

DINAMIKA HUBUNGAN KEKUASAAN PUSAT DAN DAERAH DI INDONESIA

Sunarso

Dosen Pendidikan Kewarganegaraan dan Perbandingan Sistem Pemerintahan pada Program Studi PKn FISE UNY.

Abstract

In 2001 President Wahid made a significant change in the administrative system: from a highly centralised to a decentralised system. After the downfall of Soeharto, governors, regents and mayors, who had felt the unfair distribution of resources, started to claim a greater share of their resources. In the implementation of local autonomy the relationship between the central and the local governments and the respective functions of each administrative level became crucial. Regional autonomy aimed at changing the balance between the central bureaucracy and the local bureaucracy, and between upper level bureaucracy and lower level bureaucracy. The need to change the concentration of power and resources in the hands of power holders and, informally, also in hands of its cronies, was a logical consequence of the struggle to eliminate cronyism and collusion.

According to Law No. 22 of 1999 on Local Government, districts had full autonomy. This meant that the provincial governor continued to act as the representative of the central government in the province, but that the head of a district could no longer be regarded as a representative of central government. The governor had a dual role: as head of the autonomous region, the governor did not have power over the regent. As the central government representative, however, the governor clearly had the power of the centre to supervise and to facilitate the district and city governments.

Keywords: Local Autonomy, Decentralization, Deconcentration, Local Government, Central Government.

Pendahuluan

Mengkaji hubungan antara pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah, dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia senantiasa memiliki daya tarik tersendiri. Hal ini membuktikan bahwa masalah hubungan antara Pusat dan Daerah yang berlangsung selama ini masih mencari bentuk, dan oleh karena itu berbagai upaya untuk menemukan format yang ideal dan tepat, terus dikaji. Diharapkan

jika telah ditemukan format ideal dan tepat, maka hubungan itu dapat menjamin tetap tegaknya negara kesatuan RI sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 (Muhamamad fauzan, 2006: 1).

Sejarah ketatanegaraan RI menunjukkan bahwa sebelum UUD 1945 diamandemen, persoalan hubungan antara Pusat dan Daerah sangat tidak jelas. Hal ini disebabkan Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya yang merupakan landasan hukum mengenai pemerintahan daerah, bukan hanya terlalu sederhana, tetapi juga tidak memberikan arahan yang jelas mengenai bagaimana hubungan antara Pusat dan daerah itu dilaksanakan.

Berdasar ketentuan pasal 18 UUD 1945, tidak terlalu jelas dengan cara dan proses bagaimanakah hubungan antara Pusat dan Daerah itu dilaksanakan. Namun demikian, setidaknya dapat diketahui secara pasti bahwa wilayah Negara Kesatuan RI akan dibagi dalam daerah besar dan daerah kecil, yang dalam implementasinya yang dimaksud dengan daerah besar adalah provinsi, daerah kecil adalah kabupaten/kota dan satuan wilayah lainnya.

Hal lain yang dapat disimpulkan dari rumusan Pasal 18 UUD 1945, adalah bahwa negara RI adalah negara kesatuan dengan sistem desentralistik. Penentuan pilihan sebagai negara kesatuan dengan sistem desentralistik inilah yang membawa konsekuensi adanya urusan-urusan pemerintahan yang harus didelegasikan kepada satuan pemerintahan yang lebih kecil. Atau dengan perkataan lain pilihan tersebut menjadi titik pangkal keharusan adanya pengaturan yang jelas mengenai hubungan antara Pusat dan Daerah.

Pembagian urusan, tugas dan fungsi serta tanggung jawab antara Pusat dan Daerah menunjukkan bahwa tidak mungkin semua urusan pemerintahan diselenggarakan oleh Pusat saja. Pengakuan tersebut memberikan peluang kepada Daerah untuk berusaha mengatur dan mengurus serta menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Dengan demikian pengaturan mengenai hubungan pusat dan daerah, merupakan permasalahan yang memerlukan pengaturan yang baik, komprehensif dan responsif terhadap tuntutan kemandirian dan perkembangan daerah.

Sejarah juga mencatat, bahwa hubungan antara Pusat dan Daerah sangat dipengaruhi oleh adanya tarik menarik antara kepentingan Pusat yang cenderung sentralistik dan tuntutan Daerah yang menghendaki desentralistik. Keadaan tersebut berakibat timbulnya ketidak serasian hubungan antara Pusat dan Daerah.

Dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah, berarti sampai saat ini telah ada tujuh UU yang mengatur pemerintahan daerah. Ketujuh UU tersebut adalah:

1. UU No.1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional daerah;
2. UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan daerah;
3. UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
4. UU No. 18 Tahun 1966 Tentang Pokok Pemerintahan Daerah;
5. UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di daerah;
6. UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah;
7. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Tulisan ini ingin mengkaji dinamika hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia.

Dasar Pemikiran Perlunya Otonomi Daerah

Sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU NO. 32/2004).

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam UU ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. (UU NO. 32/2004).

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan

berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. (UU N0. 32/2004).

Penyelenggaraan otonomi daerah harus menjamin keserasian hubungan antara Daerah dengan Daerah lainnya, artinya mampu membangun kerja sama antar-Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah penting bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar-Daerah dengan Pemerintah Pusat. Otonomi harus tetap menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara. (UU N0. 32/2004).

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan, dan pengawasan. Di samping itu, diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (UU N0. 32/2004).

Model Hubungan Pusat dan Daerah

Hal yang harus diatur dan diurus oleh daerah tidak lain urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah untuk diselenggarakan atas inisiatif kebijakan sendiri. (YW Sumindhia, 1987:8). Terdapat 2 model hubungan antara pusat dan daerah, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Kevanagh, yang meliputi: (1) Model Pelaksana (*Agency Model*). Dalam model ini, pemerintah daerah semata-mata dianggap sebagai pelaksana oleh pemerintah pusat. (2) Model Mitra (*Partnership Model*). Model ini mengatur bahwa pemerintah daerah memiliki suatu tingkat kebebasan tertentu untuk melakukan pemilihan di daerahnya.

Penyerahan urusan pemerintahan oleh Pusat kepada daerah sebagai urusan rumah tangga daerah merupakan konsekuensi dianutnya prinsip desentralisasi

sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: Pemerintahan daerah propinsi dan daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Urusan rumah tangga daerah hakikatnya bersumber dari otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Otonomi dan tugas pembantuan bersumber pada paham desentralisasi. Oleh karena itu tidak tepat bahkan keliru, ketentuan yang membatasi pengertian desentralisasi dalam kerangka otonomi. Tugas pembantuan dipandang sebagai sesuatu di luar desentralisasi. Baik otonomi maupun tugas pembantuan adalah bentuk-bentuk desentralisasi (Bagir Manan, 1999:2).

Di Indonesia, otonomi diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, maka dalam merumuskan isi atau muatan otonomi, Pasal 18 ayat (5) harus diletakkan dalam perspektif Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan. Oleh karena itu, pemberian otonomi kepada daerah tersebut adalah dalam kerangka Negara Kesatuan RI. Dalam kaitan ini, Bagir Manan menyatakan bahwa, prinsip yang terkandung dalam negara kesatuan, ialah bahwa pemerintah pusat berwenang untuk campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah (Bagir Manan, *Majalah Padjajaran* Jilid V, 1974:34-37).

Namun demikian yang perlu diperhatikan adalah paradigma pemerintahan daerah sekarang tidak lagi bersifat sentralistik, sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974, melainkan lebih bersifat desentralistik sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 serta UUD 1945 hasil amandemen. Oleh karena itu campur tangan pusat kepada daerah hanya terhadap persoalan-persoalan yang bersifat nasional.

Penyerahan urusan-urusan tertentu kepada daerah untuk diurus dan diatur atas dasar prakarsa dan kepentingan masyarakat daerah, tidak menjadikan daerah seperti negara dalam negara. Dengan daerah tidak mempunyai kebebasan yang absolut, walaupun sistem otonomi yang diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 tersebut di atas adalah otonomi yang seluas-luasnya. Pusat masih tetap mempunyai peran dan fungsi untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Fungsi pelayanan akan berakibat pada kebutuhan anggaran yang besar. Pendapatan daerah makin hari makin tidak mencukupi untuk melaksanakan tugasnya. Untuk memungkinkan pelayanan berjalan baik, pusat dan daerah tingkat

lebih atas harus memberikan bantuan keuangan kepada daerah, atau urusan tertentu dialihkan menjadi urusan pusat dan secara keseluruhan dilaksanakan sendiri oleh pusat atau melalui tugas pembantuan.

Kewajiban pemerintah pusat bertanggung jawab secara nasional secara keseluruhan, dan pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk memperhatikan ketentuan dari pusat agar tidak terjadi benturan-benturan dan agar mengetahui celah-celah untuk mengambil inisiatif dalam pemenuhan kebutuhan setempat yang tidak atau belum dikerjakan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah berkewajiban memadukan antara kepentingan nasional dengan kepentingan lokal.

Pusat bertanggung jawab menjamin keutuhan negara kesatuan menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (*equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (*asas uniformitas*) (Hans Kelsen dalam Bagir Manan).

Pembatasan atas keleluasaan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum dalam UUD 1945. Menurut paham klasik negara hukum mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Ada UUD sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya.
2. Ada pembagian kekuasaan yang secara khusus menjamin suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka.
3. Ada pemencaran kekuasaan negara/pemerintah.
4. Ada jaminan terhadap hak asasi manusia.
5. Ada jaminan persamaan di muka hukum dan jaminan perlindungan hukum.
6. Ada asas legalitas, pelaksanaan kekuasaan pemerintahan didasarkan atas hukum (UU).

Berdasarkan ciri-ciri negara hukum tersebut di atas, maka unsur pemencaran kekuasaan negara sebagai upaya membatasi kekuasaan pemerintah atau negara sangat erat kaitannya dengan rumah tangga. Penyerahan atau membiarkan ataupun mengakui berbagai urusan pemerintahan diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga daerah, mengandung arti bahwa pusat membatasi kekuasaannya untuk tidak mengatur dan mengurus lagi urusan pemerintahan tersebut (Sudargo Gautama, 1973:36).

Perkembangan konsep negara hukum klasik ke negara hukum modern adalah negara harus mengutamakan kepentingan seluruh masyarakatnya. Negara harus menciptakan kemakmuran dan keamanan sosial, bukan hanya keamanan senjata saja. Dengan demikian, negara berkewajiban untuk menyelenggarakan kepentingan

umum. Konstruksi negara hokum modern semacam ini disebut juga negara hokum dalam arti luas atau formal yang melahirkan suatu “*welfarestate*” atau dikenal dengan nama Negara Kesejahteraan.

Dalam kepustakaan Barat disebut sebagai *verzorgingsstaat* atau social *rechtsstaat*. Salah satu prinsip negara hokum adalah adanya pembagian dan pembatasan atas kekuasaan negara atau pemerintah. Oleh karena itu dalam konteks daerah, kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sebagai urusan rumah tangga daerah merupakan cara untuk membagi kekuasaan dengan membatasi hak pemerintah pusat atas beberapa urusan pemerintahan daerah. Cara ini sebagai ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan negara karena berhubungan langsung dengan masyarakat, dan dituntut untuk dapat mewujudkan fungsi pelayanan umum dengan baik.

Keberhasilan pelaksanaan fungsi pelayanan umum oleh daerah, akan mempengaruhi perwujudan dari dianutnya konsep negara hokum dalam arti materiil atau negara kesejahteraan sebagaimana diamanatkan dalam alinea IV pembukaan UUD 1945, yakni: “.....Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Selaras dengan dianutnya konsep negara hokum dalam arti luas yang menimbulkan konsekuensi sebagai negara kesejahteraan, maka daerah sebagai satuan pemerintahan terendah sesuai dengan semangat desentralisasi dan kemandirian yang digariskan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahannya, sepanjang dalam koridor hokum dan mewujudkan kesejahteraan serta kemamuran masyarakatnya.

Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pengaturan mengenai hubungan antara pusat dan daerah dalam konteks negara kesatuan merupakan suatu yang sangat penting untuk dikaji dan dianalisis agar tidak terdapat kendala dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Kelahiran suatu pemerintahan tingkat daerah adalah konsekuensi adanya konsep pembagian dan pembatasan kekuasaan sebagai salah satu unsure negara hokum.

Sebagaimana diketahui, bahwa dalam tataran teoritis dikenal adanya pembagian kekuasaan secara horisontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah suatu pembagian kekuasaan yang kekuasaan dalam suatu negara dibagi dan diserahkan kepada tiga badan yang mempunyai kedudukan yang sejajar, yakni

kekuasaan eksekutif yang diserahkan kepada pemerintah, kekuasaan legislatif kepada parlemen dan kekuasaan yudikatif kepada badan peradilan. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal, yaitu suatu pembagian kekuasaan antara pemerintah nasional atau pusat dengan satuan pemerintah lainnya yang lebih rendah. Pembagian kekuasaan secara vertical tersebut akan lebih jelas apabila dilakukan perbandingan antara negara kesatuan, federasi dan konfederasi.

Pembagian kekuasaan secara vertikal dalam konteks negara Indonesia berdasar pada Pasal 1 ayat (1), Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa: "Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk republik". Kemudian Pasal 4 ayat (1) menentukan: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang dasar". Pasal 18 ayat (1) menentukan bahwa: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang".

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa konsep pembagian kekuasaan secara vertical merupakan suatu konsep yang dianut secara formal dalam negara kesatuan Republik Indonesia atau dengan rumusan lain dapat disimpulkan bahwa terdapat pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

C.E Strong menyatakan bahwa yang dimaksud dengan negara kesatuan adalah bentuk negara yang wewenang legislative tertinggi dipusatkan pada badan legislative nasional/pusat. Kekuasaan legislatif tidak terletak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi tahap terakhir tetap pada pemerintahan pusat. Jadi kedaulatannya baik ke luar maupun ke dalam sepenuhnya terletak pada pemerintahan pusat. Dalam suatu negara kesatuan pemerintah nasional bisa, dan biasanya memang melimpahkan banyak tugas kepada kota-kota, kabupaten-kabupaten, atau satuan pemerintah lokal atau regional. Namun, otoritas ini dilimpahkan oleh undang-undang yang disusun oleh DPR nasional.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dikatakan bahwa indikator suatu negara diklasifikasikan sebagai negara kesatuan meliputi (1) kedaulatan tertinggi ada pada pemerintah nasional; (2) penyerahan suatu kekuasaan atau wewenang kepada satuan satuan pemerintah local hanya dapat dilaksanakan atas kuasa UU yang dibuat oleh badan legislatif nasional; dan (3) tidak ada satuan pemerintah yang lebih rendah yang mempunyai sifat staat.

Penyerahan urusan pemerintahan nasional kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah membawa konsekuensi diadakan pembagian wilayah negara dalam daerah besar dan kecil. Beberapa sebab dianutnya pembagian kekuasaan secara vertikal meliputi:

1. Kemampuan pemerintah berikut perangkatnya yang ada di daerah terbatas;
2. Wilayah negara yang sangat luas;
3. Pemerintah tidak mungkin mengetahui seluruh dan segala macam kepentingan dan kebutuhan rakyat yang tersebar di seluruh pelosok negara;
4. Hanya rakyat setempatlah yang mengetahui kebutuhan, kepentingan dan masalah yang dihadapi dan hanya mereka yang mengetahui bagaimana cara yang sebaik-baiknya untuk memenuhi kebutuhan tersebut;
5. Dilihat dari segi hukum, UUD 1945 Pasal 18 menjamin adanya daerah dan wilayah;
6. Adanya sejumlah urusan pemerintahan yang bersifat kedaerahan dan memang lebih berdaya guna jika dilaksanakan di daerah;
7. Daerah mempunyai kemampuan dan perangkat yang cukup memadai untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya, maka desentralisasi dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen merupakan landasan konstitusional pemerintahan daerah, memuat paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah (Bagir Manan hal 8-17) sebagai berikut:

1. Prinsip daerah mengatur dan menurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
2. Prinsip menjalankan otonomi se,uas-luasnya (Pasal 18 ayat 5);
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18 ayat 1);
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2);
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18 ayat 3);
6. Prinsip hubungan Pusat dan Daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 ayat 2).

Hilangnya pencantuman desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 tersebut menurut Bagir Manan merupakan temuan para pembentuk UUD, hal itu untuk menghindari kreasi-kreasi yang menyimpang dari makna dan tujuan pemerintahan daerah.

Sejarah menunjukkan bahwa sebelum Pasal 18 UUD 1945 diamandemen terdapat kreativitas yang menyimpang dari semangat dan maksud serta tujuan pemerintahan daerah. Kreasi yang menyimpang dari semangat Pasal 18 UUD 1945 justru sebagai akibat dari pendapat Soepomo yang kemudian dijadikan sebagai penjelasan UUD 1945.

Kreativitas menyimpang tersebut dapat dilihat dalam UU tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku yang mengamankan adanya wilayah administratif sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi. Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1974 menentukan bahwa: "Dalam penyelenggaraan pemerintahan, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah-Daerah Otonom dan Wilayah-wilayah Administratif". Demikian juga UU No. 22 Tahun 1999 masih mengamankan adanya wilayah administrasi, hal ini diatur dalam Pasal 2 ayat (2) yang memberikan kedudukan Daerah Propinsi disamping sebagai daerah otonom juga sebagai wilayah administratif. Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 hal tersebut tidak dijumpai lagi, hal ini dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) yang menentukan bahwa: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah". Dan ini harus dipahami secara utuh dengan ketentuan Pasal 2 ayat (3) sebagaimana telah disebutkan di atas.

Hilangnya desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan dari Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen, dalam perspektif teoritis merupakan sesuatu yang wajar, karena pengertian umum desentralisasi adalah setiap bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan atau pejabat. Dengan demikian, dekonsentrasi dalam pengertian umum dapat dipandang sebagai bentuk desentralisasi, karena mengandung makna pemencaran (Bagir Manan, hal. 10).

Desentralisasi dan Dekonsentrasi

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin. "De" artinya lepas, dan "centrum" artinya pusat. Desentralisasi secara awam bisa diberi makna "melepaskan diri dari pusat". Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi ialah pelimpahan kekuasaan Pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.

Beberapa pakar berusaha untuk memberikan pendefinisian mengenai desentralisasi dengan berbagai variasi dan perkembangannya. Menurut Smith, pendelegasian kekuasaan dari tingkat tertinggi ketingkat yang lebih rendah, dalam

hirarkhi territorial meliputi dua aspek, pertama syarat pembatasan wilayah karena adanya pembagian territorial negara. Kedua, penyerahan wewenang.

Rondinelli dan Cheema, Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan atau kewenangan administrative dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi tingkat bawah, kesatuan-kesatuan administrasi daerah, sem otonomi dan organisasi (Bayu Surianingrat, 1980:3).

J.H.A Logemann Desentralisasi adalah, jika pekerjaan penguasa negara dilimpahkan kepada persekutuan-persekutuan yang berpemerintahan sendiri (The Liang Gie, hal. 10).

Memperhatikan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif dan administrasi sendiri. Dalam desentralisasi akan dijumpai proses pembentukan daerah yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya, disertai dengan pendelegasian kewenangan-kewenangan atau kekuasaan atas pengelolaan urusan atau kegiatan tertentu.

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 pengertian desentralisasi dirumuskan dalam Pasal 1 huruf (e) bahwa: Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan menurut ketentuan Pasal 1 ayat (7) UU No. 32 Tahun 2004, Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Boenjamin Hoessein menyatakan bahwa konsep desentralisasi yang dikembangkan dalam hukum positif Indonesia memperlihatkan arahnya kepada konsep penyerahan wewenang pemerintahan dari/oleh eksekutif tingkat pusat kepada daerah otonom. Desentralisasi dibatasi pada lingkup wewenang pemerintahan yang menjadi kompetensi eksekutif (Boenjamin Hoessein, 2002:24).

Kekacauan pemahaman tentang desentralisasi oleh para pembuat UU juga dikemukakan oleh Bagir Manan dalam mengomentari UU No. 5 Tahun 1974 maupun UU No. 22 Tahun 1999. Kedua UU tersebut telah mencampur adukan antara desentralisasi dan otonomi. Desentralisasi adalah otonomi, sedangkan desentralisasi tidak sama dengan otonomi. Otonomi hanya salah satu bentuk desentralisasi. (Bagir Manan).

Desentralisasi dimaksudkan untuk memperlancar roda pemerintahan, mengingat bahwa Indonesia mempunyai wilayah yang terdiri dari beribu-ribu pulau yang besar dan kecil, serta masyarakat yang pluralistic dari segi agama, budaya dan ras atau suku serta aspek-aspek lainnya yang berbeda-beda bentuk dan coraknya, sehingga Pemerintah Pusat tidak mungkin dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan baik, apabila segala sesuatunya diputuskan dan dilaksanakan sendiri. Karena itu, kepada daerah-daerah diberikan wewenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan hasil guna dan daya guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pembangunan.

Desentralisasi di Indonesia dilaksanakan sebagai akibat dari: (1) luasnya wilayah Indonesia; (2) ketidak mampuan pemerintah pusat untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan; (3) keadaan Indonesia yang pluralistic; (4) untuk terciptanya daya guna dan hasil guna pemerintahan dan pembangunan (Koesoemahatmadja, 1979:11).

Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan "meringankan" beban pekerjaan Pusat. Dengan desentralisasi tugas dan pekerjaan dialihkan kepada Daerah. Pusat dengan demikian dapat memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingannasional atau negara secara keseluruhan (Bagir Manan, hal 62-63).

Mendagri Hari Sabarno menyatakan bahwa tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijaksanaan desentralisasi yaitu: tujuan politik dan tujuan administrative. 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. Sedangkan tujuan administrative akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis (Hari Sabarno, 2002:2).

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 dimensi utama, yaitu pertama, 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. Kedua dimensi politik, yakni berdayanya masyarakat secara politik yang ditandai dengan lepasnya

ketergantungan organisasi-organisasi rakyat dari pemerintah. Ketiga, dimensi psikologis, yakni perasaan individu yang terakumulasi menjadi perasaan kolektif, bahwa kebebasan menentukan nasib sendiri menjadi sebuah keniscayaan demokrasi. Tidak ada perasaan bahwa orang pusat lebih hebat dari pada orang daerah, dan sebaliknya. (Laode, hal 98).

Dinamika Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Untuk memahami pelaksanaan Pemerintahan Daerah secara lengkap, jelas, dan utuh, tak banyak diperoleh rujukan dari UUD 1945 selaku sumber hukum di Indonesia. Di sana hanya ada satu pasal yang menyinggung Pemerintahan Daerah, yaitu pasal 18 dengan penjelasannya yang sangat singkat saja, yang intinya mengandung 6 pokok pikiran berikut ini:

1. Wilayah RI akan dibagi ke dalam provinsi yang kemudian akan dibagi lagi menjadi daerah-daerah yang lebih kecil.
2. Daerah-daerah itu tidak bersifat sebagai staat (negara).
3. Daerah-daerah itu dapat berupa daerah otonom atau administratif belaka.
4. Daerah itu mempunyai pemerintahan.
5. Dalam membagi wilayah Indonesia serta menentukan bentuk dan struktur pemerintahannya harus dilakukan berdasar UU.
6. Pembagian wilayah dan penentuan struktur pemerintahan tersebut di atas terutama di daerah-daerah otonom, dilakukan dengan mengingat sistem permusyawaratan dalam pemerintahan negara dan hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa.

Terkait dengan butir kelima, yaitu tentang penentuan bentuk dan struktur Pemerintahan Daerah harus dilakukan dengan UU, maka telah diterbitkan 10 peraturan perundangan, yang mengatur pemerintahan daerah, yaitu:

1. UU No. 1/1945 (berlaku 3 tahun);
2. UU No. 22/1948 (berlaku 9 tahun);
3. UU No. 44/1950 (berlaku 7 tahun);
4. UU No. 1/1957 (berlaku 2 tahun);
5. Penpres No. 6 /1959;
6. Penpres No. 5/1960 (berlaku 6 tahun);
7. UU No. 18/1965 (berlaku hanya beberapa bulan);
8. UU No. 5/1974 (berlaku 25 tahun);
9. UU No. 22/1999 (berlaku 5 tahun);
10. UU No. 32/2004 (berlaku hingga sekarang).

Otonomi dalam UU. 22/1948 hanya berlaku di Jawa, Madura, Sumatera, dan Kalimantan. Otonomi dalam UU No. 44/1950 berlaku di Sulawesi, Maluku, dan NTT. Kedua UU itu menganut sistem otonomi materiil, yaitu pembagian tugas antara Pusat dan Daerah dirinci secara tegas. Artinya, yang menjadi urusan rumah tangga daerah hanya meliputi tugas-tugas yang ditentukan satu persatu oleh UU. Ada juga yang berpendapat kedua UU itu menganut otonomi formil. Tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Otonom. Klaupun ada pembagaian tugas antara keduanya, itu dilakukan atas pertimbangan rasional dan segi praktisnya. Artinya, pembagian tugas itu tidak disebabkan oleh perbedaan sifat materi yang diatur melainkan karena keyakinan bahwa kepentingan Daerah dapat lebih baik dan berhasil jika diselenggarakan oleh Daerah itu sendiri dari pada oleh Pemerintah Pusat.

Sementara itu, UU No. 1/1957 menurut beberapa orang dianggap menggunakan perpaduan antara sistem otonomi materiil dan formil atau yang kemudian dikenal dengan sistem rumah tangga yang riil, yaitu otonomi yang didasarkan pada keadaan dan faktor-faktor yang nyata, sehingga tercapai harmoniantara tugas dengan kemampuan dan kekuatan, baik dalam daerah itu sendiri maupun dengan pemerintah Pusat. Sistem yang sama, yaitu otonomi riil yang seluas-luasnya, juga ditemukan dalam Penpres No. 6/1959 dan UU No. 8/1965 (Abdurrahman, 1987:17)

Di awal Orde Baru, diperdebatkan apakah kepada Daerah diberikan otonomi seluas-luasnya atau dalam batas-batas tertentu. TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 kemudian memberikan otonomi seluas-luasnya kepada Daerah. Untuk itu semua urusan diserahkan kepada Daerah berikut semua aparatur dan keuangan, kecuali hal-hal yang bersifat Nasional yang akan diatur dan ditentukan dengan UU (pasal 2).

Tahun 1973 terjadi lagi perubahan pandangan tentang konsep otonomi yang diberikan pada daerah. Dalam GBHN tahun 1973 dinyatakan bahwa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan di sekluruh pelosok negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Dari bunyi GBHN ini jelas bahwa otonomi yang diberikan sekalipun nyata, tapi tangan pusat masih kuat mencengkeram daerah.

Prinsip penggunaan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab ini kemudian dituangkan dalam UU No. 5/1974 yang berlaku di negara ini selama 25 tahun. Dalam penjelasan umum angka 1 huruf e, hal itu dinyatakan dengan tegas bahwa prinsip yang dipakai bukan lagi otonomi riil yang seluas-luasnya, tetapi otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Sekalipun demikian, dalam membicarakan sistem otonomi daerah, UU No. 5/1974 itu sendiri tidak menyebut tentang sistem otonomi tersebut. Ini disebabkan karena otonomi yang nyata dan bertanggung jawab itu dipandang sebagai salah satu prinsip penyelenggaraan otonomi daerah (Sujanto, 1984, 73). Begitu juga dalam pasal 7 misalnya, meskipun judul pasalnya tertera otonomi daerah, tapi yang disebutkan hanyalah kewenangan dan kewajiban Daerah mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Dinamika Kedudukan DPRD

Kedudukan dan wewenang DPRD menurut konstitusi di Indonesia mengalami pasang surut. Pada awal kemerdekaan, UU No. 1/1945 yang diterbitkan tanggal 23 November 1945 menyebutkan DPRD yang saat itu bernama Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) dipimpin oleh Kepala Daerah. BPRD berwenang memilih badan eksekutif yang juga dikepalai oleh Kepala Daerah, yang sekaligus adalah aparat Pusat. Jadi sangat jelas bagaimana sangat lemahnya kedudukan DPRD saat itu, begitu pula kewenangannya.

Tahun 1948, dengan diterbitkannya UU No. 22/1948 barulah kedudukan dan kewenangan DPRD terangkat pesat. Berdasarkan undang-undang ini DPRD memegang kekuasaan pemerintah Daerah. Di sana disebutkan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pertimbangan Daerah (DPD) yang diketuai oleh Kepala Daerah, dan kekuasaan Pemerintah Daerah ada di tangan DPRD. Sedangkan DPD bertanggung jawab kepada DPRD. Ini berarti kedudukan DPRD lebih tinggi daripada Kepala Daerah.

Penetapan Presiden No. 6/1959 kemudian menggerogoti kewenangan DPRD, karena dalam Penpres ini disebutkan bahwa Kepala Daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD. Bahkan Kepala Daerah dinyatakan sebagai alat Daerah dan Pusat. Dengan ini maka tersirat bahwa DPRD berada di bawah Kepala Daerah karena kedudukannya sebagai alat pusat.

UU No. 6/1959 yang kemudian terbit, menetapkan bahwa DPRD dan Kepala Daerah adalah Pemerintah Daerah. Mensejajarkan DPRD dengan Kepala daerah sebagai mitra, bukan berarti mengangkat lembaga ini pada posisi yang lebih baik

dalam Pemerintahan Daerah, tapi justru melepaskan lembaga ini dari fungsinya sebagai institusi demokrasi di Daerah.

Pensejajaran antara DPRD dengan Kepala Daerah masih dilanjutkan dalam UU No. 5/1974, meskipun Kepala Daerah dipilih dan dicalonkan oleh DPRD. Tak adanya pemisahan yang jelas antara lembaga eksekutif dan legislatif di daerah ini bukan saja mengaburkan fungsi dan peran kedua lembaga itu, tapi juga meniadakan sistem kontrol terhadap kinerja Pemerintah Daerah (Pemda). Akuntabilitas Pemda tidak pernah dipertanyakan. Tiadanya sistem Check and balances telah memungkinkan Kepala Daerah tidak mempertanggungjawabkan kepemimpinannya kepada masyarakat yang dipimpin melalui wakil-wakil mereka di DPRD.

Lahirnya UU No. 22/1999 meniupkan angin segar pada Daerah. Dalam pertimbangannya, UU ini menyebutkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan antara lain untuk lebih menekankan prinsip demokrasi, dan meningkatkan peran serta masyarakat. Begitu pula dalam pasal 1 butir h dijelaskan bahwa otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Bunyi pasal 1 UU No. 22/1999 ini merupakan perubahan yang mendasar atas pasal 1 butir c UU No. 5/1974. Jika dalam UU No. 5/1974 yang diatur dalam otonomi daerah adalah rumah tangganya, maka dalam UU No. 22/1999 yang diatur dan diurus adalah kepentingan masyarakat. Ini sesuai dengan maksud penyelenggaraan otonomi daerah itu sendiri, yang harus dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi (TAP MPR No. XV/MPR/1998).

Dalam sistem yang demokratis, menurut Robert Dahl rakyatlah yang memberi kedaulatan. Secara spesifik, demokrasi membuka peluang rakyat mendapatkan pemimpin yang legitimate, artinya rakyat diberi kesempatan untuk menerima atau menolak orang-orang yang akan memerintah mereka (Ryaas, 1996:17). Selain itu dalam demokrasi ada peluang yang lebih besar bagi masyarakat untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan.

DPRD sebagai lembaga legislatif Daerah yang anggota-anggotanya dipilih oleh masyarakat di daerah, merupakan tumpuan masyarakat agar aspirasinya diakomodasikan. Peluang untuk itu dibukakan pintu lebar oleh UU No. 22/1999. Dalam pasal 22 butir c, d, dan e secara tegas dinyatakan bahwa DPRD mempunyai kewajiban membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan

pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. Dengan pasal ini demokratisasi pemerintahan di Daerah terbuka lebar. Masalahnya terpulang pada kemauan dan iktikad baik para wakil rakyat itu sendiri. Partisipasi masyarakat di daerah tak ada masalah. Mereka sangat santer menyuarakan keinginann pada para wakilnya, lantaran kesadaran politik masyarakat daerah sudah cukup tinggi.

Dengan kewenangan yang dimiliki, DPRD dapat mengontrol kinerja eksekutif agar terwujud good governance seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, DPRD dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya.

Penutup

Undang-undang otonomi daerah, merupakan produk hukum yang mengatur pembagian kekuasaan, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dikeluarkannya UU No. 22/1999 dan UU N0. 32/2004 pada era Reformasi, telah memberi banyak perubahan pada pelaksanaan otonomi daerah, karena kedudukan DPRD tidak lagi menjadi bagian Pemerintah Daerah, tapi sebagai Badan Legislatif Daerah. Ini berarti peluang untuk menciptakan demokrasi di daerah terbuka lebar, kepentingan masyarakat setempat dapat lebih terwadahi, dan potensi daerah dapat dimanfaatkan secara optimal. Campur tangan Pusat sudah banyak dikurangi, sehingga daerah lebih mandiri.

Otonomi daerah menyebabkan setiap daerah harus dapat membiayai dirinya, karena Dana dari Pusat terbatas sekali. Untuk itu ia harus meningkatkan PADnya yang akhirnya membebani masyarakat dengan intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah. Lebih menyedihkan lagi bila penggunaan dana tersebut tidak ada kaitan langsung dengan kebutuhan masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah ternyata cenderung memindahkan korupsi dari pusat ke daerah dan menciptakan raja-raja kecil di daerah. Ini disebabkan karena kewenangan DPRD yang besar itu tidak digunakan untuk kepentingan rakyat, melainkan untuk diri sendiri. Praktek money politics bukan lagi rahasia, sehingga pertanggungjawaban KDH seringkali lolos dengan mulus dihadapan DPRD. Perilaku "aji mumpung" di kalangan anggota DPRD dilatarbelakangi oleh rasa kurang percaya diri, sehingga merasa tidak ada jaminan dirinya terpilih kembali

dalam pemilu yang akan datang. Akibatnya fungsi kontrol tidak berjalan, dan clean governance di daerah sulit terwujud.

Pelaksanaan otonomi daerah cenderung menciptakan egoisme daerah yang tinggi dan cenderung melupakan kerangka yang lebih besar, yaitu Negara Kesatuan yang wujudnya adalah Pemerintah Pusat. Campur tangan Pusat di daerah memang harus dibatasi, tapi bukannya dihilangkan sama sekali. Jika ini tidak dapat dilakukan dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka disintegrasi akan menjadi ancaman, terutama di saat Pemerintahan Pusat lemah.[*]

Daftar Pustaka

- Bagir Manan. (1994). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Irawan Soejito. (1990). *Hubungan-Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Josef Riwu Kaho. (1990). *Analisa Hubungan Pemerintahan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Joeniarto. (1982). *Perkembangan Pemerintahan Lokal*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Marsono. (1986). *Himpunan Peraturan Tentang Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Djambatan.
- Muhammad Fauzan. (2006). *Hukum Pemerintahan Daerah (Kajian Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah)*. Yogyakarta: UII Press.
- Rasyid, Muhammad Ryaas. (1996). *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: Yarsif Watapone.
- Sayuti Una. (2004). *Pergeseran Kekuasaan Pemerintah Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- Sujamto. (1984). *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggungjawab*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Timur Mahardika. (2000). *Tarik Ulur Relasi Pusat Daerah (Perkembangan Pengaturan Pemerintahan Daerah dan Catatan Kritis)*. Yogyakarta: Laper Pustaka Utama.

Peraturan Perundang-undangan

UUD 1945

UU No.1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional daerah.

UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan daerah

UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

UU No. 18 Tahun 1966 Tentang Pokok Pemerintahan Daerah.

UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.