sup>122</sup> *Ibid.*,

<sup>123</sup> Sadjuangan Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota*, Disertasi PPS FISIP VI, Jakarta, 2002, hlm 20. Dalam Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2013, hlm 107

<sup>124</sup> Ateng Syarifuddin, *Pemerintah Daerah dan Pembangunan*, Bandung: Sumur Press, 1973, hlm 4, dalam Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2013, hlm 108.

menyerahkan kewenangan dapat mengganti pejabat yang disertai kewenangan dengan yang lain menurut pilihannya sendiri. Atas penjelasan tersebut, maka dapat dipahami dekonsentrasi merupakan alat penebaran atau pemecahan kewenangan pusat kepada petugasnya yang berada di wilayah dalam rangka pelaksanaan kebijakan pusat.

#### **4. Tugas Pembantuan**

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah di samping pengertian otonomi di jumpai pada istilah “*medebewind*” atau yang biasa disebut dengan “tugas pembantuan” yang mengandung arti bahwa kewenangan pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Kewenangan ini merupakan tugas dilaksanakan sendiri (*zelfuit voering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir berada pada pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.<sup>125</sup>

Joeniarto mengemukakan bahwa di samping pemerintah klokal yang berhak mengatur dan mengruus rumah tangganya sendiri, dapat pula diberikan tugas-tugas pembantuan. Tugas pembantuan ialah ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Perbedaan tugas pembantuan dengan tugas/urusan rumah tangga sendiri adalah urusan pemerintah pusat atau pemerintah atasannya. Oleh sebab itu, dalam pembantuan tersebut pemerintah lokal wewenangnya hanya mengatur dan mengurus terbatas pada penyelenggaraannya.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan daerah.....Op. Cit*, hlm 108.

<sup>126</sup> *Ibid.*,

Bagir Manan lebih menjelaskan secara luas yakni pada dasarnya tugas pembantuan merupakan tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi (*De Vitovering Van Hogert Regeligen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan sebagai “terminal” menuju penyerahan penuh atas urusan kepada daerah atau tugas pembantuan yang merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Bidang tugas pembantuan seharusnya terbentuk dari:<sup>127</sup>

1. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi, dengan demikian maka seluruh pertanggungjawaban penyelenggara tugas pembantuan tersebut menjadi tanggungjawab daerah yang bersangkutan.
2. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan, walaupun terbatas pada cara melaksanakan, karena daerah mempunyai kebebasan dalam menentukan sendiri cara-cara pelaksanaan tugas pembantuan tersebut.
3. Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan penugasan (*opdragen*) bedanya jika otonomi penyerahan penuh sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

Tugas pembantuan yang diserahkan oleh pemerintah pusat atas pemerintah daerah atasan merupakan tugas yang bersifat membantu. Namun demikian tidak dalam konteks hubungan atasan dan bawahan, tetapi dalam penyelenggaraan tugas

---

127 *Ibid.*, hlm 109-110.

pembantuan ini daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan tugas pembangunan dalam Negara Kesatuan RI. Karena padasarnya tugas pembantuan merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan tingkatannya lebih tinggi sehingga daerah terikat dalam melaksanakannya sekaligus dalam pertanggungjawaban.<sup>128</sup>

---

128 *Ibid.*,

## **BAB III METODE PENELITIAN**

### **A. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang dilakukan ini adalah penelitian hukum normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara mengkaji dan meneliti bahan-bahan pustaka berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian ini mencakup:<sup>129</sup>

- a. Perbandingan hukum
- b. Sejarah hukum

Fokus dalam penelitian ini adalah pada model hubungan pemerintah pusat dan daerah yang dapat dibandingkan, penelitian yang lebih dititik beratkan pada perkembangan-perkembangan hubungan hukum, pada setiap analisa yang dilakukakan mempergunakan perbandingan-perbandingan terhadap satu atau beberapa sistem hukum.<sup>130</sup> Disamping kajian terhadap perkembangan, maka lazimnya juga diadakan identifikasi terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi

---

<sup>129</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-14 2012, hlm. 13-14

<sup>130</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ke-4, 2008, hlm. 15

perkembangan hubungan hukum maupun peraturan perundang-undangan tertentu.<sup>131</sup>

## **B. Pendekatan Masalah**

Pendekatan yang digunakan terhadap masalah dalam penelitian ini menggunakan metode Perbandingan legislasi. Dengan metode pendekatan yang bersifat normatif (*doctrinal*) ini, penelitian akan dilakukan dengan menginventaris dan mengkaji hasil studi pustaka berupa dokumen-dokumen hukum dan karya tulis lainnya. Pencatatan terhadap bahan-bahan temuan dalam studi kepustakaan ini dilakukan secara teliti dan jelas, serta menyeluruh terhadap bahan-bahan yang ada relevansinya dengan penelitian.<sup>132</sup>

## **C. Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian hukum normatif (*doctrinal research*) ini diperoleh dari studi pustaka yang menelaah bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum primer yang akan digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

- a. *Decentralizatie Wet*;
- b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. Undang-Undang No 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah;

---

131 Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, Cetakan ke- 12, 2011, hlm. 98

132 Bambang Waluyo, *Loc.Cit.*, hlm. 54



- d. Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri;
- e. Undang-Undang No 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- f. Undang-Undang No 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas-Tugas Pemerintah Pusat Dalam Bidang Pemerintahan Umum, Perbantuan Pegawai Negeri Dan Penyerahan Keuangannya, Kepada Pemerintah Daerah;
- g. Undang-undang No 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- h. Undang-Undang NO. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok pemerintahan di Daerah;
- i. Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- j. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- k. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerinntahan Daerah.

Selain itu digunakan pula bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya, serta bahan hukum tersirat dalam bahan hukum lain yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti hasil penelitian, Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, artikel-artikel di internet dan bahan-bahan lain yang sifatnya karya ilmiah berkaitan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini.

#### **D. Metode Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan mengidentifikasi sumber data, mengidentifikasi bahan hukum, dan menginventarisasi bahan-bahan hukum yang relevan dengan masalah dalam penelitian. Setiap data maupun bahan yang telah dikumpulkan akan dikaji dan dianalisis secara mendalam.

#### **E. Metode Pengelolaan Data**

Dalam pengelolaan data dari hasil studi kepustakaan terdapat beberapa tahap yang perlu dilakukan, yaitu:

1. Seleksi data. Pemeriksaan data untuk mengetahui kesesuaian dan kelengkapan data dengan keperluan penelitian.
2. Klasifikasi data. Menempatkan data berdasarkan penggolongan bidang atau pokok bahasan agar mempermudah dalam menganalisisnya.
3. Sistematika data. Penyusunan data menurut sistematika yang telah ditentukan agar pembahasan dapat lebih mudah dipahami.

Sejarah hukum merupakan suatu penelitian terhadap kronologi peristiwa-peristiwa hukum pada masa lampau, yang menyebabkan terjadinya gejala hukum tertentu, akibatnya, dan seterusnya pada masa kini.<sup>133</sup> Dengan demikian, yang paling penting adalah dilakukannya aktivitas ilmiah untuk menyusun pentahapan perkembangan hukum atau perkembangan peraturan perundang-undangan.<sup>134</sup>

---

133 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2012, hlm. 264

134 Bambang Sunggono, *Op.Cit.*, hlm. 99

## **F. Analisis Data**

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan kajian kualitatif secara komprehensif. Kewajiban utamanya adalah untuk menelaah model hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang pernah ada. Hasil penelaahan ini diidentifikasi secara deskriptif dan sistematis yang berdasarkan pada sejarah pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan dikuatkan dengan penafsiran isi setiap pasal Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang berkaitan dengan model hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah kemudian diambil kesimpulan secara induktif sebagai jawaban atas permasalahan.

## **BAB V PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Setelah melakukan penelitian dan pembahasan terhadap 9 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, maka dapat diambil kesimpulan antara lain sebagai berikut:

Terjadi dinamika hubungan pemerintah pusat dan daerah. Dinamika ini menghasilkan keberagaman model hubungan pemerintahan pusat dan daerah. Pada awal kemerdekaan hubungan pemerintah pusat dan daerah diwarnai dengan sentralistik sehingga banyak menghasilkan model hubungan sentralisasi. Pada masa Orde baru pelaksanaan pemerintahan juga dilaksanakan secara sentralistik yang mengakibatkan susahny daerah untuk berkembang sesuai dengan prakarsa dan inisiatif sendiri dan model hubungannya ialah sentralisasi. Pada pasca reformasi terjadi desentralisasi yang memberikan kewenangan amat besar kepada daerah menjadikan model hubungan delegatif. Setelah bereksperimen memberikan kewenangan pemerintah daerah dengan skala luas, partisipasi masyarakat daerah dikurangi maka menghasilkan model hubungan otonomi. Hingga saat ini undang-undang pemerintaha daerah yang berlaku juga dikurangi kewenangannya dari undang-undang sebelumnya sehingga menghasilkan model hubungan partisipatif.

Dari perjalanan pemerintahan daerah ini, dapat disimpulkan bahwa bagaimanapun hubungan pemerintahan pusat dan daerah tentunya akan melibatkan pemerintahan pusat yang banyak disebut sentralistik karena negara Indonesia merupakan negara Kesatuan yang tidak dapat lepas dari Pemerintah Pusat, desentralisasi Indonesia tidak dapat dilaksanakan secara bebas melainkan harus ada kontrol dari pemerintah pusat.

## **B. Saran**

Perlu dilakukan penelitian lebih lanjut mengingat penelitian ini ialah penelitian dasar, sehingga nantinya penelitian ini akan berkembang dan mampu memberikan jawaban model hubungan yang terbaik untuk diterapkan di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku:

- Amrusi Fahmi dalam Ni'matull Huda. 2012. *Hukum Pemerintah Daerah*. Bandung: Nusamedia.
- Asshiddiqie, Jimly. 2012. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Brich. Federalism. *Finance and Social Legislation*.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Budiyono, Rudy. 2015. *Konstitusi & HAM*. Bandar Lampung: Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
- Cheema. G. Sabbir & Rondinelli. Dennis A.. *Decentralization and Development. California*. SAGE-Publications. 1983. dikutip dalam : S.H. Sarundajang.
- Crook. Richard C. and Alan Sturia Sverrisson. 2001. *Decentralization and Poverty-Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or. is West Bengal Unique?* Working Pg 130. IDS. Brighton
- Dahlan, H. Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. 2012. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Dawn Bracanti. 2005. *Decentralization: Fueling the fire of dampening the flames of ethnic conflict and secessionism*.
- Daud, Abu Busroh. 1990. *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Dawn Bracanti. 2005. *Decentralization: Fueling the fire of dampening the flames of ethnic conflict and secessionism*.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. 1966. *Terminologi Sejarah 1945-1950 & 1950-1959*. Jakarta: Defit Prima Karya Jakarta,.
- Fattah, Sanusi & Irman. *Analisis Ketergantungan Fiskal Pemerintah Daerah Di Provinsi Sulawesi Selatan Pada Era Otonomi Daerah*. Universitas Hasanuddin.

- GTZ. 2004. “*Pegangan Memahami Desentralisasi: Beberapa Pengertian tentang Desentralisasi*”. terjemahan *Decentralization: a Sampling of Definitions*. cet-1. Yogyakarta: Pembaharuan.
- Hamid, Said Hasan. 1995. *Materi Pokok Pendidikan IPS 2*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Harold Wolman. *Theories of Urban Politic*. London: Sage Publications
- Huther. Jeff. and Anwar Shah. 1998. “*Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*. *Policy Research Working Paper* Pg 1894. World Bank. Washington. DC
- Iswara, Fred. 1974. *Pengantar Ilmu Politik*. Binacipta. Bandung.
- I Nengah Suriata. 2011. *Tesis Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi*. Denpasar: Universitas Udayana.
- Jesse C. Ribbot. 2004. *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. Washington D.C. : World Resources Institute.
- Jimly Asshidqie. *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Jusuf, Bachruddin Habibie. *Detik-Detik Yang Menentukan Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokras*. Jakarta: TC Mandiri.
- Keluarga Besar Imam. 1984. *Indonesia Merdeka Atau Mati*. Jakarta: ALDA.
- Koirudin. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia. Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*. Malang: Averroes Press. 2005.
- Kurde, Arfawie dan Nukthoh. 2005. *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- L, Diamond. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- M. William, Downs. *Perbandingan Sistem Federalisme, Sistem Konfederalisme, dan Sistem Kesatuan, Ilmu Politik dalam Paradigma Abad Kedua Puluh Satu*. University of North Texas.
- Mac, Colin Andrews & Ichlasul Amal. 1993. *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

- Manan, Bagir. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Mark Tuner & Owen Podger. 2003. *Decentralization in Indonesia Redesigning the State*. The Australian National University: Asian Pasific Perss.
- Mano, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralizatio*. Washington D.C: The World Bank.
- Manor. *Political Economic of Democratic Decentralisation*. Washington DC: World Bank. 1999.
- Margaret Bowman and William Hampton eds. *Local Democracies*. Melbourne: Longman Chesire. Beer. Christopher. 1976
- Maryanov. Gerald S. *Decentralization in Indonesia as a Political Problem*. Ithaca. New York: Cornell University. 1958
- Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim. 1985. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti.
- MPRS dan Departemen Penerangan. 1961. *Ringkasan Ketetapan Madjelis Permusjawaratan Rakjat Sementara-Republik Indonesia No. I dan II/MPRS/1960*.
- Mudrajad Kuncoro. 2014. *Otonomi Daerah Menuju Era Pembangunan Daerah Edisi 3*. Universitas Gajah Mada: Erlangga.
- Muluk, M.R Khairul. 2009. *Peta Konsep Desentralisasi & Pemerintahan Daerah*. Surabaya: ITSPress.
- Munir, Sirojul. 2013. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indoneisa Konsep, Azas dan Aktualisasinya*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Muslimin, Amrah. 986 *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni.
- Muthlmib M.A. & Mohd. Ali Akbar Khan. 1982 *Theory of Local Government*. New Delhi: Strerling Publisher. Private Limited.
- Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Djilid Pertama*. Jakarta: Siguntang. 1971
- Philip Mawhood. *Local Government in the third world: the experience of tropical afrika*. Chicester. UK. 1983



- Priyono, AE dan Usman Hamid. 2014. *Merancang Arah Baru Demokrasi*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Raharjo, Satcipto. 2013. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- RDH. Koesoemahatmadja. 1979. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung: Bina Cipta.
- Riwu Josef Kaho. 2012. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Fisipol.UGM.
- Riker, William. 1964. *Federalism: origin. operation. significance*. Little. Brown and Co. Boston: MA.
- Rodden, Jonathan. 2004. *Comparative Federalism and Decentralization on meaning and mesurment comparative politic*.
- Rolla. 1998. *Autonomia contituzionale delle comunita terrioriali*. Torino.
- Rudy. 2013. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandar Lampung: PKKPUU FH UNILA.
- Rudy. *Konstitusionalisme Indonesia*. Bandar Lampung: Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan (PKKPUU) Fakultas Hukum Universitas Lampung
- Sadu Wasistono. *Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan* . Jurnal Ilmu Politik AIPI Nomor 21. 2010
- Sekretariat Negara Republik Indonesia. 1994. *Gerakan 30 September Pemberontakan Partai Komunis Indonesia*. Jakarta: Katalog Dalam Terbitan.
- Seknas Fitra. *Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah*. Jakarta: TIFA
- Siswi, Nuria Enggarani. *Otonomi Daerah Dalam Menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah)*. Yustisia Edisi 86 Mei-Agustus 2013.
- Sonny A. Keraf. 2002. *Etika lingkungan*. Universitas Michigan. Penerbit Buku Kompas.
- Sunggono, Bambang 2011. *Metodologi Penelitian Hukum* Cetakan ke- 12.. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono. 2012. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

- Sunarko, MR. 1955. *Susunan Negara Kita III*. Jakarta: jembatan.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2012. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Cetakan ke-14
- Sudjiono. B. dan Rudianto. D. 1974.. *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*. Jakarta: Citra Indah Pratama.
- The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid III. Edisi II. Yogyakarta: Liberty. 1995
- Treisman, Daniel. 2004. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*.
- UNDP. 1999. *Decentralization: a Sampling Definition*. Working Paper Series.
- Usep, MR Narawidjaja. 1955. *Swapraja Sekarang dan Dihadari Kemudian*. Jakarta: Djambatan.
- W. Van Der Pot. 1993. *Handboek van Nederlandse Staatsrecht. Tjeenk Wilink. Zwolle*.
- Usep, MR Narawidjaja. 1955. *Swapraja Sekarang dan Dihadari Kemudian*, Jakarta: Djambatan.
- Wignjosoebroto, Soetandya. 2004. *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindi Belanda Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*. Surabaya: Bayumedia.
- Wolhoff, G.j. 1955. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Timun Mas.
- Waluyo, Bambang. 2008. *Penelitian Hukum dalam Praktik* Cetakan ke-4. Jakarta: Sinar Grafika..
- Hidayatillah, Yeti. *Kelebihan dan Kekurangan Otonomi Daerah*, dikutip dari website <http://yettihidayah.blogspot.co.id/2011/11/kelebihan-dan-kekurangan-otonomi-daerah.html>

## **Jurnal**

- H.M Laica Marzuki. *Hakikat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI* dalam jurnal Konstitusi. Volume 4. Nomor 1. Maret 2007
- Muhammad Ali Hapsah dan Wawan Mas'udi. *Paradoks Desentralisasi dan Kesejahteraan: Kalimantan Timur Kaya Tapi Miskin*. Jurnal

Desentralisasi Volume 10 Nomor 2. Jakarta: Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah. 2012

Muhammad Al Hapsah dan Wawan Mas'udi. *Paradoks Desentralisasi dan Kesejahteraan: Kalimantan Timur Kaya Tapi Miskin* Jurnal Desentralisasi Lembaga Administrasi Negara Pusat Kajian Kebijakan Otonom Daerah Volume 10 Nomor 1. 2012.

Nadir, Sakinah. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa*. Jurnal Politik Profetik Volume 1 Nomor 1 Tahun 2013

Rudy, Yusnani Hasyimzum, Budiono, *15 Years of Decentralization Experiment in Indonesia: Democratic Evaluation and Challenges*

Rudy (c). *Desentralisasi Indonesia Memupuk Demokrasi dan Penciptaan Tata Pemerintahan Lokal*. Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justitia. Volume 1 Nomor 1 Tahun 2007

Tommy Raditya D & Pradipto Niwandhono. *Gementeraad dan Perkembangan Kota Surabaya 1906-1929*. Verleden. Vol 1. No. 1 Desember 2012

### **Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan.

Naskah Akademik Revisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.