

## Riwayat Penulis

Dr. Andriansyah., M.Si



Sebelum duduk sebagai Wakil Rektor III di Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama), Dr. Andriansyah., M.Si, sudah memiliki segudang pengalaman, baik di dunia pendidikan, dunia usaha, hingga dunia politik. Selain concern pada dunia pendidikan, pria kelahiran Jakarta, 01 Oktober 1971 ini sangat aktif mengikuti berbagai organisasi, seperti menjadi Sekretaris Umum Senat Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) Tahun 1992-1993, memangku jabatan sebagai Ketua Umum Senat Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) Tahun 1993-1994, Ketua Bidang I SMPT Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) tahun 1994-1995, dan menjadi Sekretaris Kompartemen Hubungan Luar Asosiasi Perguruan Tinggi Swasta Indonesia (APTISI) Wilayah III DKI Jakarta 2007-2011.

Selain itu, ayah dua putri, Ghifari Azhar Fadiyah dan Ghifari Zahra Mutmainnah hasil pernikahannya dengan seorang dokter bernama Eva Mardhiati ini juga aktif di berbagai organisasi seperti Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Provinsi Banten 2000-2004, Sekjen Gabungan Pengusaha Muda Islam Tahun 2003 – sekarang, menjadi Sekretaris Asosiasi Dosen Indonesia (ADI) Wilayah DKI Jakarta – sekarang, hingga menjadi Ketua Bidang Litbang ASPA DKI Jakarta tahun 2010- sekarang. Meski sudah demikian banyak organisasi yang ditanganinya, Andriansyah juga tetap peduli dengan organisasi kepemudaan dan masyarakat di Banten, tempat di mana dirinya bersekolah dan dibesarkan. Andriansyah tetap menerima kepercayaan yang diberikan kepadanya oleh masyarakat Pandeglang dengan bergabung di MPK Karang Taruna Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten periode 2012-2016, menjadi Ketua Dewan Pembina Pemuda Pelopor Banten periode 2012-2016, dan Sekretaris Jenderal Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat (IPSM) Nasional periode 2013-2017.

Lebih dari itu, peraih gelar Doktor Ilmu Pemerintahan Universitas Padjadjaran Bandung tahun 2012 ini tetap tidak melupakan kewajibannya sebagai suami, ayah, dan sebagai kepala keluarga dengan tetap berkecimpung di dunia kerja. Andriansyah bahkan pernah meninggalkan Jakarta dan bekerja di Pulau Batam pada 1996-1997. Andriansyah yang berhasil meraih S-1 Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) lulus Tahun 1995 dan S-2 Magister Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) Lulus Tahun 2002 ini pernah menjadi Tenaga Ahli Lembaga Studi Pembangunan (LSP) Tahun 1997-2005, Direktur Eksekutif Lembaga Pengembangan Sosial Ekonomi Masyarakat (LPSEM) Tahun 1998-2005, Tim Pengkaji HAKI kementerian Polhukam RI Tahun 2007, Tenaga Ahli Program Keluarga Harapan (PKH) Pada Kementerian Sosial RI tahun 2009-2013, Tim Penilai Pusat Citra Pelayanan Publik pada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI, tahun 2010, Praktisi Program Keluarga Harapan (PKH) pada kementerian sosial RI tahun 2014-sekarang, dan menjadi Tim penilai pekerja sosial (PSM) berpretasi tingkat nasional pada kementerian sosial RI tahun 2012- sekarang.

Kecintaannya pada dunia pendidikan membuat Andriansyah mengabdikan diri dengan menjadi Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) Tahun 1998 sampai sekarang, menjadi Kasubag Kemahasiswaan FISIP UPDM (B) tahun 2004-2005, sebagai Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) Tahun 2005 -2006, memangku jabatan sebagai Wakil Dekan Bidang Administrasi dan keuangan Fakultas Ilmu sosial dan Ilmu politik Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) tahun 2006 – sekarang, hingga akhirnya menjadi Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) tahun 2012-2016.



ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH DALAM ANALISA

Dr. Andriansyah., M.Si

Dr. Andriansyah.,M.Si

# ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH DALAM ANALISA

PENERBIT

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Prof. Dr. Moestopo Beragama



# **ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH DALAM KAJIAN DAN ANALISA**

**Dr. Andriansyah.,M.Si**



***Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang mengutip atau memperbanyak  
sebagian atau keseluruhan isi buku  
Tanpa izin dari penerbit***



# DAFTAR ISI

## ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH DALAM KAJIAN DAN ANALISA

---

### BAB I

#### Konsep Dasar Administrasi Pemerintah Daerah

|  |          |
|--|----------|
| Pengertian Administrasi .....                            | 2        |
| a. Tinjauan Historis .....                               | 3        |
| b. Masa Mesir Kuno .....                                 | 3        |
| c. Masa Tiongkok Kuno .....                              | 3        |
| d. Gereja Katholik Roma .....                            | 3        |
| e. Masa Revolusi Industri .....                          | 3        |
| <b>Perkembangan Ilmu Administrasi di Indonesia .....</b> | <b>3</b> |
| Asal Usul Istilah Administrasi .....                     | 4        |
| Pengertian Administrasi .....                            | 4        |
| 1. Administrasi dalam pengertian sempit .....            | 5        |
| 2. Administrasi dalam pengertian luas.....               | 5        |
| a. Proses .....  | 5        |
| b. Fungsi atau Tugas .....                               | 5        |
| c. Kepranataan/Institusi .....                           | 5        |
| <b>Definisi Administrasi .....</b>                       | <b>6</b> |
| a. The Ling Gie .....                                    | 6        |
| b. Sutarto .....   | 6        |
| c. Sondang P. Siagian .....                              | 6        |
| d. Leonard D. White .....                                | 6        |
| e. William H. Newman .....                               | 6        |

|   |   |    |
|---|---|----|
| f.  | Dwight Waldo .....  | 7  |
| g.  | H.A. Simon, cs .....  | 7  |
| h.  | George R. Terry .....   | 7  |
| i.  | Robert D. Calkins .....   | 7  |
| <b>Unsur-Unsur Pokok Administrasi</b> ..... |   | 7  |
| A.  | Masukan (input) .....   | 7  |
|   | ⊙ Sumber atau resources .....                                   | 8  |
|   | ⊙ Sumber Modal atau capital resources .....                     | 8  |
|   | ⊙ Sumber Hukum atau legitimate resources .....                  | 8  |
|   | ⊙ Sumber Alamiah atau natural resources .....                   | 8  |
| B.  | Proses/Fungsi-fungsi Administrasi .....                         | 8  |
| C.  | Keluaran (output) .....   | 9  |
| D.  | Sasaran .....   | 9  |
| E.  | Administrasi sebagai sistem .....                               | 10 |
| <b>Administrasi sebagai Ilmu Seni</b> ..... |   | 10 |
|   | Administrasi Sebagai Ilmu (Science) .....                       | 11 |
|   | Administrasi sebagai Seni .....                                 | 11 |
|   | Teori-teori Administrasi lain .....                             | 11 |
| <b>Penggolongan Ilmu Administrasi</b> ..... |   | 12 |
|   | Administrasi Negara (Public Administration) .....               | 12 |
|   | Administrasi Niaga (Private/Business Administration) .....      | 12 |
|   | Administrasi Internasional (International Administration) ..... | 13 |
|   | Pengelompokan Ilmu Administrasi .....                           | 13 |
|   | Pengelompokan di Bidang Pembangunan .....                       | 13 |
|   | Pengelompokan Bersifat Sektoral .....                           | 13 |
|   | Pengelompokan Atas Dasar Pelayanan Administratif .....          | 14 |
|   | Pengertian Pemerintahan .....                                   | 15 |
|   | Pengertian dan Definisi Pemerintahan Daerah .....               | 17 |
|   | Fungsi Pemerintah Daerah .....                                  | 18 |
|   | Asas Pemerintahan Daerah .....                                  | 18 |
|   | Pengertian Pemerintahan Pusat .....                             | 21 |
|   | Kewenangan Pemerintah Pusat .....                               | 22 |

## **BAB II**

# **LANDASAN PEMBENTUKAN PEMERINTAHAN DAERAH**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Landasan Pembentukan Pemerintahan Daerah .....</b> | <b>25</b> |
|---|-----------|

## **LANDASAN HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH**

|  |    |
|--|----|
| Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok<br>Pemerintahan Daerah .....  | 26 |
| Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1954 tentang Pemerintah Daerah .....              | 28 |
| Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok<br>Pemerintahan Daerah ..... | 29 |
| Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok<br>Pemerintahan Daerah .....  | 31 |
| Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah .....                | 32 |
| Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah .....                | 32 |

## **ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH .....**

|   |    |
|---|----|
| Pembentukan daerah dan kriterianya .....        | 34 |
| Bentuk dan Susunan Pemerintahan daerah .....    | 34 |
| Kepegawaian Pemerintah daerah .....             | 35 |
| Rekrutmen Pegawai Daerah .....                  | 35 |
| Pembinaan dan Pengembangan Pegawai Daerah ..... | 35 |

## **PERTUMBUHAN PEMERINTAH DAERAH DARI MASA KE MASA .....**

|  |    |
|--|----|
| 1. Pemerintahan Daerah pada masa Pemerintahan Hindia Belanda ..... | 36 |
| 2. Pemerintahan Daerah Zaman Jepang .....                          | 36 |
| 3. Pemerintahan Daerah Zaman Indonesia Merdeka .....               | 37 |
| 4. Pertimbangan Kondusif Situasional .....                         | 38 |
| 5. Pertimbangan Sejarah dan Pengalaman Berpemerintahan .....       | 38 |
| 6. Pertimbangan Politis dan Psikologis .....                       | 38 |
| 7. Pertimbangan Teknis Pemerintahan .....                          | 38 |
| 8. Perumusan Kebijakan .....                                       | 40 |
| 9. Pelaksanaan Tugas Administrasi.....                             | 40 |
| 10. Penggunaan Dinamika Administrasi .....                         | 40 |

## **BAB III**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Pemerintahan Daerah di Indonesia .....</b>  | <b>42</b> |
| A. Pembentukan dan Penghapusan .....           | 42        |
| B. Pembagian Urusan Pemerintahan .....         | 43        |
| C. Urusan Pemerintahan Pusat .....             | 43        |
| D. Urusan Pemerintahan Daerah .....            | 43        |
| E. Penyelenggara Pemerintahan .....            | 44        |
| F. Pemerintah Daerah .....                     | 44        |
| G. Perangkat Daerah .....                      | 45        |
| H. DPRD – Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ..... | 46        |
| I. Pilkada .....                               | 47        |
| J. Kepegawaian Daerah .....                    | 47        |
| K. Perda dan Perkada .....                     | 48        |
| L. Perencanaan Pembangunan .....               | 48        |
| M. Keuangan Daerah .....                       | 49        |
| N. Kerjasama dan Perselisihan .....            | 51        |
| O. Kawasan Perkotaan .....                     | 51        |
| P. Desa atau nama lain .....                   | 51        |
| Q. Pembinaan dan Pengawasan .....              | 53        |
| R. Pertimbangan Otonomi .....                  | 54        |
| S. Ketentuan Lain-lain .....                   | 54        |

## **BAB IV**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA DAN PERKEMBANGANNYA .....</b> | <b>56</b> |
| a. Periode I (1945-1948) .....                                    | 65        |
| b. Periode II (1948-1957) .....                                   | 66        |
| c. Periode III (1957-1965) .....                                  | 68        |
| d. Periode IV (1965-1974) .....                                   | 71        |
| e. Periode V (1974-1999) .....                                    | 73        |
| f. Periode VI (1999-2004) .....                                   | 77        |
| g. Periode VII (2004 – 2009) .....                                | 79        |
| <b>Appendix .....</b>   | <b>81</b> |
| a. Appendix I: Zaman Hindia Belanda .....                         | 81        |
| b. Appendix II: Zaman Pendudukan Militer Jepang .....             | 82        |
| c. Appendix III: Konsep BPUPKI-PPKI .....                         | 83        |
| d. Appendix IV: RIS dan NIT .....                                 | 83        |

## **BAB V**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>KONSEP ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH INDONESIA .....</b> | <b>85</b> |
| <b>ERA SOEKARNO .....</b>                                      | <b>89</b> |
| a. Pasca Kemerdekaan (1945-1950) .....                         | 90        |
| b. Demokrasi Liberal (1950-1957) .....                         | 91        |
| c. Demokrasi Terpimpin (1959-1967) .....                       | 92        |
| <b>ERA SOEHARTO .....</b>                                      | <b>94</b> |
| a. Indonesia adalah negara hukum (rechtssaat) .....            | 96        |
| b. Sistem Pemerintahan Presidensiil .....                      | 95        |
| c. Sistem Konstitusional .....                                 | 95        |
| <b>ERA REFORMASI .....</b>                                     | <b>97</b> |
| <b>OTONOMI DAERAH .....</b>                                    | <b>98</b> |
| a. Pengertian Otonomi Daerah .....                             | 99        |
| b. Tujuan dan Prinsip Otonomi Daerah .....                     | 100       |
| c. Hak dan Kewajiban Daerah .....                              | 102       |
| d. Pengawasan terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah .....        | 103       |

## **BAB VI**

|   |            |
|---|------------|
| <b>DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH .....</b>                | <b>105</b> |
| <b>DESENTRALISASI OTONOMI DAERAH HUKUM ADMINISTRASI .....</b> | <b>105</b> |
| 1. Otonomi Daerah .....                                       | 106        |
| 2. Huku Administrasi .....                                    | 108        |
| 3. Perumusan Kebijakan .....                                  | 109        |
| 4. Pelaksanaan Tugas Administrasi .....                       | 110        |
| 5. Penggunaan Dinamika Administrasi .....                     | 110        |
| <b>Konsep dan Teori Administrasi Pemerintah Daerah .....</b>  | <b>111</b> |
| a. Teori asumtif .....  | 112        |
| b. Teori deskriptif eksplanatif .....                         | 112        |
| c. Teori normatif .....                                       | 112        |
| d. Teori instrumental .....                                   | 112        |
| e. Konsep Kekuasaan/pembagian Kekuasaan .....                 | 112        |
| f. Teori kedaulatan .....                                     | 113        |
| g. Teori kontingensi.....                                     | 113        |

|    |                                   |     |
|----|-----------------------------------|-----|
| h. | Teori perilaku .....              | 113 |
| i. | Teori sistem .....                | 113 |
| j. | Teori pengambilan keputusan ..... | 114 |

|   |  |     |
|---|--|-----|
| <b>Hubungan Antara Keuangan Daerah Dengan Keuangan Negara .....</b> | <b>114</b>   |     |
| a.  | Pengelolaan Keuangan Daerah .....                    | 115 |
| b.  | Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah ..... | 115 |
| c.  | Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah .....        | 116 |
| d.  | Pejabat Pengelola Keuangan Daerah .....              | 116 |
| e.  | Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang .....      | 118 |
| f.  | Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran ..... | 119 |

## **BAB VII**

|                      |            |
|----------------------|------------|
| <b>PENUTUP .....</b> | <b>120</b> |
|----------------------|------------|

|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b> | <b>121</b> |
|-----------------------------|------------|

# KATA PENGANTAR

Pemerintahan daerah di Indonesia mengalami perkembangan yang ditandai dengan berubahnya sistem pemerintahan yang ada. Penulis akan mencoba menjelaskan bagaimana pemerintahan daerah pada masa sebelum kemerdekaan sampai paska kemerdekaan RI pada 17 Agustus 1945. Setelah kemerdekaan sampai sekarang peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah mengalami beberapa pergantian. Prinsipnya, pemerintah untuk rakyat bukan rakyat untuk pemerintah. Itu artinya, pemerintah daerah harus melayani rakyat daerah.

Oleh sebab itu, seluruh penyelenggara pemerintahan daerah haruslah memahami kebijakan terkait desentralisasi dan analisis kritis terkait kebijakan-kebijakan tersebut serta implementasinya di lapangan. Para penentu kebijakan di daerah-daerah di Indonesia pun haruslah memahami standar desentralisasi yang baik, mengingat sistem administrasi pemerintahan daerah ini sangat luas cakupannya. Seperti sudah kita ketahui bersama, NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi.

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang diimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten dan kota.

Dasar pertimbangan dan tujuan diselenggarakannya asas dekonsentrasi yaitu terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, terwujudnya pelaksanaan kebijakan nasional dalam mengurangi kesenjangan antar daerah, terwujudnya keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antarpemerintahan di daerah, teridentifikasinya potensi dan terpeliharanya keanekaragaman sosial budaya daerah, tercapainya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, serta pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum masyarakat, dan terciptanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi NKRI.

Tantangan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan akan semakin sulit dan berat.

Kekayaan sumber daya alam yang dimiliki tidak cukup mampu membantu daerah untuk berkompetisi dalam pembangunan ekonomi, social, dan budaya dalam tataran global dalam era yang tanpa batas bahkan secara nasional tanpa dibarengi adanya inovasi dan kreativitas daerah dalam penyelenggaraan pemerintahannya.

Kondisi ini semakin membuat daerah terus terkungkung dalam berbagai ketertinggalan dari daerah-daerah lain jika penyelenggaraan pemerintahan masih terus dijumpai adanya berbagai praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang selama ini memang menjadi momok bahkan telah dianggap seperti kebudayaan yang mengakar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Permasalahan lain yang menjadi tantangan untuk dibenahi bagi organisasi pemerintahan adalah penyelenggaraan birokrasi yang masih jauh dari kondisi ideal seperti yang diharapkan, yaitu tidak efektif dan tidak efisien serta tata kelola keuangan daerah yang tidak akuntabel dan transparan.

Istilah good governance akhir-akhir ini menjadi isu menarik yang terus dibahas dalam berbagai kesempatan. Tuntutan untuk mengimplementasikan sistem ini secara utuh menyeluruh di segala sektor penyelenggaraan pemerintahan terus bergulir sejak awal diperkenalkannya dalam tata pemerintahan di Indonesia pada era reformasi. Akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa pelaksanaan good governance dalam tata pemerintahan di Indonesia masih jauh dari kondisi ideal. Hal ini ditunjukkan dengan masih banyaknya persoalan mendasar yang ditemukan dalam sistem pemerintahan. Untuk itu, tuntutan penguatan pelaksanaan good governance menjadi faktor kunci keberhasilan dalam pembangunan masyarakat madani.

Pada level pemerintahan daerah, penguatan good governance menjadi tanggungjawab kepala daerah untuk diimplementasikan pada seluruh perangkat daerahnya. Disini komitmen kepala daerah sangat dibutuhkan demi keberhasilan pelaksanaannya karena kepala daerahlah yang memegang amanah kekuasaan tertinggi di daerah. Berbagai persoalan dalam tata kelola pemerintahan yang mendera bangsa ini juga masih dihadapi oleh hampir seluruh daerah di Indonesia.

Oleh sebab itu, hal paling pokok yang harus dibenahi adalah sistem administrasi pemerintahan dari berbagai level dan sisi. Dan penulis berharap, buku berjudul Administrasi Pemerintahan Daerah dalam Kajian dan Analisa ini bisa dijadikan panduan, sekedar untuk memahami definisi administrasi, pemerintahan, pemerintahan daerah, dan berbagai hal yang berkaitan dan itu semua.

**Dr. Andriansyah, M.Si.**  
**Penulis**

# ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH DALAM KAJIAN DAN ANALISA

**Dr. Andriansyah.,M.Si**

# BAB I

## KONSEP DASAR ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH

### PENGERTIAN ADMINISTRASI

Istilah atau kata administrasi sudah sangat populer di kalangan masyarakat. Administrasi dalam arti sempit merupakan kegiatan yang meliputi, catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Sementara, administrasi dalam arti luas adalah seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan dengan memanfaatkan sarana prasarana tertentu secara berdaya-guna dan berhasil-guna. Dalam praktik kehidupan bermasyarakat dikenal istilah administrai dan manajemen secara bersamaan, misalnya di kantor kelurahan dikenal istilah ‘biaya administrasi’ untuk pembuatan surat-surat (KTP, Kartu Keluarga, dan Surat Keterangan lainnya. Pada tingkat tingkat yang lebih tinggi kadang sering terdengar keluhan, “Wah, kantor itu payah, manajemennya tidak beres.”

Lalu, apakah makna manajemen di sini di tengah pembahasan kata administrasi? Manajemen sendiri merupakan pengaturan/pengurusan oleh orang-orang yang memegang jabatan manajemen di sebuah jawatan atau kantor. Dengan pembelajaran ilmu administarsi dan manajemen dimaksudkan agar para pelaku administrasi dan manajemen dapat mengatur di dalam organisasinya dan melaksanakan pelayanan yang prima pada masyarakat dengan prinsip-prinsip organisasi dan manajemen yang benar. Dengan sistematika administrasi yang baik, pelaksanaan tugas-tugas administrasi dapat lebih efektif dan efisien. Dengan manajemen yang baik, fungsi-fungsi manajemen dapat bekerja sebagaimana mestinya secara proporsional dan professional.

Sebaliknya, bagaimana hubungan antara administrasi dan manajemen? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, marilah kita tinjau secara ringkas studi kasus di atas. Kegiatan administrasi adalah proses penyelenggaraan kerja untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kerja dapat terselenggara bila ada yang orang-orang yang menyelenggarakannya. Masalah orang-orang yang menyelenggarakan kerja untuk mencapai tujuan inilah yang menjadi masalah manajemen. Intisari dari pengertian manajemen adalah suatu proses/usaha dari orang-orang yang bekerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Jadi, antara admistrasi dan manajemen memiliki hubungan sedemikian rupa, administrasi adalah penyelenggaraan kerja sedangkan manajemen adalah orang-orang yang menyelenggarakan kerja tersebut.

# 1. Tinjauan Historis

Secara singkat bukti-bukti sejarah menunjukkan dengan jelas bahwa pada masa prasejarah, administrasi dan manajemen sudah berkembang dengan baik. Penerapan prinsip-prinsip administrasi dan manajemen masih sangat sederhana, misalnya :

## 1.1. Masa Mesir Kuno

Analisa dari peninggalan-peninggalan sejarah Mesir Kuno membuktikan bahwa aspek-aspek administrasi sudah ada pada bidang pemerintahan, militer, perpajakan, perhubungan, dan pertanian/irigasi. Hanya saja proses administrasi dijalankan bukan untuk kepentingan rakyat, tapi untuk kepentingan kaum penguasa dan keluarganya.

## 1.2. Masa Tiongkok Kuno

Tokoh utama dan pertama pada masa Tiongkok Kuno adalah Konfusius. Konfusius terkenal tidak hanya sebagai ahli filsafat dan rohaniawan tetapi dikenal pula sebagai negarawan dan administrator. Pada masa itu Konfusius telah menyusun tentang ketentuan-ketentuan Administrasi Negara (Rules of Public Administration) yang merupakan 'kode etik' bagi pejabat pemerintahan. Tokoh kedua adalah Chow yang pernah menjabat sebagai perdana menteri dan menciptakan 'Undang-undang Dasar Chow' (The Constitution of Chow). UUD Chow merupakan syarat-syarat yang cukup berat (dipandang kaca mata modern) yang harus dipenuhi oleh setiap pegawai pemerintah, antara lain : kejujuran, kecakapan, pengabdian pada masyarakat, pengetahuan tentang kondisi negara, giat, dan produktif.

## 1.3. Gereja Katholik Roma

Gereja Katholik Roma telah memberikan sumbangan besar dalam perkembangan administrasi dan manajemen. Tidak hanya pesatnya ajaran-ajarannya, tetapi yang paling menonjol adalah rapinya organisasi kegerejaan di Roma. Pada masa kini dikenal pula administrasi dan manajemen sebagai 'seni' yaitu 'sistematika struktur organisasi'.

## 1.4. Masa Revolusi Industri I

Pada masa revolusi Industri pertama di Inggris dipercepat dengan telah ditemukannya mesin uap oleh James Watt. Pada masa itu telah terjadi perubahan yang radikal yaitu dari job centered berubah menjadi human centered yang artinya dari orientasi terhadap pekerjaan berubah ke orientasi efisiensi dan efektifitas.

# Perkembangan Ilmu Administrasi di Indonesia

Pentingnya ilmu administrasi termasuk ilmu manajemen di Indonesia baru disadari se-

jak Kemerdekaan RI, 17 Agustus 1945. Pengembangan Ilmu Administrasi dan Manajemen di Indonesia dimulai dengan pengiriman mahasiswa-mahasiswa untuk belajar ke luar negeri (Eropa dan Amerika) tahun 1955 serta mendatangkan ahli-ahli (expert) dalam bidang administrasi dan manajemen untuk memberikan kuliah di perguruan-perguruan tinggi di Indonesia. Mata kuliah Administrasi Negara (Public Administration) mula-mula diberikan pada Akademi Pemerintahan Dalam Negeri di Malang tahun 1956, kemudian Fakultas Ilmu Sosial Politik, jurusan Usaha Negara pada Universitas Gajah Mada di Yogyakarta tahun 1957 dengan dosen pembimbing dari Amerika Serikat.

Untuk keperluan penyempurnaan dan penertiban administrasi negara di Indonesia pada tanggal 5 Mei 1957, didirikan Lembaga Administrasi Negara (LAN) sebagai lembaga non departemen yang bertugas membantu presiden di bidang administrasi Negara, di samping tugasnya sebagai lembaga pengembangan dan memajukan administrasi negara di Indonesia. Kesadaran untuk mempelajari administrasi dan manajemen telah berkembang dengan pesat baik untuk pekerjaan pemerintah serta usaha niaga dan swasta. Hal ini dapat dilihat dengan banyaknya akademi atau sekolah tinggi yang mempunyai disiplin ilmu di bidang/jurusan adminitrasi dan manajemen.

Tuntutan administrasi dan manajemen sudah memasuki ke seluruh aspek kehidupan dan menjadi objek dan subjek pembangunan. Dengan demikian untuk menunjang pembangunan nasional tidak hanya diperlukan modal dan expert di bidang ekonomi dan teknologi, namun perlu ditunjang dengan expert di bidang administrasi dan manajemen. Oleh sebab itu menjadi kewajiban kita untuk mendalami dan memahami pengetahuan adminisitrasi dan manajemen serta mengaplikasikannya dalam pelaksanaan tugas aparatur di bidang tugas masing-masing untuk memajukan pembangunan nasional.

## **Asal Usul Istilah Administrasi**

Kata administrasi berasal dari bahasa Belanda, *administratie* yang artinya segala kegiatan yang meliputi tulis menulis, ketik mengetik, komputerisasi, surat menyurat (korespondensi), kearsipan, agenda (pekerjaan –pekerjaan tata usaha kantor). Kata administrasi lainnya berasal dari bahasa Yunani, *Ad ministrare* yang artinya Ad = pada, ministrare = melayani, maka kata administrasi berarti memberikan pelayanan. Dari dua pengertian di atas, secara gamblang dapat diartikan bahwa administrasi mempunyai pengertian: pelayanan kegiatan tata usaha kantor (pelayanan pengetikan/komputer, pelayanan surat menyurat, dan lain sebagainya).

## **Pengertian Administrasi**

Untuk dapat memberikan pemahaman tentang pengertian administrasi, tidak lepas dari asal usul kata administrasi itu sendiri sebagaimana bahasan sebelumnya, yakni 'kegiatan tata

usaha kantor' dan 'melayani'. Menurut Prof. Prajudi Atmosudirdjo (Lembaga Administrasi Negara), membedakan administrasi dalam dua pengertian, yaitu :

## **1. Administrasi dalam pengertian sempit**

Dalam pengertian sempit di sini dimaksudkan ditinjau dari lingkup kerja yang sempit yaitu hanya berkisar pada kegiatan tata usaha kantor atau office work seperti : tulis menulis, pengetikan surat menyurat, termasuk menggunakan komputer, agenda, kearsipan, pembukuan, dan lain sebagainya.

## **2. Administrasi dalam pengertian luas**

Dalam pengertian luas administrasi dapat dibedakan dalam tiga sudut, yaitu :

### **A) PROSES**

Ditinjau dari sudut proses, maka administrasi merupakan keseluruhan proses, mulai dari proses pemikiran, proses perencanaan, proses pengaturan, proses penggerakan, proses pengawasan sampai dengan pencapaian tujuan. Untuk mencapai suatu tujuan orang harus memikirkan dahulu apa yang akan dicapai dan bagaimana cara mencapainya serta sarana dan prasana apa yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut serta kemampuan seseorang untuk menjalankannya. 11 Sebagai contoh : Seseorang akan bepergian dari Jakarta ke Jayapura, maka orang tersebut sudah punya tujuan mengapa dia ke Jayapura, kemudian bagaimana caranya ?, apakah menggunakan kapal laut atau pesawat udara, lalu tersediakah biaya untuk itu dan yang tidak kalah penting adalah mampukah orang itu untuk mengadakan perjalanan sejauh itu ?

### **B) FUNGSI ATAU TUGAS**

Fungsi atau Tugas Ditinjau dari sudut fungsi atau tugas administrasi berarti keseluruhan tindakan (aktivitas) yang harus dilakukan oleh seseorang yang berkedudukan sebagai administrator (memegang jabatan dalam manajemen suatu organisasi). Dalam setiap organisasi atau instansi sudah tentu ada orang-orang yang menjalankan administrasi, misalnya : Orang-orang yang melaksanakan tugas kepemimpinan (pemimpin), orang-orang yang melaksanakan tugas perencanaan (perencana), orang-orang yang melaksanakan tugas pengawasan/kontrol (pengawas), orang-orang yang mengorganisir (organisor), dan lain sebagainya.

### **C) KEPRANATAAN/INSTITUSI**

Ditinjau dari kepranataan (institusi), maka administrasi adalah melihat kegiatan dalam suatu lembaga dalam melakukan aktivitas tertentu, misalnya: lembaga perbankan, maka ada

orang-orang yang melakukan kegiatan perbankan dalam lembaga tersebut. Kantor Pos, di sana ada orang-orang yang melakukan kegiatan pelayanan pos (surat menyurat, pengiriman barang, dan lain lain). Begitu pula dengan kantor pajak, kantor kepolisian, departemen-departemen, non departemen, dan lain sebagainya.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa administrasi mempunyai pengertian, aktivitas-aktivitas untuk mencapai tujuan atau proses penyelenggaraan kerja untuk mencapai tujuan.

## **Definisi Administrasi**

Pada saat ini, administrasi telah berkembang menjadi cabang ilmu pengetahuan tersendiri yang sejajar dengan ilmu pengetahuan sosial lainnya. Definisi administrasi terus berkembang seiring dengan berkembangannya ilmu pengetahuan dan teknologi. Definisi-definisi dapat dibedakan menurut para penulis Indonesia maupun penulis asing, sebagai berikut :

### **A) THE LING GIE**

Administrasi adalah segenap rangkaian perbuatan penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan.

### **B) SUTARTO**

Administrasi adalah Suatu proses penyelenggaraan dan pengurusan segenap tindakan/kegiatan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan.

### **C) SONDANG P. SIAGIAN**

Administrasi adalah proses kerjasama antara dua orang atau lebih berdasarkan rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditentukan.

### **D) LEONARD D. WHITE**

Dalam bukunya Introduction to The Study of Public Administration, Leonard D. White mendefinisikan, administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua kelompok negara (swasta, sipil atau militer, usaha besar maupun usaha kecil).

### **E) WILLIAM H. NEWMAN**

Dalam bukunya Administrative Action, William H. Newman mendefinisikan, administrasi sebagai pedoman/petunjuk, kepemimpinan dan pengawasan dari usaha-usaha sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama.

## **F) DWIGHT WALDO**

Dwight Waldo mendefinisikan, administrasi adalah bentuk daya upaya manusia yang kooperatif yang mempunyai tingkat rasionalitas tinggi.

## **G) H.A. SIMON, CS**

H.A. Simon, cs dalam bukunya *Public Administration*, mendefinisikan administrasi sebagai kegiatan sekelompok orang yang mengadakan kerjasama untuk mencapai tujuan bersama.

## **H) GEORGE R. TERRY**

George R. Terry menyebutkan bahwa administrasi adalah upaya mencapai tujuan yang ditetapkan dengan mempergunakan orang lain.

## **I) ROBERT D. CALKINS**

Sementara itu, Robert D. Calkins menyebutkan, administrasi merupakan kombinasi antara pengambilan keputusan dengan pelaksanaan dari keputusan tersebut untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Kesimpulannya, administrasi mengandung unsur-unsur antara lain, adanya orang-orang, adanya pedoman/petunjuk, adanya kegiatan-kegiatan, adanya kerjasama, adanya rasionalitas, dan adanya tujuan yang hendak dicapai.

## **Unsur-Unsur Pokok Administrasi**

Jika diperhatikan dari definisi-definisi para ahli, ditemukan setidaknya tidaknya ada lima unsur pokok administrasi, antara lain :

### **a) Masukan (input)**

Yang dimaksud dengan masukan dalam administrasi adalah segala sesuatu yang dibutuhkan untuk dapat melaksanakan pekerjaan administrasi. Masukan masukan ini dikenal juga dengan perangkat administrasi ( tools of administration), antara lain:

### **Sumber atau resources**

Yang dimaksud dengan sumber adalah segala sesuatu yang dapat dipakai untuk menghasilkan barang atau jasa, dapat dibedakan dalam 4 macam, yaitu sumber tenaga atau labour resources Sumber tenaga dapat terdiri dari tenaga ahli (skilled/expert) seperti ahli ekonomi, ahli akuntansi, ahli teknik sipil/arsitek, ahli computer, ahli kearsipan dan lain lain. Sumber

tenaga lainnya adalah yang bukan ahli, seperti pesuruh, penjaga malam dan tenaga kasar lainnya.

## **Sumber Modal atau capital resources**

Sumber modal dapat dibedakan dalam 2 macam yaitu: “modal bergerak”, seperti uang dan giro serta “modal tidak bergerak”, seperti bangunan, tanah, kendaraan dinas, sarana dan prasarana lainnya.

## **Sumber Hukum atau legitimate resources**

Sumber hukum adalah aturan/ketentuan/perundang-undangan yang berlaku dalam menjalankan kegiatan administrasi, misalnya Keputusan Presiden (Kepres), Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Menteri (Kepmen).

## **Sumber Alamiah atau natural resources**

Sumber alamiah adalah segala sumber yang dapat dimanfaatkan dari alam semesta, misalnya energi matahari, energi angin, gas alam, air terjun dan sumber alam lainnya. Ilmu pengetahuan dan teknologi adalah tata cara memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Selanjutnya, kemampuan dan Kesanggupan atau skill /capacity adalah pengetahuan dan keadaan fisik, mental biologis tenaga pelaksana. Koontz Donnellis membedakan menjadi 4 macam, yaitu, manusia (man), modal (capital), manajerial dan teknologi. Pembagian dalam bentuk lainnya dan banyak dikenal masyarakat adalah 4 M, yaitu : manusia (man), uang (money), serta material dan metode (method), sumber ini untuk organisasi yang tidak mencari keuntungan. Sementara untuk yang profit dikenal dengan 6 M yaitu : manusia (man), uang (money), material dan metode (method), pasar (market) dan mesin (machinery)

## **b) Proses/Fungsi-fungsi Administrasi**

Yang dimaksud dengan proses dalam administrasi adalah langkah-langkah yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Proses dalam administrasi dikenal dengan sebutan fungsi administrasi. Pada umumnya fungsi administrasi menjadi tanggungjawab pimpinan atau pejabat manajemen. Beberapa fungsi administrasi yang penting menurut para ahli adalah:

Freeman membedakan 6 fungsi administrasi dengan perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), pengarahan (directing), pengawasan (controlling), koordinasi (coordinating).

George R. Terry, membedakan 4 fungsi administrasi, dengan perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), penggerakan (actuating) dan pengawasan (controlling).

Henry Fayol, membedakan 5 fungsi administrasi dengan perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), perintah (commanding), koordinasi (coordinating) dan pengawasan (controlling).

Pada saat ini dengan semakin berkembangnya ilmu administrasi, untuk memudahkan pelaksanaannya, fungsi-fungsi administrasi disederhanakan menjadi 4, menjadi perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), pelaksanaan (implementing), dan penilaian (evaluation).

### **c) Keluaran (output)**

Keluaran (output) adalah hasil dari suatu pekerjaan administrasi. Bila ditinjau dari pengertiannya, keluaran yang dihasilkan dapat dibedakan menjadi dua, antara lain:

1. Pengertian sempit (kegiatan perkantoran) Keluaran yang dihasilkan adalah, catatan surat masuk dan keluar, kumpulan surat masuk dan keluar, daftar nama pegawai, daftar inventaris barang, daftar gaji pegawai, dan lain-lain.
2. Pengertian luas terdiri dari hasil dari proses Keluaran yang dihasilkan adalah pengembangan organisasi, kegiatan organisasi, pengembangan pegawai, petunjuk pelaksanaan/teknis, tugas-tugas/personil kepanitian, dan lain-lain.
3. Hasil dari fungsi/tugas keluaran yang dihasilkan adalah kebijakan, program kegiatan, hasil pengawasan, hasil pengorganisasian.
4. Sedangkan kelembagaan, keluaran yang dihasilkan adalah fungsi/aktivitas kelembagaan, system, pelayanan umum (in servise dan public service) untu sektor pemerintahan adalah pelayanan publik, untuk sektor perusahaan/swasta adalah jasa dan produksi

### **d) Sasaran**

Yang dimaksud dengan sasaran adalah adalah tujuan keluaran yang dihasilkan antara lain instansi atasan, masyarakat umum, keperluan intern dan ekstern organisasi.

## **e) Administrasi sebagai sistem**

Administrasi sebagai sistem yaitu semua tata aturan yang berlaku untuk menjalankan tugas-tugas/fungsi-fungsi administrasi dibuat secara sistematis, dalam rangka efektif dan efisien untuk mencapai tujuan. Bila menyebut perkataan sistem, maka pengertian sistem ada banyak ragamnya dan yang dipandang cukup penting, antara lain :

Sistem sebagai gabungan dari elemen-elemen yang saling berhubungan oleh suatu proses, berfungsi sebagai satu kesatuan organisasi untuk menghasilkan sesuatu yang telah ditetapkan.

Sistem adalah struktur konseptual yang terdiri dari fungsi-fungsi yang saling berhubungan yang bekerja sebagai satu unit organik.

Sistem adalah satu kesatuan yang utuh dan terpadu dari berbagai elemen yang saling terkait dan mempengaruhi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Sistem administrasi sebagai suatu wujud (entity) yang maksudnya adalah membentuk suatu wujud dengan ciri-ciri dapat didiskripsikan dengan jelas, dapat dibedakan menjadi elemen-elemen dan wujud yang konkrit. Artinya sistem dapat ditangkap oleh panca indera, misalnya dalam bentuk undang-undang, peraturan-peraturan, keputusan-keputusan, petunjuk-petunjuk tertulis. Sebaliknya, wujud yang abstrak berarti sistem tidak dapat ditangkap oleh panca indera, misalnya kebijakan dan kebijaksanaan, birokrasi, hak prerogative pimpinan.

Sistem administrasi sebagai suatu metode (method) artinya bagian-bagian yang terhimpun dalam sistem tersebut membentuk suatu metode, rumusan, atau pedoman yang dapat dipakai sebagai alat dalam melakukan tugas administrasi, misalnya sistem penerimaan pegawai yang bagian-bagiannya terdiri dari berbagai peraturan.

## **ADMINISTRASI SEBAGAI ILMU DAN SENI**

Praktik-praktik administrasi telah ada sejak manusia mempunyai peradaban. Perkembangan terpenting adalah pada akhir abad ke-19 di mana untuk pertama kalinya manusia menyimpulkan bahwa administrasi itu adalah suatu Ilmu (science) dan seni (art). Administrasi sebagai ilmu karena fungsinya sebagai studi yang sistematis dan sebagai seni karena fungsinya yang praktis proses dan masalah-masalah yang abstrak.

## **Administrasi Sebagai Ilmu (Science)**

Suatu bidang studi ilmiah baru dapat dikatakan sebagai ilmu bila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut, memiliki prinsip, rumus, dalil, kaidah yang sifatnya universal, dan telah lulus ujian laboratorium baik fisik maupun bersifat sosial eksperimental, serta dapat dipelajari dan diajarkan pada tingkat kemampuan yang tinggi.

Mendapat pengakuan dunia intelektual dan mempunyai reputasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Pengamatan empiris membuktikan bahwa administrasi sebagai disiplin ilmu telah memenuhi syarat-syarat tersebut dan telah sejajar dengan ilmu-ilmu sosial lainnya. Ilmu administrasi telah mampu menjawab masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat baik secara individu maupun dalam kelompok organisasi dengan pemikiran yang kopsetual rasional, sistematis dan logis yang kemudian dirumuskan menjadi teori, prinsip, dalil dan kaidah serta dapat pula diterapkan secara efektif logis (kemampuan adaptif).

## **Administrasi Sebagai Seni (Art)**

Administrasi merupakan seni yang memerlukan bakat, dan ilmu yang memerlukan pengetahuan ataupun pengalaman. Administrasi merupakan suatu praktik atau teknik tertentu, sebagai suatu tatacara melakukan sesuatu yang memerlukan kemampuan, keterampilan, dan kemahiran. Administrasi sebagai seni perlu dikembangkan secara berkesinambungan, agar administrasi sebagai suatu cara untuk mencapai tujuan benar-benar dapat memberikan peranan yang diharapkan. Pengalaman dan Penelitian Henry Fayol dalam mengembangkan ilmu administrasi antara lain:

- a) Upaya untuk menyelamatkan industri pertambangan yang mengalami kemunduran, diperlukan teori dan latihan administrasi.
- b) Diperlukan pengajaran administrasi untuk kepentingan umum.
- c) Latihan administrasi bagi jabatan pimpinan.
- d) Hasil penelitian Henry Fayol, antara lain, kegiatan administrasi merupakan bagian kegiatan badan usaha, adanya unsur administrasi sebagai pedoman kegiatan, penerapan prinsip-prinsip administrasi, teori komunikasi, dikenal dengan 'jalan pintas' (the gangplank),

## **Teori-teori administrasi lain**

- o One head for one body
- o Many brains to help
- o Unity of command and unity of direction

Pengalaman dan penelitian F.W. Taylor dalam mengembangkan ilmu administrasi dan manajemen pada perusahaan besi baja midvale dan bethlehem telah membuahkan hasil, di mana selama enam tahun dia telah dipromosikan dari pekerja biasa, kepala pekerja, pengawas, kepala montir, kepala perencanaan sampai menduduki jabatan tinggi dan berhasil menyelamatkan perusahaan tersebut dari kebangkrutan.

## **PENGGOLONGAN ILMU ADMINISTRASI**

Ilmu administrasi didasarkan atas objek administrasi itu sendiri, terdiri dari tiga golongan besar, yaitu :

### **Administrasi Negara (Public Administration)**

Administrasi negara dibagi dalam dua golongan, yaitu administrasi pemerintahan dan administrasi perusahaan. Selanjutnya, administrasi pemerintahan dibagi menjadi dua yaitu:

Administrasi Sipil, yaitu seluruh aktivitas yang dilakukan oleh departemen/non departemen dari tingkat pusat, tingkat I/provinsi, tingkat II/kabupaten/kotamadya, kecamatan sampai pada kelurahan.

Administrasi Militer, yaitu seluruh aktivitas yang dilakukan oleh pemerintahan di bidang militer, yang terdiri dari Angkatan Darat (AD), Angkatan Udara (AU), Angkatan Laut (AL), serta Kepolisian dari tingkat pusat, tingkat I/provinsi, tingkat II/kabupaten/kotamadya, dan kecamatan.

Administrasi Perusahaan/Negara (BUMN/BUMD) adalah seluruh aktivitas yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan negara yang bergerak di bidang produksi, jasa transportasi, pelayanan kesehatan, perbankan, distribusi dan asuransi, serta bidang jasa lainnya yang sebagian besar modalnya milik pemerintah. Berdasarkan Undang-Undang No. 9 Tahun 1969, perusahaan negara dibedakan menjadi 3 bentuk, yaitu Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), Perseroan (Persero)

### **Administrasi Niaga (Private/Business Administration)**

Administrasi niaga adalah aktivitas-aktivitas yang bergerak di bidang produksi, transportasi, asuransi, perbankan, usaha-usaha social, dan jasa yang modalnya berasal dari swasta. Administrasi niaga dapat dibedakan menjadi dua kegiatan, yaitu administrasi perusahaan

swasta yang aktivitasnya bergerak di bidang produksi, transportasi, asuransi, perbankan, yang kepemilikan modalnya berasal dari swasta. Sedangkan administrasi non perusahaan adalah aktivitas-aktivitas yang bergerak di bidang usaha-usaha sosial dan jasa yang modalnya berasal dari swasta (rumah sakit, sekolah, dan yayasan).

Tak banyak perbedaan antara administrasi negara dan administrasi niaga, mengingat keduanya memiliki tujuan yang sama yakni, *public service*, memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat. Namun demikian, administrasi niaga lebih ditekankan pada profit motive yakni, memperoleh keuntungan sebesar besarnya atas jasa dan usahanya.

## **Administrasi Internasional (International Administration)**

Administrasi Internasional merupakan administrasi yang anggotanya terdiri dari beberapa negara atau kelompok negara dalam berbagai bidang kegiatan yang pada prinsipnya untuk kepentingan masyarakat internasional. Sebagai contoh adalah Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB atau United Nations) yang bergerak dalam berbagai bidang dengan pengelompokan tugas-tugas seperti WHO (World Health Organization) yang bertugas di bidang kesehatan masyarakat dunia, UNICEF (The United Nations Children's Fund) yang mengkonsentrasikan diri pada anak-anak dunia, ILO (International Labour Organization) yang khusus menangani pekerja atau buruh dunia, UNESCO (The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) yang bertugas di bidang pendidikan, ilmu pengetahuan, kebudayaan dunia, dan lain lain. Sementara, Kelompok Negara di Asia Tenggara membentuk ASEAN, Kelompok Negara Non Blok, Kelompok Negara Berkembang, Kelompok Negara Pengekspor Minyak, dan lain sebagainya.

## **Pengelompokan Ilmu Administrasi**

Pengelompokan ilmu administrasi adalah pengelompokan yang sesuai dengan bidang kerjanya, dapat dibedakan menjadi empat macam, di antaranya pengelompokan yang bersifat administrasi umum yaitu pelayanan administrasi yang diperuntukan untuk masyarakat luas yang bersifat umum dan untuk kepentingan umum, misalnya pelayanan kesehatan, pelayanan pembuatan paspor, pelayanan pajak kendaraan, pelayanan pembuatan SIM, izin usaha, dan lain sebagainya.

## **Pengelompokan di Bidang Pembangunan**

Pengelompokan di bidang pembangunan maksudnya adalah pelayanan yang ditujukan bagi pembangunan/pendirian badan usaha, sekolah, yayasan, gedung perkantoran, pasar, pembangunan infrastruktur lainnya.

## **Pengelompokan Bersifat Sektoral**

Pengelompokan bersifat sektoral maksudnya pelayanan administrasi untuk sektor-sektor tertentu, misalnya pelayanan administrasi sektor perhubungan (administrasi pelabuhan, Bandar udara), pelayanan administrasi sektor perpajakan, pelayanan administrasi sektor kesehatan, dan lain sebagainya.

## **Pengelompokan Atas Dasar Pelayanan Administratif**

Adalah pelayanan administrasi yang dilakukan suatu unit kerja (perkantoran), berupa urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan dan sebagainya yang bersifat pelayanan intern kantor atau in service.

Untuk mengetahui hubungan antara administrasi dan manajemen, perlu kita tinjau secara ringkas, bahwa administrasi adalah proses penyelenggaraan kerja untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Untuk melaksanakan kerja agar dapat terlaksana dengan sebaik-baiknya sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai, bila ada orang-orang yang menyelenggarakannya. Masalah orang-orang yang menyelenggarakan kerja untuk mencapai tujuan inilah yang menjadi urusan dalam manajemen, karena inti sari pengertian manajemen adalah suatu proses/usaha dari orang-orang yang bekerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa administrasi adalah penyelenggaraan kerja dan manajemen adalah orang-orang yang menyelenggarakan kerja tersebut. Bila dikombinasikan dari keduanya adalah penyelenggaraan kerja yang dilakukan oleh orang-orang yang secara kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, para ilmuwan dan cendekiawan berpendapat bahwa antara administrasi dan manajemen tidak ada perbedaannya. Hal itu disebabkan oleh karena kedua kata tersebut saling berkaitan, di mana ada administrasi pasti ada manajemen.

William H. Newman dalam bukunya *Administration Action* jelas-jelas tidak membedakan antara administrasi dan manajemen. Apa yang dimaksud administrasi, termasuk dalam arti manajemen. M.F. Dimock dalam bukunya *Public Administration* memberikan definisi, administrasi atau manajemen adalah suatu pendekatan rencana terhadap pemecahan masalah yang kebanyakan pada setiap individu atau kelompok (baik urusan negara maupun swasta). Namun begitu ada pula yang berpendapat bahwa antara administrasi dan manajemen berbeda satu sama lain.

Hal ini dapat kita kutip dari pendapat para cendekiawan sebagai berikut, Dalton E. Mc Farland dalam bukunya *Management* membedakan antara administrasi dan manajemen dengan menyebut, administrasi ditunjukkan sebagai penentuan tujuan pokok dan kebijakan,

sedangkan manajemen ditunjukan terhadap pelaksanaan kegiatan tujuan pokok tersebut. Ordway Tead, tegas-tegas membedakan antara administrasi dan manajemen. Administrasi adalah suatu proses dan badan/instansi yang bertanggungjawab untuk menentukan tujuan, dimana organisasi dan manajemen, sedangkan manajemen adalah suatu proses dan badan/instansi yang secara langsung memberi petunjuk, bimbingan dalam suatu organisasi dalam merealisasikan tujuan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan dua pengertian tersebut di atas bahwa administrasi sifatnya menentukan kebijakan umum, sedangkan manajemen ialah bagaimana secara langsung kegiatan-kegiatan itu dilakukan dengan memberi petunjuk, bimbingan, pengetahuan dan pengaturan yang diarahkan secara sistematis untuk merealisasikan tujuan yang telah ditetapkan. Namun demikian, pada praktiknya administrasi dan manajemen selalu seiring dan sejalan.

## PENGERTIAN PEMERINTAHAN

Government dari bahasa Inggris dan Gouvernement dari bahasa Perancis yang keduanya berasal dari bahasa Latin, yaitu Gubernaculum, yang berarti kemudi, tetapi diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia menjadi Pemerintah atau Pemerintahan dan terkadang juga menjadi Penguasa. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kegiatan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara. Sebaliknya C.F. Strong berpendapat, pemerintahan dalam arti sempit adalah segala kegiatan badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif.

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Pemerintahan adalah lembaga atau badan publik yang mempunyai fungsi dan tujuan negara, sedangkan pemerintahan adalah lembaga atau badan-badan publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan Negara (Ermaya Suradinata).

Lebih dari itu, pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Ada beberapa definisi mengenai sistem pemerintahan. Sama halnya, terdapat bermacam-macam jenis pemerintahan di dunia. Sebagai contoh: republik, monarki /kerajaan, persemakmuran (commonwealth). Dari bentuk-bentuk utama tersebut, terdapat beragam cabang, seperti: monarki konstitusional, demokrasi, dan monarki absolute/mutlak.

Pemerintah bisa kita artikan sebagai orang atau sekelompok orang yang memiliki kekuasaan untuk memerintah, atau lebih mudah lagi adalah orang atau sekelompok orang yang memberikan perintah. Akan tetapi, secara keilmuan, pemerintah diartikan dalam beberapa definisi, antara lain ada yang mendefinisikan sebagai lembaga atau badan publik yang mempunyai fungsi dan tujuan negara, ada pula yang mendefinisikan sebagai sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan, melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintah serta pembangunan masyarakat dari lembaga-lembaga di mana mereka ditempatkan. Dalam ilmu pemerintahan dikenal adanya dua definisi pemerintah, yakni dalam arti sempit dan dalam arti luas.

Dalam arti sempit, pemerintahan didefinisikan sebagai suatu badan atau sekumpulan orang yang memiliki kebijakan tersendiri untuk mengelola, memanager, serta mengatur jalannya suatu system pemerintahan. Sedangkan dalam arti luas, pemerintah didefinisikan sebagai suatu bentuk organisasi yang bekerja dengan tugas menjalankan suatu system pemerintahan. Pemerintah, secara tidak langsung mengatur hidup kita sejak berada di dalam kandungan bahkan hingga setelah meninggal. Sementara itu, pemerintah secara awam bisa didefinisikan sebagai suatu kegiatan yang di dalamnya terdapat aturan-aturan yang harus dijalankan yang bersumber dari pemerintah, atau lebih simple lagi, pemerintahan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

Seperti halnya pemerintah, pemerintahan juga memiliki definisi keilmuan, menurut Prof. Ermana Suradinata, pemerintah adalah lembaga atau badan-badan public dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan Negara. Sementara C.F. Strong, pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan badan-badan public yang meliputi kegiatan legislative, eksekutif, dan yudikatif dalam mencapai tujuan negara dan sebaliknya pemerintahan dalam arti sempit adalah segala kegiatan badan-badan public yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif.

Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa pemerintahan dalam pengertian yang sempit adalah segala aktivitas, tugas, fungsi, dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga yang berwenang serta mengelola dan mengatur jalannya sistem pemerintahan negara untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan dalam arti yang luas, pemerintahan merupakan sebuah bentuk organisasi yang tugasnya menjalankan suatu sistem pemerintahan dan segala bentuk aktivitas yang terorganisasi dan terstruktur dengan baik berlandaskan pada dasar negara, rakyat, dan wilayah negaranya dalam mencapai tujuan sebuah negara. Adapun struktur pemerintah terdiri dari badan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pemerintahan itu sendiri mencakup seluruh pengertian struktur dan mekanisme kekuasaan dalam sebuah negara.

Selain pengertian tersebut, dapat kita pahami lagi berbagai pendapat yang dikemukakan

oleh para pakar di bidang pemerintahan yang sudah dirangkum sebagai berikut:

C.F. Strong menjelaskan, pemerintahan dalam arti luas sebagai aktivitas badan-badan publik yang terdiri dari kegiatan-kegiatan eksekutif, legislative, dan yuridis dalam upaya mencapai tujuan sebuah negara. Dalam arti yang sempit, C.F. Strong mengungkapkan bahwa pemerintahan merupakan segala bentuk kegiatan badan publik dan hanya terdiri dari badan eksekutif.

J. S. T. Simorangkir mengatakan, pemerintahan sebagai alat negara yang menjalankan tugas dan fungsi dari pemerintah.

H. A. Brasz menjabarkan, pemerintahan ialah ilmu yang mempelajari bagaimana cara lembaga umum disusun dan difungsikan dengan baik secara ekstern dan intern terhadap warga negaranya.

W.S. Sayre menyebutkan bahwa pemerintahan merupakan sebuah organisasi suatu negara yang menjalankan kekuasaannya.

U. Rosenal mengatakan, pemerintahan ialah sebuah ilmu yang mempelajari cara petunjuk kerja ekstern dan intern struktur juga proses pemerintahan secara global.

R. Mac Iver mengemukakan pendapatnya bahwa pemerintahan merupakan suatu ilmu mengenai cara bagaimana orang-orang bisa diperintah.

M. Kusnardi mengungkapkan pendapatnya tentang, pemerintahan sebagai urusan-urusan yang dilakukan oleh suatu negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyat atau warganya dan kepentingan rakyatnya serta menjalankan dan melaksanakan tugas eksekutif, legislative, dan yudikatif.

## **PENGERTIAN DAN DEFINISI PEMERINTAHAN DAERAH**

Perubahan keempat UUD 1945 menyatakan mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia. Pasal 18 ayat (1) berbunyi : 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 Undang-Undang.

Sedang Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa: Pemerintah daerah merupakan daerah otonomi yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Definisi Pemerintahan Daerah di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat 2, adalah sebagai berikut: Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi di mana unsur penyelenggara pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah.

## **Fungsi Pemerintah Daerah**

Fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur, dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan.

Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah :

- a. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- c. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

## **Asas Pemerintahan Daerah**

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, sangat bertalian erat dengan beberapa asas dalam pemerintahan suatu negara, yakni sebagai berikut:

### **A. ASAS SENTRALISASI**

Asas sentralisasi adalah sistem pemerintahan dimana sistem pemerintahan di mana segala kekuasaan dipusatkan di pemerintah pusat.

### **B. ASAS DESENTRALISASI**

Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

### **C. ASAS DEKONSENTRASI**

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertical wilayah tertentu.

### **D. ASAS TUGAS PEMBANTUAN**

Asas tugas 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 tugas tertentu.

Asas desentralisasi dalam pemerintahan daerah di Indonesia dapat ditanggapi sebagai hubungan hukum keperdataan, dimana terdapat penyerahan sebagian hak dari pemilik hak kepada penerima sebagai hak, dengan obyek tertentu. Pemilik hak pemerintahan adalah di tangan pemerintah, dan hak pemerintahan tersebut diberikan kepada pemerintah daerah, dengan obyek hak berupa kewenangan pemerintah dalam bentuk untuk mengatur urusan pemerintahan, dengan tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan meringankan beban pekerjaan Pemerintah Pusat. Dengan desentralisasi tugas dan pekerjaan dialihkan kepada Daerah. Pemerintah Pusat dengan demikian dapat memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau Negara secara keseluruhan.

Dengan demikian, desentralisasi merupakan asas yang menyatukan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga sendiri daerah itu. Untuk itu semua prakarsa, wewenang dan tanggungjawab mengenai urusan-urusan diserahkan sepenuhnya menjadi tanggungjawab daerah itu. Tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijaksanaan desentralisasi yaitu: tujuan politik dan tujuan administratif.

a. Tujuan politik akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mencapai terwujudnya civil society.

**b.** Tujuan administratif akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien, dan ekonomis yang dalam hal ini terkait dalam pelayanan publik.

Sejalan dengan pendapat tersebut, ide desentralisasi yang terwujud dalam konsep otonomi daerah sangat terkait dengan konsep pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu dalam desentralisasi terdapat 3 (tiga) dimensi utama, yaitu:

1) Dimensi ekonomi, rakyat memperoleh kesempatan dan kebebasan untuk mengembangkan kegiatan ekonominya sehingga mereka secara relatif melepaskan ketergantungannya terhadap bentuk-bentuk intervensi pemerintah, termasuk didalamnya mengembangkan paradigma pembangunan yang berorientasi pada ekonomi kerakyatan. Dalam konteks ini, eksploitasi sumber daya dilakukan untuk kepentingan masyarakat luas, dilakukan oleh masyarakat lokal;

2) Dimensi politik, yakni berdayanya masyarakat secara politik, yaitu ketergantungan organisasi-organisasi rakyat dari pemerintah;

3) Dimensi psikologis, yakni perasaan individu yang terakumulasi menjadi perasaan kolektif (bersama) bahwa kebebasan menentukan nasib sendiri menjadi sebuah keniscayaan demokrasi. Tidak ada perasaan bahwa “orang pusat” lebih hebat dari “orang daerah” dan sebaliknya.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, tampak bahwa tujuan yang akan diwujudkan dengan dianutnya konsep desentralisasi adalah agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan (*concentration of power*) pada satu pihak saja, yakni Pemerintah Pusat. Dan dengan desentralisasi diharapkan terjadi distribusi kekuasaan (*distribution of power*) maupun transfer kekuasaan (*transfer of power*) dan terciptannya pelayanan masyarakat (*public services*) yang efektif, efisien dan ekonomis serta terwujudnya pemerintahan yang demokratis (*democratic government*) sebagai model pemerintahan modern serta menghindari lahirnya pemerintahan sentralistik yang sebenarnya sudah tidak populer.

Pemerintahan sentralistik menjadi tidak populer karena tidak mampu memahami dan menterjemahkan secara cepat dan tepat nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di daerah, serta kurangnya pemahaman terhadap sentiment lokal. Salah satu alasan karena warga masyarakat merasa lebih aman dan tentram dengan badan pemerintah lokal yang lebih mengetahui keinginan, aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah, serta lebih baik secara fisik dan juga secara psikologis.

Kebijakan desentralisasi yang dijalankan di Indonesia sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tidak lagi merujuk pada istilah tingkatan karena hubungan provinsi dan daerah kita ber-

sifat coordinate dan independent. Distribusi fungsi diberikan pada provinsi atau pada tingkatan pertama dalam pembagian dan kabupaten atau kota setara dengan tingkatan ke dua. Selain itu, UU No. 32 Tahun 2004 juga mengatur distribusi fungsi pada pemerintahan desa yang setara dengan tingkatan ketiga. Namun dalam hal pelaksanaannya, distribusi fungsi pada pemerintahan desa dijalankan dibawah subordinasi dan bergantung pada daerah kabupaten atau kota.

Sistem otonomi daerah yang memberikan sebagian wewenang yang tadinya harus diputuskan pada pemerintah pusat kini dapat di putuskan di tingkat pemerintah daerah. Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Namun kekurangan dari sistem desentralisasi pada otonomi khusus untuk daerah adalah euforia yang berlebihan di mana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau oknum. Hal tersebut terjadi karena sulit untuk dikontrol oleh pemerintah di tingkat pusat.

Pemberian otonomi daerah sebagai perwujudan dari desentralisasi pada hakekatnya memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (UU No. 32 Tahun 2004). Desentralisasi diselenggarakan untuk mewakili kepentingan nasional. Desentralisasi diselenggarakan untuk mewakili kepentingan masyarakat setempat (lokal) di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengingat masyarakat tiap masyarakat lokal memiliki keunikan masing-masing, dengan demikian hanya cocok jika instrumen desentralisasi diterapkan.

Desentralisasi menurut berbagai pakar memiliki segi positif, diantaranya : secara ekonomi, meningkatkan efisiensi dalam penyediaan jasa dan barang publik yang dibutuhkan masyarakat setempat, mengurangi biaya, meningkatkan output dan lebih efektif dalam penggunaan sumber daya manusia. Secara politis, desentralisasi dianggap memperkuat akuntabilitas, political skills dan integrasi nasional. Desentralisasi lebih mendekatkan pemerintah dengan masyarakatnya, memberikan/menyediakan layanan lebih baik, mengembangkan kebebasan, persamaan dan kesejahteraan.

## **Pengertian Pemerintahan Pusat**

Pemerintahan pusat adalah penyelenggara pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni Presiden dengan dibantu seorang Wakil Presiden dan oleh menteri-menteri negara. Dengan kata lain, pemerintahan pusat adalah pemerintahan secara nasional yang berkedudukan di ibu kota Negara Republik Indonesia.

## **Kewenangan Pemerintah Pusat**

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sangat luas. Urusan yang berkaitan dengan pemerintahan juga beraneka ragam. Oleh karena itu, urusan-urusan yang bermacam-macam tersebut tidak semuanya harus diselesaikan oleh pemerintah pusat.

Apalagi, UUD 1945 juga menyatakan bahwa pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten) diberi kewenangan untuk menjalankan pemerintahan sendiri dengan otonomi seluas-luasnya (Bab VI) pasal 18 ayat 5 UUD 1945 hasil amandemen. Otonomi artinya kekuasaan untuk mengatur daerahnya sendiri.

Namun demikian ada urusan-urusan pemerintahan yang tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa kewenangan-kewenangan yang menjadi urusan pemerintahan pusat adalah meliputi sebagai berikut.

### **A. URUSAN POLITIK LUAR NEGERI**

Sebagai contoh misalnya soal mengangkat diplomatik atau duta untuk negara lain, mengadakan perjanjian internasional, kebijakan luar negeri, dan lain-lain.

### **B. URUSAN PERTAHANAN**

Contohnya soal pembentukan angkatan bersenjata, menyatakan daerah/negara dalam keadaan bahaya, pengembangan sistem pertahanan dan persenjataan, dan lain-lain.

### **C. URUSAN KEAMANAN**

Sebagai contoh menyangkut pembentukan kepolisian negara, penetapan peraturan keamanan nasional, mendidik pelanggar hukum negara, menindak organisasi yang mengganggu keamanan negara, menindak organisasi yang mengganggu keamanan negara, dan lain-lain.

### **D. URUSAN YUSTISI**

Yakni yang berkaitan dengan penegakan hukum seperti, pendirian peradilan, pengangkatan hakim-hakim peradilan, mendirikan lembaga pemyarakatan, dan lain-lain.

### **E. URUSAN AGAMA**

Sebagai contoh pemberian pengakuan terhadap suatu agama, menetapkan hari libur

agama secara nasional, menyelenggarakan kehidupan keagamaan, dan lain-lain.

## **F. URUSAN MONETER**

Yakni urusan keuangan dan fiskal

## **Pemerintah Daerah**

"Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang." Demikian salah satu bunyi UUD 1945 hasil amandemen pada bab VI pasal 18 ayat 1.

## **Pengertian Pemerintahan Daerah**

Dalam UUD 1945 hasil amandemen pada Bab VI pasal 18 ayat 3 dikatakan, "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum." Selanjutnya tentang pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dikatakan pula bahwa, "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota.

Dengan kata lain, pemerintahan daerah adalah perangkat pemerintah daerah beserta DPR Daerah. Maka, pemerintahan daerah provinsi adalah Gubernur beserta DPRD Provinsi. Sedangkan pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah bupati/ walikota beserta DPRD Kabupaten/Kota. Perhatikan bagan di bawah ini!

## **Kewenangan Pemerintahan Daerah**

Secara umum, kewenangan pemerintahan daerah mencakup semua urusan dalam bidang pemerintahan, kecuali urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat. Kewenangan pemerintah daerah, menurut UU No. 32 Tahun 2004, ada kewenangan yang bersifat wajib dan yang bersifat pilihan. Kewenangan bersifat wajib maksudnya adalah yang mencakup semua urusan pemerintahan dalam ukuran daerah. Sementara kewenangan yang bersifat pilihan adalah meliputi segala urusan pemerintahan yang secara nyata ada serta dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah setempat sesuai dengan kondisi dan kekhasan masing-masing.

Kewenangan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Wajib. Kewenangan-kewenangan pemerintahan daerah yang bersifat wajib, baik itu pemerintahan provinsi, maupun kabupaten/kota, menurut UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan sebagai berikut.

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan.
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum.
5. Penanganan kesehatan.
6. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial.
7. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
8. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial.
9. Pemberian fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah.
10. Pengendalian lingkungan hidup.
11. Pelayanan pertahanan.
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil.
13. Pelayanan administrasi umum dan pemerintahan.
14. Pelayanan administrasi penanaman modal.
15. Penyelenggaraan berbagai pelayanan dasar yang lain.
16. Pelayanan berbagai urusan yang diamanatkan perundang-undangan



# **BAB II**

## **LANDASAN PEMBENTUKAN PEMERINTAHAN DAERAH**

### **LATAR BELAKANG PEMBENTUKAN PEMERINTAHAN DAERAH**

Indonesia merupakan negara kesatuan yang terdiri dari 34 provinsi, yang masing-masing propinsi tersebut setelah berlakunya undang-undang tentang pemerintahan daerah (mulai tahun 1974 sampai sekarang) telah memiliki kewenangan penuh dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Sehingga dalam pelaksanaannya pun dibutuhkan sebuah administrasi pemerintah daerah. Dalam mata kuliah ini akan dibahas lebih dalam mengenai administrasi pemerintah daerah. Untuk itu sangat perlu kiranya pembahasan diawali dengan pengertian administrasi pemerintah daerah.

Administrasi pemerintah daerah, terdiri dari 3 kata yaitu administrasi, pemerintah dan daerah. Administrasi dapat diartikan dalam 2 hal yaitu administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas. Secara sempit administrasi diartikan sebagai kegiatan yang bersifat tulis menulis tentang segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi, jadi kegiatan yang dimaksud tidak lebih dari kegiatan tata usaha. Seperti mengetik, mengirim surat, mencatat keluar dan masuk surat, penyimpanan arsip dan yang termasuk pada proses pelayanan lainnya.

Sedangkan administrasi dalam arti luas merupakan kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Kegiatan-kegiatan ini meliputi kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pergerakan dan pengawasan. Dalam pengertian luas ini, pengertian tata usaha termasuk didalamnya. Administrasi yang dimaksud tidak hanya pada badan-badan pemerintah saja, tetapi juga terdapat pada badan-badan swasta.

Kemudian, kita masuk dalam pengertian administrasi pemerintah. Pada hakekatnya administrasi pemerintah adalah administrasi Negara dalam arti sempit. Administrasi Negara dalam arti luas sebagai obyeknya adalah Negara lengkap dengan badan-badan Negara baik itu eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Sedangkan dalam arti sempit yang menjadi obyek adalah pemerintah (eksekutif). Administrasi pemerintah berhubungan dengan kegiatan-kegiatan pemerintahan yang dapat dikelompokkan dalam 3 fungsi/kegiatan dasar yaitu: perumusan kebijakan, pelaksanaan tugas administrasi, penggunaan dinamika administrasi.

Berdasarkan hasil amandemen pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain dikemukakan Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota mengatur dan men-

gurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Berkaitan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang pernah dijalankan di Indonesia yang tersurat adalah desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Sedangkan yang tersirat adalah *Vrijbestuur* (Tanjung Tantra).

Sistem pemerintahan di daerah pada dasarnya dapat diberi pengertian sebagai suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh yang di dalamnya terdapat komponen-komponen unit daerah yang mempunyai fungsi dan tugas dan saling terkait berdasarkan asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah untuk mencapai tujuan daerah. Secara formal pemerintah daerah memiliki kewenangan daerah yang sering disebut 'otonomi daerah' yang diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Peraturan Perundangan yang berlaku.

Berdasarkan literatur, otonomi dapat dibedakan menjadi otonomi materiil, formil, dan riil. Sebagai realisasi asas desentralisasi kepada daerah, diserahkan berbagai kewenangan pemerintahan yang wajib dilaksanakan sekitar 11 bidang pemerintahan. Untuk lebih meningkatkan penyelenggaraan otonomi daerah, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom dengan tujuan untuk memperjelas dan memberikan ketegasan di samping membatasi kewenangan pemerintah dan kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, karena pemerintah dan Provinsi hanya diperkenankan menyelenggarakan kegiatan ekonomi sebatas yang ditetapkan.

## **LANDASAN HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH**

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah-Menurut Undang-undang ini, susunan Pemerintahan Daerah terdiri dari Badan Perwakilan Rakyat Daerah dan Badan Eksekutif. Keduanya diketuai oleh Kepala Daerah. Kepala Daerah sebagai organ daerah dan organ Pemerintah Pusat. Perwakilan Rakyat Daerah merupakan Badan Legislatif yang mempunyai wewenang untuk mengatur rumah tangga daerah dan menjalankan peraturan-peraturan atasan dan wewenang di antara keduanya.

Badan eksekutif menjalankan pemerintahan sehari-hari. Kedudukan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 adalah seperti pada masa Hindia Belanda, yaitu mempunyai fungsi rangkap sebagai organ pemerintah daerah di samping sebagai pejabat Pemerintah Pusat di daerah. Ini menimbulkan pemerintahan dualistik, yaitu pemerintahan dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi, keselarasan dalam penyelenggaraan wewenang daerah dan wewenang pusat di daerah tergantung pada kebijakan Kepala daerah masing-masing. (The Liang Gie, 68 : 1965). Di sini tampak bahwa peran Pemerintah Pusat di

daerah dilaksanakan oleh Kepala Daerah selaku Kepala Wilayah sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah.

### Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD), keduanya memiliki ketuanya sendiri-sendiri. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat daerah dipilih oleh dan dari para anggota DPRD. Ketua Dewan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah. Para Anggota Dewan Pemerintah Daerah dipilih dari anggota DPRD dengan dasar perwakilan berimbang (yaitu menurut perimbangan keuangan partai-partai yang teradapat dalam masing-masing DPRD). Jumlah anggota DPD ditentukan pula dalam Undang-undang pembentukan daerah masing-masing.

Wewenang utama Dewan Pemerintah Daerah ialah menjalankan pemerintahan sehari-hari. Dalam hal ini Dewan Perwakilan Daerah sebagai keseluruhan atau masing-masing anggota untuk bidang tugasnya bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Pemerintah Daerah mewakili daerahnya di muka atau di luar pengadilan dan juga sebagai pengawas terhadap daerah-daerah setingkat di bawahnya. Kepala daerah dapat diberhentikan oleh instansi atasan atas asal usul DPRD dari daerahnya. Masa jabatan kepala daerah tidak dibatasi lamanya. Kepala daerah menjadi ketua merangkap anggota Dewan Pemerintah Daerah dan berkedudukan sebagai wakil pejabat Pemerintah Pusat. Dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepala daerah mengawasi pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah.

### **Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah**

Organisasi Pemerintah Daerah menurut Undang-undang ini tergambar sebagai berikut : Pemerintah Daerah terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah di samping ada kepala daerah yang menjadi ketua merangkap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Anggota DPRD dipilih oleh rakyat untuk 4 (empat) tahun menurut ketentuan-ketentuan dalam suatu Undang-undang tersendiri. Anggota Dewan Pemerintah Daerah dipilih dari dan oleh anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas dasar perwakilan berimbang menurut ketentuan dalam undang-undang pembentukan daerah. Ketua dan Wakil Ketua DPRD tidak boleh menjadi anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Seseorang yang berhenti sebagai anggota DPRD dengan sendirinya berhenti menjadi Anggota Dewan Pemerintah Daerah.

Kepala daerah mengetahui dan merangkap menjadi anggota Dewan Pemerintah Daerah. Kepala Daerah Swatantra dipilih oleh rakyat menurut aturan yang ditetapkan undang-

undang. Demikian cara pengangkatan dan pemberhentiannya. Tetapi berhubung keadaan dan perkembangan masyarakat daerah-daerah dewasa ini belum menjamin berlangsungnya pemilihan Kepala Daerah oleh rakyat, maka untuk sementara Kepala Daerah Swatantra dipilih oleh DPRD untuk 4 (empat) tahun, pemilihan itu dapat diambilkan dari anggota DPRD atau orang luar yang memenuhi syarat.

Kepala Daerah Istimewa Tingkat I diangkat oleh Presiden, sedangkan untuk daerah tingkat II dan III oleh Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuknya. Pengangkatan itu diambil dari calon yang diajukan DPRD dari keturunan keluarga Swapraja (kerajaan) yang berkuasa di jaman sebelum RI merdeka dan yang masih menguasai daerahnya, tentunya dengan memperhatikan syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan. Kepala Daerah menjadi alat daerah yang murni artinya menjalankan pemerintahan daerah secara kolegial bersama-sama dengan anggota Dewan Perwakilan Daerah lainnya.

### **Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1954 tentang Pemerintah Daerah**

Dalam Penetapan Presiden tersebut terjadi perubahan secara mendasar dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 1975 yang dijelaskan bahwa pemerintah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala Daerah mempunyai peran ganda, yaitu sebagai pimpinan dari pemerintahan umum pusat di daerah dan pimpinan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kepala Daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD dan oleh karena itu tidak dapat diberhentikan oleh DPRD. Dalam penyelenggaraan tugasnya, Kepala Daerah dibantu sebuah Badan Pemerintah Harian (BPH), anggota badan ini sedapatnya diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD. Anggota BPH merupakan pembantu Kepala Daerah dan bebas dari keanggotaan Partai Politik. Tugas BPH, memberikan pertimbangan kepada Kepala Daerah baik diminta atau tidak dan menjalankan bidang pekerjaan yang ditugaskan Kepala Daerah.

Dengan keluarnya Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dualisme pemerintah dihapuskan, kekuasaan otonomi, medebewind dan dekonsentrasi kepada Kepala Daerah yang berfungsi sebagai organ daerah dan juga sebagai pejabat pusat. Selanjutnya dikeluarkan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretaris Daerah, yang pada hakekatnya merupakan satu penetapan untuk membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong di daerah-daerah termasuk dapat juga dibentuk susunan pemerintah daerah dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara. Disamping itu penetapan presiden juga memperbaharui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menjalankan tugas otonomi dan tugas pemerintahan umum pusat.

Sekretaris daerah dimaksud dipimpin oleh Sekretaris Daerah sebagai alat daerah dan alat pusat. Mengingat pentingnya jabatan ini maka persyaratan kecakapan menjadi unsur

utama.

Sekretaris Daerah tersebut dipilih dan diangkat oleh DPRGR di antara calon-calon yang diajukan Kepala Daerah.

## **Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah**

Dari pasal-pasal dan penjelasannya dapat dikemukakan susunan pemerintah daerah sebagai berikut :

- a. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- b. Kepala Daerah dalam menjalankan Pemerintahan sehari-hari di bantu oleh wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Daerah
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai pimpinan yang terdiri dari seorang ketua dan beberapa wakil ketua yang jumlahnya menjamin poros Nasakom
- d. Penyelenggaraan administrasi yang berhubungan dengan seluruh tugas pemerintahan daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah.

### **Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh**

- a. Presiden bagi Daerah Tingkat I
- b. Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah Tingkat II
- c. Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat II.

### **Posisi Kepala Daerah tergambar sebagai berikut**

- a. Kepala Daerah memegang jabatan untuk masa 5 tahun atau masa yang sama dengan masa duduk DPRD
- b. Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan karena sesuatu keputusan DPRD kecuali apabila penguasa yangberhak mengangkat menghendaknya
- c. Kepala Daerah adalah pegawai negara, pelaksana politik pemerintah dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hirarki yang ada

### **Sebagai alat Pemerintah Pusat, Kepala Daerah :**

- a. Memegang pimpinan kebijaksanaan politik potensionil daerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat yang bersangkutan

- berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku
- b. Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan dengan pemerintah daerah
  - c. Melakukan pengawasan atas jalannya pemerintah daerah
  - d. Menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh pemerintah pusat.
  - e. Sebagai alat pemerintah daerah Kepala Daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif Pemerintah Daerah baik dibidang urusan rumah tangga daerah maupun di bidang perbantuan.
  - f. Kepala Daerah memberikan pertanggungjawaban sekurang-kurangnya sekali setahun kepada DPRD atau apabila diminta oleh dewan tersebut atau apabila dipandang perlu oleh Kepala Daerah sendiri. Dalam hubungan ini Kepala Daerah tidak dapat dijatuhkan oleh DPRD. Kepala Daerah merupakan wakil dari pada daerahnya di dalam dan di luar pengadilan.

Dalam Undang-undang ini tampak jelas sebagaimana yang dikemukakan oleh Darumurti dan Rauta, (2000), bahwa Kepala Daerah hanya sebagai alat Pusat dan Pusat sepenuhnya mengendalikan daerah. Mengenai campur tangan atau pengendalian Pusat terhadap daerah ini, antara lain juga tampak dalam hal :

- a. Melakukan pengawasan atas jalannya Pemerintahan daerah
- b. Kepala Daerah (sebagai alat Pusat) mempunyai kekuasaan untuk menanggukhan keputusan DPRD apabila bertentangan dengan GBHN dan kepentingan umum serta Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya
- c. Kepala Daerah disahkan (diangkat) oleh presiden untuk daerah Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri atas Persetujuan Presiden untuk daerah Tingkat II. Kepala Daerah yang diangkat dapat dari orang-orang di luar calon yang diajukan oleh DPRD.

Mengenai Badan Pemerintah Harian, Undang-undang ini menetapkan bahwa dalam Undang-undang pembentukan daerah yang bersangkutan jumlah anggota Badan Pemerintah Harian menurut kebutuhan :

- a. Bagi Daerah Tingkat I sekurang-kurangnya 7 orang
- b. Bagi Daerah Tingkat II sekurang-kurangnya 5 orang
- c. Bagi Daerah Tingkat III sekurang-kurangnya 7 orang

## **Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah**

Bertolak dari kelemahan-kelemahan Undang-undang sebelumnya, maka pada masa pemerintahan Orde baru dilakukan perombakan mendasar dalam penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, melalui kebijakan yang tertuang di garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973, yang antara lain mengatakan :

- a. Asas desentralisasi digunakan seimbang dengan asas dekonsentrasi dimana asas dekonsentrasi tidak lagi dipandang sebagai suplemen atau pelengkap dari asas desentralisasi
- b. Prinsip yang dianut tidak lagi prinsip otonomi yang seluas-luasnya, melainkan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Di kemudian hari, MPR dengan ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 menambahkan kata dinamis di samping kata nyata dan bertanggungjawab.

Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Dalam Undang-undang ini juga mengadopsi prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip ini dianut untuk mengganti sistem otonomi riil dan seluas-luasnya yang dianut oleh Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965. Kalau dilihat dari susunan Pemerintahan Daerah di mana dalam Undang-undang ini menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Susunan yang demikian dimaksudkan untuk menghilangkan kesan yang ada dalam Undang-Undang tersebut, di mana eksistensi dan peran DPRD lebih banyak 'didominasi' oleh kepala daerah sehingga kepala daerah merupakan komponen utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, hal mana tampak dengan adanya predikat sebagai Penguasa Tunggal yang melekat dalam jabatan tersebut.

Sejalan dengan kebijaksanaan itu, posisi Kepala Daerah/wilayah sengaja diletakkan pada titik yang lebih mendekati kepada pusat, dengan peranan yang mengarah kepada upaya agar keinginan daerah tidak dimanifestasikan dalam bentuk tuntutan yang "memaksa" Pemerintah Pusat. Konstruksi seperti itu diharapkan akan menjamin tumbuhnya kerjasama yang serasi antara kedua unsur, demi terwujudnya tertib pemerintahan di daerah. Ada pembagian tugas yang jelas antara kepala Daerah dengan DPRD yaitu Kepala daerah memimpin bidang eksekutif dan DPRD membuat Peraturan Daerah, dan peraturan daerah yang dibuat bersama itu ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Ketua DPRD. Walaupun DPRD unsur pemerintah daerah tetapi tidak boleh mencampuri bidang eksekutif, karena bidang eksekutif adalah wewenang dan tanggungjawab Kepala Daerah. (Mustari Pide, A., 135 : 1999).

Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah Kepala Wilayah kabupaten atau Kotamadya, karena itu disebut Kepala Wilayah Kabupaten dan Kepala Daerah Tingkat II disatukan menjadi Bupati Kepala Daerah Tingkat II dan sebutan Kepala Wilayah Kotamadya disatukan menjadi Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II (Instruksi Menteri dalam Negeri Nomor 26 Tahun 1974 tentang Peleaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974).

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 menganut sistem otonomi materiil. Sehingga bentuk Dinas Daerah melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 363 Tahun 1977 tentang Pedoman Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah, yang mana dalam pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa : “yang dimaksud dengan Dinas Daerah Tingkat I dan Dinas Daerah Tingkat II, yang dibentuk berdasarkan terjadinya penyerahan sebagian urusan Pusat kepada Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah”. (Sujanto, 1984 : 116).

Ketentuan tersebut di atas merupakan pelaksanaan yang konsekuen kepada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dalam penjelasan umumnya antara lain menyatakan bahwa : “Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah. Urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Dinas-dinas Daerah adalah urusan-urusan yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah. Pembentukan Dinas daerah untuk melaksanakan urusan-urusan yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat dan belum diserahkan kepada Daerah dengan suatu undang-undang atau Peraturan Pemerintah menjadi urusan rumah tangganya, tidak dibenarkan”.

## **Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah**

Beberapa perubahan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 lebih banyak bersifat mendasar, sehingga memperlihatkan paradigma baru tentang pemerintahan daerah. Perubahan yang mendasar dalam UU ini dimaksud menyangkut asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, pembagian wilayah, kewenangan daerah otonom, prinsip otonomi daerah, susunan pemerintahan daerah, mekanisme pencalonan, pemilihan, pengangkatan, dan pertanggungjawaban kepala daerah, mekanisme pengawasan, prosedur penyusunan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah, serta penyatuan pengaturan tentang Pemerintahan Desa, dan Kelurahan dengan pemerintahan daerah.

Dilihat dari susunan pemerintahan daerah pada Undang-undang ini dinyatakan bahwa Pemerintahan Daerah terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah daerah. DPRD merupakan Badan Legislatif daerah sedangkan Pemerintah Daerah merupakan Badan Eksekutif Daerah. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala daerah dan Perangkat Daerah lainnya. Kepala daerah Provinsi disebut Gubernur, Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati, Kepala daerah Kota disebut Walikota. Kepala Daerah Provinsi karena jabatannya adalah juga Kepala Daerah administrasi sebagai Wakil Pemerintah.

Di samping itu, dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 ini, yang melakukan pemisahan DPRD dari Pemerintah Daerah juga dimaksudkan untuk menempatkan DPRD sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan usaha perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah (DPRD) dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan. Perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di daerah termanifestasi lebih lanjut lewat pemberian peran yang relatif lebih besar kepada DPRD dalam menjalankan fungsinya, yaitu fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan (legislative function), fungsi perwakilan (representative function), dan fungsi pengawasan (control function).

Untuk menjalankan fungsi tersebut di atas, kepada DPRD diberikan hak-hak tertentu, yaitu hak meminta pertanggungjawaban gubernur, bupati, dan walikota, hak meminta keterangan-keterangan kepada Pemerintah Daerah (hak interpelasi), hak mengadakan penyelidikan (hak angket), hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah (hak amandemen), hak mengajukan rancangan peraturan daerah (hak inisiatif), hak menentukan anggaran belanja DPRD (hak budget), dan hak menetapkan peraturan tata tertib DPRD (pasal 19 Undang-undang Nomor 22 tahun 1999).

Dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah yang diatur dalam Undang-undang ini, bahwa Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran, atau atas permintaan DPRD untuk hal-hal tertentu (pasal 45).

Dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala daerah, Gubernur bertanggungjawab kepada DPRD provinsi. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden (pasal 31 ayat 2 dan 4). Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku kepala daerah, Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/Kota (pasal 32 ayat 4).

## **Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

Dengan Undang-undang ini, kebijakan desentralisasi menjadi lebih lebih ketat. Kewenangan yang tadinya sangat luas diberikan kepada daerah, pelan-pelan mulai di tarik kembali kepusat. Dalam pemberian kewenangan kepada daerah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota yang tadinya daerah memiliki kewenangan yang diberikan untuk menyelenggarakan kewenangan itu secara utuh kali ini diatur lebih detail termasuk bagaimana peranan pemerintah pusat dan pemerintah Provinsi dalam penyelenggaraan kegiatan tersebut.

Dalam pembentukan Organisasi Perangkat Daerah, pemerintah pusat mengeluarkan rambu-rambu yang sangat ketat mulai dari besaran organisasi sampai dengan jumlah dengan jumlah SKPD yang boleh didirikan bagi suatu daerah tertentu menurut syarat-syarat yang telah ditentukan.

Otonomi daerah sepanjang sejarah yang kesemuanya tersebut dimaksudkan dalam rangka pengembangan ilmu pemerintahan, yang dikaitkan dengan fungsi penelitian adalah mencari penjelasan dan jawaban terhadap permasalahan serta memberikan alternatif bagi kemungkinan yang dapat digunakan untuk pemecahan masalah.

## **ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH**

### **Pembentukan daerah dan kriterianya**

Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi Daerah, sosial-budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas Daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah.

Syarat-syarat pembentukan Daerah, dan kriteria pemekaran Daerah, penghapusan dan penggabungan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, yang dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan Daerah.

### **Bentuk dan Susunan Pemerintahan daerah**

Sebagai pelaksana desentralisasi di Daerah telah dibentuk organisasi Pemerintahan Daerah yang terdiri dari DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah, Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Masing-masing berdiri sendiri. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah lainnya. Perangkat Daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis lainnya sesuai dengan kebutuhan Daerah. Susunan organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah (PERDA) sesuai dengan pedoman yang ditetapkan Pemerintah.

Sekretaris Daerah diwajibkan membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan serta membina hubungan kerja dengan Dinas, Lembaga Teknis, dan unit pelaksana lainnya. Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah dan Lembaga Teknis Daerah mempunyai

tugas membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di bidangnya.

### **Kepegawaian Pemerintah daerah**

Pegawai Negeri terdiri atas Pegawai Negeri Sipil, anggota TNI, dan anggota POLRI.

Pegawai Pusat adalah pegawai negeri yang gajinya dibebankan pada APBN dan bekerja pada perangkat Pemerintah Pusat.

Pegawai Daerah adalah pegawai negeri yang gajinya dibebankan pada APBD dan bekerja pada perangkat Pemerintah Daerah.

Pejabat Negara adalah orang yang diangkat untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu seperti Presiden, Wakil Presiden, Ketua MPR, Ketua DPR, dan lain-lain.

Pegawai Negeri berkewajiban mentaati Pancasila, UUD 1945, dan setia pada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu, Pegawai Negeri mempunyai hak mendapatkan gaji yang adil dan layak.

### **Rekrutmen Pegawai Daerah**

Formasi adalah penentuan jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan agar mampu melaksanakan tugas pokok yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil berada di tangan Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Untuk itu masalah pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dilakukan oleh Presiden. Namun Presiden dapat mendelegasikan kewenangannya kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan menyerahkan sebagian wewenangnya kepada Pejabat Kepegawaian Daerah. Pegawai Negeri Sipil dapat diberhentikan secara terhormat atau tidak terhormat karena:

- a. Atas permintaan sendiri
- b. Meninggal dunia.
- c. Jukuman disiplin
- d. Perampingan organisasi pemerintah
- e. Menjadi anggota partai politik
- f. Dipidana penjara
- g. Dinyatakan hilang
- h. Keuzuran jasmani
- i. Mencapai batas usia pensiun

### **Pembinaan dan Pengembangan Pegawai Daerah**

Penanggungjawab manajemen kepegawaian berada di tangan Presiden selaku Kepala Pe-

merintahan. Dalam menjalankan tugasnya sebagai penanggung jawab kebijakan manajemen kepegawaian Presiden dibantu oleh Komisi Kepegawaian. PNS dibina dan dikembangkan berdasarkan sistem karier. PNS diberi pangkat dan jabatan sesuai dengan prestasi dan pengabdianya. Untuk mencapai kompetensi sesuai dengan standar normatif, Calon PNS yang akan diangkat sebagai PNS penuh harus mengikuti Diklat Prajabatan. Sedangkan PNS yang sudah diangkat penuh agar mampu mengembang tugas-tugas kenegaraan, pemerintahan, dan pembangunan yang akan diembannya ia harus mengikuti Diklat dalam Jabatan. Pangkat tertinggi untuk pejabat karier pada Pemerintah Provinsi adalah eselon I/b, sedangkan pangkat tertinggi untuk pejabat karier pada Pemerintah Kabupaten/Kota adalah eselon II/a.

## **PERTUMBUHAN PEMERINTAH DAERAH DARI MASA KE MASA**

### **Pemerintahan Daerah pada masa Pemerintahan Hindia Belanda**

Sistem Pemerintah yang dilaksanakan Pemerintah Hindia Belanda sebelum 1870 adalah sistem dekonsentrasi. Lebih lanjut karena adanya gerakan *Etische Politiek* dan adanya desakan untuk menyusun pemerintahan secara modern dan demokratis, maka Pemerintah Hindia Belanda melaksanakan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan medebewind melalui Undang-Undang Desentralisasi (*Decentralisatie wet 1903*) dan kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang tentang Perubahan Susunan Pemerintahan 1922, sedang di luar Jawa dan Madura masih diberlakukan Undang-Undang Desentralisasi 1903 yang ditindaklanjuti dengan Undang-Undang pembentukan Daerah Otonom di luar Jawa (*Groeps-gemeenschaps Ordonantie*), dan Undang-Undang pembentukan Kota Otonom di luar Jawa (*Staatsgemeente Ordonantie Buitengewesten*), keseluruhan Undang-Undang tersebut mengatur Pemerintahan dari Daerah-Daerah yang dikuasai langsung Pemerintah Hindia Belanda. Di samping itu Pemerintah Hindia Belanda juga mengatur Daerah-Daerah yang tidak langsung dikuasai yaitu Daerah-Daerah Otonom yang berupa persekutuan masyarakat adat asli Indonesia dan Daerah kerajaan-kerajaan Indonesia.

### **Pemerintahan Daerah Zaman Jepang**

Pada tahun 1942 Jepang berkuasa di Indonesia. Seluruh Jawa dan Madura kecuali Surakarta dan Yogyakarta secara administratif terbagi dalam Syu, Ken dan Si. Gun, Son dan Ku. Sistem Pemerintahan Jepang disusun untuk mendukung perang oleh karena itu, pendemokratisasi pemerintahan dihapuskan. Akan tetapi, untuk Ken dan Si serta Tokobetu Si berhak mengatur dan mengurus Rumah Tangganya sendiri. Hal ini membuktikan bahwa Pemerintahan Jepang masih melaksanakan pendemokratisasian dalam pemerintahan walaupun terbatas. Ken dan Si sebagai Daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri dan diberi wewenang untuk membuat peraturan (*Zyoo Rei*) tentang urusan pekerjaannya masing-masing. Pada masa akhir pemerintahan Jepang dibentuklah Dewan Kepulauan Jawa (*Cuco Sangiin*) di setiap Syuu dan Tokobetu Si, namun kenyataannya tidak berfungsi.

## Pemerintahan Daerah Zaman Indonesia Merdeka

Sejak Indonesia merdeka, sejarah perjalanan pemerintahan Daerah Indonesia telah mengalami beberapa perubahan mendasar. Seiring dengan pergeseran konstitusi yang terjadi pada Pemerintah Pusat, telah beberapa peraturan perundangan dikeluarkan antara lain seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950, tentang Pemerintahan Daerah Indonesia Bagian Timur, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Ketetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Jiwa undang-undang tersebut tentu saja berbeda sejalan dengan konstitusi yang mendasarinya, sebagaimana dimaklumi telah terjadi beberapa perubahan dalam pelaksanaan konstitusi yaitu dari UUD 1945, konstitusi RIS, UUDS 1950, kembali ke UUD 1945 dan adanya amandemen UUD 1945 mulai tahun 2000.

Sumber utama kebijaksanaan umum yang mendasari pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah Pasal 18:1-7 UUD 1945 hasil amandemen tahun 2002, yang antara lain menyatakan bahwa:

- a. 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.
- b. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.
- f. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dalam penjelasan pasal tersebut antara lain dikemukakan oleh karena Negara Indonesia itu suatu "eenheidsstaat" maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungan yang bersifat "staat" juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil yaitu kabupaten dan kota. Di daerah-

daerah yang bersifat otonom atau bersifat administrasi saja semuanya menurut aturan akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah otonom akan diadakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu di daerah pun penyelenggaraan pemerintahannya akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Terdapat beberapa pertimbangan yang mendasari perlunya pemerintahan di daerah (Supriatna, 1996:58-60) yaitu:

### **Pertimbangan Kondusif Situasional**

Secara nyata dan obyektif wilayah negara kita merupakan gugusan kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau dipisahkan oleh selat, laut dan dikelilingi lautan. Keadaan penduduk dengan beragam adat istiadat dan budaya, potensi permasalahan yang dihadapi serta kekhususan yang dimiliki masing-masing daerah. Kesemuanya akan lebih efisien dan efektif bila pengelolaannya adalah ditangani oleh perangkat pemerintahan yang perlu diwujudkan di masing-masing wilayah.

### **Pertimbangan Sejarah dan Pengalaman Berpemerintahan**

Dalam rangka menyusun sistem pemerintahan memperhatikan pula tata pemerintahan yang telah ada mulai dari jauh sebelum datangnya penjajahan kemudian adanya sistem pemerintahan pada jaman raja-raja. Begitu pula sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahan yang berlaku di negara lain.

### **Pertimbangan Politis dan Psikologis**

Wawasan dan semangat hidup yang menonjol dalam perumusan UUD 1945 adalah wawasan integralistik dan demokrasi serta semangat persatuan dan kesatuan nasional sehingga untuk tetap menjaga kekompakan semua tokoh dan keutuhan masyarakat serta wilayahnya, kepada daerah-daerah perlu diberi pemerintahan sendiri dalam kerangka negara kesatuan. Di samping itu 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.

### **Pertimbangan Teknis Pemerintahan**

Dengan telah disepakatinya prinsip-prinsip Indonesia merdeka dan tujuan serta arah mana Indonesia akan dibawa maka diperlukan perangkat pemerintahan di daerah karena disadari bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat. Untuk menjaga kemungkinan agar pemerintahan di daerah itu tidak memisahkan diri dari pemerintah pusat maka dinyatakan bahwa disamping ada daerah otonom ada

daerah yang bersifat administrasi saja, yang kesemuanya merupakan wilayah administrasi pemerintahan negara Indonesia.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan diperlukan adanya sistem delegasi atau pelimpahan kekuasaan pemerintahan sebagai penjelmaan kedaulatan negara yang terpusat di tangan pemegang kekuasaan konstitusional. Yang dimaksud dengan pemegang kekuasaan konstitusional adalah dapat berwujud lembaga yang dipersonifikasikan dalam bentuk lembaga negara atau pemerintah. Pelimpahan wewenang yang dimaksudkan mencakup pelimpahan wewenang pemerintahan:

- a. Dari lembaga tertinggi negara kepada lembaga tinggi Negara
- b. Dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah
- c. Dari Pemerintah Pusat kepada aparatnya yang ada di daerah
- d. Dari Pemerintah Daerah kepada pemerintahan di bawahnya.

Tujuan dari pelimpahan wewenang antar pemerintahan atau antar lembaga-lembaga negara dimaksudkan antara lain:

- a. Menghindari pemusatan kekuasaan oleh sebuah lembaga atau penguasa di semua tingkatan pemerintahan.
- b. Demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan
- c. Mencapai kelancaran tujuan pemerintah.

Dengan adanya pelimpahan wewenang ini timbul hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah di mana hubungan tersebut merupakan jalinan sebagai landasan bagi penyelenggaraan fungsi-fungsi:

- a. Perimbangan kekuasaan dan kewenangan pusat dan daerah
- b. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- c. Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dan wakil Pemerintah Pusat di daerah dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan
- d. Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam penyusunan kebijakan, penyusunan peraturan daerah serta operasi pembangunan daerah
- e. Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Daerah tingkat atas kepada Pemerintah Daerah setingkat di bawahnya

## **Perumusan Kebijakan**

Perumusan kebijakan politik pemerintah dalam sistem pemerintahan kita didasarkan pada kebijakan politik yang lebih tinggi. Sebagai ilustrasi presiden dan para menteri yang bersangkutan menetapkan kebijakan pemerintah di bidang ideologi, politik, ekonomi, social budaya dan hankam dengan berpedoman pada UUD 1945, ketetapan-ketetapan MPR dan berbagai UU yang berlaku. Adapun langkah-langkah dalam perumusan kebijakan adalah sebagai berikut:

- a. Analisis yang baik terhadap keadaan-keadaan yang nyata
- b. Melakukan perkiraan (forecast) keadaan-keadaan yang akan datang dan menyusun alternatif-alternatif langkah kegiatan yang harus ditempuh.
- c. Menyusun strategi
- d. Pengambilan keputusan.

## **Pelaksanaan Tugas Administrasi**

Pelaksanaan tugas administrasi adalah merumuskan kebijakan pelaksanaan dari kebijakan politik pemerintah yang telah ditetapkan sebelumnya. Para pejabat yang bertugas merumuskan kebijakan pelaksanaan/operasional adalah para pejabat professional yang pada umumnya bekerja pada kantor-kantor menteri negara/ departemen teknis/ lembaga-lembaga pemerintah yang secara fungsional mempunyai keahlian dalam bidangnya masing-masing. Pelaksanaan tugas administrasi ini meliputi kegiatan-kegiatan pengaturan/ pengendalian di bidang:

- a. Struktur organisasi
- b. Keuangan
- c. Kepegawaian
- d. Sarana/peralatan

## **Penggunaan Dinamika Administrasi**

Semua kebijakan yang telah ditetapkan perlu dilaksanakan secara operasional agar tercapai tujuan yang dimaksud dalam kebijakan itu sendiri. Dalam hal ini peranan unsure dinamika administrasi adalah sangat besar yakni dalam rangka proses pencapaian tujuan secara berdaya guna dan berhasil guna. Unsur dinamika penggerak administrasi ini meliputi:

- a. Pimpinan
- b. Koordinasi
- c. Pengawasan
- d. Komunikasi dan kondisi yang menunjang

Kemudian, dalam penyelenggaraannya, administrasi pemerintah menunjukkan ciri-ciri sebagai berikut:

**A.** Administrasi pemerintah dalam kegiatannya berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam penyelenggaraan pemerintahannya, pemerintah termasuk didalamnya badan-badan pemerintah baik ditingkat pusat maupun daerah, harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Artinya setiap tindakan pemerintah harus mempertimbangkan dua kepentingan yakni tujuan dan landasan hukumnya.

**B.** Administrasi pemerintah dalam kegiatannya berdasarkan keputusan politik yang dibuat oleh badan yang berwenang. Dalam menjalankan kewenangannya administrasi pemerintah di Indonesia berdasarkan atas ketetapan-ketetapan MPR yang bersidang sekurang-kurangnya sekali dalam 5 tahun.

**C.** Administrasi pemerintah dalam pengaturan organisasinya bersifat birokrasi. Birokrasi dalam arti yang sebenarnya dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan harus dilakukan oleh orang banyak. Di negara kita pengaturan organisasi pemerintah berdasarkan atas struktur birokrasi yang mengatur segala kegiatan pemerintah baik kedalam maupun keluar dan tata cara pengambilan keputusan yang kompleks.

**D.** Administrasi pemerintah dalam menjalankan kegiatannya berdasarkan pada prosedur kerja yang ditetapkan dalam peraturan-peraturan misalnya peraturan perijinan, peraturan tentang pedangang kaki lima, dan sebagainya.

Setelah mengetahui pengertian dan ciri-ciri administrasi pemerintah, kemudian satu hal yang menjadi inti adalah pengertian administrasi pemerintah daerah. Yang dimaksud dengan administrasi pemerintah daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan berdasarkan prinsip desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom (propinsi, kabupaten dan kota). Sementara itu otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Pendelegasian kewenangan ditinjau dari visi implementasi praktis di daerah dapat disederhanakan menjadi tiga kelompok besar, yaitu pendelegasian kewenangan politik, pendelegasian kewenangan urusan daerah dan pendelegasian kewenangan pengelolaan keuangan. Sementara itu substansi kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan bidang pemerintahan kecuali dalam bidang pertahanan, keamanan, politik luar negeri, peradilan (yustisi) moneter dan fiskal nasional, serta agama ( UU no 32 pasal 10:3).



# **BAB III**

## **PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA**

Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang

### **Pembentukan dan Penghapusan**

Pembentukan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota ditetapkan dengan undang-undang. Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersang-

kutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Penghapusan dan penggabungan daerah beserta akibatnya ditetapkan dengan undang-undang. Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional, pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota.

## **Pembagian Urusan Pemerintahan**

### **Urusan Pemerintahan Pusat**

Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat meliputi:

1. Politik luar negeri;
2. Pertahanan;
3. Keamanan;
4. Yustisi;
5. Moneter dan fiskal nasional;
6. Agama

### **Urusan Pemerintahan Daerah**

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota merupakan urusan yang berskala kabupaten atau kota meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan kabupaten atau kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.

## **Penyelenggara Pemerintahan**

Penyelenggara pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh wakil presiden, dan oleh menteri negara. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Untuk pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Untuk pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten atau kota dan DPRD kabupaten atau kota.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dimaksud dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan.

## Pemerintah Daerah

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah wali kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

## Perangkat Daerah

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam Perda dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Sekretariat daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris

DPRD. Sekretaris DPRD mempunyai tugas: (a). menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD; (b). menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD; (c). mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan (d). menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Kepala badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah tersebut bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau wali kota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota.

## **DPRD - Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPRD mempunyai tugas dan wewenang. DPRD mempunyai hak:

- a. Interpelasi
- b. Angket
- c. Menyatakan pendapat.

## **Alat kelengkapan DPRD terdiri atas:**

- a. Pimpinan;
- b. Komisi;
- c. Panitia musyawarah;
- d. Panitia anggaran;
- e. Badan Kehormatan;
- f. Alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Anggota DPRD mempunyai hak dan kewajiban. Anggota DPRD mempunyai larangan dan dapat diganti antar waktu. Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah berlaku ketentuan Undang-Undang yang mengatur Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi.

Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

## **Pilkada**

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat tertentu.

Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Apabila ketentuan tersebut tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

Apabila tidak ada yang mencapai 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Gubernur dan wakil Gubernur dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dalam sebuah sidang DPRD Provinsi. Bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota dilantik oleh Gubernur atas nama Presiden dalam sebuah sidang DPRD Kabupaten atau Kota.

## **Kepegawaian Daerah**

Pemerintah pusat melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional. Mana-

jemen pegawai negeri sipil daerah meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah. Pembinaan dan pengawasan manajemen pegawai negeri sipil daerah dikoordinasikan pada tingkat nasional oleh Menteri Dalam Negeri dan pada tingkat daerah oleh Gubernur.

## **Perda dan Perkada**

Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/ kota dan tugas pembantuan. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundangundangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan. Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Perda disampaikan kepada Pemerintah pusat paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah pusat.

Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah. Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.

## **Perencanaan Pembangunan**

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah disusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah disusun oleh pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten atau daerah kota sesuai dengan kewenangannya yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.

- a. Rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJP Daerah) untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun yang ditetapkan dengan Perda
- b. Rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJM Daerah) untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang ditetapkan dengan Perda
- c. Rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dengan mengacu kepada rencana kerja Pemerintah pusat.

## **Keuangan Daerah**

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang yang mengatur Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa : kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip uang mengikuti fungsi.

Di dalam Undang-Undang yang mengatur Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan; dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/wali kota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa Kepala daerah (gubernur/bupati/wali kota) adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaannya, kepala

daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah.

### **Sumber pendapatan daerah terdiri atas:**

1. Pendapatan asli daerah ( PAD), yang meliputi: (a) hasil pajak daerah; (b) hasil retribusi daerah; (c) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (d) lain-lain PAD yang sah;
2. Dana perimbangan yang meliputi: (a). Dana Bagi Hasil; (b). Dana Alokasi Umum; dan (c). Dana Alokasi Khusus
3. Dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah pusat setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta. Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Anggaran pendapatan dan belanja daerah ( APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Kepala daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama.

Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.

Semua penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas daerah yang dikelola oleh Bendahara Umum Daerah.

Penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah diatur lebih lanjut dengan Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

## **Kerjasama dan Perselisihan**

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. Kerja sama tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama. Dalam penyediaan pelayanan publik, daerah dapat bekerja sama dengan pihak ketiga. Kerja sama yang membebani masyarakat dan daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD.

Apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan dimaksud. Apabila terjadi perselisihan antarprovinsi, antara provinsi dan kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara provinsi dan kabupaten/kota di luar wilayahnya, Menteri Dalam Negeri menyelesaikan perselisihan dimaksud. Keputusan Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud bersifat final.

## **Kawasan Perkotaan**

Kawasan perkotaan dapat berbentuk :

1. Kota sebagai daerah otonom yang dikelola oleh pemerintah kota;
2. Bagian daerah kabupaten yang memiliki ciri perkotaan yang dikelola oleh daerah atau lembaga pengelola yang dibentuk dan bertanggungjawab kepada pemerintah kabupaten.;
3. Bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan langsung dan memiliki ciri perkotaan yang dikelola bersama oleh daerah terkait.

Dalam perencanaan, pelaksanaan pembangunan, dan pengelolaan kawasan perkotaan, pemerintah daerah mengikutsertakan masyarakat sebagai upaya pemberdayaan masyarakat.

## **Desa atau nama lain**

Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi,

otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Pemerintah mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.

Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Desa yang dimaksud dalam ketentuan ini termasuk antara lain Nagari di Sumatera Barat, Gampong di provinsi Nanggroe Aceh Darusalam, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, Negeri di Maluku. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Yang dimaksud dengan Perangkat Desa lainnya dalam ketentuan ini adalah perangkat pembantu Kepala Desa yang terdiri dari Sekretariat Desa, pelaksana teknis lapangan seperti kepala urusan, dan unsur kewilayahan seperti kepala dusun atau dengan sebutan lain.

Kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa sebagaimana dimaksud, ditetapkan sebagai kepala desa. Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Masa jabatan kepala desa dalam ketentuan ini dapat dikecualikan bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang keberadaannya masih hidup dan diakui yang ditetapkan dengan Perda.

Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundangundangan. Yang dimaksud dengan lembaga kemasyarakatan desa dalam ketentuan ini seperti: Rukun Tetangga, Rukun Warga, PKK, karang taruna, lembaga pemberdayaan masyarakat.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

1. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
2. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;

3. Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota;
4. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. Desa dapat mengadakan kerja sama untuk kepentingan desa yang diatur dengan keputusan bersama dan dilaporkan kepada Bupati/Walikota melalui camat.

## **Pembinaan dan Pengawasan**

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah. Koordinasi pembinaan dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional, atau provinsi. Pembinaan tersebut meliputi

1. Koordinasi pemerintahan antarsusunan pemerintahan;
2. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
3. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
4. Pendidikan dan pelatihan; dan
5. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:

1. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
2. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Pemerintah memberikan penghargaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sanksi diberikan oleh Pemerintah dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah apabila diketemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara

pemerintahan daerah tersebut. Sanksi dimaksud antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota.

## **Pertimbangan Otonomi**

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, Presiden dapat membentuk suatu dewan yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan otonomi daerah. Dewan ini dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri yang susunan organisasi keanggotaan dan tata laksananya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden. Dewan tersebut bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden antara lain mengenai rancangan kebijakan:

1. Pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus;
2. Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah,

## **Ketentuan Lain-lain**

Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain. Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota, Provinsi Aceh, Provinsi Papua termasuk provinsi hasil pemekarannya, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang tersendiri.

Yang dimaksud dengan Undang-Undang tersendiri adalah Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (LN Tahun 2007 Nomor 93; TLN 4744); Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh (LN Tahun 1999 Nomor 172; TLN 3893) dan Undang-Undang Nomor 11 Ta-

hun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (LN Tahun 2006 Nomor 62; TLN 4633); dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (LN Tahun 2001 Nomor 135; TLN 4151). Karena Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta belum memiliki Undang-Undang tersendiri, maka keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Pemerintah yang didekonsentrasikan, dilaksanakan oleh instansi vertikal di daerah. Instansi vertikal tersebut jumlah, susunan dan luas wilayah kerjanya ditetapkan Pemerintah. Semua instansi vertikal yang diserahkan dan menjadi perangkat daerah, kekayaannya dialihkan menjadi milik daerah. Batas daerah provinsi atau kabupaten/kota yang berbatasan dengan wilayah negara lain, diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan hukum internasional yang pelaksanaannya ditetapkan oleh Pemerintah.

Anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sepanjang belum diatur dalam undang-undang.

Referensi[sunting | sunting sumber]

- UUD 1945
- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh
- UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
- UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia



# **BAB IV**

## **PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA DAN PERKEMBANGANNYA**

Sejarah Pemerintahan Daerah di Republik Indonesia tidaklah berusia pendek. Lebih dari setengah abad lembaga pemerintah lokal ini telah mengisi perjalanan bangsa. Dari waktu ke waktu pemerintahan daerah telah mengalami perubahan bentuknya. Setidaknya ada tujuh tahapan hingga bentuk pemerintahan daerah ada seperti sekarang ini. Pembagian tahapan ini didasarkan pada masa berlakunya Undang-Undang yang mengatur pemerintahan lokal secara umum.

Tiap-tiap periode pemerintahan daerah memiliki bentuk dan susunan yang berbeda-beda berdasarkan aturan umum yang ditetapkan melalui undang-undang. Patut juga dicatat bahwa konstitusi yang digunakan juga turut memengaruhi corak dari undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah. Perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia dibagi atas berbagai periode yang menjelaskan sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Periode perkembangan pemerintahan daerah tersebut dimulai sejak zaman Hindia-Belanda hingga periode awal reformasi. Tentunya banyak hal yang berubah dalam tatanan sistem pemerintahan daerah di negara Indonesia dari waktu ke waktu.

Seperti yang diungkapkan sebelumnya, periode perkembangan pemerintahan daerah dimulai sejak zaman Hindia-Belanda. Pada masa ini, Indonesia tidaklah dipandang sebagai suatu negara, melainkan hanya sebagai bagian dari kerajaan Hindia-Belanda, setingkat provinsi. Saat itu Indonesia dipimpin oleh seorang Gubernur Jenderal yang bertanggung-jawab kepada kerajaan Belanda. Sistem pemerintahan yang dianut saat itu adalah sistem pemerintahan yang sentralistis. Di lain sisi, pembagian wilayah Indonesia dibagi menjadi dua bagian yakni Jawa dan Madura serta Daerah Luar Jawa dan Madura.

Dalam kurun waktu tahun 1903 sampai tahun 1922, Pemerintah Hindia-Belanda saat itu telah mempersiapkan suatu bentuk pemerintahan mandiri untuk daerah-daerah di Indonesia, baik yang berada di Jawa dan Madura maupun di luar daerah Jawa dan Madura. Untuk daerah Jawa dan Madura pada tahun 1922 diberlakukan *Bestuur Hervorningsweet* yang meliputi daerah otonom provinsi, daerah otonom *regenschaff* dan *staat gementen* (kota praja/Kota mandiri). Sementara untuk daerah luar Jawa dan Madura diberlakukan *Groeps Gamenschaffen* dan *Staat Gementen*. Di samping itu masa Hindia-Belanda juga membentuk

perwakilan (dewan rakyat) di daerah swapraja (setingkat kabupaten) dan di desa. Seluruhnya dibentuk oleh pemerintahan Hindia-Belanda untuk mempersiapkan daerah-daerah di Indonesia menjadi pemerintahan yang mandiri.

Akan tetapi kurun waktu 1942 sampai dengan 1945, semua tatanan yang dibentuk oleh pemerintahan Hindia-Belanda seolah tiada berguna dengan masuknya kolonial Jepang ke Indonesia. Meski berlangsung hanya sekitar 3,5 tahun, namun pendudukan Jepang menghadirkan perubahan yang cukup besar dalam perkembangan pemerintahan daerah di negara kita. Meski masih meneruskan azas dekonsentrasi yang dipakai pemerintah Belanda, namun pendudukan Jepang melakukan perubahan terhadap beberapa hal, di antaranya nama daerah dan pejabat dalam bahasa Jepang, jabatan-jabatan yang diduduki oleh orang Belanda menjadi diduduki pembesar Jepang hanya sedikit yang berasal dari orang Indonesia, kemudian wilayah provinsi di Jawa dan luar Jawa dihapuskan serta afdeling beserta asisten karasidenan di daerah Jawa dihapuskan.

Jepang menjalankan pemerintahan dengan kekuatan fasisnya. Segala hal yang berkaitan dengan pemerintahan dilakukan pendudukan Jepang dengan kekuatan militer sebagai perwujudan sistem komando kemiliteran. Bahkan saat itu politik pendudukan tentara Jepang di Indonesia dibagi menjadi 3 daerah yakni : daerah pulau Jawa, di bawah naungan Angkatan Darat berkedudukan di Jakarta, daerah pulau Sumatra juga di bawah naungan angkatan darat, berkedudukan di Bukittinggi, serta daerah luar Jawa dan Sumatera, di bawah naungan angkatan laut, yang berkedudukan di Makassar.

Meski banyak melakukan perubahan di tatanan pemerintahan daerah di Indonesia, menjelang kekalahannya di perang Asia Pasifik, pendudukan Jepang di negara kita kembali menjalankan azas desentralisasi. Azas desentralisasi ini dijalankan dengan melakukan pembentukan dewan di Pulau Jawa (Tyuoo-Sangiin), pembentukan dewan karasidenan (Syuu-Sangikai), dan dewan kota praja (Tokubetsu-Sisangikaai). Akan tetapi, fungsi adanya pembentukan para dewan ini tidak memberikan hasil yang amat baik, karena penunjukkan serta pemilihan orang-orang di dalamnya dilakukan secara penunjukkan dan pemilihan secara bertingkat.

Setelah Jepang kalah, perkembangan pemerintahan daerah di negara kita diatur dalam UUD 1945. Inilah titik awal bagi bangsa kita sebagai bangsa yang merdeka, yang berdaulat untuk menjalankan sistem pemerintahan di negara kita. Seperti yang diutarakan sebelumnya, sebelum kekalahannya di Asia, Jepang saat itu telah mulai kembali menjalankan azas desentralisasi di Indonesia dengan membentuk dewan-dewan di tingkat provinsi, karasidenan, dan kotapraja. Bahkan Jepang juga menjanjikan memberikan kemerdekaan pada Indonesia nanti pada tanggal 24 agustus 1945.

Untuk kepentingan itu maka dibentuklah Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 28 Mei 1945. Jepang juga membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 9 Agustus 1945. Namun sebelum tanggal 24 Agustus 1945, Indonesia menyatakan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945. Di samping itu ditetapkan juga Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar negara dan undang-undang tertinggi di Indonesia, serta mengangkat Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta sebagai Presiden dan wakil presiden Indonesia.

Di sisi lain pada tanggal 22 Agustus 1945 dibentuk juga Komite Nasional Indonesia Pusat yang anggotanya terdiri dari wakil-wakil daerah yang ada di Jakarta. Mengenai sistem pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan UUD 1945 dijalankan melalui azas desentralisasi dan azas dekonsentrasi. Hal ini tertuang dalam pasal 18 UUD 1945. Menurut pasal ini daerah-daerah Indonesia dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi pula dalam bentuk daerah yang lebih kecil (kabupaten/kota).

Indonesia juga melalui pasal 18 UUD 1945 mengakui daerah-daerah administratif. Dalam daerah administrasi dibentuk badan perwakilan daerah yang bersendi atas dasar permusyawaratan. Keberadaan desa dan setingkat desa yang sesuai dengan susunan asli yang sifatnya istimewa di daerah-daerah juga diakui keberadaannya. Disamping itu juga berdasarkan ketentuan pasal 18 UUD 1945 ini beserta penjelasannya mengkehendaki dilaksanakannya azas desentralisasi, dengan membentuk daerah-daerah otonom serta azas dekonsentrasi melalui pembentukan daerah administrasi.

Menurut daerah provinsi, sejak pertama berlakunya UUD 1945, Indonesia dibagi menjadi delapan provinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang Gubernur. Kedelapan provinsi itu meliputi : Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Borneo, Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil. Daerah provinsi ini dibagi dalam karasidenan yang dikepalai seorang residen. Gubernur dan Residen juga dibantu oleh Komite Nasional Daerah sebagai dewan rakyat. Lebih lanjut sesuai UU No 1 Tahun 1945 kedudukan Komite Nasional Daerah bertindak sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini sebagai efek dari dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No X tanggal 16 Oktober 1945 tentang pemberian kekuasaan legislatif kepada Komite Nasional Pusat.

Untuk memenuhi kebutuhan Pasal 18 UUD 1945 yang memuat mekanisme pemerintahan daerah di Indonesia, maka dikeluarkanlah UU No 22 Tahun 1948 mengenai Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah, yang mulai berlaku tanggal 10 Juli 1948. Namun ada beberapa hal yang kurang dari UU No 22 tahun 1948 ini, bahwa konsiderans UU ini hanya

mengatur pemerintahan daerah-daerah otonom tidak beserta dengan pemerintahan daerah administrasi.

Berdasarkan UU No 22 Tahun 1948 Negara Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan yakni : propinsi yang dikepalai oleh gubernur, kabupaten (kota besar) yang dikepalai oleh bupati serta desa (kota kecil) atau marga dan sebagainya yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Semua daerah ini merupakan daerah otonom. Sedangkan karasidenan meskipun mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat bukan merupakan menjadi daerah otonom.

Undang-Undang No 22 tahun 1948 menyebutkan juga bahwa susunan pemerintahan daerah terdiri dari Kepala Daerah, Dewan Pemerintah Daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala daerah menjabat sebagai Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah. Adapun yang berhak memiliki kewenangan membuat peraturan daerah dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala daerah dalam hal ini memiliki dua pokok fungsi yaitu pengawas pekerjaan DPRD dan Dewan Pemerintah Harian (kepala daerah bertindak sebagai wakil pemerintah pusat) dan kepala daerah sebagai ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah (kepala daerah sebagai organ pemerintah daerah).

Lebih lanjut UU No 22 Tahun 1948 hanya mengatur azas desentralisasi dan tugas pembantuan, tidak ada ketentuan yang mengatur azas dekonsentrasi. Jadi ada dua macam pemerintahan daerah saat itu yakni pemerintahan daerah disandarkan atas hak otonomi serta pemerintahan daerah disandarkan atas tugas pembantuan (medebewind). Letak perbedaannya terdapat dalam proses penyerahan penuh dan penyerahan tidak penuh. Penyerahan penuh diartikan bahwa suatu pekerjaan diserahkan secara penuh kepada pemerintah daerah, dimana daerah diberi kuasa atas azas penyelenggaraan (hak otonomi) sedangkan penyerahan tidak penuh diartikan bahwa penyerahan suatu pekerjaan pada daerah hanya sebatas pada tata cara menjalankan saja, mengenai prinsip-prinsip dan azas-azasnya masih ditentukan oleh pemerintah pusat. Secara keseluruhan pelaksanaan UU No 22 tahun 1948 belumlah maksimal karena situasi dan kondisi Indonesia saat itu masih fokus mempertahankan kemerdekaan dari pendudukan Belanda.

Pendudukan Belanda saat itu hendak kembali untuk menjajah bangsa Indonesia. Bahkan di beberapa daerah Belanda telah kembali memegang pemerintahan. Akibatnya saat itu negara Indonesia terbagi menjadi dua bagian yakni, Pemerintah Republik Indonesia yang mempertahankan kedaulatan baik dari pihak Belanda maupun dari dunia luar berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945 serta pemerintah negara-negara kecil yang didirikan oleh pemerintah Belanda.

Upaya pendudukan Belanda saat itu akhirnya menghasilkan suatu kesepakatan yang mengubah pemerintah Republik Indonesia menjadi Negara Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949). Adapun bentuk negara serikat itu meliputi ; Negara Indonesia Timur (1946), Negara Sumatera Timur (1947), Negara Pasundan (1948), Negara Sumatera Selatan (1948), Negara Jawa Timur (1948) dan Negara Madura (1948). Sementara itu di daerah lain juga telah dilakukan persiapan pembentukan negara-negara pembentuk Negara Republik Indonesia Serikat. Negara-negara ini nantinya akan tergabung dalam *Bijeenkomst voor Federal Overleg* (BFO) atau Pertemuan Untuk Permusyawaratan Federal, yang merupakan aliran federalisme Belanda.

Secara garis besar kewenangan yang mengatur mengenai pemerintahan daerah pada masa negara Republik Indonesia Serikat dimuat dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Dalam konstitusi ini dijelaskan bahwa dalam negara federal mengenai sistem pembagian urusan yang menjadi wewenang negara federal dan urusan yang menjadi wewenang negara bagian pada umumnya menjadi wewenang negara federal. Sedangkan urusan pemerintahan daerah menjadi wewenang dari tiap-tiap negara bagian (sesuai pasal 51 ayat 1 Konstitusi RIS). Selanjutnya negara-negara bagian mengatur mengenai pemerintahan daerahnya dalam suatu Undang-Undang Dasar negara bagian.

Pengaturan mengenai daerah-daerah swapraja juga menjadi wewenang negara bagian (pasal 64 dan pasal 65 Konstitusi RIS). Terdapat semacam kontrak yang mengatur hubungan negara-negara bagian dengan daerah-daerah swapraja itu, daerah swapraja tidak dapat dihapuskan oleh negara bagian kecuali oleh Undang-Undang Federal yang menyatukan. Keberadaan Pasal 18 UUD 1945, UU No 22 tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah hanya berlaku di negara bagian Republik Indonesia saja. Sedangkan negara lain tidak pernah mengeluarkan undang-undang sampai kembali ke Negara Kesatuan Republik Indonesia, kecuali negara Indonesia Timur yang membentuk undang-undang tentang pemerintahan daerahnya sendiri, yakni UU Negara Indonesia Timur No 44 Tahun 1950.

Dengan demikian dapat dipastikan susunan pemerintahan daerah suatu negara bagian akan berbeda dengan negara bagian lainnya. Meskipun kewenangan untuk mengatur pemerintahan daerah diberikan kepada negara bagian, Pemerintah Republik Indonesia Serikat mengeluarkan juga Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Serikat No 21 Tahun 1950, Lembaran Negara No 95 tahun 1950 yang membagi wilayah negara Indonesia menjadi sepuluh daerah propinsi yang bersifat administratif yaitu : Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera Utara, Sumatera Tengah, Sumatera Selatan, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil. Hal itu dimaksudkan sebagai langkah pertama menuju pembentukan daerah-daerah otonom. Hal ini jelas bertentangan dengan Konstitusi RIS yang sebelumnya menyata-

kan bahwa kewenangan pengaturan pemerintah daerah adalah milik negara bagian.

Negara Republik Indonesia Serikat tidak bertahan lama. Sebab banyak ditentang lewat pergerakan-pergerakan perjuangan di berbagai daerah yang menginginkan kembali ke bentuk negara yang unitaris. Pada 19 Mei 1950 Negara Republik Indonesia Serikat hanya terdiri dari 3 negara bagian yakni : Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur. Sedangkan negara-negara bagian sebelumnya telah berubah menjadi satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri-sendiri. Daerah-daerah ini akhirnya menggabungkan diri dengan Negara Republik Indonesia yang disebut kemudian dengan Daerah Pulihan. Di daerah ini diberlakukan kembali UU No 22 Tahun 1948 berdasarkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti UU No 1 Tahun 1950 tentang Peraturan Daerah Pulihan, yang mulai berlaku sejak tanggal 13 Maret 1950. Kemudian dikeluarkan juga Undang-Undang No 8 Tahun 1950 yang diundangkan di Yogyakarta yang mengatur penghapusan peraturan dan undang-undang di daerah-daerah bagian dan daerah-daerah bukan bagian kecuali tidak bertentangan dengan Peraturan-Peraturan dan Undang-Undang Republik Indonesia.

Setelah penggabungan menjelang terbentuknya kembali Negara Kesatuan oleh Pemerintah Republik Indonesia Yogyakarta berdasarkan UU No 22 Tahun 1948 dibentuk propinsi-propinsi otonom yang meliputi: Jawa Timur, DI Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Barat, Sumatera Selatan, Sumatera Tengah, Sumatera Timur. Pada masa ini juga dibentuk daerah otonom Kota Jakarta Raya. Secara keseluruhan terdapat delapan daerah otonom yang telah dibentuk pada masa Negara Republik Indonesia Serikat.

Keberadaan Negara Republik Indonesia Serikat akhirnya digantikan oleh Negara Kesatuan melalui Piagam Persetujuan tanggal 19 Mei 1950. Secara garis besar pemerintahan daerah dijalankan melalui Undang-Undang Sementara 1950, dimana dimuat bahwa pembagian daerah di Indonesia didasarkan atas Daerah besar dan daerah kecil. Kepada daerah diberikan otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Sedangkan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Keberadaan daerah swapraja juga masih diakui, akan tetapi dapat saja dihapuskan atau diperkecil apabila Undang-Undang mengkehendaki. Urusan daerah swapraja menjadi urusan pemerintah pusat. Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 digunakan sebagai pedoman sampai sebelum terbitnya UU No 1 Tahun 1957. Undang-Undang No 1 Tahun 1957 ini lahir sebagai perwujudan pasal 133 UUD Sementara 1950, yang mengatur pembentukan peraturan dan undang-undang yang akan menggantikan UUD Sementara Pasal 1950 sebagai pedoman pengaturan pemerintah daerah di Indonesia.

UU No 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah disahkan pada tanggal 17 Januari 1957. UU ini telah berlaku di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU ini men-

gatur terlaksananya azas desentralisasi dan azas tugas pembantuan sesuai maksud pasal 131 UUD Sementara 1950. Azas dekonsentrasi tidak ada diatur demikian juga tidak ada pemerintahan pamong praja yang diatur dalam UU ini. UU No 1957 mengatur pemberian otonomi riil dan seluas-luasnya kepada daerah. Daerah otonom disebut 'Daerah Swatantra'. Pemerintahnya disebut 'Pemerintah Daerah Swatantra. Sedangkan Daerah Istimewa disebut dengan 'Daerah Swapraja', sedangkan daerah kota yang mengatur rumah tangganya sendiri disebut Kotapraja.

Pembagian wilayah Republik Indonesia dibagi menjadi daerah besar dan daerah kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Adapun tingkatan daerah meliputi : Daerah Tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya, Daerah Tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan Daerah Tingkat ke III. Begitu juga dengan daerah Swapraja dibagi atas daerah tingkat ke I, daerah tingkat ke II, dan daerah tingkat ke III, tingkatan yang sama juga berlaku untuk daerah Swatantra (tapi hanya sampai daerah swatantra tingkat ke II).

Bentuk dan susunan pemerintahan daerah menurut UU No 1 Tahun 1957 terdiri dari Dewan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disamping tentunya Kepala Daerah sebagai Kepala Pemerintahan. Anggota Dewan Pemerintah Daerah dipilih dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas dasar perwakilan berimbang. Namun ketua dan wakil ketua DPRD tidak boleh menjadi anggota Dewan Pemerintah Daerah. Sedangkan Kepala Daerah merupakan ketua serta anggota Dewan Pemerintah Daerah. DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah merupakan alat perlengkapan daerah yang bertugas dan berkewajiban mengurus semua urusan rumah tangganya sendiri dan dapat pula disertai tugas untuk membantu menjalankan peraturan-peraturan oleh instansi-instansi yang lebih tinggi.

DPRD merupakan lembaga yang berwenang di bidang legislatif yang berfungsi membuat Peraturan Daerah. Sedangkan Dewan Pemerintah Daerah merupakan badan yang bersifat kolegial dengan Kepala Daerah. Dewan Pemerintah Daerah menjalankan keputusan-keputusan DPRD, dan Dewan Pemerintah Daerah juga dapat disertai tugas untuk menetapkan penyelenggaraan dari peraturan daerah. Kepala Daerah dipilih langsung oleh masyarakat dan cara pengangkatan serta pemberhentianya diatur lewat undang-undang.

Sedangkan untuk Daerah Istimewa, Kepala Daerah diangkat dari calon yang diajukan DPRD. Kepala Daerah biasanya diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu, yang tentunya memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat-istiadat dalam daerah itu. Satu hal yang perlu disimak dalam pelaksanaan UU No 1 Tahun 1957 adalah UU ini tidak mengatur secara jelas mengenai daerah yang bersifat administratif (pemerintahan umum). Demikian juga halnya saat berlaku UU No 22 Tahun 1948 tidak begitu jelas diatur kedudukan mengenai pemerintahan di daerah administratif. Padahal UU No 1

Tahun 1957 menganut pelaksanaan azas otonomi riil yang seluas-luasnya, sehingga untuk melaksanakan berbagai mekanisme pemerintahan umum di daerah-daerah khususnya di daerah Swatantra maka dikeluarkan UU No 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Pemerintahan Umum yang mengatur penyerahan semua tugas pemerintah pusat dalam bidang pemerintah umum yang ada di daerah untuk dijadikan urusan rumah tangganya sendiri yang meliputi bidang pemerintahan umum, pembantuan pegawai dan penyerahan keuangan kepada pemerintah daerah.

Oleh karena UU inilah yang membuat daerah administratif saat itu dihapuskan karena tidak ada kewenangannya diatur, sedangkan para pegawainya yang dulunya bekerja di daerah administrasi diperbantukan ke daerah swatantra (daerah otonom). Beberapa hal yang tidak menjadi kewenangan pemerintah daerah saat itu adalah tugas kewajiban, kekuasaan dan kewenangan mengurus ketertiban dan keamanan umum, koordinasi jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah, serta pengawasan jalannya pemerintah daerah. Kesemuanya menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Setelah melewati beberapa periode akhirnya perkembangan pemerintahan daerah selanjutnya memasuki kembali masa diberlakukannya UUD 1945 untuk kali kedua. Pada masa ini telah banyak hal yang disempurnakan untuk kemajuan pemerintahan daerah di Indonesia. Masa ini diawali dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang menandai kembalinya negara Indonesia ke konstitusi UUD 1945. Adapun Undang-Undang yang paling mengena yang mengatur mekanisme pemerintahan daerah di negara kita saat itu adalah ditetapkannya Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Melalui Undang-Undang ini diatur mengenai azas-azas di pemerintahan daerah baik itu azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. UU No 5 Tahun 1974 ini juga menggantikan UU No 18 Tahun 1965 yang sebelumnya dibuat untuk mengatur pemerintahan daerah di Indonesia. UU No 5 Tahun 1974 mengenal dua macam pemerintahan yakni pemerintahan daerah yang bersifat otonom serta pemerintahan daerah yang bersifat administratif.

Pemerintahan daerah otonom lahir sebagai konsekuensi dijalankannya azas desentralisasi yaitu azas penyerahan urusan pemerintah pusat atau daerah otonom tingkat atasnya kepada daerah otonom. Daerah otonom yang dimaksud disini adalah daerah tingkat II (Kabupaten/Kota). Sedangkan daerah otonom tingkat atasnya adalah daerah tingkat I (propinsi). Perangkat daerah di pemerintahan daerah tingkat II diisi oleh kepala daerah (Bupati/Walikota) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala daerah tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selanjutnya pemilihan telah dipertimbangkan oleh pimpinan DPRD/pimpinan fraksi dengan Gubernur. Sedangkan untuk pemilihan kepala daerah

tingkat I (gubernur), dicalonkan dan dipilih oleh DPRD Provinsi dan dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara pimpinan DPRD/pimpinan fraksi dengan menteri dalam negeri.

Dalam UU No 5 tahun 1974 juga dikenal adanya wakil kepala daerah baik tingkat I maupun tingkat II. Wakil kepala daerah tingkat I diangkat oleh Presiden dari pegawai negeri yang memenuhi persyaratan sedangkan untuk wakil kepala daerah tingkat II diangkat oleh menteri dalam negeri atas nama Presiden dari pegawai negeri yang memenuhi persyaratan. Syarat-syarat untuk diangkat menjadi wakil kepala daerah juga sama dengan syarat-syarat menjadi kepala daerah.

Secara garis besar susunan perangkat pemerintah kepala daerah berdasarkan UU No 5 Tahun 1974 dipetakan atas, Gubernur sebagai kepala daerah tingkat I (propinsi), Bupati sebagai kepala daerah tingkat II (Kabupaten), Walikota-madya untuk daerah kota madya yang notabenehnya setingkat daerah tingkat II, walikota untuk daerah kota administratif juga setingkat daerah tingkat II, serta camat untuk kepala daerah kecamatan.

Di samping adanya kepala daerah, perangkat lain pemerintah daerah diisi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DPRD berada ditingkat I dan di tingkat II. DPRD bertugas di bidang legislatif, sedangkan kepala daerah memiliki kewenangan eksekutif. Adapun tugas pokok DPRD antara lain : memberikan persetujuan kepada kepala daerah dalam hal membuat peraturan daerah untuk kepentingan daerah, bersama-sama dengan kepala daerah menyusun APBD, mengawasi jalannya pemerintahan daerah.

UU No 5 Tahun 1974 selain mengenal daerah otonom seperti yang disebutkan tadi juga mengenal daerah yang bersifat administratif. Daerah administratif lahir sebagai konsekuensi diterapkannya azas dekonsentrasi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Wilayah daerah administratif adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah pusat yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah. Wilayah daerah administratif antara lain wilayah propinsi yang dibagi menjadi kabupaten dan kota serta wilayah kabupaten dan kota yang dibagi-bagi lagi menjadi wilayah kecamatan.

Dan apabila perlu sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangannya, dalam wilayah kabupaten bisa juga dibentuk Kota Administratif. Dengan demikian maka dapat kita lihat bahwa UU No 5 Tahun 1974 ini sudah mengatur secara lengkap tentang sistem pemerintahan daerah di negara kita. Mulai dari masalah wilayah, azas yang dianut, mengenai perangkat daerah, hak dan tanggung jawab dari masing-masing perangkat daerah serta mengenai penyerahan tugas pemerintahan umum pemerintah pusat ke daerah otonom maupun daerah administratif.

Pada perkembangan selanjutnya perjalanan bangsa Indonesia tidak hanya membuat undang-undang tentang pokok-pokok pemerintahan daerah saja, akan tetapi seiring dengan perkembangan maka pada tahun 1979 juga dikeluarkan UU No 5 Tahun 1979 tentang pokok-pokok pemerintahan desa yang juga menambah khasanah peraturan perundangan tentang pemerintahan daerah. Meski demikian UU No 5 Tahun 1974 tidaklah digunakan sampai sekarang. Setiap langkah perjalanan bangsa selalu membawa kedinamisan untuk penyempurnaan sistem pemerintahan daerah kita. Pada masa tahun 1999, UU No 5 Tahun 1974 diganti dengan UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

UU itu sendiri diterbitkan seiring euphoria reformasi yang berkejolak di negara kita saat itu. Kemudian sampai sekarang UU No 22 Tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No 32 Tahun 2004 adalah UU yang kita pakai dalam mengatur mekanisme pemerintahan daerah di negara kita. Dari periodisasi yang telah kita tempuh mulai dari zaman Hindia-Belanda hingga berlakunya UU No 5 Tahun 1974 diatas dapat kita lihat bahwa perkembangan pemerintahan daerah kita selalu mengalami perubahan-perubahan untuk penyempurnaan sistem pemerintahan daerah di negara kita. Dan dari setiap periode yang telah ditempuh oleh negara kita maka kita akan mendapatkan perbandingan pemerintahan daerah di negara kita dari waktu ke waktu.

### **Periode I (1945-1948)**

Pada periode ini belum terdapat sebuah undang-undang yang mengatur Pemerintahan Daerah secara khusus. Aturan yang digunakan adalah aturan yang ditetapkan oleh PPKI. Selain itu digunakan pula aturan UU No 1 Tahun 1945 yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari oleh Komite Nasional Daerah. PPKI dalam rapatnya pada 19 Agustus 1945 menetapkan pembagian daerah dan pelaksanaan pemerintahan secara umum dengan melanjutkan pelaksanaan yang sudah ada. PPKI hanya menetapkan adanya Komite Nasional Daerah untuk membantu pekerjaan kepala daerah seperti yang dilakukan di pusat dengan adanya KNI Pusat. Oleh PPKI, secara umum wilayah Indonesia dibagi menjadi provinsi-provinsi. Tiap-tiap PROVINSI dibagi lagi menjadi karesidenan- karesidenan.

Masing-masing provinsi dikepalai oleh gubernur, sedangkan karesidenan dikepalai oleh Residen. Gubernur dan residen dalam melaksanakan pemerintahan dibantu oleh Komite Nasional Daerah. Selebihnya susunan dan bentuk pemerintahan daerah dilanjutkan menurut kondisi yang sudah ada. Dengan demikian provinsi dan karesidenan hanya sebagai daerah administratif dan belum mendapat otonomi.

Selain itu PPKI juga memutuskan di samping adanya provinsi terdapat pula Kooti (Zelfbestuurende Landschappen/Kerajaan) dan Kota (Gemeente/Haminte) yang kedudukan dan pemerintahan lokalnya tetap diteruskan sampai diatur lebih lanjut. Wilayah-wilayah Provinsi yang ada tersebut tidak mencakup wilayah-wilayah kooti (Zelfbestuurende Landschappen/Kerajaan). Wilayah-wilayah kooti berada di bawah pemerintahan pusat baik secara langsung maupun melalui perwakilan yang disebut dengan Komisaris.

### **Tingkatan selengkapnya yang ada pada masa itu adalah:**

1. Provinsi (warisan Hindia Belanda, tidak digunakan oleh Jepang)
2. Karesidenan (disebut Syu oleh Jepang)
3. Kabupaten/Kota (disebut Ken/Syi/Tokubetsu Syi oleh Jepang, pada saat Hindia Belanda disebut Regentschap/Gemeente/Stadsgemeente)
4. Kawedanan (disebut Gun oleh Jepang)
5. Kecamatan (disebut Son oleh Jepang)
6. Desa (disebut Ku oleh Jepang)

Otonomi bagi daerah baru dirintis dengan keluarnya UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. UU No. 1 Tahun 1945 menyebutkan setidaknya ada tiga jenis daerah yang memiliki otonomi yaitu: Karesidenan, Kota, dan Kabupaten serta lain-lain daerah yang dianggap perlu (kecuali daerah Surakarta dan Yogyakarta). Pemberian otonomi itu dilakukan dengan membentuk Komite Nasional Daerah sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah adalah Komite Nasional Daerah bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah. Untuk pemerintahan sehari-hari dibentuk Badan Eksekutif dari dan oleh Komite Nasional Daerah dan dipimpin oleh Kepala Daerah.

Mengingat situasi dan kondisi pada masa itu tidak semua daerah dapat membentuk dan melaksanakan pemerintahan daerah. Daerah-daerah Maluku (termasuk di dalamnya Papua), Nusa Tenggara, Sulawesi, dan Kalimantan bahkan harus dihapuskan dari wilayah Indonesia sesuai isi Perjanjian Linggajati. Begitu pula dengan daerah-daerah Sumatera Timur, Riau, Bangka, Belitung, Sumatera Selatan bagian Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah bagian Barat, Jawa Timur bagian Timur, dan Madura juga harus dilepaskan dengan Perjanjian Renville.

### **Periode II (1948-1957)**

Pada periode ini berlaku Undang-undang Pokok No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini adalah UU pertama kalinya yang mengatur susunan dan kedudukan pemerintah daerah di Indonesia. Secara umum Indonesia memiliki dua jenis daerah beroto-

nomi yaitu daerah otonomi biasa dan daerah otonomi khusus yang disebut dengan daerah istimewa. Daerah otonom khusus yang diberi nomenklatur Daerah Istimewa adalah daerah kerajaan/kesultanan dengan kedudukan *zelfbesturende landschappen/kooti/daerah swapraja* yang telah ada sebelum Indonesia merdeka dan masih dikuasai oleh dinasti pemerintahannya. Masing-masing daerah berotonomi tersebut memiliki tiga tingkatan dan nomenklatur yang berbeda-beda yaitu:

| Tingkatan Daerah Otonom | Nomenklatur Daerah Otonom Biasa                | Nomenklatur Daerah Otonom Khusus    |
|-------------------------|--|-------------------------------------|
| Tingkat I               | Provinsi                                       | Daerah Istimewa Setingkat Provinsi  |
| Tingkat II              | Kabupaten/Kota Besar                           | Daerah Istimewa Setingkat Kabupaten |
| Tingkat III             | Desa, Negeri, Marga, atau nama lain/Kota Kecil | Daerah Istimewa Setingkat Desa      |

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur pemerintahan daerah. Pemerintahan lokal terdiri dari:

Legislatif

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Eksekutif

Dewan Pemerintah Daerah

DPRD mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Anggota DPRD dipilih dalam sebuah pemilihan yang diatur oleh UU pembentukan daerah. Masa jabatan Anggota DPRD adalah lima tahun. Jumlah anggota DPRD juga diatur dalam UU pembentukan daerah yang bersangkutan. Ketua dan Wakil Ketua DPRD dipilih oleh dan dari anggota DPRD yang bersangkutan.

DPD menjalankan pemerintahan sehari-hari. Anggota DPD secara bersama-sama atau masing-masing bertanggung jawab terhadap DPRD dan diwajibkan memberi keterangan-keterangan yang diminta oleh DPRD. DPD dipilih oleh dan dari DPRD dengan memperhatikan perimbangan komposisi kekuatan politik dalam DPRD. Masa jabatan anggota DPD sama seperti masa jabatan DPRD yang bersangkutan. Jumlah anggota DPD ditetapkan dalam UU pembentukan daerah yang bersangkutan.

Kepala Daerah menjadi ketua dan anggota DPD. Kepala Daerah diangkat dan diberhen-

tikan dengan ketentuan umum:

1. Kepala Daerah Provinsi diangkat oleh Presiden dari calon yang diajukan oleh DPRD Provinsi.
2. Kepala Daerah Kabupaten/Kota Besar diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari calon yang diajukan oleh DPRD Kabupaten/Kota Besar.
3. Kepala Daerah Desa, Negeri, atau nama lain/Kota Kecil diangkat oleh Kepala Daerah Provinsi dari calon yang diajukan oleh DPRD Desa, Negeri, Marga atau nama lain/Kota Kecil.
4. Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh pejabat yang mengangkat atas usul DPRD yang bersangkutan.
5. Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu pada zaman sebelum Republik Indonesia dengan syarat tertentu. Untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa oleh Presiden dengan syarat yang sama dengan Kepala Daerah Istimewa. Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota DPD.

Undang-undang No. 22 Tahun 1948 disusun berdasarkan pada konstitusi Republik pasal 18. Pada mulanya UU ini mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah di wilayah Indonesia yang tersisa yaitu:

- a. Wilayah Sumatera meliputi: Aceh, Sumatera Utara bagian barat, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Sumatera Selatan bagian utara dan barat, Bengkulu, dan Lampung.
- b. Wilayah Jawa meliputi: Banten, Jawa Tengah bagian Timur, Yogyakarta, dan Jawa Timur bagian barat (daerah Mataraman)

Setelah pembentukan Republik III pada 15 Agustus 1950 UU ini berlaku untuk daerah seluruh Sumatera, seluruh Jawa, dan seluruh Kalimantan. Sedangkan pada daerah-daerah di bekas wilayah Negara Indonesia Timur yaitu wilayah Sulawesi wilayah Nusa Tenggara, dan wilayah Maluku masih berlaku UU NIT No. 44 Tahun 1950.

### **Periode III (1957-1965)**

Pada periode ini berlaku Undang-undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang disebut juga Undang-undang tentang pokok-pokok pemerintahan

1956. UU ini menggantikan Undang-undang RI No. 22 Tahun 1948 dan UU NIT No. 44 Tahun 1950. Secara umum Indonesia memiliki dua jenis daerah berotonomi yaitu daerah otonom biasa yang disebut daerah swatantra dan daerah otonom khusus yang disebut dengan daerah istimewa. Masing-masing daerah berotonomi tersebut memiliki tiga tingkatan dan nomenklatur yang berbeda-beda yaitu:

| <b>Tingkatan</b> | <b>Nomenklatur Daerah Otonom Biasa</b>               | <b>Nomenklatur Daerah Otonom Khusus</b> |
|------------------|--|---|
| Tingkat I        | Daerah Swatantra Tingkat ke I/Kotapraja Jakarta Raya | Daerah Istimewa Tingkat ke I            |
| Tingkat II       | Daerah Swatantra Tingkat ke II/Kotapraja             | Daerah Istimewa Tingkat ke II           |
| Tingkat III      | Daerah Swatantra Tingkat ke III                      | Daerah Istimewa Tingkat ke III          |

Kecuali Pemerintahan Daerah Kotapraja Jakarta Raya, dalam Pemerintahan Daerah Kotapraja tidak dibentuk daerah swatantra tingkat lebih rendah. Selain dua macam daerah berotonomi tersebut terdapat pula Daerah Swapraja. Daerah ini merupakan kelanjutan dari sistem pemerintahan daerah zaman Hindia Belanda dan Republik II (Pemerintahan Negara Federal RIS). Menurut perkembangan keadaan Daerah Swapraja dapat dialihkan statusnya menjadi Daerah Istimewa atau Daerah Swatantra.

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur Pemerintahan Daerah. Pemerintahan lokal terdiri dari:

Legislatif

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Eksekutif

Depan Pemerintah Daerah (DPD)

DPRD mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya kecuali ditentukan lain dengan UU. Pemilihan dan penggantian anggota DPRD diatur dengan undang-undang tersendiri. Masa jabatan anggota DPRD adalah empat tahun. Masa jabatan anggota pengganti antar waktu hanya untuk sisa masa empat tahun tersebut. Jumlah anggota DPRD ditetapkan dalam UU pembentukan, dengan dasar perhitungan jumlah penduduk tertentu. Ketua dan Wakil Ketua DPRD dipilih oleh dan dari anggota DPRD.

Pimpinan sehari-hari Pemerintahan Daerah dijalankan oleh DPD. DPD menjalankan keputusan-keputusan DPRD. Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya secara bersama-sama bertanggung jawab kepada DPRD dan wajib memberi keterangan-keterangan yang diminta oleh DPRD. DPD dipilih oleh dan dari DPRD dengan memperhatikan pertimbangan komposisi kekuatan politik dalam DPRD. Masa jabatan anggota DPD sama seperti masa jabatan DPRD yang bersangkutan. Anggota DPD antar waktu yang dipilih memiliki masa jabatan hanya untuk sisa masa jabatan DPD yang ada. Jumlah anggota DPD ditetapkan dalam peraturan pembentukan daerah yang bersangkutan. Kepala Daerah karena jabatannya menjadi ketua dan anggota DPD. Wakil Ketua DPD dipilih oleh dan dari, anggota DPD bersangkutan.

Kepala Daerah dipilih, diangkat, dan diberhentikan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang tersendiri. Untuk sementara waktu Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dengan syarat-syarat tertentu dan disahkan oleh Presiden untuk Kepala Daerah dari tingkat ke I atau Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya untuk Kepala Daerah dari tingkat ke II dan ke III. Kepala Daerah dipilih untuk satu masa jabatan DPRD atau bagi mereka yang dipilih antar waktu guna mengisi lowongan Kepala Daerah, untuk sisa masa jabatan tersebut.

Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu pada zaman sebelum Republik dengan memperhatikan syarat tertentu dan diangkat serta diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Istimewa tingkat I atau Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Daerah Istimewa tingkat II dan III. Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan tata cara seperti Kepala Daerah Istimewa. Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa karena jabatannya adalah berturut-turut menjadi Ketua serta anggota dan Wakil Ketua serta anggota dari Dewan Pemerintah Daerah.

Undang-undang No. 1 Tahun 1957 disusun berdasarkan aturan Konstitusi Republik III pasal 131, 132, dan 133. Namun dalam perjalanan waktu, peraturan tersebut mengalami perubahan pada 1959 dan 1960 karena menyesuaikan dengan sistem ketata negaraan Republik IV. Penyesuaian pada tahun 1959 dilaksanakan dengan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959. Menurut peraturan itu pemerintah daerah terdiri dari:

Eksekutif

Kepala Daerah dengan dibantu Badan Pemerintah Harian (BPH)

Legislatif

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah Tingkat II dengan syarat tertentu. Kepala Daerah dapat diangkat baik dari calon yang diajukan DPRD maupun dari luar calon yang diusulkan DPRD. Masa jabatan Kepala Daerah sama seperti masa jabatan DPRD. Kepala Daerah adalah Pegawai Negara dan karenanya tidak dapat diberhentikan karena keputusan DPRD.

Kepala Daerah Istimwa diangkat dari keturunan keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan di daerah pada zaman sebelum Republik Indonesia dengan syarat tertentu dan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan tata cara yang sama dengan Kepala Daerah Istimewa.

BPH terdiri dari 3 sampai 5 anggota kecuali yang berasal dari anggota DPD sebelumnya. Anggota BPH diangkat dan diberhentikan menurut aturan yang ditetapkan Mendagri dan Otda. Penyesuaian pada tahun 1960 dilaksanakan dengan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960. Peraturan ini mengatur tentang DPRD Gotong Royong (DPRD-GR) dan Sekretariat Daerah. Dalam aturan ini pula ditetapkan bahwa Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua DPRD-GR. Masa jabatan Kepala Daerah dan BPH disesuaikan dengan masa jabatan DPRD-GR.

#### **Periode IV (1965-1974)**

Pada periode ini berlaku Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. UU ini menggantikan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959; Penetapan Presiden No. 2 tahun 1960; Penetapan Presiden No. 5 tahun 1960 jo Penetapan Presiden No. 7 tahun 1965. Menurut UU ini secara umum Indonesia hanya mengenal satu jenis daerah otonomi. Daerah otonomi tersebut dibagi menjadi tiga tingkatan daerah.

| Tingkatan   | Nomenklatur Daerah Otonom |
|-------------|---------------------------|
| Tingkat I   | Provinsi/Kotaraya         |
| Tingkat II  | Kabupaten/Kotamadya       |
| Tingkat III | Kecamatan/Kotapraja       |

Daerah-daerah yang memiliki otonomi khusus menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1957 boleh dikatakan dihapus secara sistematis dan diseragamkan dengan daerah otonomi biasa. Selain itu untuk mempersiapkan pembentukan daerah otonom tingkat III maka dikeluarkan Undang-undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh Wilayah Indonesia yang dalam artikel ini disingkat menjadi UU Desapraja. Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah-tangga daerahnya. Pemerintah lokal terdiri dari:

Legislatif

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Eksekutif

Kepala Daerah, dibantu Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian. Jumlah anggota DPRD ditetapkan dalam UU pembentukan daerah dengan dasar perhitungan jumlah penduduk tertentu. Masa jabatan anggota DPRD adalah 5 (lima) tahun. Anggota DPRD antar waktu masa jabatannya hanya untuk sisa masa lima tahun tersebut. Pemilihan, pengangkatan dan penggantian anggota DPRD diatur dengan UU tersendiri. Pimpinan DPRD terdiri dari seorang Ketua dan beberapa orang Wakil Ketua yang mencerminkan poros Nasakom. Pimpinan DPRD dalam menjalankan tugasnya mempertanggung-jawabkan kepada Kepala Daerah.

Masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, serta Anggota BPH adalah 5 tahun. Kepala Daerah adalah pegawai negara. Kepala Daerah merupakan wakil pemerintah pusat sekaligus pejabat dalam pemerintahan daerah. Oleh karena itu Kepala Daerah harus melaksanakan politik pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hirarki yang ada. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta Anggota BPH diangkat dan diberhentikan oleh:

- a. Presiden bagi Daerah tingkat I
- b. Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah Tingkat II
- c. Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat III yang ada dalam Daerah tingkat I.

### **Anggota BPH bagi masing-masing tingkatan daerah adalah:**

- a. Bagi Daerah tingkat I sekurang-kurangnya 7 orang

- b. Bagi Daerah tingkat II sekurang-kurangnya 5 orang
- c. Bagi Daerah tingkat III sekurang-kurangnya 3 orang.

Desapraja merupakan kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Alat-alat kelengkapan pemerintahan desapraja terdiri atas Kepala Desapraja, Badan Musyawarah Desapraja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja, Petugas Desapraja, dan Badan Pertimbangan Desapraja. Undang-undang No. 18 Tahun 1965 disusun berdasar pasal 18 Konstitusi Republik IV.

Namun berbeda dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1948, UU ini secara tegas tidak lagi mengakomodasi daerah-daerah dengan otonomi khusus dan secara sistematis berusaha menghapuskan daerah otonomi khusus tersebut sebagaimana yang tercantum dalam pasal 88. Hal tersebut juga diterangkan dengan lebih gamblang dalam penjelasan Undang-undang No. 18 Tahun 1965 pasal 1-2 serta pasal 88. Akan tetapi, badai politik tahun 1965, yang terjadi hanya 29 hari setelah undang-undang No. 18 Tahun 1965 disahkan, menyebabkan UU pemerintahan daerah ini tidak dapat diberlakukan secara mulus. Perubahan konstelasi politik yang terjadi sepanjang akhir 1965 sampai dengan tahun 1968 mengakibatkan UU Pemerintahan Daerah dan UU Desapraja tidak dapat diberlakukan.

### Periode V (1974-1999)

Pada periode ini berlaku Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. UU ini menggantikan Undang-undang No. 18 Tahun 1965 yang dinyatakan tidak dapat diterapkan. Menurut UU ini secara umum Indonesia dibagi menjadi satu macam Daerah Otonom sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dan Wilayah Administratif sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi.

### Daerah Otonom

| Tingkatan  | Nomenklatur Daerah Otonom   |
|------------|---|
| Tingkat I  | Daerah Tingkat I (Dati I)/Daerah Khusus Ibukota/Daerah Istimewa <sup>[10]</sup> |
| Tingkat II | Daerah Tingkat II (Dati II)   |

## Wilayah Administrasi

| Tingkatan  | Nomenklatur Daerah Otonom   |
|------------|---|
| Tingkat I  | Daerah Tingkat I (Dati I)/Daerah Khusus Ibukota/Daerah Istimewa <sup>[10]</sup> |
| Tingkat II | Daerah Tingkat II (Dati II)   |

### Tingkat III Kecamatan

Nama dan batas Daerah Tingkat I adalah sama dengan nama dan batas Wilayah Provinsi atau Ibukota Negara. Ibukota Daerah Tingkat I adalah ibukota Wilayah Provinsi. Nama dan batas Daerah Tingkat II adalah sama dengan nama dan batas Wilayah Kabupaten atau Kotamadya. Ibukota Daerah Tingkat II adalah ibukota Wilayah Kabupaten. Penyebutan Wilayah Administrasi dan Daerah otonom disatukan.

- a. Untuk Wilayah Administrasi Provinsi dan Daerah Otonom Tingkat I disebut Provinsi Daerah Tingkat I. Sebagai contoh adalah Provinsi Daerah Tingkat I Riau.
- b. Untuk Wilayah Administratif Ibukota Negara dan Daerah Otonom Khusus Ibukota Jakarta disebut Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
- c. Untuk Wilayah Administratif Provinsi dan Daerah Otonomi Istimewa disebut Provinsi Daerah Istimewa. Untuk Aceh disebut Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Untuk Yogyakarta disebut Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- d. Untuk Wilayah Administratif Kabupaten dan Daerah Otonom Tingkat II disebut Kabupaten Daerah Tingkat II. Sebagai contoh adalah Kabupaten Daerah Tingkat II Kampar.
- e. Untuk Wilayah Administratif Kotamadya dan Daerah Otonom Tingkat II disebut Kotamadya Daerah Tingkat II. Sebagai contoh adalah Kotamadya Daerah Tingkat II Pekanbaru.

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur Pemerintahan Daerah. Pemerintahan lokal terdiri dari:

Legislatif

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

## Eksekutif Kepala Daerah

Kepala Daerah berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Titik berat Otonomi Daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dibentuk Sekretariat Daerah dan Dinas-dinas Daerah. Susunan, keanggotaan, dan pimpinan DPRD, begitu juga sumpah/janji, masa keanggotaan, dan larangan rangkapan jabatan bagi anggota-anggotanya diatur dengan UU tersendiri.

Keala Daerah adalah Pejabat Negara. Kepala Daerah diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali, untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri dan selanjutnya diangkat oleh Presiden. Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD Tingkat II dengan persetujuan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I dan selanjutnya diangkat oleh Menteri Dalam Negeri.

Wakil Kepala Daerah adalah Pejabat Negara. Wakil Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Wakil Kepala Daaeah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Apabila dipandang perlu, Menteri Dalam Negeri dapat menunjuk Pembantu Gubernur, Pembantu Bupati, atau Pembantu Walikotamadya yang mempunyai wilayah kerja tertentu dalam rangka dekonsentrasi. Kepala Daerah Tingkat I karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Provinsi atau Ibukota Negara. Wakil Kepala Daerah Tingkat I karena jabatannya adalah Wakil Kepala Wilayah Provinsi atau Ibukota Negara dan disebut Wakil Gubernur. Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah Kepala Wilayaah Kabupaten atau Kotmady. Wakil Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah Wakil Kepala Wilayah Kabupaten atau Kotamadya, dan disebut Wakil Bupati atau Wakil Walikotamadya.

### **Sebutan Kepala Wilayah dan Kepala Daerah disatukan.**

1. Untuk Kepala Wilayah Provinsi/Kepala Daerah Tingkat I disebut Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Sebagai contoh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah.
2. Untuk Kepala Wilayah Ibukota Negara/Daerah Khusus Ibukota Jakarta disebut Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
3. Untuk Kepala Wilayah Provinsi/Daerah Istimewa disebut Gubernur Kepala Daerah

Istimewa. Untuk DI Aceh disebut Gubernur Kepala Daerah Istimewa Aceh. Untuk DI Yogyakarta disebut Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta.

4. Untuk Kepala Wilayah Kabupaten/Daerah Tingkat II disebut Bupati Kepala Daerah Tingkat II. Sebagai contoh Bupati Kepala Daerah Tingkat II Barito Selatan.
5. Untuk Kepala Wilayah Kotamadya/Daerah Tingkat II disebut Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II. Sebagai contoh Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II Palangkaraya.

Pemerintahan Desa diatur tersendiri dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Dalam menjalankan pemerintahan Kepala Desa dibantu oleh Perangkat Desa yang terdiri atas Sekretaris Desa, Kepala-kepala Dusun, dan Kepala-kepala Urusan. Kepala Desa karena jabatannya adalah Ketua LMD. Sekretaris Desa karena jabatannya adalah Sekretaris LMD.

Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1979 juga diatur mengenai Kelurahan. Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Pemerintahan Kelurahan terdiri atas Kepala Kelurahan dan Perangkat Kelurahan yang meliputi Sekretaris Kelurahan, Kepala-kepala Lingkungan, dan Kepala-kepala Urusan.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 disusun berdasarkan pasal 18 Konstitusi Republik IV dan dikembangkan lebih jauh dengan mengadopsi "ide-ide" yang ada dalam penjelasan Konstitusi. UU ini cukup lama bertahan yaitu selama 25 tahun. Dalam perjalanannya Indonesia mengalami penambahan wilayah baru yang berasal dari koloni Portugis pada 1976 dan dibentuk sebagai sebuah provinsi yaitu Provinsi Daerah Tingkat I Timor Timur dengan Undang-undang No 7 Tahun 1976 tentang Pengesahan Penyatuan Timor-Timur ke Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pembentukan Provinsi Daerah Tingkat I Timor-Timur. Pada tahun 1990 Kota Jakarta mendapat status Daerah Khusus dengan tingkatan daerah otonom Daerah Tingkat I melalui Undang-undang No. 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta. Selain itu tidak banyak yang menonjol dari pemerintahan daerah.

## **Periode VI (1999-2004)**

Pada periode ini berlaku Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini menggantikan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 dan Undang-undang No. 5 Tahun 1979. Menurut UU ini Indonesia dibagi menjadi satu macam daerah otonom dengan mengakui kekhususan yang ada pada tiga daerah yaitu Aceh, Jakarta, dan Yogyakarta, dan satu tingkat wilayah administratif. Tiga jenis daerah otonom adalah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota. Ketiga jenis daerah tersebut berkedudukan setara dalam artian tidak ada hirarki daerah otonom. Daerah Provinsi berkedudukan juga sebagai wilayah administratif.

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi. Daerah otonom (disebut Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota) adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **Pemerintahan lokal terdiri dari:**

Badan Legislatif Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Badan Eksekutif Daerah

Pemerintah Daerah, yang terdiri atas Kepala Daerah dan Perangkat Daerah. DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRD diatur dengan undang-undang tersendiri. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan. Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Kepala Daerah dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama Presiden.

Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil Pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi. Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati. Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku

Kepala Daerah, Bupati/ Walikota bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.

Peraturan mengenai Desa dipisahkan dalam bab yang berbeda dari peraturan mengenai daerah otonom provinsi/kabupaten/kota. Ini dikarenakan Desa atau yang disebut dengan nama lain (Nagari, Kampung, Huta, Bori, Marga dan lain sebagainya) memiliki susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa. Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat Desa. Kepala Desa dipilih langsung oleh Penduduk Desa. Masa jabatan Kepala Desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan. Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk Desa yang memenuhi persyaratan. Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota. Di Desa dapat dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

UU ini disusun berdasarkan Konstitusi Republik pasal 18 dan dikembangkan dengan mengadopsi beberapa ide dalam penjelasan konstitusi pasal 18 khususnya bagian II. UU ini cukup istimewa karena diberlakukan dalam masa Republik IV, Republik V, dan Republik VI. Dalam perjalanannya Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta diatur dengan Undang-undang No. 34 Tahun 1999. Provinsi Aceh juga ditegaskan keistimewaannya dengan Undang-undang No. 44 Tahun 1999 dan diberi otonomi khusus dengan Undang-undang No. 18 Tahun 2001 serta perubahan nomenklatur menjadi Aceh.

Selain itu Provinsi Irian Jaya juga diberi otonomi khusus dengan UU No. 21 Tahun 2001 serta perubahan nomenklatur menjadi Provinsi Papua. Selain pemberian penegasan dan pemberian status khusus, beberapa provinsi lainnya mengalami pemekaran menjadi provinsi baru. Provinsi Timor Timur juga memperoleh kemerdekaan penuh pada 2002 dengan nama Timor Leste/Timor Lorosae dari Pemerintahan Transisi PBB. Kemerdekaan tersebut berdasarkan hasil referendum atas status koloni Portugis pada 1999 setelah sekitar 23 tahun bergabung dengan Indonesia.

## Periode VII (mulai 2004)

Pada periode ini berlaku Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini menggantikan Undang-undang No. 22 Tahun 1999. Menurut UU ini Indonesia dibagi menjadi satu jenis daerah otonom dengan perincian Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Selain itu Negara mengakui kekhususan dan/atau keistimewaan yang ada pada empat daerah yaitu Aceh, Jakarta, Papua, dan Yogyakarta. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat (Desa atau nama lain) beserta beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan.

| Tingkatan  | Nomenklatur Daerah Otonom |
|------------|---------------------------|
| Tingkat I  | Provinsi                  |
| Tingkat II | Kabupaten/Kota            |

Undang-undang menentukan bahwa pemerintah lokal menggunakan nomenklatur Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah lokal secara umum terdiri dari:

Legislatif

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Eksekutif

Pemerintah Daerah, yang terdiri atas Kepala Daerah dan Perangkat Daerah. Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi. Untuk Provinsi Aceh disebut Pemerintah Aceh (Pemda Aceh) dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPR Aceh). Khusus Aceh terdapat Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang menjadi mitra DPR Aceh dan Pemda Aceh. Untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat disebut Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPR Papua). Khusus Papua dan Papua Barat terdapat Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural orang asli Papua. Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota.

Untuk Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi Aceh disebut Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPR Kabupaten/Kota). Khusus Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi Aceh terdapat Majelis Permusyawaratan Ulama Kabupaten/Kota yang menjadi mitra DPR Kabupaten/Kota dan Pemda Kabupaten/Kota di dalam lingkungan Provinsi Aceh. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur secara khusus berlaku ketentuan undang-undang yang mengatur Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Khusus untuk DPR Aceh, DPR Papua, dan DPRD Provinsi DKI Jakarta dapat memiliki anggota sebanyak 125% dari jumlah yang ditentukan dalam UU yang mengatur mengenai DPRD.

Kepala Daerah untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota. Wakil Kepala Daerah untuk provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk kota disebut Wakil Walikota. Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala Daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Perangkat daerah provinsi secara umum terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota secara umum terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Desa atau nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara. Termasuk dalam pengertian ini adalah Nagari di Sumatera Barat, Gampong di provinsi Aceh, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, Negeri di Maluku. Secara bertahap, Dsa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan.

Dalam pemeritahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa. Kepala Desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa yang syarat dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda. Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Masa jabatan anggota badan permusyawaratan desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 disusun berdasarkan Konstitusi Republik VI pasal 18, 18A, dan 18B. Dalam perjalanannya UU ini telah diubah sebanyak dua kali dengan Perppu No. 3 Tahun 2005 (ditetapkan menjadi Undang-undang No. 8 Tahun 2005) dan dengan Undang-undang No. 12 Tahun 2008. Selanjutnya daerah Aceh dan Jakarta kembali diatur dengan UU tersendiri. Aceh diatur secara penuh dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Sedangkan Jakarta diatur kembali dengan UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Provinsi Papua tetap diatur dengan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Provinsi Papua Barat sebagai pemekaran dari Provinsi Papua juga mendapatkan otonomi khusus sebagaimana provinsi induknya dengan Perppu No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (ditetapkan menjadi Undang-undang No. 35 Tahun 2008).

## **Appendix**

### **Appendix I: Zaman Hindia Belanda**

Menurut Regeering Reglement (RR) 1854, *Nederlandse Indie* diperintah oleh Gubernur Jenderal atas nama Raja/Ratu *Nederland* secara sentralistis. Daerah *Nederlandse Indie* dibagi dalam dua kategori besar yaitu daerah *Indirect Gebied* dan *Direct Gebied*. Daerah *Indirect Gebied* adalah daerah yang diperintah secara tidak langsung oleh penguasa *Batavia*. Daerah ini biasanya berbentuk kerajaan atau kesultanan yang terikat dengan perjanjian politik baik jangka panjang maupun jangka pendek. Perjanjian ini dilakukan oleh raja/sultan dari kerajaan/kesultanan lokal dengan Residen/Gubernur sebagai wakil Gubernur Jenderal atas nama Raja/Ratu Belanda.

Dengan perjanjian tersebut kerajaan/kesultanan memiliki status ‘negara semi merdeka’ dalam lingkungan Kerajaan Belanda. Daerah-daerah tersebut diperintah sendiri oleh penguasa pribumi dan memiliki struktur pemerintahan lokal sendiri. Pemerintah Hindia Belanda hanya menempatkan para pengawas dengan pangkat Asisten Residen, Residen, atau Gubernur sesuai dengan tingkatan daerah yang didasarkan pada kepentingan pemerintah Hindia Belanda. Dari sinilah kemudian muncul kedudukan khusus suatu daerah yang dikenal dengan nomenklatur *Zelfbesturende Landschappen* (Daerah *Swapraja*) atau berperintahan sendiri atau otonom.

Daerah *Indirect Gebied* adalah yang diperintah secara langsung oleh *Batavia* secara hirarkis. Pemerintahannya bersifat administratif atau sering disebut ‘pemerintahan pangreh praja’. Pemerintahan ini pun dibedakan antara pemerintahan di wilayah Jawa dan Madura dengan Luar Jawa dan Madura. Di daerah Jawa dan Madura, secara berurutan tingkatan pemerintahan dan kepala pemerintahannya (dalam tanda kurung), adalah : Provinsi (Gubernur), Karesidenan (Residen), Kabupaten (Asisten Residen dan Bupati lokal (regent) , Kawedanan

(Wedana), Kecamatan (Asisten Wedana), Desa (Lurah/Kepala Desa). Di daerah Luar Jawa dan Madura, secara berurutan tingkatan pemerintahan dan kepala pemerintahannya (dalam tanda kurung), adalah : Provinsi (Gubernur), Karesidenan (Residen ), Afdeling (Asisten Residen), Onder Afdeling (Controleur), District/Kawedanan (Demang), Onderdistrict/Kecamatan (Asisten Demang), Desa/Marga/Kuria/Nagari/nama lain.

Gubernur sampai Asisten Residen untuk Jawa dan Controleur untuk luar Jawa adalah berkebangsaan Belanda dan disebut Eurpese Bestuurambtenaren. Sedangkan Bupati sampai Lurah/Kepala Desa untuk Jawa dan Demang sampai kepala desa /nama lain untuk luar Jawa berkebangsaan pribumi dan disebut Inlandse Bestuurambtenaren. Dengan adanya Decentralisatie Wet 1903 (Stbl 1903 No. 329) prinsip otonomi mulai diperkenalkan. Di beberapa daerah mulai dibentuk Locale Raad (semacam DPRD). Perkembangan selanjutnya muncul Wet Op de Bestuurshervormings 1922 (Stbl 1922 No. 216). Sebagai Badan Pemerintahan Harian di tingkat Provinsi terdapat College van Gedeputeerden yang dipimpin oleh Gubernur. Di tingkat Kabupaten terdapat College van Gecomitteerden yang dipimpin oleh Bupati (Regent). Sedang di kotapraja terdapat College van Burgermeester en Wethouders yang dipimpin oleh Walikota).

## **Appendix II: Zaman Pendudukan Militer Jepang**

Pada masa pendudukan militer Jepang, To Indo dikuasai oleh tiga divisi besar tentara pendudukan yang berbeda. Wilayah Jawa dikuasai oleh Divisi XVI Angkatan Darat (Gunseikanbu Jawa) yang berpusat di Jakarta. Wilayah Sumatera dikuasai oleh Divisi XXV Angkatan darat (Gunseikanbu Sumatera) yang berpusat di Bukittinggi. Sedangkan wilayah Kalimantan, Nusa Tenggara, Sulawesi, Maluku, dan Papua dikuasai oleh Angkatan Laut (Minseibu/Kaigun) yang berpusat di Makassar. Khususnya Jawa, pemerintahan tertinggi berada di tangan Saikoo Sikikan (Gunsereikan). Nomenkatur daerah diganti menurut bahasa Jepang. Beberapa tingkatan daerah dihapuskan. Begitu pula dengan Locale Raad-nya dibekukan/dibubarkan. Pada masa pendudukan Jepang tingkatan daerahnya menjadi: Syuu (karesidenan) dipimpin oleh Syuutyookan, Si (kota)/Ken (kabupatenn) dipimpin oleh Sityoo/Kentyoo, Gun (distrik) dipimpin oleh Guntyoo, Son (kecamatan) dipimpin oleh Sontyoo, dan Ku (desa) dipimpin oleh Kutyoo.

Daerah dengan kedudukan Zelfbesturende Lanschappen diganti nomenklaturnya menjadi Kooti. Daerah ini masih diperkenankan memiliki pemerintahan sendiri, namun dengan pengawasan yang sangat ketat dari pemerintahan militer dengan menempatkan pejabat Kooti-Zimukyoku-tyookan. Pada akhir masa pendudukan, Jepang kembali menghidupkan Locale Raad dengan nomenklatur Syuu Sangi kai bagi Syuu dan Tokubetsu Si Sangi-kai bagi Si.

### **Appendix III: Konsep BPUPKI-PPKI**

Konsep pemikiran mengenai pemerintahan daerah di dalam Sidang BPUPKI berkembang secara dinamis. Beberapa ide yang muncul antara lain dari Muh. Yamin, Supomo, dan Hatta. Dari sidang-sidang dihasilkan beberapa hasil antara lain: Negara Indonesia akan berbentuk Republik, Wilayah Negara akan meliputi Hindia Belanda ditambah Malaya, Borneo Utara, Papua (Inggris), Timor Portugis dan pulau sekelilingnya, Negara Indonesia akan berbentuk Kesatuan. Negara Indonesia akan dibagi menjadi daerah besar dan daerah kecil, Di daerah besar dan kecil itu akan diadakan dewan permusyawaratan daerah, Zelfbestuur/Kooti akan berkedudukan sebagai daerah otonomi khusus bukan lagi sebagai negara, Susunan asli pemerintahan zelfbestuurende landschappen dan volksgemeenschappen akan dihormati dan diperhatikan.

Dalam sidang PPKI Supomo kembali menjelaskan susunan dan kedudukan daerah. Pemerintahan daerah akan disusun dalam undang-undang. Dalam pemerintahan daerah akan bersifat permusyawaratan dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah. Zelfbestuurende Landschappen (Kooti, Sultanaat) akan berkedudukan sebagai daerah istimewa (daerah yang mempunyai sifat istimewa, mempunyai susunan asli) bukan sebagai negara karena hanya ada satu negara. Daerah istimewa itu akan menjadi bagian dari Staat Indonesia dan akan dihormati susunan asli pemerintahannya. Zelfstandige gemeenschappen atau Inheemsche Rechtsgemeenschappen seperti desa, nagari, marga, dan sebagainya akan dihormati susunan aslinya. Suasana sidang pembahasan Pemerintahan Daerah di Indonesia berlangsung dengan hangat dan berkembang secara dinamis. Keputusan resmi PPKI dapat dilihat pada periode I di atas.

### **Appendix IV: RIS dan NIT**

Konstitusi Republik II mengatur hubungan antara Negara Federal dengan Negara Bagian dan menyerahkan pengaturan pemerintahan daerah pada masing-masing negara bagian. Hanya saja konstitusi memerintahkan bahwa daerah swapraja yang terdapat di dalam lingkungan negara bagian diatur dengan perjanjian politik (kontrak) antara negara bagian dengan daerah swaraja. Namun sampai konstitusi Republik II berakhir masa berlakunya belum ada UU Federal yang mengatur mengenai daerah Swapraja.

Sesuai dengan konstitusi Federal yang menyerahkan pengaturan pemerintahan daerah pada masing-masing negara bagian, maka Pemerintahan daerah di Negara Bagian Republik Indonesia (Yogyakarta) tetap diatur dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1948. Sedangkan Negara Bagian Negara Indonesia Timur diatur dengan Undang-undang NIT No. 44 Tahun 1950 yang mulai berlaku pada 15 Juni 1950. Dalam UU ini NIT dibagi dalam tiga tingkatan daerah otonomi.

| <b>Tingkatan Daerah Otonom</b> | <b>Nomenklatur Daerah Otonom</b> |
|--------------------------------|----------------------------------|
| Tingkat I                      | Daerah                           |
| Tingkat II                     | Daerah Bagian                    |
| Tingkat III                    | Daerah Anak Bagian               |

Di wilayah NIT sebelum negara bagian itu melebur menjadi Negara Kesatuan sempat ada tiga belas Daerah yang terbentuk. Ketiga belas daerah itu adalah:

1. Sulawesi Selatan
2. Minahasa
3. Kepulauan Sangihe dan Talaud
4. Sulawesi Utara
5. Sulawesi Tengah
6. Bali
7. Lombok
8. Sumbawa
9. Flores
10. Sumba
11. Timor dan kepulauannya
12. Maluku Selatan
13. Maluku Utara.

Daerah Bagian dan Daerah Anak bagian berdasarkan UU tersebut belum sempat terbentuk sampai NIT melebur menjadi Negara Kesatuan. Isi UU NIT No. 44 Tahun 1950 sebagian besar mengadopsi isi Undang-undang RI-Yogyakarta No. 22 Tahun 1948. UU ini tetap berlaku pada masa Republik III di wilayah Sulawesi, Nusa Tenggara,, dan Maluku sampai tahun 1957.



# BAB V

## PEMERINTAHAN DAERAH INDONESIA DAN PERKEMBANGANNYA

Diakui atau tidak, studi ilmu administrasi merupakan kombinasi dari ilmu (science) dan seni (art) yang keduanya tidak bisa terpisahkan. Dinamika praktik penyelenggaraan pemerintahan berpengaruh langsung terhadap perkembangan dan penggunaan konsep administrasi publik. Di Indonesia, perkembangan dinamika dalam sistem pemerintahan berpengaruh terhadap paradigma administrasi publik. Secara garis besar model penyelenggaraan administrasi di Indonesia dapat dibedakan menjadi dua yaitu periode 1945, 1998 dan 1999 sampai saat ini. Periode yang pertama didominasi dengan model state-centered public administration, di mana administrasi publik merupakan sarana bagi penguasa untuk menjawab apa yang disebut oleh Lucian Pye (1968) sebagai crises of penetration.

Krisis ini muncul dari proses formasi negara (state formation) di mana negara-negara yang baru merdeka dihadapkan pada masalah dalam membangun kemampuan untuk mengendalikannya wilayah dan kelompok sosio kultural dan politik yang hidup dalam wilayah negara. Administrasi merupakan sarana untuk memperkuat kekuasaan negara. Karena cara pandang demikian ini maka istilah administrasi negara lebih banyak digunakan ketimbang istilah administrasi publik. Implikasi yang lain adalah mengedepannya model birokrasi monocratique yang diperkenalkan oleh Max Weber yang berciri sentralistik, hirarkis dan berorientasi pada peraturan (rule-driven) sebagai model ideal organisasi pemerintahan. Model ini dianggap mampu menciptakan efisiensi dan efektifitas dalam rangka melayani kepentingan penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya berhadapan dengan kelompok-kelompok politik, etnis dan geografis yang secara potensial melakukan penolakan (resistance) atau pemisahan (secessionism) dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pendekatan state-centered dimulai sejak pembentukan pemerintahan pertama tahun 1945. Namun karena revolusi kemerdekaan, maka upaya pengembangan administrasi modern belum dapat dilaksanakan. Baru pada masa pemerintahan demokrasi parlementer tahun 1950, administrasi negara mulai ditata. Sejak Pemerintahan Natsir agenda utama pemerintahan adalah membangun sistem administrasi yang mampu menjamin terselenggaranya sistem pe-

merintahan hingga ke daerah. Sebagaimana kita ketahui Indonesia jaman 1950-an mewarisi sistem administrasi eks-negara negara federal yang terkotak kotak. Sayangnya upaya tersebut terganjal tidak saja oleh konflik elite di tingkat pusat tetapi juga konflik antara pusat dan daerah. Pada masa Ali Sastroamidjojo agenda pembangunan sistem administrasi terhambat dengan pemberontakan PRRI/PERMESTA di daerah.

Baru pada masa Ir. Sukarno, penataan sistem administrasi berdasarkan model birokrasi monocratic dilakukan dalam rangka membangun persatuan dan kesatuan yang berdasarkan pada ideologi demokrasi terpimpin. Sukarno melakukan kebijakan apa yang disebut dengan *retooling* kabinet, di mana ia mengganti para pejabat yang dianggap tidak loyal. Dengan Dekrit Presiden No. 6 tahun 1960, Sukarno melakukan perombakan sistem pemerintahan daerah yang lebih menekankan pada aspek efisiensi dan kapasitas kontrol pusat terhadap daerah.

Model birokrasi monocratic dalam administrasi diteruskan oleh Suharto. Awal tahun 1970-an, pemerintah orde baru melakukan reformasi administrasi yang bertujuan untuk menciptakan birokrasi yang tanggap, efisien, dan apolitik. Hal ini dilakukan melalui larangan pegawai negeri berpolitik dan kewajiban pegawai negeri untuk mendukung partai pemerintah. Upaya ini dilakukan sebagai reaksi dari perkembangan birokrasi di akhir era-Sukarno yang diwarnai oleh politisasi birokrasi. Di samping itu Suharto menerbitkan dua buah kebijakan yang sangat penting dalam sistem administrasi waktu itu. Pertama adalah Keppres No. 44 dan No. 45 tahun 1975 yang masing-masing mengatur tentang susunan tugas pokok dan fungsi Departemen dan LPND.

Melalui peraturan tersebut diatur standarisasi organisasi Departemen dan menjadi dasar hukum bagi pembentukan instansi vertikal di daerah. Produk kebijakan yang kedua adalah UU No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah. Dalam peraturan tersebut, pemerintah daerah disusun secara hirarki terdiri dari pemerintah daerah tingkat I dan tingkat II. Di samping itu setiap daerah memiliki status sebagai daerah otonom sekaligus sebagai wilayah kerja pemerintah. Sebagai implikasinya Kepala daerah diberikan jabatan rangkap yaitu sebagai Kepala Daerah otonom dan wakil pemerintah pusat. Kebijakan-kebijakan tersebut dilakukan untuk menciptakan efisiensi dan penguatan kontrol pusat kepada daerah.

Berakhirnya pemerintahan Orde baru mendorong munculnya pendekatan *society-centered public administration* di mana administrasi publik merupakan sarana bagi pemerintahan yang demokratis untuk menyelenggarakan kekuasaannya berdasarkan kedaulatan rakyat. Berbeda dengan masa sebelumnya di mana kedaulatan negara lebih menonjol, sejak reformasi 1999 kedaulatan rakyat menjadi kata kunci dalam penyelenggaraan administrasi.

Negara bukan lagi dianggap sebagai satu-satunya aktor yang secara eksklusif berperan dalam mencapai tujuan nasional. Dalam era reformasi, sistem demokrasi menuntut adanya kekuasaan yang terdesentralisir di mana masing-masing komponen memiliki otonomi relatif terhadap komponen yang lain dengan maksud agar tidak ada satu pun elemen dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dapat mendominasi kelompok yang lain.

Sebagai konsekuensinya negara merupakan hanya salah satu mekanisme yang bersandingan dengan mekanisme pasar (private sector) dan mekanisme sosial (civil-society) untuk memecahkan masalah pelayanan publik. Administrasi merupakan sarana koordinasi dari negara, masyarakat dan dunia usaha untuk mencapai tujuan nasional. Hal ini sebagaimana kita lihat dalam praktik administrasi pada era reformasi. Krisis ekonomi yang menimpa Indonesia tahun 1997 menjadi pendorong perubahan besar dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

Melalui Tap MPR no XV Tentang Pokok Pokok reformasi pemerintah era reformasi dituntut untuk melakukan penataan untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan bersih dari KKN. Perubahan tersebut secara formal dituangkan dalam empat perubahan (amandemen) UUD 1945. Hasil dari amandemen tersebut merubah secara mendasar sistem pemerintahan di Indonesia. Perubahan penting yang perlu dicatat dalam hal ini adalah, perubahan kedudukan MPR yang bukan lagi menjadi Lembaga Tertinggi Negara. Sebelumnya MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang mewakili seluruh komponen bangsa baik dari kelompok politik, daerah dan fungsional.

Berakhirnya kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara diikuti dengan perubahan Presiden yang bukan lagi menjadi mandataris MPR, tetapi merupakan Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara yang dipilih langsung oleh rakyat. Perubahan tersebut dimaksud untuk menciptakan sistem check and balance. Kedua, perubahan amandemen IV mendorong terciptanya sistem yang terdesentralisir. Pada desain UUD 1945 naskah asli, disebutkan bahwa di tangan Presiden terkonsentrasikan seluruh kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau concentration of power upon presiden.

Namun dengan amandemen ke-IV, pemerintahan menjadi terdesentralisir. Hal ini terlihat dari pembatasan kekuasaan presiden yang harus berbagi kekuasaan dengan DPR dan berbagai lembaga negara lainnya. Pada tataran hubungan pusat daerah, amandemen konstitusi mengatur pemberian otonomi yang luas kepada daerah. Amandemen IV menciptakan konfigurasi sistem administrasi yang terdesentralisir sebagai sarana untuk menjamin terselenggaranya demokrasi. Upaya penguatan sistem keseimbangan kekuasaan juga dilkakukan dalam hubungan antara negara dan rakyat. Hal ini terlihat dari sembilan pasal tambahan yang mengatur khusus tentang perlindungan hak asasi manusia.

Berbagai perubahan paradigma pemerintahan dalam era reformasi telah mengakhiri warisan sistem administrasi pada masa lalu yang dibangun berdasarkan pada model birokrasi monocratique. Namun model alternatif yang sering disebut dengan model post-weberian itu hingga saat ini masih mencari bentuk. Keadaan ini sedikit banyak menciptakan berbagai kerancuan mengenai arah perubahan dan pembangunan sistem administrasi negara di era reformasi. Ketidakjelasan arah dan fokus dalam membangun sistem administrasi negara Indonesia di era reformasi ini akan menjadi penghambat besar dalam menciptakan sistem administrasi negara yang tangguh berhadapan dengan tuntutan perbaikan kinerja pemerintah maupun tantangan persaingan global di tingkat internasional.

Setiap perubahan selalu ditandai dengan ketidakpastian. Beberapa masalah yang muncul dalam perubahan tersebut terutama adalah masalah korupsi, ancaman integrasi nasional, dan buruknya pelayanan publik. Reformasi telah berjalan selama lebih dari satu dasawarsa, namun nampaknya reformasi belum menunjukkan hasil yang diharapkan. Menurut riset yang dilakukan oleh World Bank antara tahun 1996 hingga 2007 tentang mutu penyelenggaraan pemerintahan (governance), reformasi di Indonesia menunjukkan hasil yang belum mengembirakan.

1. Tingkat partisipasi dan akuntabilitas pemerintah (Voice & Accountability)
2. Political Stability and (Lack of Violence),
3. Efektifitas pemerintahan (Government Effectiveness),
4. kualitas regulasi (Regulatory Quality),
5. Penegakan hukum (Rule of Law),
6. Pengendalian terhadap korupsi (Control of corruption)

Dari keenam indikator tersebut hanya tingkat partisipasi dan akuntabilitas pemerintah yang menunjukkan perbaikan signifikan. Untuk indikator yang lain, tata penyelenggaraan pemerintahan menunjukkan hasil di bawah kondisi tahun 1996. Ini artinya bahwa kinerja pemerintah pada era reformasi adalah masih ada di bawah masa orde baru yang sering menjadi sasaran kritik oleh para pendukung reformasi.

Tahun 2008 IPK Indonesia berada di urutan ke-126 dengan skors. 2,6, atau naik sekitar 0,3 dibandingkan IPK 2007 lalu. Tahun lalu bahkan merosot dari 2,4 ditahun 2006, menjadi 2,3 ditahun 2007. Tetapi Indonesia masih merupakan 71 negara yang indeksinya dibawah 3. Demikian halnya dengan hasil survey PERC tahun 2008 menunjukkan bahwa Indonesia adalah negara nomor tiga terkorup di Asia. Masalah yang lain adalah problem integrasi. Sejak pemberlakuan kebijakan otonomi daerah, ancaman terhadap integrasi semakin menguat. Hal ini terlihat dari tuntutan untuk melepaskan diri dari NKRI, tuntutan pemekaran darah yang

didorong oleh motif primordialisme dan sebagainya. Dalam proses pemekaran tersebut para pegawai negeri bahkan menjadi salah satu aktor pendukung utamanya.

Dalam hubungan dengan masyarakat, reformasi menyisakan masalah di mana masyarakat belum merasakan adanya manfaat yang jelas terutama dalam pelayanan publik. Berbagai penelitian yang dilakukan oleh perguruan tinggi dan lembaga lembaga riset menunjukkan bahwa pemerintah masih belum secara sungguh sungguh berupaya melakukan perbaikan dalam pelayanan. Penelitian UGM (2003) melihat bahwa masalah utama dari buruknya pelayanan publik adalah disebabkan masih rendahnya profesionalisme pegawai.

## **ERA SOEKARNO**

Setelah selesai perang kemerdekaan, yaitu pada tahun 1951, dimulailah usaha-usaha pengembangan-pengembangan administrasi negara karena dipengaruhi oleh semakin besarnya peranan pemerintah dalam kehidupan masyarakat Indonesia seiring dengan timbulnya permintaan bagi perbaikan disegala sektor kehidupan sesuai dengan harapan terhadap negara Indonesia yang sudah merdeka. Rekrutmen pegawai negeri banyak dipengaruhi oleh pertimbangan spoils system seperti faktor nepotisme dan patronage seperti hubungan keluarga, suku, daerah, dan sebagainya.

Di lain pihak, mulai disadari perlunya peningkatan efisiensi administrasi pemerintah, kemudian berkembang usaha-usaha perencanaan program di sektor tertentu dan akhirnya menjurus ke arah perencanaan pembangunan ekonomi dan sosial. Administrasi negara yang ada pada waktu itu dirasakan sudah tidak mampu memenuhi kebutuhan pembangunan nasional karena terkait oleh berbagai ketentuan perundangan yang berlaku yang mendisain administrasi negara hanya untuk kegiatan rutin pelayanan masyarakat.

Perkembangan administrasi negara dan daerah selanjutnya mengarah kepada pembedaan antara administrasi yang mengurus kegiatan rutin pelayanan masyarakat dengan administrasi pembangunan yang mengurus proyek-proyek pembangunan terutama pembangunan fisik. Prioritas pembiayaan ditekankan pada administrasi pembangunan. Sedangkan kegiatan administrasi negara dan daerah yang bersifat rutin kurang mendapat perhatian. Pada masa Orde Lama (Sukarno), penataan sistem administrasi berdasarkan model birokrasi monocratic dilakukan dalam rangka membangun persatuan dan kesatuan yang berdasarkan pada ideologi demokrasi terpimpin.

Sukarno melakukan kebijakan apa yang disebut dengan retooling kabinet yang berimbang pada kepemimpinan di daerah, di mana ia mengganti para pejabat yang dianggap tidak loyal. Dengan Dekrit Presiden No. 6 tahun 1960, Sukarno melakukan perombakan sistem pemerin-

tahan daerah yang lebih menekankan pada aspek efisiensi dan kapasitas kontrol pusat terhadap daerah. Masa orde lama diharapkan mampu memperbaiki sistem administrasi negara dan daerah Indonesia namun masih juga terdapat kekurangan karena sistem pemerintahan yang terjadi saat itu dan kekuatan kalangan tertentu dalam pelaksanaan public policy.

## **Pasca Kemerdekaan (1945-1950)**

Ir. Soekarno merupakan Presiden Indonesia Pertama yang lahir di Blitar, 06 Juni 1901. Soekarno memainkan peranan penting untuk memerdekakan Bangsa Indonesia sejak penjajahan Belanda. Era Soekarno yang oleh pemerintahan Soeharto disebut sebagai orde lama memiliki sistem pemerintahan Demokrasi Terpimpin yang memiliki banyak dinamika sejak pasca kemerdekaan (1945-1950). Pada masa itu tercatat :

Keadaan ekonomi pada masa awal kemerdekaan amat buruk yang antara lain disebabkan oleh inflasi yang sangat tinggi karena beredarnya lebih dari satu mata uang secara tidak terkendali. Selain itu adanya blokade ekonomi oleh Belanda sejak bulan november 1945 untuk menutup pintu perdagangan luar negeri Indonesia di samping kas negara yang juga kosong. Lebih dari pada itu eksploitasi terjadi pada masa penjajahan.

Untuk mengatasi kesulitan ekonomi berbagai kesulitan itu, pemerintah Soekarno melakukan berbagai upaya, antara lain :

1. Program Pinjaman Nasional dilaksanakan oleh menteri keuangan Ir. Surachman dengan persetujuan BP-KNIP, dilakukan pada Juli 1946
2. Upaya menembus blokade dengan diplomasi beras ke India, mengadakan kontak dengan perusahaan swasta Amerika, dan menembus blokade Belanda di Sumatera dengan tujuan ke Singapura dan Malaysia
3. Konferensi Ekonomi Februari 1946 dengan tujuan untuk memperoleh kesepakatan yang bulat dalam menanggulangi masalah-masalah ekonomi yang mendesak, yaitu : masalah produksi dan distribusi makanan, masalah sandang, serta status dan administrasi perkebunan-perkebunan.
4. Pembentukan Planning Board (Badan Perancang Ekonomi) 19 Januari 1947. Rekonstruksi dan Rasionalisasi Angkatan Perang (Rera) 1948, mengalihkan tenaga bekas angkatan perang ke bidang-bidang produktif.
5. Kasimo Plan yang intinya mengenai usaha swasembada pangan dengan beberapa petunjuk pelaksanaan yang praktis. Dengan swasembada pangan, diharapkan

perekonomian akan membaik (mengikuti Mazhab Fisiokrat : sektor pertanian merupakan sumber kekayaan).

### **Demokrasi Liberal (1950-1957)**

Masa ini disebut masa liberal, karena dalam politik maupun sistem ekonominya menggunakan prinsip-prinsip liberal. Perekonomian diserahkan pada pasar sesuai teori-teori mazhab klasik yang menyatakan *laissez faire laissez passer*. Padahal pengusaha pribumi masih lemah dan belum bisa bersaing dengan pengusaha nonpribumi, terutama pengusaha Cina. Pada akhirnya sistem ini hanya memperburuk kondisi perekonomian Indonesia yang baru merdeka.

### **Usaha-usaha yang dilakukan untuk mengatasi masalah ekonomi, antara lain :**

1. Gunting Syarifuddin, yaitu pemotongan nilai uang (sanering) 20 Maret 1950, untuk mengurangi jumlah uang yang beredar agar tingkat harga turun.
2. Program Benteng (Kabinet Natsir), yaitu upaya menumbuhkan wiraswastawan pribumi dan mendorong importir nasional agar bisa bersaing dengan perusahaan impor asing dengan membatasi impor barang tertentu dan memberikan lisensi impornya hanya pada importir pribumi serta memberikan kredit pada perusahaan-perusahaan pribumi agar nantinya dapat berpartisipasi dalam perkembangan ekonomi nasional. Namun usaha ini gagal, karena sifat pengusaha pribumi yang cenderung konsumtif dan tak bisa bersaing dengan pengusaha non-pribumi.
3. Nasionalisasi De Javasche Bank menjadi Bank Indonesia pada 15 Desember 1951 lewat UU no.24 th 1951 dengan fungsi sebagai bank sentral dan bank sirkulasi.
4. Sistem ekonomi Ali-Baba (kabinet Ali Sastroamijoyo I) yang diprakarsai Mr. Iskak Cokrohadisuryo, yaitu penggalangan kerjasama antara pengusaha Cina dan pengusaha pribumi. Pengusaha non-pribumi diwajibkan memberikan latihan-latihan pada pengusaha pribumi dan pemerintah menyediakan kredit dan lisensi bagi usaha-usaha swasta nasional. Program ini tidak berjalan dengan baik, karena pengusaha pribumi kurang berpengalaman, sehingga hanya dijadikan alat untuk mendapatkan bantuan kredit dari pemerintah.
5. Pembatalan sepihak atas hasil-hasil Konferensi Meja Bundar, termasuk pembubaran Uni Indonesia-Belanda. Akibatnya banyak pengusaha Belanda yang menjual perusahaannya sedangkan pengusaha-pengusaha pribumi belum bisa mengambil alih perusahaan-perusahaan tersebut.

## Demokrasi Terpimpin (1959-1967)

Sebagai akibat dari dekrit presiden 5 Juli 1959, maka Indonesia menjalankan sistem demokrasi terpimpin dan struktur ekonomi Indonesia menjurus pada sistem etatisme (segala-galanya diatur oleh pemerintah). Dengan sistem ini, diharapkan akan membawa pada kemakmuran bersama dan persamaan dalam sosial, politik, dan ekonomi (mengikuti Mazhab Sosialisme). Terdapat beberapa kekelehan pada masa ini, di antaranya:

1. Nasionalisasi Bank Java menjadi Bank Indonesia
2. Mengamankan usaha-usaha yang menyangkut harkat hidup orang banyak, sehingga dapat di manfaatkan oleh rakyat
3. Berusaha memutuskan kontrol Belanda dalam bidang perdagangan ekspor-impor Serta beberapa kebijakan lainnya yang ditujukan untuk memajukan perekonomian indonesia
4. Sejak tahun 1955, pembangunan ekonomi mulai meramba ke proyek-proyek besar. Hal ini dikuatkan dengan keluarnya kebijakan Rencana Pembangunan Semesta Delapan Tahun (1961). Kebijakan ini berisi rencana pendirian proyek-proyek besar dan beberapa proyek kecil untuk mendukung proyek besar tersebut
5. Rencana ini mencakup sektor-sektor penting dan menggunakan perhitungan modern. Namun sayangnya Rencana Pembangunan Semesta Delapan Tahun ini tidak berjalan atau dapat dikatakan gagal karena beberapa sebab seperti adanya kekurangan devisa untuk menyuplai modal serta kurangnya tenaga ahli
6. Dapat menghasilkan rencana produksi lima tahun yang dikenal dengan nama Kasimo Plan
7. Melakukan Kebijakan atas pemotongan nilai mata uang.Keuntungan dari kebijakan ini adalah rakyat kecil tidak dirugikan karena yang memiliki uang Rp. 2,50 ke atas hanya orang-orang kelas menengah dan kelas atas. Dengan kebijakan ini dapat mengurangi jumlah uang yang beredar ,maka pemerintah mendapat kepercayaan dari pemerintah Belanda dengan mendapat pinjaman sebesar Rp. 200 juta
8. Dapat menumbuhkan kelas pengusaha dikalangan bangsa Indonesia
9. Para pengusaha pribumi secara bertahap dapat berkembang menjadi maju
10. Dapat bekerjasama antara pengusaha pribumi dan non pribumi dalam memajukan perekonomian Indonesia.

Namun demikian juga terdapat kelemahan-kelemahan, antara lain:

1. Terjadinya pengeluaran besar-besaran yang bukan ditujukan untuk pembangunan dan pertumbuhan ekonomi melainkan berupa pengeluaran militer untuk biaya konfrontasi Irian Barat, Impor beras, proyek mercusuar, dan dana bebas (dana revolusi) untuk membalas jasa teman-teman dekat dari rezim yang berkuasa
2. Perekonomian juga diperparah dengan terjadinya hiperinflasi yang mencapai 650%. Selain itu Indonesia mulai dikucilkan dalam pergaulan internasional dan mulai dekat dengan negara-negara komunis
3. Adanya blokade ekonomi oleh Belanda sejak bulan November 1945 untuk menutup pintu perdagangan luar negeri RI
4. Kas negara kosong
5. Buruk nya perekonomian karena Pengusaha pribumi kalah dalam bersaing dengan pengusaha nonpribumi yang di sebabkan perekonomian di serahkan pada pasar sesuai teori-teori mazhab klasik yang menyatakan laissez faire laissez passer
6. Pembentukan Deklarasi Ekonomi (Dekon) untuk mencapai tahap ekonomi sosialis Indonesia dengan cara terpimpin. Dalam pelaksanaannya justru mengakibatkan stagnasi bagi perekonomian Indonesia. Bahkan pada 1961-1962 harga barang-barang naik 400%
7. Devaluasi yang dilakukan pada 13 Desember 1965 menjadikan uang senilai Rp 1000 menjadi Rp 1. Sehingga uang rupiah baru mestinya dihargai 1000 kali lipat uang rupiah lama, tapi di masyarakat uang rupiah baru hanya dihargai 10 kali lipat lebih tinggi. Maka tindakan pemerintah untuk menekan angka inflasi ini malah meningkatkan angka inflasi.
8. Kegagalan-kegagalan dalam berbagai tindakan moneter itu diperparah karena pemerintah tidak menghemat pengeluaran-pengeluarannya
9. Pada masa ini banyak proyek-proyek mercusuar yang dilaksanakan pemerintah, dan juga sebagai akibat politik konfrontasi dengan Malaysia dan negara-negara Barat. Sekali lagi, ini juga salah satu konsekuensi dari pilihan menggunakan sistem demokrasi terpimpin yang bisa diartikan bahwa Indonesia berkiblat ke Timur (sosialis) baik dalam politik, ekonomi, maupun bidang-bidang lain
10. Beredarnya lebih dari satu mata uang secara tidak terkendali

## ERA SOEHARTO

Orde baru lahir dengan diawali berhasilnya penumpasan terhadap G.30.S/PKI pada tanggal 1 Oktober 1965. Orde baru sendiri adalah suatu tatanan perikehidupan yang mempunyai sikap mental positif untuk mengabdikan kepada kepentingan rakyat dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia untuk mencapai suatu masyarakat adil dan makmur baik material maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 melalui pembangunan di segala bidang kehidupan. Orde Baru bertekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Orde Baru ingin mengadakan 'koreksi total' terhadap sistem pemerintahan Orde Lama.

Pada tanggal 11 Maret 1966, Presiden Soekarno mengeluarkan surat perintah kepada Letjen Soeharto atas nama presiden untuk mengambil tindakan yang dianggap perlu guna mengamankan pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, untuk menegakkan RI berdasarkan hukum dan konstitusi. Maka tanggal 12 Maret 1966, dikeluarkanlah Kepres No. 1/3/1966 yang berisi pembubaran PKI, ormas-ormasnya dan PKI sebagai organisasi terlarang di Indonesia serta mengamankan beberapa menteri yang terindikasi terkait kasus PKI. (Erman Muchjidin, 1986:58-59).

Orde Baru adalah sebutan bagi masa pemerintahan Presiden Soeharto di Indonesia. Orde Baru menggantikan Orde Lama yang merujuk kepada era pemerintahan Soekarno. Orde Baru berlangsung dari tahun 1966 hingga 1998. Pada tahun 1968, MPR secara resmi melantik Soeharto untuk masa jabatan 5 tahun sebagai presiden, dan dia kemudian dilantik kembali secara berturut-turut pada tahun 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, dan 1998.

Model birokrasi monocratique dalam administrasi diteruskan oleh Suharto. Awal tahun 1970-an, pemerintah orde baru melakukan reformasi administrasi yang bertujuan untuk menciptakan birokrasi yang tanggap, efisien dan apolitik. Hal ini dilakukan melalui larangan pegawai negeri berpolitik dan kewajiban pegawai negeri untuk mendukung partai pemerintah. Upaya ini dilakukan sebagai reaksi dari perkembangan birokrasi di akhir era Sukarno yang diwarnai oleh politisasi birokrasi. Disamping itu Suharto menerbitkan dua kebijakan yang sangat penting dalam sistem administrasi waktu itu. Pertama adalah Keppres No. 44 dan No. 45 tahun 1975 yang masing-masing mengatur tentang susunan tugas pokok dan fungsi Departemen dan LPND.

Melalui peraturan tersebut diatur standardisasi organisasi Departemen dan menjadi dasar hukum bagi pembentukan instansi vertikal di daerah. Produk kebijakan yang kedua adalah UU no 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah. Dalam peraturan tersebut, pemerintah daerah disusun secara hirarkis terdiri dari pemerintah daerah tingkat I dan tingkat II. Di

samping itu setiap daerah memiliki status sebagai daerah otonom sekaligus sebagai wilayah kerja pemerintah. Sebagai implikasinya Kepala daerah diberikan jabatan rangkap yaitu sebagai Kepala Daerah otonom dan wakil pemerintah pusat. kebijakan kebijakan tersebut dilakukan untuk menciptakan efisiensi dan penguatan kontrol pusat kepada daerah.

Di dalam Penjelasan UUD 1945, dicantumkan pokok-pokok Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia pada era Orde Baru, antara lain sebagai berikut :

### **Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*)**

Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsaat*). Ini mengandung arti bahwa negara, termasuk di dalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga negara lain, dalam melaksanakan tugasnya/ tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

### **Sistem Pemerintahan Presidensiil**

Sistem pemerintahan pada orde baru adalah presidensiil karena kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintah dan menteri-menteri bertanggung jawab kepada presiden. Tetapi dalam kenyataan, kedudukan presiden terlalu kuat. Presiden mengendalikan peranan paling kuat dalam pemerintahan.

### **Sistem Konstitusional**

Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar). Sistem ini memberikan ketegasan cara pengendalian pemerintahan negara yang dibatasi oleh ketentuan konstitusi, dengan sendirinya juga ketentuan dalam hukum lain yang merupakan produk konstitusional, seperti Ketetapan-Ketetapan MPR, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan sebagainya. Diadakan tata urutan terhadap peraturan perundang-undangan.

- a). Berdasarkan pada TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 urutannya adalah sebagai berikut :
- b). UUD 1945
- c). Ketetapan MPR
- d). UU
- e). Peraturan Pemerintah
- f). Kepres
- g). Peraturan pelaksana lainnya, misalnya Keputusan Menteri, Instruksi Menteri, Instruksi Presiden dan Peraturan Daerah. (Erman Muchjidin,1986:70-71).
- h). Kekuasaan negara tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan yang bernama MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia Tugas Majelis adalah:

- a) Menetapkan Undang-Undang Dasar,
- b) Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara,
- c) Mengangkat kepala negara (Presiden) dan wakil kepala negara (wakil presiden).

Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Presiden adalah mandataris dari Majelis yang berkewajiban menjalankan ketetapan-ketetapan Majelis.

Presiden ialah penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi menurut UUD

Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara, tanggung jawab penuh ada di tangan Presiden. Hal itu karena Presiden bukan saja dilantik oleh Majelis, tetapi juga dipercaya dan diberi tugas untuk melaksanakan kebijaksanaan rakyat yang berupa Garis-garis Besar Haluan Negara ataupun ketetapan MPR lainnya.

Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Kedudukan Presiden dengan DPR adalah sejajar. Dalam hal pembentukan undang-undang dan menetapkan APBN, Presiden harus mendapat persetujuan dari DPR. Oleh karena itu, Presiden harus bekerja sama dengan DPR. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung dari Dewan. Presiden tidak dapat membubarkan DPR seperti dalam kabinet parlementer, dan DPR pun tidak dapat menjatuhkan Presiden.

Menteri negara ialah pembantu Presiden, menteri negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Presiden memilih, mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada DPR dan kedudukannya tidak tergantung dari Dewan., tetapi tergantung pada Presiden. Menteri-menteri merupakan pembantu presiden.

Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas. Meskipun kepala negara tidak bertanggung jawab kepada DPR, tetapi bukan berarti ia "diktator" atau tidak terbatas. Presiden, selain harus bertanggung jawab kepada MPR, juga harus memperhatikan sungguh-sungguh suara-suara dari DPR karena DPR berhak mengadakan pengawasan terhadap Presiden (DPR adalah anggota MPR). DPR juga mempunyai wewenang mengajukan usul kepada MPR untuk

mengadakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban Presiden, apabila dianggap sungguh-sungguh melanggar hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela.

Sistem Kepartaian menggunakan sistem multipartai, tetapi hanya ada 3 partai, yaitu Golkar, PDI, dan PPP. Secara faktual hanya ada 1 partai yang memegang kendali yaitu partai Golkar dibawah pimpinan Presiden Soeharto.

## **ERA REFORMASI**

Munculnya Era Reformasi menyusul jatuhnya pemerintah Orde Baru tahun 1998. Krisis finansial Asia yang menyebabkan ekonomi Indonesia melemah dan semakin besarnya ketidakpuasan masyarakat Indonesia terhadap pemerintahan pimpinan Soeharto saat itu menyebabkan terjadinya demonstrasi besar-besaran yang dilakukan berbagai organ aksi mahasiswa di berbagai wilayah Indonesia. Pemerintahan Soeharto semakin disorot setelah Tragedi Trisakti pada 12 Mei 1998 yang kemudian memicu Kerusuhan Mei 1998 sehari setelahnya. Gerakan mahasiswa pun meluas hampir diseluruh Indonesia. Di bawah tekanan yang besar dari dalam maupun luar negeri, Soeharto akhirnya memilih untuk mengundurkan diri dari jabatannya.

Mundurnya Soeharto dari jabatannya pada tahun 1998 dapat dikatakan sebagai tanda akhirnya Orde Baru, untuk kemudian digantikan "Era Reformasi". Masih adanya tokoh-tokoh penting pada masa Orde Baru di jajaran pemerintahan pada masa Reformasi ini sering membuat beberapa orang mengatakan bahwa Orde Baru masih belum berakhir. Oleh karena itu Era Reformasi atau Orde Reformasi sering disebut sebagai "Era Pasca Orde Baru".

Berakhirnya pemerintahan Orde baru mendorong munculnya pendekatan *society-centered public administration* dimana administrasi publik merupakan sarana bagi pemerintahan yang demokratis untuk menyelenggarakan kekuasaannya berdasarkan kedaulatan rakyat. Berbeda dengan masa sebelumnya dimana kedaulatan negara lebih menonjol, sejak reformasi 1999 kedaulatan rakyat menjadi kata kunci dalam penyelenggaraan administrasi. Negara bukan lagi dianggap sebagai satu satunya aktor yang secara eksklusif berperan dalam mencapai tujuan nasional. Dalam era reformasi, sistem demokrasi menuntut adanya kekuasaan yang terdesentralisir dimana masing masing komponen memiliki otonomi relatif terhadap komponen yang lain dengan maksud agar tidak ada satu pun elemen dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dapat mendominasi kelompok yang lain.

Sebagai konsekuensinya negara merupakan hanya salah satu mekanisme yang bersandingan dengan mekanisme pasar (*private sector*) dan mekanisme sosial (*civil-society*) untuk

memecahkan masalah pelayanan publik. Administrasi merupakan sarana koordinasi dari negara, masyarakat, dan dunia usaha untuk mencapai tujuan nasional.

Hal ini sebagaimana kita lihat dalam praktek administrasi pada era reformasi. Krisis ekonomi yang menimpa Indonesia tahun 1997 menjadi pendorong perubahan besar dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

Melalui Tap MPR no XV Tentang Pokok Pokok reformasi pemerintah era reformasi dituntut untuk melakukan penataan untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan bersih dari KKN. Perubahan tersebut dimaksud untuk menciptakan sistem check and balance. Kedua, perubahan amandemen IV mendorong terciptanya sistem yang terdesentralisir. Pada desain UUD 1945 naskah asli, disebutkan bahwa di tangan Presiden terkonsentrasikan seluruh kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan “concentration of power upon presiden. Namun dengan amandemen ke IV, pemerintahan menjadi terdesentralisir. Hal ini terlihat dari pembatasan kekuasaan presiden..yang harus berbagi kekuasaan dengan DPR dan berbagai lembaga negara lainnya.

## **OTONOMI DAERAH**

Sistem pemerintahan daerah sangat erat kaitannya dengan otonomi daerah yang saat ini telah berlangsung di Indonesia. Sebelum diperkenalkan otonomi daerah, semua sistem pemerintahan bersifat sentralisasi atau terpusat. Dengan pelaksanaan otonomi daerah diharapkan daerah mampu mengatur sistem pemerintahannya sendiri dengan memaksimalkan potensi daerah yang dimiliki. Walaupun demikian, ada beberapa hal tetap dikendalikan oleh pemerintah pusat. Seperti hubungan diplomatik, kerjasama perdagangan, dan lain-lain.

Sistem pemerintahan daerah juga sebenarnya merupakan salah satu bentuk penyelenggara pemerintahan yang efektif dan efisien. Karena pada dasarnya kurang memungkinkan jika pemerintah pusat mengatur serta mengelola negara dengan segala permasalahan yang kompleks. Sementara itu, pemerintah daerah juga merupakan training ground serta pengembangan demokrasi dalam sebuah negara. Disadari atau tidak, sistem pemerintahan daerah sebenarnya merupakan persiapan untuk karir politik lanjutan yang biasanya terdapat pada pemerintahan pusat.

Pemerintahan daerah menurut Pasal 1 huruf d UU Nomor 22 Tahun 1999 diartikan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi. Menurut UU nomor 32 tahun 2004 dalam pasal 1 angka 2, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip negara kesatuan republik indonesia (NKRI).

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah gubernur, bupati, walikota, dan perangkat daerah. Definisi Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat 2, adalah sebagai berikut : Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **Pengertian Otonomi Daerah**

Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 5, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Suparmoko (2002:61) mengartikan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Sesuai dengan penjelasan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, bahwa pemberian kewenangan otonomi daerah dan kabupaten/kota didasarkan pada desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

## **Kewenangan Otonomi Luas**

Yang dimaksud dengan kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal agama serta kewenangan di bidang lainnya ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

## **Otonomi Nyata**

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup dan berkembang di daerah.

## **Otonomi Yang Bertanggungjawab**

Otonomi yang bertanggungjawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam mencapai tujuan

pemberian otonomi berupa peningkatan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang sehat antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 7, 8, 9 tentang Pemerintah Daerah, ada 3 dasar sistem hubungan antara pusat dan daerah yaitu :

1. Desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu
3. Tugas perbantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa atau sebutan lain dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggung jawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

## **Tujuan dan Prinsip Otonomi Daerah**

### **Hakekat Otonomi Daerah**

Pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya adalah upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat. Berkaitan dengan hakekat otonomi daerah tersebut yang berkenaan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik, dan pengaturan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat maka peranan data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besar belanja yang harus dikeluarkan agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Data keuangan daerah yang memberikan gambaran statistik perkembangan anggaran dan realisasi, baik penerimaan maupun pengeluaran dan analisa terhadapnya merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah untuk melihat kemampuan/ kemandirian daerah (Yuliati, 2001:22)

### **Tujuan Otonomi Daerah**

Tujuan utama dilaksanakannya kebijakan otonomi daerah adalah membebaskan pemerintah pusat dari urusan yang tidak seharusnya menjadi pikiran pemerintah pusat. Dengan demikian pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderun-

gan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro (luas atau yang bersifat umum dan mendasar) nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang optimal. Kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah akan terpacu, sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi di daerah akan semakin kuat. Menurut Mardiasmo (Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah) adalah: Untuk meningkatkan pelayanan publik (public service) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terdapat tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah & desentralisasi fiskal, yaitu:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
2. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Selanjutnya tujuan otonomi daerah menurut penjelasan Undang-undang No. 32 tahun 2004 pada dasarnya adalah sama yaitu otonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab. Sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan di daerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal.

## **Prinsip Otonomi Daerah**

Menurut penjelasan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keaneka ragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah dan daerah kota, sedangkan otonomi provinsi adalah otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah

kabupaten dan daerah kota tidak lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah.

6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawasan, mempunyai fungsi anggaran atas penyelenggaraan otonomi daerah.
7. Pelaksanaan dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya di pemerintah daerah dan daerah kepada desa yang disertai pembiayaan, sarana dan pra sarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

## **Hak dan Kewajiban Daerah**

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak:

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
2. Memilih pimpinan daerah;
3. Mengelola aparatur daerah;
4. Mengelola kekayaan daerah;
5. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
6. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
7. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
8. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam Peraturan perundangundangan.

## **Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:**

1. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Meningkatkan kualitas kehidupan, masyarakat;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
5. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
6. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;

7. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
8. Mengembangkan sistem jaminan sosial;
9. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
10. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
11. Melestarikan lingkungan hidup;
12. Mengelola administrasi kependudukan;
13. Melestarikan nilai sosial budaya;
14. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya;
15. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

## **Pengawasan terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Pengawasan yang dianut menurut UU No 32 Tahun 2004 meliputi dua bentuk pengawasan yakni pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintah di daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Pengawasan ini dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah. Hasil pembinaan dan pengawasan tersebut digunakan sebagai bahan pembinaan selanjutnya oleh pemerintah dan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah.

Dalam rangka pembinaan oleh pemerintah, menteri, dan pimpinan lembaga pemerintah non-departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi, serta oleh gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten / kota.

Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, pemerintah melakukan dua cara sebagai berikut:

1. Pengawasan terhadap rancangan perda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR, sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi, dan oleh gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.

2. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termuat di atas, peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan

gubernur untuk kabuapten/kota, untuk memperoleh klarifikasi terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan lain yang lebih tinggi dan sebab itu dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan, pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran. Sanksi yang dimaksud antara lain berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan yang ditetapkan daerah, sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Lain dari pada itu, administrasi merupakan keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih berdasarkan atas rasionalitas tertentu dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dengan memanfaatkan sarana dan prasarana tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna. Oleh sebab itu, administrasi bertujuan jangka panjang dan pendek dan pelaksanaannya akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila semua orang mampu menumbuhkan dan memelihara kerjasama yang erat antara mereka.

Sementara, administrasi pemerintah daerah, terdiri dari 3 kata yaitu administrasi, pemerintah, dan daerah. Administrasi dapat diartikan dalam 2 hal yaitu administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas. Secara sempit administrasi diartikan sebagai kegiatan yang bersifat tulis menulis tentang segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi, jadi kegiatan yang dimaksud tidak lebih dari kegiatan tata usaha. Seperti mengetik, mengirim surat, mencatat keluar dan masuk surat, penyimpanan arsip dan yang termasuk pada proses pelayanan lainnya.

Sedangkan administrasi dalam arti luas merupakan kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan, atau lebih jelasnya kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan daerah dengan sistem-sistem pemerintahan yang sudah ditetapkan. Kegiatan-kegiatan ini meliputi kegiatan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan. Dalam pengertian luas ini, pengertian tata usaha juga termasuk di dalamnya.



# BAB VI

## DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

Otonomi daerah tidak lain adalah wujud pendelegasian wewenang dan tanggungjawab dan mempunyai hubungan yang erat dengan desentralisasi. Mahfud MD (2000:66) menyatakan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerah, mulai dari kebijakan, perencanaan, sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi. Sedangkan otonomi adalah wewenang yang dimiliki oleh daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka desentralisasi.

### DESENTRALISASI OTONOMI DAERAH HUKUM ADMINISTRASI

Selama beberapa dekade terakhir terdapat minat yang terus meningkat terhadap desentralisasi di berbagai pemerintahan dunia ketiga. Bahkan banyak negara yang telah melakukan perubahan struktur organisasi pemerintahan ke arah desentralisasi. Kini desentralisasi telah tampil universal dan diakomodasi dalam berbagai pandangan yang berbeda. Pandangan beragam tersebut muncul dari beberapa pakar pemerintahan antara lain: Harold F. Alderfer dari Amerika Serikat, Diana Conyers dari Inggris, Dennis Rondinelli beserta McCullough & Johnson, Cohen & Peterson, dan David Slater. Dari berbagai pandangan tersebut, Muluk (2007:12) menyimpulkan cakupan istilah desentralisasi dengan menunjukkan bahwa desentralisasi dapat dipahami dalam arti luas dan dalam arti sempit.

Dalam arti luas, desentralisasi mencakup konsep devolusi, dekonsentrasi, delegasi, dan privatisasi, serta deregulasi. Desentralisasi dalam arti sempit menurut Rondinelli dalam Muluk (2007:6) merupakan pembentukan dan penguatan unit-unit pemerintahan subnasional dengan aktivitas yang secara substansial berada di luar kontrol pemerintah pusat. Sedangkan deconcentration merupakan penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggungjawab administrasi kepada tingkatan yang lebih rendah dalam kementerian atau badan pemerintah. Kemudian delegation merupakan perpindahan tanggungjawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi di luar struktur birokrasi reguler dan hanya dikontrol oleh pemerintah pusat secara tidak langsung.

Privatization adalah memberikan semua tanggungjawab atas fungsi-fungsi kepada organisasi nonpemerintah atau perusahaan swasta yang independen dari pemerintah. Dan penger-

tion deregulation lebih mengarah kepada ketentuan-ketentuan layanan privat. Hakekat desentralisasi, sebagaimana yang dipaparkan oleh Hoessien (2002:3) merupakan otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritor terentu. Suatu masyarakat yang semula tidak berstatus otonomi melalui desentralisasi menjadi berstatus otonomi dengan jalan menjelmakannya sebagai daerah otonom. Sebagai pancaran kedaulatan rakyat, tentu otonomi diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah ataupun Pemerintah Daerah. Ketegasan pernyataan otonomi milik masyarakat dan masyarakat sebagai subjek, bukan objek otonomi semestinya dicanangkan dalam kerangka hukum sehingga penyelenggaraan otonomi daerah menjadi lebih mulus.

## **OTONOMI DAERAH**

Menurut Encyclopedia of Social Science, dalam pengertiannya yang orisinal, otonomi adalah the legal self sufficiency of social body and its actual independence. Sedangkan menurut Black's Law Dictionary mendefinisikan Autonomy sebagai "The political independence of a nation; the right (and condition) of power of self government. The negotiation of state of political influence from without or from foreign powers." (Yani, 2002:5).

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan batasan yang jelas tentang pengertian Otonomi Daerah. Dalam Pasal 1 Ketentuan Umum menyebutkan bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam konsep otonomi terkandung kebebasan untuk berprakarsa dalam mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa kontrol langsung oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu kaitannya dengan demokrasi sangat erat. Dalam konteks yang masih berkaitan, bahkan Muthalib dalam Sudantoko (2003:21) menyamakan otonomi daerah dengan demokrasi: "Secara konseptual, otonomi daerah cenderung menjadi sebuah sinonim dari kebebasan daerah untuk menentukan nasib sendiri atau demokrasi lokal. Tak ada lembaga tunggal tetapi masyarakat daerah dan para wakil rakyat yang memegang kekuasaan tertinggi dalam hubungan dengan lingkup kekuatan daerah. Intervensi pemerintah pusat dapat dibenarkan saat terdapat kepentingan atau urusan lebih besar yang merupakan kewenangannya. Oleh karena itu, masyarakat umum dan para wakilnya secara mandiri dapat menyatakan keberatan atau menolak terhadap masyarakat daerah dan para wakilnya tersebut."

Dari titik pandang yang sama, Hoessein (2002:6) juga berpendapat bahwa otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya prakarsa sendiri untuk mengambil keputusan mengenai kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa sendiri, maka tercapailah apa yang dimaksud demokrasi, yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, tapi yang paling utama mampu memperbaiki nasibnya sendiri. Baswir dalam Tangkilisan (2007:2) mengemukakan bahwa tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah sebagai berikut:

- a. Peningkatan ekonomi masyarakat masing-masing daerah, termasuk dalam hal ini adalah kesesuaian pertumbuhan ekonomi itu dengan kebutuhan, kondisi dan kemampuan masing-masing daerah;
- b. Meningkatkan jumlah dan mutu pelayanan kepada masyarakat di masing-masing daerah;
- c. Meningkatkan kondisi sosial budaya masyarakat di masing-masing daerah; dan
- d. Untuk meningkatkan demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dikemukakan bahwa tujuan pemberian otonomi daerah, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah serta antardaerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Memberikan otonomi kepada daerah, khususnya kabupaten/kota, ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula penciptaan cara berpemerintahan yang baik (*good government*). Sedangkan hakikat otonomi daerah adalah:

- a. Secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri;
- b. Lebih menitik beratkan tanggung jawab melaksanakan pembangunan dan pelayanan masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan fisik, ketentraman, dan ketertiban umum (*prosperity and security*).

Pemberian otonomi pada daerah bukanlah semata-mata persoalan sistem melainkan suatu realisasi dari pengakuan bahwa kepentingan dan kehendak rakyat adalah satu-satunya sumber untuk menentukan sistem yang lain, di mana otonomi daerah merupakan satu bagian untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dan pemerintahan. Perwujudan dari penyelenggaraan asas desentralisasi tersebut antara lain juga tercermin dari semakin besarnya pendelegasian penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dan semakin

besarnya kewajiban dan tanggung jawab untuk mengurus rumahtangganya sendiri. Tolak ukur dan indikator pemberian otonomi daerah tersebut menurut Widjaja (2002:7) meliputi beberapa variabel, yaitu:

- a. Variabel pokok yang terdiri dari:
- b. Kemampuan PAD atau keuangan;
- c. Kemampuan aparatur;
- d. Kemampuan partisipasi masyarakat;
- e. Kemampuan ekonomi;
- f. Kemampuan demografi; dan
- g. Kemampuan organisasi dan organisasi.

Variabel penunjang yang terdiri dari:

- a. Faktor demografi; dan
- b. Faktor sosial budaya.
- c. Variabel khusus yang terdiri dari:
- d. Sosial politik;
- e. Pertahanan dan keamanan; dan
- f. Penghayatan keagamaan.

Melalui indikator ini maka tiap-tiap daerah dapat melihat, mengukur sekaligus mempersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan variabel-variabel yang menentukan keberhasilan dari pelaksanaan otonomi daerah. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat (Mardiasmo, 2002b). Oleh sebab itu peran pemerintah daerah dalam era otonomi sangat besar, karena pemerintah daerah dituntut kemandiriannya dalam menjalankan fungsinya dan melakukan pembiayaan seluruh kegiatan daerahnya (Adi, 2005:3).

## **HUKUM ADMINISTRASI**

Indonesia merupakan negara kesatuan yang terdiri dari 33 provinsi, yang masing-masing provinsi tersebut setelah berlakunya undang-undang tentang pemerintahan daerah (mulai tahun 1974 sampai sekarang) telah memiliki kewenangan penuh dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Sehingga dalam pelaksanaannya pun dibutuhkan sebuah administrasi pemerintah daerah. Dalam mata kuliah ini akan dibahas lebih dalam mengenai administrasi

pemerintah daerah. Untuk itu sangat perlu kiranya pembahasan diawali dengan pengertian administrasi pemerintah daerah.

Administrasi pemerintah daerah, terdiri dari 3 kata yaitu administrasi, pemerintah dan daerah. Administrasi dapat diartikan dalam 2 hal yaitu administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas. Secara sempit administrasi diartikan sebagai kegiatan yang bersifat tulis menulis tentang segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi, jadi kegiatan yang dimaksud tidak lebih dari kegiatan tata usaha. Seperti mengetik, mengirim surat, mencatat keluar dan masuk surat, penyimpanan arsip dan yang termasuk pada proses pelayanan lainnya. Sedangkan administrasi dalam arti luas merupakan kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Kegiatan-kegiatan ini meliputi kegiatan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan. Dalam pengertian luas ini, pengertian tata usaha termasuk didalamnya.

Administrasi yang dimaksud tidak hanya pada badan-badan pemerintah saja, tetapi juga terdapat pada badan-badan swasta. Kemudian, kita masuk dalam pengertian administrasi pemerintah. Pada hakekatnya administrasi pemerintah adalah administrasi negara dalam arti sempit. Administrasi Negara dalam arti luas sebagai obyeknya adalah Negara lengkap dengan badan-badan negara baik itu eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Sedangkan dalam arti sempit yang menjadi obyek adalah pemerintah (eksekutif). Administrasi pemerintah berhubungan dengan kegiatan-kegiatan pemerintahan yang dapat dikelompokkan dalam 3 fungsi/kegiatan dasar yaitu: perumusan kebijakan, pelaksanaan tugas administrasi, penguasaan dinamika administrasi.

## **Perumusan Kebijakan**

Perumusan kebijakan politik pemerintah dalam system pemerintahan kita didasarkan pada kebijakan politik yang lebih tinggi. Sebagai ilustrasi presiden dan para menteri yang bersangkutan menetapkan kebijakan pemerintah dibidang ideology, politik, ekonomi, social budaya dan hankam dengan berpedoman pada UUD 1945, ketetapan-ketetapan MPR dan berbagai UU yang berlaku. Adapun langkah-langkah dalam perumusan kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Analisis yang baik terhadap keadaan-keadaan yang nyata
2. Melakukan perkiraan (forecast) keadaan-keadaan yang akan datang dan menyusun alternative-alternatif langkah kegiatan yang harus ditempuh.
3. Menyusun strategi
4. Pengambilan keputusan.

## Pelaksanaan Tugas Administrasi

Pelaksanaan tugas administrasi adalah merumuskan kebijakan pelaksanaan dari kebijakan politik pemerintah yang telah ditetapkan sebelumnya. Para pejabat yang bertugas merumuskan kebijakan pelaksanaan/operasional adalah para pejabat profesional yang pada umumnya bekerja pada kantor-kantor menteri negara/ departemen teknis/ lembaga-lembaga pemerintah yang secara fungsional mempunyai keahlian dalam bidangnya masing-masing. Pelaksanaan tugas administrasi ini meliputi kegiatan-kegiatan pengaturan/ pengendalian di bidang:

1. Struktur organisasi
2. Keuangan
3. Kepegawaian
4. Sarana/peralatan

## Penggunaan Dinamika Administrasi

Semua kebijakan yang telah ditetapkan perlu dilaksanakan secara operasional agar tercapai tujuan yang dimaksud dalam kebijakan itu sendiri. Dalam hal ini peranan unsure dinamika administrasi adalah sangat besar yakni dalam rangka proses pencapaian tujuan secara berdaya guna dan berhasil guna. Unsur dinamika penggerak administrasi ini meliputi:

1. Pimpinan
2. Koordinasi
3. Pengawasan
4. Komunikasi dan kondisi yang menunjang

Kemudian, dalam penyelenggaraannya, administrasi pemerintah menunjukkan ciri-ciri sebagai berikut:

**1.** Administrasi pemerintah dalam kegiatannya berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam penyelenggaraan pemerintahannya, pemerintah termasuk didalamnya badan-badan pemerintah baik ditingkat pusat maupun daerah, harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Artinya setiap tindakan pemerintah harus mempertimbangkan dua kepentingan yakni tujuan dan landasan hukumnya.

**2.** Administrasi pemerintah dalam kegiatannya berdasarkan keputusan politik yang dibuat oleh badan yang berwenang. Dalam menjalankan kewenangannya administrasi pemerintah di Indonesia berdasarkan atas ketetapan-ketetapan MPR yang bersidang sekurang-kurangnya sekali dalam 5 tahun.

**3.** Administrasi pemerintah dalam pengaturan organisasinya bersifat birokrasi. Birokrasi dalam arti yang sebenarnya dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan harus dilakukan oleh orang banyak. Di negara kita pengaturan organisasi

pemerintah berdasarkan atas struktur birokrasi yang mengatur segala kegiatan pemerintah baik kedalam maupun keluar dan tata cara pengambilan keputusan yang kompleks.

**4.** Administrasi pemerintah dalam menjalankan kegiatannya berdasarkan pada prosedur kerja yang ditetapkan dalam peraturan-peraturan misalnya peraturan perijinan, peraturan tentang pedagang kaki lima, dan sebagainya.

Yang dimaksud dengan administrasi pemerintah daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan berdasarkan prinsip desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom (provinsi, kabupaten, dan kota). Sementara itu otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Pendelegasian kewenangan ditinjau dari visi implementasi praktis di daerah dapat disederhanakan menjadi tiga kelompok besar, yaitu pendelegasian kewenangan politik, pendelegasian kewenangan urusan daerah dan pendelegasian kewenangan pengelolaan keuangan. Sementara itu substansi kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan bidang pemerintahan kecuali dalam bidang pertahanan, keamanan, politik luar negeri, peradilan (yustisi) moneter dan fiskal nasional, serta agama (UU No. 32 pasal 10:3).

## **Konsep dan Teori Administrasi Pemerintah Daerah**

Administrasi pemerintahan daerah terdiri dari tiga kata, yaitu administrasi, pemerintah, dan daerah. Administrasi yaitu kegiatan tata usaha atau tulis menulis untuk mencapai suatu tujuan. Sedangkan pemerintah yaitu suatu bentuk sistem yang mengatur masyarakat dalam suatu negara. Lalu daerah yaitu suatu wilayah kecil bagian dari suatu daerah. Jadi, dapat disimpulkan bahwa administrasi pemerintah daerah adalah suatu kegiatan tata usaha dalam pelaksanaan sistem mengatur masyarakat di suatu daerah tertentu. pengertian lain administrasi pemerintah daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan berdasarkan prinsip desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom (propinsi, kabupaten dan kota). Sementara itu otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Dasar pemikirannya adalah Penyelenggaraan pemerintahan daerah disesuaikan dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemer-

ataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sumber utama kebijaksanaan umum yang mendasari pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah Pasal 18:1-7 UUD 1945 hasil amandemen tahun 2002.

Dalam administrasi pemda terdapat konsep atau teori yang berkaitan. Keseluruhan teori ini merupakan adopsi dari teori administrasi negara dan ilmu pemerintahan. Hal tersebut dikarenakan administrasi pemda merupakan bagian dari ruang lingkup administrasi negara. Adapun konsep dan teorinya adalah sebagai berikut:

## **Teori asumtif**

Teori asumtif menekankan pada prakondisi atau anggapan adanya suatu realitas sosial dibalik teori atau proposisi yang hendak dibangun. Menurut Bailey teori administrasi lemah dalam menyatakan asumsi-asumsi dasar tentang sifat manusia dan institusi. Tanpa asumsi yang jelas membuat teori menjadi tidak jelas dasar berpijaknya.

## **Teori deskriptif eksplanatif**

Teori deskriptif-eksplanatif memberikan penjelasan secara abstrak realitas administrasi negara baik dalam bentuk konsep, proposisi, atau hukum (dalil). Misalnya, konsep hirarki dari organisasi formal. Konsep ini menjelaskan ciri umum dari organisasi formal yaitu adanya penjenjangan dalam struktur organisasi

## **Teori normatif**

Teori normatif bertujuan menjelaskan situasi administrasi masa mendatang secara prospektif. Termasuk dalam teori ini adalah pernyataan atau penjelasan-penjelasan yang bersifat utopia yaitu suatu cita-cita yang sangat idealistis. Teori normatif juga dapat dikembangkan dengan merumuskan kriteria-kriteria normatif yang lebih spesifik seperti efisiensi, efektivitas, responsivitas, akutabilitas, demokrasi, dan sebagainya. Teori normatif memberikan rekomendasi ke arah mana suatu realitas harus dikembangkan atau perlu dirubah dengan menawarkan kriteria-kriteria normatif tertentu.

## **Teori instrumental**

Teori instrumental merupakan tindak lanjut dari proposisi “jika – karena”. Misalnya : Jika sistem administrasi berlangsung secara begini dan begitu, karena ini dan itu atau jika desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas birokrasi, maka strategi, tehnik, alat apa yang dikembangkan untuk menunjangnya. Contoh dari teori ini adalah analisis kebijakan.

## **Konsep Kekuasaan/pembagian Kekuasaan**

Konsep ini dikenal dengan nama trias politika. Konsep trias politika membagi kekuasaan

menjadi tiga yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan legislatif berfungsi membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif berfungsi melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan yudikatif berfungsi mengawasi dan mengadili pelanggaran undang-undang. Konsep ini dikemukakan pertama kali oleh John Locke dan Montesquieu.

## **Teori kedaulatan**

Teori kedaulatan ada berbagai macam. Dalam negara demokrasi kedaulatan berada di tangan rakyat, karena demokrasi adalah dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Teori kedaulatan ini antara lain adalah kedaulatan tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan rakyat, kedaulatan negara dan kedaulatan manusia

## **Teori kontingensi**

Teori-teori kontingensi berasumsi bahwa berbagai pola perilaku pemimpin (atau ciri) dibutuhkan dalam berbagai situasi bagi efektivitas kepemimpinan. Teori tentang kepemimpinan meneliti bagaimana empat aspek perilaku pemimpin mempengaruhi kepuasan serta motivasi pengikut. Pada umumnya pemimpin memotivasi para pengikut dengan mempengaruhi persepsi mereka tentang konsekuensi yang mungkin dari berbagai upaya. Bila para pengikut percaya bahwa hasil-hasil dapat diperoleh dengan usaha yang serius dan bahwa usaha yang demikian akan berhasil, maka kemungkinan akan melakukan usaha tersebut. Aspek-aspek situasi seperti sifat tugas, lingkungan kerja dan karakteristik pengikut menentukan tingkat keberhasilan dari jenis perilaku kepemimpinan untuk memperbaiki kepuasan dan usaha para pengikut.

## **Teori perilaku**

Perilaku adalah merupakan perbuatan/tindakan dan perkataan seseorang yang sifatnya dapat diamati, digambarkan dan dicatat oleh orang lain ataupun orang yang melakukannya. Perilaku diatur oleh prinsip dasar perilaku yang menjelaskan bahwa ada hubungan antara perilaku manusia dengan peristiwa lingkungan. Perubahan perilaku dapat diciptakan dengan merubah peristiwa didalam lingkungan yang menyebabkan perilaku tersebut.

## **Teori sistem**

Sistem adalah suatu kesatuan yang terdiri atas komponen atau elemen yang saling berinteraksi, saling terkait, atau saling bergantung membentuk keseluruhan yang kompleks. Sistem juga merupakan kesatuan bagian-bagian yang saling berhubungan yang berada dalam suatu wilayah serta memiliki item-item penggerak, contoh umum misalnya seperti negara. Negara merupakan suatu kumpulan dari beberapa elemen kesatuan lain seperti provinsi yang saling berhubungan sehingga membentuk suatu negara dimana yang berperan sebagai penggerak yaitu rakyat yang berada dinegara tersebut. Teori sistem merupakan kerangka konseptual atau satu cara pendekatan yang dipergunakan untuk menganalisis lingkungan

atau gejala yang bersifat kompleks dan dinamis. Pendekatan sistem, pertama melihat sesuatu secara keseluruhan. Baru kemudian mengamati bagian-bagiannya (sub-subsistem); di mana bagian-bagian (sub-subsistem) itu saling melakukan interaksi dan interrelasi.

## **Teori pengambilan keputusan**

Teori pengambilan keputusan adalah teori-teori atau teknik-teknik atau pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam suatu proses pengambilan keputusan. Keputusan dapat dijelaskan sebagai hasil pemecahan masalah, selain itu juga harus didasari atas logika dan pertimbangan, penetapan alternatif terbaik, serta harus mendekati tujuan yang telah ditetapkan. Seorang pengambil keputusan haruslah memperhatikan hal-hal seperti; logika, realita, rasional, dan pragmatis.

## **Hubungan Antara Keuangan Daerah Dengan Keuangan Negara**

Pasal 1 UUD 1945 menetapkan negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Selanjutnya dalam pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya menyatakan bahwa daerah Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber- sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan

Demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Penyelenggaraan pemerintahan daerah juga merupakan subsistem dari pemerintahan negara sehingga antara keuangan daerah dengan keuangan negara akan mempunyai hubungan yang erat dan saling mempengaruhi. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan pemerintahan daerah dalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Setiap penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi disertai dengan pengalihan sumber daya manusia dan sarana serta pengalokasian anggaran yang diperlukan untuk kelancaran pelaksanaan penyerahan dan pelimpahan kewenangan tersebut. Sedangkan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka tugas pembantuan disertai pengalokasian anggaran.

Dari ketiga jenis pelimpahan wewenang tersebut, hanya pelimpahan wewenang dalam

rangka pelaksanaan desentralisasi saja yang merupakan sumber keuangan daerah melalui alokasi dana perimbangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sedangkan alokasi dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka dekonstruksi dan tugas pembantuan tidak merupakan sumber penerimaan APBD dan diadministrasikan serta dipertanggungjawabkan secara terpisah dari administrasi keuangan dalam pembiayaan pelaksanaan desentralisasi.

## **Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh pemegang kekuasaan pengelola keuangan daerah. Kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kepala daerah perlu menetapkan pejabat-pejabat tertentu dan para bendahara untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah. Para pengelola keuangan daerah tersebut adalah:

- a. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah (Koordinator PKD).
- b. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD).
- c. Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang (PPA/PB).
- d. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK).
- e. Pejabat Penatausahaan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).
- f. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran.

Berikut ini adalah uraian tentang tugas-tugas para pejabat pengelola keuangan daerah tersebut.

## **Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah**

Kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah mempunyai kewenangan:

Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD);

- a. Menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah;
- b. Menetapkan kuasa pengguna anggaran/pengguna barang;
- c. Menetapkan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran;
- d. Menetapkan pejabat yang bertugas memungut penerimaan daerah;
- e. Menetapkan pejabat yang bertugas mengelola utang dan piutang daerah;

- f. Menetapkan pejabat yang bertugas mengelola barang milik daerah; dan
- g. Menetapkan pejabat yang bertugas menguji tagihan dan memerintahkan pembayaran

## **Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah**

Sekretaris daerah selaku coordinator pengelolaan keuangan daerah membantu kepala daerah menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah termasuk pengelolaan keuangan daerah Sekretaris Daerah selaku coordinator pengelolaan keuangan daerah mempunyai tugas koordinasi di bidang:

- a. Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan APBD;
- b. Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang daerah;
- c. Penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD;
- d. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- e. tugas-tugas pejabat perencana daerah, pejabat pengelola keuangan daerah, dan pejabat pengawas keuangan daerah; dan
- f. penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Selain mempunyai tugas koordinasi, sekretaris daerah mempunyai tugas:

- a. memimpin TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah),
- b. menyiapkan pedoman pelaksanaan APBD,
- c. menyiapkan pedoman pengelolaan barang daerah,
- d. memberikan persetujuan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran (DPA-SKPD)/dokumen perubahan pelaksanaan anggaran (DPPA), dan
- e. melaksanakan tugas-tugas koordinasi pengelolaan keuangan daerah lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah.

Koordinator pengelolaan keuangan daerah bertanggungjawab atas pelaksanaan tugas-tugas tersebut kepada kepala daerah.

## **Pejabat Pengelola Keuangan Daerah**

Kepala SKPKD selaku PPKD mempunyai tugas:

- a. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah,
- b. Menyusun rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD,

- c. Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah,
- d. Melaksanakan fungsi bendahara umum daerah (BUD),
- e. Menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, dan
- f. Melaksanakan tugas lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah.
- g. PPKD selaku BUD menunjuk pejabat di lingkungan satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku kuasa bendahara umum daerah (Kuasa BUD). PPKD mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Penunjukan kuasa BUD oleh PPKD ditetapkan dengan keputusan kepala daerah Kuasa BUD mempunyai tugas:

- a. menyiapkan anggaran kas;
- b. menyiapkan SPD;
- c. menerbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D);
- d. menyimpan seluruh bukti asli kepemilikan kekayaan daerah;
- e. memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau lembaga keuangan lainnya yang ditunjuk;
- f. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;
- g. menyimpan uang daerah;
- h. melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/menatausahakan investasi daerah;
- i. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum daerah;
- j. melaksanakan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah;
- k. melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah; dan
- l. melakukan penagihan piutang daerah.

PPKD selaku BUD menunjuk pejabat di lingkungan satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku kuasa bendahara umum daerah (Kuasa BUD). PPKD mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Penunjukan kuasa BUD oleh PPKD ditetapkan dengan keputusan kepala daerah Kuasa BUD mempunyai tugas:

- a. menyiapkan anggaran kas;
- b. menyiapkan SPD;
- c. menerbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D);
- d. menyimpan seluruh bukti asli kepemilikan kekayaan daerah;
- e. memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau lembaga keuangan lainnya yang ditunjuk;
- f. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;
- g. menyimpan uang daerah;
- h. melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/menatausahakan investasi daerah;
- i. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum daerah;
- j. melaksanakan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah;
- k. melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah; dan
- l. melakukan penagihan piutang daerah.

## **Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang**

Kepala SKPD selaku Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang (PPA/PB) mempunyai tugas:

- a. menyusun Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD);
- b. menyusun Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA-SKPD);
- c. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;
- d. melaksanakan anggaran SKPD yang dipimpinya;
- e. menguji tagihan dan memerintahkan pembayaran;
- f. memungut penerimaan bukan pajak;
- g. mengadakan ikatan/perjanjian kerjasama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan;
- h. menandatangani Surat Perintah Membayar (SPM);
- i. mengelola utang dan piutang yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinya;
- j. mengelola barang milik daerah/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinya;
- k. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan SKPD yang dipimpinya;

- l. mengawasi pelaksanaan anggaran SKPD yang dipimpinnya; dan
- m. melaksanakan tugas-tugas pengguna anggaran/pengguna barang lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah

## **Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran**

Kepala daerah atas usul PPKD menetapkan bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pada SKPD. Bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran tersebut adalah pejabat fungsional. Bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran baik secara langsung maupun tidak langsung dilarang melakukan kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/ pekerjaan/penjualan, serta membuka rekening/ giro pos atau menyimpan uang pada suatu bank atau lembaga keuangan lainnya atas nama pribadi. Bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran dalam melaksanakan tugasnya dapat dibantu oleh bendahara penerimaan pembantu dan/ atau bendahara pengeluaran pembantu



# BAB VII

## PENUTUP

Dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenangan pemerintah daerah dalam bentuk pelaksanaan kewenangan fiskal, setiap daerah harus dapat mengenali potensi dan mengidentifikasi sumber-sumber daya yang dimilikinya. Pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan, khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tuntutan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D) ke daerah.

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pengertian retribusi daerah, yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Wajib retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi tertentu. Besarnya retribusi yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa atau perizinan tertentu dihitung dengan cara mengalikan tarif retribusi dengan penggunaan jasa (Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009).



# DAFTAR PUSTAKA

## Buku

1. Aries Djaenuri et. al. (2003) Hubungan Pusat dan Daerah. Cet 4. Jakarta\*  
Universitas Terbuka
2. Hanif Nurcholis. (2002) Administrasi Pemerintahan Daerah. Edisi 1. Cet 1.  
Jakarta: Universitas Terbuka
3. Kartiko Purnomo. (2001) Administrasi Pemerintahan Daerah II. Cet 3. Jakarta:  
Universitas Terbuka
4. Saafroedin Bahar et. al. (Ed). (1993) Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha  
Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan  
Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945 – 19 Agustus 1945. Edisi II. Cetakan 4.  
Jakarta: Sekretariat Negara RI
5. Amrah Muslimin, Mr. Ichtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958  
Penerbit Djambatan Djakarta. 1960
6. Soehino, S.H. Perkembangan Pemerintah Di Daerah. Liberty Yogyakarta. Yogyakarta 1980.
7. Administrasi Pemerintahan Daerah dalam Kajian dan Analisa
8. Supomo, Prof. DR. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.  
Penerbit Noordhoff-Kolff N.V. Djakarta, 1954. Hasil Kajian Tim Reformasi STIA-LAN
9. Amrah Muslimin, Mr. Ichtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958. Penerbit  
Djambatan Djakarta 1960
10. Soehino, S.H. Perkembangan Pemerintah Di Daerah. Liberty Yogyakarta.  
Yogyakarta. 1980
11. Supomo, Prof. DR. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.  
Penerbit Noordhoff-Kolff N.V. Djakarta. 1954
12. Basah, Sjachran. 1992, Ilmu Negara, Citra Aditya Bakti, Bandung
13. Syafiie, Inu Kencana. 1994, Ilmu Pemerintahan, Mandar Maju, Bandung
14. Attamimi, A, Hamid, 1990. Peranan keputusan Presiden RI dalam penyelenggaraan  
Pemerintahan Negara. Desertasi Jakarta : UII
15. Bambang PS Brodjonegoro. 2008. Otonomi Daerah dan

Desentralisasi Ekonomi. Jakarta:FEUI

16. Devas, Nick. 1989. Financing Local Government in Indonesia, Ohio University Press, Ohio
17. Made Suwandi, 2002. Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia. Jakarta
18. Manan Bagir, 1994, Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan
19. Nihin, AD. 1999. Paradigma Baru Pemerintahan Daerah menyongsong Milenium ketiga, Palangkaraya
20. Nitisemito, AS. 1996. Manajemen Personalialia, Jakarta. Ghalia Indonesia
21. Administrasi Pemerintahan Daerah dalam Kajian dan Analisa
22. Santoso, 2001, Hubungan Ideal Pemerintah Pusat dan Daerah, Bandung, Langgeng Press
23. Sarundajang, 1999, Arus Balik Keusaan Pusat ke Daerah", Sinar Harapan, Jakarta
24. Siswanto Sunarno. 2008. Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Sinar Grafika Offset. Jakarta
25. Solly Lobis. 2003. Masalah-masalah Hukum dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Denpasar
26. Terry, GR. 2000. Prinsip-Prinsip Manajemen. Bumi Aksara, Jakarta.

## **UU dan Peraturan Perundang-undangan**

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS 1949)
3. Undang-Undang RIS No. 7 Tahun 1950 (UUD Sementara 1950)
4. UU Pokok No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah (RI-Yogyakarta)
5. UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (LN Tahun 1957 No. 6)
6. UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
7. (LN Tahun 1965 No. 83; TLN No. 2778)
8. UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
9. (LN Tahun 1974 No. 38; TLN No. 3037)
10. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
11. (LN Tahun 1999 No. 60; TLN No. 3839)
12. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
13. (LN Tahun 2004 No. 125; TLN No. 4437)

14. Peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan pemerintahan daerah.

## Website dan Blog

1. <http://dek-dilla.blogspot.ca/2012/06/konsep-dan-teori-administrasi-pemda.html>
2. <http://yuniardiinfoperbendaharaan.blogspot.ca/2011/09/sistem-administrasi-keuangan-daerah.html>
3. <http://arenauntirta.blogspot.ca/2012/01/konsep-dasar-administrasi-pemerintah.html>
4. <http://juandakurau.blogspot.ca/2013/03/materi-kuliah-administrasi-pemerintahan.html>
5. <http://dek-dilla.blogspot.ca/2012/06/konsep-dan-teori-administrasi-pemda.html>
6. <http://birokrasi.kompasiana.com/2013/04/12/makalah-administrasi-keuangan-publik-545455.html>
7. [http://id.wikipedia.org/wiki/Kota\\_%28wilayah\\_administratif%29](http://id.wikipedia.org/wiki/Kota_%28wilayah_administratif%29)