



**DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH  
DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA :  
AKAN BERPUTARKAH RODA DESENTRALISASI  
DARI EFISIENSI KE DEMOKRASI?**

Oleh:

**BHENYAMIN HOESSEIN**



**Universitas Indonesia  
Perpustakaan**

**PIDATO PENGUKUHAN  
DIUCAPKAN PADA UPACARA PENERIMAAN JABATAN  
GURU BESAR TETAP DALAM ILMU ADMINISTRASI NEGARA PADA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK UNIVERSITAS INDONESIA  
DI JAKARTA PADA TANGGAL 18 NOVEMBER 1995**

**Bismillahirrahmaannirrahim,**

**Yang terhormat:**

**Rektor/Ketua Senat Universitas Indonesia,**

**Para Guru Besar dan Anggota Senat Universitas Indonesia,**

**Para Pembantu Rektor dan Dekan di Universitas Indonesia,**

**Para Pejabat Negara/Pemerintahan,**

**Para Dosen, Karyawan dan Mahasiswa,**

**Para Sahabat.**

**Assalamu 'alaikum Warahmatullaahi Wabarakatuh**

Perkenankanlah saya mengajak hadirin untuk bersama-sama memanjatkan puji syukur kepada Allah Subhanahu wa Ta'ala atas segala nikmat dan rahmat-Nya sehingga kita dapat berada dalam gedung yang megah ini. Pada kesempatan ini saya ingin menyampaikan penghargaan dan terima kasih atas kesediaan hadirin untuk menghadiri upacara pengukuhan Guru Besar yang sangat membahagiakan kami sekeluarga.

**Hadirin yang saya muliakan,**

Sudah menjadi kelaziman dalam acara seperti acara pagi hari ini seorang guru besar yang dikukuhkan menyajikan suatu kajian singkat mengenai permasalahan tertentu dari disiplin ilmunya. Pada kesempatan ini permasalahan yang dipetik untuk dikaji berada dalam khasanah desentralisasi. Pemilihan topik desentralisasi tentu dengan sejumlah pertimbangan. Desentralisasi memperoleh banyak porsi bahasan dalam struktur kurikulum di perguruan tinggi, baik bahasan yang utuh dalam suatu mata kuliah atau berupa kepingan-kepingan yang terdapat dalam berbagai mata kuliah yang ditawarkan oleh aneka macam program studi, jurusan, fakultas, dan bahkan program pendidikan strata dua. Secara implisit, cukup banyak SDM yang dimiliki oleh UI untuk secara terus-menerus meminati dialog mengenai desentralisasi dalam forum apa pun. Terlebih-lebih forum yang terlembaga. Secara konseptual dan pragmatis, bahasan desentralisasi dapat diartikan sebagai salah satu bentuk ikhtiar untuk ikut serta mensukseskan program desentralisasi yang dicanangkan oleh Pemerintah. Setidak-tidaknya untuk memperkecil isu yang terkait langsung atau tidak langsung dengan program tersebut di masa yang akan datang.

**Hadirin yang saya muliakan,**

Dari perspektif sejarah selalu muncul isu di seputar desentralisasi. Isu tersebut tidak pernah tertuju pada desentralisasi yang telah diterima sebagai doktrin, tetapi mengenai berbagai aspek dinamisnya. Isu tersebut tidak hanya berlangsung dalam masa kemerdekaan, tetapi juga dalam kurun waktu penjajahan. Bahkan sebelum desentralisasi

dianut di dalam organisasi Hindia Belanda telah berlangsung perdebatan yang panjang selama lebih dari setengah abad dalam upaya mengatasi kelemahan sentralisasi.

Sebelum tahun 1903, organisasi Hindia Belanda sangat tersentralisasi (*gecentraliseerde geregeerd land*). Dianutnya sistem organisasi tersebut didasarkan pada pendapat yang berlaku pada waktu itu bahwa dalam wilayah yang sebagian besar rakyatnya terjajah dan bersifat majemuk (*highly fragmented*), kepentingan negara hanya dapat ditegakkan oleh pemerintah yang sangat tersentralisasi dengan mengandalkan pada kekuatan birokrasi (PA Kleintjes: 1929). Sebagai penghalusan sentralisasi dijalankan dekonsentrasi dengan cara membentuk wilayah (*daerah*) administrasi yang sangat hirarkis untuk keperluan penetrasi politik. Di Jawa daerah administrasi itu secara hirarkis terdiri dari *gewest* (kemudian disebut *residentie*), *afdeeling* (meliputi satu atau dua kabupaten), *district* (*kawedanan*) dan *onderdistrict* (*kecamatan*).

Perubahan-perubahan yang terjadi dalam bidang politik dan ekonomi, baik di Belanda maupun di Hindia Belanda tidak meningkatkan sentralisasi, tetapi justru membuatnya lemah (J.S. Furnivall : 1944). Sejak itu bergulirlah isu mengenai perlunya desentralisasi di Hindia Belanda. Isu tersebut melibat tiga struktur politik. Struktur atas terdiri dari Raja, Parlemen, Dewan Pertimbangan Agung dan Menteri Urusan Jajahan di Negeri Belanda. Struktur menengah terdiri dari Gubernur Jenderal, Dewan Penasehat dan para Pamongpraja Eropa di Hindia Belanda. Sedangkan struktur bawah terdiri dari penduduk Hindia Belanda, utamanya penduduk Eropa. Masing-masing struktur memiliki pendekatan sendiri. Struktur bawah menghendaki *management* lokal untuk menangani kepentingan setempat. Pendekatan ini menuntut terbentuknya lembaga perwakilan di tingkat lokal. Struktur atas berusaha untuk menutup anggaran bagi urusan setempat dari luar APBN. Sedangkan struktur menengah mengupayakan desentralisasi birokrasi (*dekonsentrasi*) agar tidak kehilangan kekuasaan. Pendekatan yang ditempuh oleh struktur menengah lebih berpengaruh terhadap program desentralisasi yang dianut di Hindia Belanda. (P.J.M.Nas: 1988).

Dalam tahun 1903 lahir UU Desentralisasi yang pertama bagi Hindia Belanda. UU ini terdiri dari tiga pasal. Ketiga pasal itu adalah pasal-pasal 68 a, 68 b, dan 68 c yang dimasukkan ke dalam RR 1854. Semula rancangan ketiga pasal tersebut hanya mengenai desentralisasi. Namun atas desakan seorang anggota parlemen kemudian disepakati untuk memasukkan *medebewind* dalam pasal 68 c. (PA.Kleintjes : 1929). Argumentasi yang berkembang pada waktu itu adalah kesulitan yang akan dihadapi dalam penyelenggaraan *disentralisasi* di negara jajahan. Selaras dengan pendekatan yang ditempuh struktur menengah maka perlu diutamakan penyelenggaraan *medebewind*. (A.D.A. Dekat Angelino : 1931). Secara keseluruhan, sekalipun UU Desentralisasi didasarkan atas pertimbangan politik, namun tujuan desentralisasi waktu itu untuk mencapai efisiensi administrasi dan mengurangi beban administrasi dengan menyertakan elemen rakyat dalam pemerintahan

lokal (J.S. Furnivall : 1944).

Menurut UU Desentralisasi, apabila dimungkinkan bagi gewest atau bagian dari gewest (gedeelte van een gewest) akan disediakan dana tersendiri untuk membiayai penyelenggaraan kepentingan daerah tersebut. Sedangkan pengelolaan dana tersebut diserahkan kepada sebuah dewan (Raad) yang akan dibentuk di daerah yang bersangkutan. Sistem desentralisasi itu hanya sekedar membuka kemungkinan bagi terbentuknya lembaga pemerintahan setempat yang disebut "locale raden", namun tidak secara tegas untuk memberikan kesempatan bagi rakyat ikut serta dalam pemerintahan secara demokratis. Dewan yang dibentuk di gewest dengan sebutan gewestelijke raad dan dewan yang dibentuk di bagian gewest disebut plaatselijke raad. Sedangkan dewan yang dibentuk di suatu kota disebut gemeenteraad.

Bedasarkan UU Desentralisasi tersebut maka dibentuk 15 buah gewestelijk ressort dengan gewestelijke raad-nya di gewest yang sudah terbentuk di Pulau Jawa, 32 gemeentelijk ressort dengan gemeenteraad-nya (sebagai bagian dari gewest yang bersifat perkotaan) di Jawa dan luar Jawa dan 10 plaatselijk ressort dengan plaatselijke raad-nya (sebagai bagian dari gewest yang bersifat pedesaan) di luar Jawa. Pemerintah Hindia Belanda tidak pernah membentuk gewestelijk ressort berikut gewestelijke raad di gewest yang telah terbentuk (dalam rangka dekonsentrasi) di luar Jawa. Dengan demikian gewest di luar Jawa merupakan daerah administrasi belaka. Sebaliknya daerah otonom yang terbentuk selalu berhimpit dengan daerah administrasi. Di bawah daerah otonom masih terdapat daerah-daerah administrasi yang sangat hirarkis.

Kepala dari ketiga bentuk daerah otonom tersebut berperan sebagai Kepala Wilayah (Wakil Pemerintah Pusat), dan bahkan juga sebagai Ketua Raad. Keanggotaan raad bersifat multi ras dengan komposisi sebagian dipilih dan sebagian diangkat. Khusus untuk gemeente sebagai pemerintahan untuk golongan Eropa, mayoritas keanggotaan gemeenteraadnya mutlak harus dari golongan Eropa. Para pejabat tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Pemerintah Pusat serta bertanggungjawab kepadanya.

Dilihat dari tipologi pemerintahan daerah, praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut lazim disebut "Sistem Prefektoral Terintegrasi" (Integrated Prefectoral System). Seperti tampak pada kata integrasi, pada sistem ini terdapat beberapa elemen yang diintegrasikan. Pertama, elemen wilayah : batas-batas Wilayah Administrasi di bawah yuridiksi Wakil Pemerintah Pusat dipergunakan sebagai batas-batas bagi pelayanan umum yang dilakukan oleh seluruh Instansi Vertikal yang beroperasi dan sebagai batas-batas dari daerah otonom. Kedua, elemen jabatan : konsekuensi batas-batas wilayah semacam itu menempatkan pula Kepala Wilayah pada posisi "fungsi ganda" yaitu dirangkapnya jabatan Kepala Daerah (otonom) olehnya. Bahkan ia juga sebagai Ketua Dewan.

Secara historis sistem pemerintahan daerah tersebut berasal dari jaman Napoleon. Napoleon telah merasionalisasikan dan memodernisasikan lembaga-lembaga prefektur dari regime yang lama dengan menyalpkan jabatan-jabatan yang didasarkan atas pewarisan atau keturunan. Pemerintahan Napoleon memperjelas pembagian fungsi antara penguasa sipil, militer, dan kehakiman. Untuk memperkuat pengawasan prefektur terhadap unit-unit pemerintahan, dan pada masa sekarang memperkokoh keseragaman dalam struktur dan fungsi-fungsi serta kepatuhan terhadap aturan-aturan yang secara nasional seragam, Pemerintah Napoleon menempatkan Gubernur pada tingkat supremasi yang jelas terhadap penjabat-penjabat pemerintahan lainnya dalam propinsinya, serta menekankan bentuk pemerintahan yang bersifat monokratis untuk menentang bentuk-bentuk kekuasaan dan pertanggungjawaban yang bersifat kolejial.

Pilihan pada sistem prefektur daripada sistem lainnya lebih bergantung pada pertimbangan bagaimana birokrasi pemerintahan harus diorganisasikan daripada mendistribusikan kekuasaan antara pusat dan daerah. Dengan kata lain pilihan lebih bergantung pada dekonsentrasi kekuasaan daripada desentralisasi kekuasaan antara pusat dan daerah. Pengaruh organisasi militer pada sistem prefektur terlihat pada konsepsi pertanggungjawaban, kewenangan dan efisiensi menurut sistem tersebut (Brian C. Smith : 1967).

Praktek desentralisasi menurut UU Desentralisasi 1903 telah banyak dikritik. Tugas-tugas yang dijalankan oleh daerah otonom hanya dalam rangka medebewind (J.H.A. Logemann : 1955). Bahkan B.J. Haga (1924) menyebut praktek desentralisasi tersebut sebagai "administratieve decentralisatie", karena pelaksanaan tugas di daerah tetap dilakukan oleh para pejabat sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Setidak-tidaknya pengaruh pejabat pamongpraja Eropa sangat dominan selaku ketua dewan, sehingga praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah dinilai "ondemocratisch" (J.H.A. Logemann : 1947). Dalam komentarnya terhadap UU Desentralisasi 1903, J.S. Furnivall (1956) antara lain mengemukakan bahwa :

Under the Decentralization Act of 1903 certain of the larger towns were constituted municipalities, and, subsequently, Residents were given a Residency Council, and smaller councils were formed for special rural areas. These measures were intended to serve a double purpose : to promote efficient administration and to develop local autonomy. But the title of the Act emphasized efficiency rather than autonomy and 'those who held the baby to the font, guided its earliest footsteps'. The large towns had a considerable European element, and the urban councils, though, or rather because of, representing European interest, functioned efficiently. But the other councils languished, doing little to promote efficiently and nothing to introduce autonomy.

Secara khusus kecamatan juga tertuju kepada karesidenan. Dewan Karesidenan dipandang tidak demokratis dalam fungsi dan keanggotaan (M.P. Walker, III : 1967). Pembentukan dewan di tingkat karesidenan merupakan langkah yang sewenang-wenang, karena tidak berkaitan dengan pola-pola kekuasaan pribumi. Karesidenan merupakan basis penyelenggaraan urusan dan kepentingan Eropa. Mayoritas anggota dewan berasal dari kalangan pejabat. Pribumi merupakan kelompok terkecil dalam keanggotaan dewan. Akibatnya penduduk pribumi memiliki kesempatan yang sangat kecil untuk dapat mempengaruhi pengambilan keputusan dalam dewan. Secara keseluruhan, dewan hanya sebagai "sarana untuk memudahkan tugas-tugas pemerintah pusat katimbang sebagai lembaga otonom yang dibentuk berdasarkan keinginan penduduk" (A.D.A. De Kat Angelino : 1931).

Pertumbuhan nasionalisme setelah tahun 1906 membawa perubahan iklim pemikiran. Sejak tahun 1915 otonomi semakin berkumandang. Dalam atmosfir baru kecamatan terhadap perwakilan lokal menjadi lebih terdengar. UU Desentralisasi 1903 kemudian diperbaharui dengan Wet op de Betstuurshervorming 1922. Dalam memori penjelasan perubahan susunan pemerintahan itu antara lain dinyatakan bahwa: "tujuan reformasi adalah untuk memberikan jaminan mengenai otonomi dan partisipasi kepada penduduk pribumi dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan seperti dimiliki penduduk Eropa" (A.D.A. De Kat Angelino: 1931).

Di bawah UU baru di P. Jawa dibentuk tiga buah provincie (propinsi), dan 76 regentschap (kabupaten) berikut dewannya. Sebaliknya dewan-dewan yang telah terbentuk di gewest (residentie) dilikuidasi. Kedudukan gemeente dipertahankan dengan perubahan sebutan menjadi stadsgemeente. Selanjutnya di luar Jawa dibentuk sejumlah groepsgemeenschap.

Provincie, regentschap, stadsgemeente dan groepsgemeenschap masing-masing dipimpin oleh gouverneur, regent, burgemeester dan voorzitter. Disamping sebagai organ otonom, pejabat itu juga sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Para pejabat tersebut juga berperan sebagai Ketua Raad (dewan).

Keanggotaan dewan keempat macam daerah otonom di atas bersifat multi rasial, sebagian diangkat oleh Pemerintah Pusat dan sebagian dipilih melalui pemilihan. Mayoritas keanggotaan dewan provincie dan stadsgemeente adalah dari ras Eropa, sedangkan mayoritas keanggotaan dari regentschap dan groepsgemeenschap berasal dari ras pribumi. Namun terdapat kecenderungan mayoritas anggota dewan dari berbagai daerah otonom tersebut berasal dari kalangan pejabat. Dalam upaya membandingkan keanggotaan dewan antara regentschap dan stadsgemeente, Milone (1966) mengutarakan bahwa : otonomi lebih besar diberikan kepada stadsgemeente daripada regentschap sebagaimana tampak pada kenyataan terdapatnya keanggotaan dewan di stadsgemeente dari ketiga ras juga

dipilih, sedangkan keanggotaan dewan di regentschap dari kelompok Eropa dan Timur Asing diangkat dan dari kelompok pribumi sebagian dipilih dan sebagian diangkat. Disamping itu, tugas-tugas yang dijalankan oleh stads gemeente lebih besar dalam bidang otonomi (desentralisasi) daripada medebewind, sedangkan tugas-tugas yang dijalankan oleh regentschap lebih besar dalam rangka medebewind.

Seperti dalam periode UU 1903, langkah-langkah yang ditempuh oleh pemerintah Belanda dalam membentuk daerah otonom selalu diawali dengan pembentukan daerah administrasi. Dengan demikian, daerah otonom selalu berhimpit dengan daerah administrasi. Disamping itu, terdapat daerah administrasi belaka, baik yang belum disertai dengan pembentukan daerah otonom maupun yang akan bersifat langgeng secara hirarkis.

Sekalipun reformasi besar yang terjadi dalam periode 1918-1927 tampaknya menurut konsepsi liberal, namun dalam praktek tidak luput dari kerangka Beamtenstaat. Penyempurnaan konstitusi dan administrasi serta diintroduksinya dewan kabupaten tidak pernah berhasil dalam membebaskan proses politik dari kendali birokrasi. Dalam analisisnya mengenai keberadaan Volksraad dan dewan kabupaten, Heather Sutherland (1979) antara lain menyatakan bahwa:

... the Volksraad dan later Regency Councils were established to provide an outlet for political pressure. They were intended to be an environment within which nationalist were subject to Dutch control and domestication.

Desentralisasi semacam inilah yang dipandang oleh D.J.M. Kleymans (1948) sebagai kuda troya bagi penduduk pribumi.

Praktek penyelenggaraan pemerintahan menurut desentralisasi di bawah UU 1922 berlangsung sampai tahun 1942. Dalam masa pendudukan Jepang sebagian besar struktur pemerintahan menurut dekonsentrasi tetap diteruskan oleh Jepang. Jabatan Gubernur beserta propinsinya dan jabatan Asisten Residen di Jawa dihapuskan. Secara hirarkis daerah administrasi yang teratas adalah karisidenan (Syuu). Di bawahnya terdapat Si (Stads gemeente) dan Ken (Regentschap). Selanjutnya Gun (district) dan Son (onderdistrict).

Sekalipun kabupaten dan kotapraja (stads gemeente) tetap hidup, namun dewan-dewannya telah diporak porandakan. Pemerintah Jepang praktis tidak menjalankan otonomi daerah, tetapi hanya menyelenggarakan abtelijk decentralistie.

Hadirin yang saya muliakan,

**Sekalipun praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah Hindia Belanda telah**

ditinggalkan, namun lembaga-lembaga dan praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah berlangsung hampir empat puluh tahun itu terasa lebih diresapi oleh the founding fathers. Penyusunan pasal 18 UUD 1945 dilatarbelakangi oleh pengalaman tersebut.

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

Dengan membaca pasal 18 secara sepintas dapat timbul sejumlah pertanyaan. Apakah daerah besar dan kecil tersebut mengacu kepada daerah otonom atau daerah administrasi atau keduanya? Bila keduanya mengacu kepada daerah otonom dan daerah administrasi, apakah berhimpit seperti praktek yang dianut sekarang bagi propinsi Dati I dan Kabupaten/Kotamadya Dati II atau secara fragmentasi? Apakah daerah besar dan kecil dengan status yang berbeda: daerah besar bersifat otonom sedangkan daerah kecil bersifat administrasi atau sebaliknya? Dengan perkataan lain : apakah akan tetap dianut "fused (single) hierarchy model" atau "split model" ? (A.F. Leemans : 1971). Selanjutnya di mana letak daerah besar dan daerah kecil tersebut?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut tidak dapat dijawab hanya dengan membaca pasalnya. Undang-undang Dasar negara mana pun tidak dapat dimengerti kalau hanya dibaca teksnya saja. Untuk mengerti sungguh-sungguh maksud Undang-undang Dasar dari suatu negara, harus dipelajari juga proses terjadinya teks itu dan harus diketahui penjelasan serta suasana yang menyelimuti pembuatannya. Demikian acuan yang diberikan oleh the founding fathers.

Dalam proses pembentukan dan bahasan rancangan pasal 18 telah muncul sejumlah pemikiran. Secara keseluruhan pemikiran tersebut mengacu kepada desentralisasi. Baik Soepomo maupun M. Yamin (1959) mengutarakan letak pemerintah daerah yang akan dibangun di antara Pemerintah Pusat sebagai pemerintah atasan dan Desa sebagai pemerintah bawahan. Pemikiran ini sama dengan pendapat Kleintjes (1929) mengenai locus daerah otonom yang dibentuk di bawah UU Desentralisasi 1903.

Sepanjang mengenai kekuasaan pemerintah daerah, Soepomo (M. Yamin : 1959) menandakan bahwa negara persatuan tidak berarti Pemerintah akan menarik segala kepentingan masyarakat ke dirinya untuk dipelihara sendiri. Menurut alasan doelmatigheid Pemerintah akan membagi kewajiban negara kepada badan-badan pemerintahan di pusat dan di daerah atau menyerahkan sesuatu urusan untuk dipelihara oleh suatu golongan menurut masa, tempat dan materinya. Bertalian dengan hal itu, Yamin (1959) menegaskan perlunya menjamin negara dengan mementingkan kepentingan daerah dan membuang segala



sifat konsentrasi dan birokratisme. Namun keadaan demikian tidak menjurus kepada provinsialisme dan federalisme. Selanjutnya dinyatakan oleh Yamin (1959) bahwa "konstitusi Republik Indonesia hanya dapat disusun bila didasarkan atas negara kesatuan dengan mewujudkan segala syarat untuk mementingkan daerah. Pembagian kekuatan antara pusat dan daerah haruslah diatur dengan keadilan dan kebijaksanaan, sehingga daerah-daerah dapat mementingkan keadaan istimewa tanpa menyimpang ke negara federal".

Dalam kesempatan menjelaskan draft pasal 16 (yang kemudian menjadi pasal 18), Soepomo (M. Yamin : 1959) menyinggung daerah besar dan daerah kecil serta makna "mengingat dasar permusyawaratan".

Jadi rancangan Undang-Undang Dasar memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian seluruh daerah Indonesia dalam daerah-daerah yang besar, dan di dalam daerah besar itu ada lagi daerah yang kecil-kecil. Apakah arti "mengingat dasar permusyawaratan ? Artinya, bagaimanapun penetapan tentang bentuk pemerintah daerah, tetapi harus berdasar atas permusyawaratan. Jadi misalnya akan ada juga dewan permusyawaratan daerah.

Di samping pemikiran yang langsung tertuju pada pasal 18, terdapat pula pemikiran mengenai "utusan daerah" dalam keanggotaan MPR. Menurut Yamin (1959), sangat perlu adanya wakil-wakil daerah, karena Indonesia akan terdiri atas beberapa daerah. Wakil-wakil tersebut tidak menurut banyaknya penduduk dalam daerah tetapi berdasarkan keadaan daerah". Dalam hal ini Soepomo mengemukakan bahwa seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam MPR sehingga majelis dapat dipandang sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan rakyat.

Dari proses pembentukan pasal 18 terlihat bahwa daerah besar dan daerah kecil dalam pasal tersebut sebenarnya mengacu kepada daerah otonom dalam rangka desentralisasi. Demikian pula apabila diperhatikan anak kalimat " dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara". Namun dalam penjelasan pasal tersebut, tampak bahwa pasal 18 tidak hanya mengatur desentralisasi, tetapi mengatur juga dekonsentrasi. Penjelasan angka I dari pasal 18 menyatakan bahwa :

Oleh karena negara Indonesia itu suatu „eenheids staat", maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat „staat" juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom (streek-dan locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun

**pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.**

Penjelasan yang terdapat pada kalimat terakhir di atas secara meyakinkan menunjukkan juga bahwa pasal 18 hanya mengatur desentralisasi. Namun penjelasan dalam kalimat yang lebih atas mengakibatkan materi pengaturan pasal 18 menjadi lebih luas, baik mengenai desentralisasi maupun dekonsentrasi. Perluasan pengaturan demikian dinilai oleh The Liang Gie (1967) tidak selaras dengan makna pasal 18 itu sendiri.

Penafsiran secara luas daripada isi pasal yang sebenarnya juga dilakukan oleh Soepomo terhadap pasal 131 UUDS 1950.

1. Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom) dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.
2. Kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
3. Dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

Menurut Soepomo (1950) ayat 1 merupakan perbaikan dari pasal 18 UUD 1945, karena dalam ayat 1 pasal 131 secara jelas menyebut otonomi (Gerald S. Mayanov : 1958). Selanjutnya Soepomo (1964) menyatakan bahwa pasal tersebut sebagai dasar dekonsentrasi dan desentralisasi. Padahal ayat 1 pasal tersebut mengatur desentralisasi dan ayat 3 mengatur medebewind.

Menurut hemat saya, perluasan arti dari pasal 18 maupun 131 ayat 1 UUDS 1950, terjadi, karena secara empirik dalam masa Hindia Belanda setiap pembentukan daerah otonom selalu diawali dengan pembentukan daerah administrasi. Daerah otonom selalu berhimpit dengan daerah administrasi. Di samping itu terdapat daerah administrasi belaka. Tentu saja, daerah administrasi belaka dalam alam kemerdekaan merupakan daerah administrasi yang kemudian akan diikuti dengan pembentukan daerah otonom dan tidak akan dibiarkan secara terus menerus berstatus daerah administrasi seperti dalam masa Hindia Belanda. Dengan demikian daerah administrasi merupakan langkah awal untuk selanjutnya disertai dengan pembentukan daerah otonom. Konsekuensinya jumlah tingkatan daerah otonom harus selaras dengan jumlah tingkatan daerah administrasi. Apabila dianut dua tingkatan daerah otonom maka berarti dianut pula dua tingkatan daerah administrasi. Daerah otonom yang terlalu hirarkis dinilai oleh Moh. Hatta (1957) tidak demokratis.

Apalagi daerah administrasi yang terlalu hirarkis dan di antaranya terletak lebih rendah daripada daerah otonom. Susunan daerah administrasi tersebut bukan saja tidak efisien, tetapi dapat menjadi penghalang bagi pengembangan otonomi bagi daerah otonom terbawah.

Sungguh sangat bijaksana apabila dalam perkembangan Pemerintah kemudian melikuidasi karesiden dan kawedanan melalui UU No. 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas-Tugas Pemerintah Pusat Dalam Bidang Pemerintahan Umum, Perbantuan Pegawai Negeri Dan Penyerahan Keuangannya Kepada Pemerintah Daerah yo. PP. No. 50 Tahun 1963 tentang Pernyataan Mulai Berlakunya Dan Pelaksanaan Undang-Undang Penyerahan Pemerintahan Umum. Tugas-tugas karesidenan dan kawedanan kemudian secara integral dijalankan masing-masing oleh Dati I dan Dati II. Daerah administrasi belaka yang tersisa adalah kecamatan (yang dahulu disebut onderdistic). Menurut rencana, sesuai dengan TAP MPRS No. II/MPRS/1960 status kecamatan berikut tugas-tugas Camat akan ditentukan pada saat terbentuknya Dati III. Namun karena Dati III tidak pernah terbentuk, maka daerah administrasi itu menjadi mangambang. UU No. 5 Tahun 1974 yang menganut dua tingkatan daerah otonom justru memantapkan kedudukan kecamatan dan tidak meleburnya ke dalam Dati II. Bahkan UU ini justru membuka Kota Administratif sebagai daerah administrasi belaka di bawah Kabupaten Dati II.

Hadirin yang saya muliakan,

Berbeda dengan tujuan desentralisasi di masa penjajahan, tujuan desentralisasi pasca kemerdekaan untuk mencapai demokrasi. Hampir dapat dikatakan bahwa seluruh periode berlakunya ketiga UU pemerintahan daerah pasca kemerdekaan - UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957 - diwarnai oleh pernyataan politik dari berbagai kalangan mengenai demokrasi. Mohammad Hatta (1956) menyatakan bahwa "sejak semula kita menyadari demokrasi sebagai pemerintahan oleh yang diperintah harus direalisasikan melalui desentralisasi". Pernyataan-pernyataan lain yang senada berhasil tersaji oleh Maryanov (1958). "Perdana Menteri Wilopo dalam menyampaikan programnya di tahun 1951 menyatakan bahwa kabinetnya akan melengkapi organisasi pemerintahan dan memberikan isi otonomi daerah. Arahnya menuju pendemokrasian pemerintahan daerah dan mempercepat pencapaian otonomi". Juga Menteri Kehakiman dalam membicarakan program Kabinet Natsir mengemukakan bahwa pendemokrasian sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1948 dijalankan di seluruh Indonesia. Bahkan seorang pembicara dari partai oposisi menuduh kabinet gagal dalam memenuhi janjinya dengan mengemukakan bahwa pendemokrasian pemerintahan daerah yang telah dijanjikan berjalan tanpa realisasi, sehingga mengakibatkan ketidakpuasan besar di kalangan rakyat.

Dalam rangka pendemokrasian, maka menurut Soenarko (1955) "alat kekuasaan yang tertinggi harus dipegang oleh suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang organisasinya

ditetapkan dengan pemilihan oleh suatu Undang-Undang Pemilihan...". Selanjutnya Soenarko menandaskan bahwa "pemilihan adalah satu-satunya jalan untuk menyusun dewan tersebut dan prinsipil tidaklah dapat diperkenankan cara-cara menyusun dengan jalan lain, meskipun Undang-undang Pokok tidak mengikat bagaimana pemilihan itu harus dilaksanakan; apakah dengan cara langsung atau tidak, dengan cara umum atau terbatas, dengan liwat suatu kiescollege atau tidak".

Selaras dengan tujuan desentralisasi yang dicanangkan secara hukum pengisian keanggotaan DPRD yang dikehendaki oleh UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957 adalah atas dasar pemilihan. Bahkan pemilihan umum yang khusus untuk mengisi keanggotaan DPRD telah dimulai di P. Jawa, Sumatra Selatan dan P. Kalimantan secara terpisah-pisah dalam tahun 1957 dan 1958 (J.D. Legge : 1961; Alfian : 1978). Baik dalam UU No. 22 Tahun 1948 maupun dalam UU No. 1 Tahun 1957 dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD) Anggota-anggota Dewan Pemerintah Daerah dipilih oleh dan dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas dasar perwakilan berimbang. Kepala Daerah karena jabatannya adalah menjadi anggota merangkap Ketua DPD. DPD secara kolektif bertanggungjawab kepada DPRD. Selanjutnya KDH dapat berhenti karena keputusan DPRD. Apabila menurut UU No. 22 Tahun 1948 KDH diangkat oleh Pemerintah Pusat atas usul dan pemilihan dari DPRD, maka menurut UU No. 1 Tahun 1957 KDH dipilih oleh DPRD dan disahkan oleh Pemerintah Pusat.

Posisi sentral yang ditempati oleh DPRD terlihat pada tanggungjawab yang dimiliki oleh lembaga ini untuk menyalurkan aspirasi rakyat dan daerahnya terhadap Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih atas. Baik dalam UU No. 22 Tahun 1948 maupun UU No. 1 tahun 1957 dinyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya di hadapan Pemerintah Pusat dan DPR atau Dewan Pemerintah serta DPRD atasnya.

Desentralisasi sebagai sarana untuk mencapai demokrasi di Indonesia pada waktu itu tampaknya formalistik belaka. Kecenderungan yang terjadi adalah tidak demikian. Sekalipun DPRD dipimpin oleh personil-personil yang terpisah dari KDH seperti yang ditentukan dalam perundang-undangan, namun keanggotaan yang didasarkan atas pemilihan umum sebagaimana dijanjikan tidaklah berjalan sebagaimana mestinya. Seperti diuraikan, pemilihan umum bagi keanggotaan DPRD baru dilaksanakan secara terbatas. Dalam beberapa daerah terdapat pemerintahan tunggal yang dijalankan oleh pamongpraja. Gaya pemerintahan seperti itu sering diejek dengan julukan "eenhoofdig bestuur". Tak lama kemudian, DPRD di Jawa hasil pemilihan umum itu pun akhirnya lenyap bersama DPR Pusat dan Lembaga Konstituante dalam periode Demokrasi Terpimpin. Kita dapat menyadari bila Soetardjo Kartohadikusumo menjadi frustrasi dengan mengatakan bahwa masalah otonomi daerah sama sekali bukan persoalan kelanjutan langkah-langkah

pemerintah Belanda dalam membagikan berbagai fungsi kepada daerah. Tetapi merupakan usaha untuk mendapatkan jawaban terhadap pertanyaan mengenai cara menghidupkan kembali semangat dan kekuatan rakyat di daerah guna membangun masa depan mereka sendiri yang luhur.

Secara keseluruhan gambaran pemerintahan lokal di Indonesia terlihat dalam penilaian Legge (1963) bahwa akibatnya susunan pemerintahan lokal otonom di Republik Indonesia 1950-1956 berbau kolonial. Pergolakan daerah, PRRI dan PERMESTA, merupakan salah satu pertanda reaksi terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan.

Di bawah Demokrasi Terpimpin tak pelak lagi desentralisasi sebagai sarana pencapaian demokrasi seperti yang dijanjikan secara formal dalam periode sebelumnya semakin jauh dari kenyataan. Menurut Legge (1954) di pihak kelembagaan sudah pasti banyak konsesi yang telah dibuat oleh pusat ke arah otonomi yang lebih besar bagi daerah-daerah akan ditarik kembali.

Hadirin yang saya muliakan,

Dalam masa demokrasi terpimpin tujuan desentralisasi juga mengalami perubahan, dari demokrasi (kedaulatan rakyat) ke pencapaian stabilitas dan efisiensi pemerintahan di daerah (The Liang Gie : 1968). Selaras dengan tujuan ini maka kedudukan DPRD menjadi menyusut, sedangkan kedudukan KDH menjadi mengemuka. Dalam Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965 dirumuskan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari KDH dan DPRD. KDH diangkat oleh Pemerintah dari kalangan calon yang diajukan oleh DPRD. Dalam menjalankan tugas-tugasnya KDH memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, namun ia tidak dapat dijatuhkan atas keputusan DPRD. Keanggotaan DPRD, sebagian atas dasar pemilihan dan sebagian atas dasar pengangkatan. Walaupun dalam praktek tidak pernah ada pemilihan. Peran DPRD dalam membela kepentingan daerahnya terhadap pemerintah atasan menurut konsepsi demokrasi terpimpin hanya dapat dijalankan dengan sepengetahuan KDH.

Hadirin yang saya muliakan,

Demokrasi terpimpin telah kita tinggalkan. Namun benih-benih unggul dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965 tetap terpelihara oleh undang-undang penggantinya, yaitu UU No. 5 Tahun 1974. Dalam periode ini tujuan desentralisasi secara tersurat dirumuskan dalam penjelasan UU tersebut.

"tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama

dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa".

Secara singkat tujuan desentralisasi masa kini adalah tercapainya efisiensi.

Seperti UU No. 18 Tahun 1965 dalam UU yang baru dikemukakan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari KDH dan DPRD. KDH diangkat oleh Pemerintah Pusat dari calon-calon yang dipilih oleh DPRD. Dalam pengangkatan KDH tersebut Pemerintah tidak terikat dengan jumlah suara yang diperoleh calon. Sebagian keanggotaan dewan atas dasar pemilihan dan sebagian atas dasar pengangkatan. Lembaga DPD tidak dianut. Penolakan terhadap lembaga tersebut diutarakan oleh Manihuruk (1991) selaku Ketua Panitia Undang-Undang Daerah dalam rangka menyusun Rancangan UU No. 5 Tahun 1974:

Karena anggota-anggota Dewan Pemerintah Daerah dipilih oleh dan dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas dasar perwakilan berimbang, maka dalam kenyataannya, penyelenggaraan pemerintahan daerah sulit dilakukan secara efektif dan efisien, karena harus melalui kompromi-kompromi yang memakan waktu lama. Kompromi itu bukan hanya kompromi antara Dewan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi juga kompromi di antara anggota-anggota Dewan Pemerintah Daerah itu sendiri.

Ditempatkannya DPRD bersama KDH sebagai Pemerintah Daerah menurut konstruksi UU No. 5 Tahun 1974 adalah untuk menjamin adanya kerjasama yang serasi antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jaminan semacam itu dipandang sebagai prasyarat untuk terciptanya efisiensi, efektivitas dan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Demokrasi sebagai tujuan desentralisasi membawa konsekuensi penempatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada posisi sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebaliknya efisiensi dan efektivitas sebagai tujuan desentralisasi membawa konsekuensi penempatan Kepala Daerah pada posisi sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Posisi sentral dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membawa konsekuensi kewajiban bagi Kepala Daerah untuk memberikan pertanggungjawabannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewajiban demikian tidak dianut oleh UU. No. 5 Tahun 1974. Sejalan dengan peran ganda yang diemban oleh Kepala Daerah dan rekrutmennya melalui pemilihan oleh DPRD serta pengangkatan oleh Pemerintah Pusat, maka dalam sistem yang dianut sekarang Kepala Daerah hanya bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat. Dalam penjelasan UU No. 5 Tahun 1974 diberikan pertimbangan dianutnya sistem

pertanggungjawaban tersebut.

... Undang-undang ini menetapkan bahwa Kepala Daerah menurut hirarki bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Hal ini adalah sesuai dengan kedudukan Presiden sebagai penanggungjawab tertinggi dalam menyelenggarakan pemerintahan di seluruh wilayah Negara. Dan ditinjau dari segi prinsip-prinsip organisasi dan ketatalaksanaan adalah tepat sekali jika Kepala Daerah hanya mengenal satu garis pertanggungjawaban, oleh karena itu Kepala Daerah tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Namun demikian, Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang pelaksanaan pemerintahan Daerah yang dipimpinnya, agar supaya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai salah satu unsur Pemerintah Daerah mengikuti dan mengawasi jalannya pemerintahan Daerah.

Apabila dalam demokrasi terpimpin peran DPRD dalam membela kepentingan daerah terhadap pemerintah atas terkendali oleh KDH yang bersangkutan, maka peran semacam itu dalam UU No. 5 Tahun 1974 sama sekali tidak muncul. Menurut Ateng Syafrudin (1985), tidak diberikannya wewenang dan tanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk membela kepentingan Daerahnya terhadap Pemerintah yang lebih atas merupakan salah satu pertanda surutnya otonomi di Indonesia.

Hadirin yang saya muliakan,

Dalam analisisnya mengenai tujuan dari desentralisasi di negara berkembang, Leemans (1970) menyimpulkan bahwa efisiensi yang kerap kali didungungkan sebagai tujuan desentralisasi memerlukan pembatasan terhadap partisipasi lembaga perwakilan rakyat daerah dalam penetapan kebijakan dan khususnya dalam pelaksanaan kebijakan sebagai lembaga kontrol. Bertalian erat dengan gejala tersebut adalah adanya kecenderungan ke arah pengutamaan dekonsentrasi sebagai penghalusan sentralisasi katimbang desentralisasi.

Sejak penancangan kerangka hukum yang mengatur mekanisme hubungan sentralisasi dan desentralisasi dalam masa Orde Baru sudah terlihat adanya kecenderungan ke arah sentralisasi. Ada sejumlah faktor yang dapat menjelaskan terjadinya kecenderungan tersebut (Bhenyamin Hoessein : 1995). *Pertama*, sejak awal strategi Orde Baru untuk menciptakan keamanan, ketertiban, ketenangan, persatuan dan stabilitas politik. *Kedua*, di masa awal Orde Baru dianut apa yang disebut oleh R. William Liddle (1973) sebagai "formula setengah resmi dalam strategi pembangunan". Dalam strategi itu para ahli ekonomi berfungsi sebagai pembuat kebijakan, ABRI sebagai stabilisator, dan birokrat sipil selaku

pelaksana. *Ketiga*, hasrat pemerintah untuk selalu memusatkan sumber daya yang tetap langka untuk keperluan pembangunan, sehingga distribusi dan penggunaannya dapat memenuhi kriteria keadilan dan efisiensi.

Faktor pertama dan ketiga secara esensial membentuk kecenderungan perilaku yang sentralistik di kalangan elit nasional. Demikian pula adanya persamaan persepsi di kalangan ketiga sokoguru pembangunan di atas mengenai perlunya pengutamaan dekonsentrasi daripada desentralisasi. Bukan hanya ABRI dan birokrat yang cenderung kurang berpihak pada kebijakan desentralisasi. Kalangan teknokrat pun di masa awal Orde Baru lebih menyukai kebijakan yang sentralistik. Pada waktu itu para teknokrat terbuai oleh gaung strategi pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan melalui *growth centers* beserta *trickle down effect*-nya. Strategi pembangunan yang mengakibatkan *growth-without equity* itu berwatak *top-down* melalui jalur dekonsentrasi. Ketiga faktor terlihat pada kecenderungan sentralisasi.

Hadirin yang saya muliakan,

Dilihat dari dimensi tujuan yang akan dicapai, maka roda desentralisasi telah mengalami lima kali putaran. Dari putaran kedua ke putaran ketiga roda tersebut mengalami kerusakan di masa pendudukan Jepang. Namun berkat the founding fathers roda tersebut berhasil diperbaiki, disempurnakan dan diperkuat sehingga berputar dalam putaran ketiga dan seterusnya. Putaran pertama dalam kurun waktu tahun 1903 - 1922 menuju efisiensi. Putaran kedua dalam kurun waktu 1922 - 1942 menuju ke efisiensi dan partisipasi. Putaran ketiga dalam kurun waktu 1945 - 1959 menuju demokrasi (kedaulatan rakyat). Putaran keempat dalam kurun waktu 1959 - 1974 menuju stabilitas dan efisiensi pemerintahan. Putaran kelima dalam masa berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 menuju ke efisiensi (dan efektivitas) layanan dan pembangunan. Akan berputarkah roda tersebut menuju ke demokrasi di masa yang akan datang?. Menurut saya, dalam putaran keenam kelak tempat yang harus dituju berupa tempat yang subur dengan demokrasi dan efisiensi. Kedua nilai tersebut sangat diperlukan untuk kelangsungan hidup bangsa Indonesia.

Hadirin yang saya muliakan,

Pada bagian akhir pidato pengukuhan ini, perkenankanlah saya menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah berjasa terhadap karir akademik saya di FISIP-UI. Pertama saya berterima kasih kepada Pemerintah RI. yang telah mempercayakan jabatan Guru Besar. Semoga amanat Allah dan kepercayaan Pemerintah RI. dapat saya laksanakan dengan baik.

Ucapan terima kasih saya sampaikan kepada Senat Universitas Indonesia yang telah bersedia menerima saya sebagai salah seorang anggota. Dalam kaitan ini saya



berterima kasih pula kepada Senat Guru Besar FISIP-UI yang telah menyetujui dan meneruskan pengusulan jabatan Guru Besar bagi saya.

Kepada Rektor Universitas Indonesia, Prof. dr. M. Kamil Tadjudin, secara khusus saya ucapkan terima kasih atas kesediaan untuk hadir dan memimpin Sidang Senat Universitas Indonesia pagi hari ini.

Kepada Dekan FISIP-UI, Prof. Dr. M. Budyatna dan para Pembantu Dekan FISIP-UI saya ucapkan terima kasih atas kerjasama yang baik dan bantuan yang diberikan untuk berlangsungnya upacara ini.

Saya juga berterima kasih kepada Prof. Miriam Budiardjo yang telah banyak memberikan bantuan dan dukungan terhadap pengembangan karir akademik saya. Semoga Allah memberi pahala dan kesehatan. Dalam kesempatan ini ucapan terima kasih saya sampaikan kepada Prof. Dr. Sri Sumantri Martosuwignyo, SH. dan Prof. Dr. S. Prayudi Atmosudirdjo, SH. yang telah memberi ilmu dan bimbingan akademi.

Terima kasih saya sampaikan kepada kawan-kawan di Jurusan Ilmu Administrasi dan Himpunan Mahasiswa Jurusan Ilmu Administrasi FISIP-UI atas kerjasama yang baik.

Akhirnya saya ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada istri dan anak-anak saya atas dorongan moral yang sangat berharga.

Wa billaahi 't-taufik wal hidayah, wassalaamu 'alaikum warahmatullaahi wabarakaatuh.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alfian, *Pemikiran Dan Perubahan Politik Indonesia* (Jakarta : PT Gramedia, 1978).
- Angelino, A.D.A. De Kat, *Colonial Policy*, (Abridged translation from the Dutch by G.J. Renier); The Hague: Martinus Nijhoff, 1931.
- Furnivall, J.S. *Colonial Policy and Practice : A Comparative of Burma and Netherlands India*, New York University Press, 1956.
- Furnivall, J.S. *Netherlands India : A Study of Prural Economy*, Amsterdam : B.M. Israel BV, 1944.
- Haga, B.J. *Indonesische en Indische Democratie*. (dissertatie : Leiden) 1944.
- Hatta, Moh. "*Lampau dan Datang*". *Pidato penerimaan gelar doktor honoris causa di Universitas Gajah Mada tanggal 27 November 1956*.
- Hoessein, Bhenyamin "*Sentralisasi dan Desentralisasi : Masalah dan Prospek*" *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru* Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1995.
- Kartohadikusumo, Sutardjo, PIR: IP/1955/65.
- Kleintjes, Ph. *Staatsinstellingen van Nederlandsch Indie Tweede deel. Zesde herziene en bijgewerke uitgave*, Amsterdam: J.H. De Bussy, 1929.
- Kleymans, D.J.M. *Het Trojaanse Paard Voorgeschiedenis de Gemeentelijke raden in Nederlands-Indie 1856 - 1897*. Rotterdam: Hartog, 1948.
- Leemans, A.F. *Changing Patterns of Local Government*. The Hague: International Union of Local Authorities, 1970.
- Legge, John D. *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration*. Second Printing. Ithaca, New York: Cornell University, 1963.
- Legge, John D. "*Experiment in Local Government 1950 - 1959*" *The Australian Outlook* 13/4 December 1959.

- Liddle, R. William, *Evolution from Above: National Leadership and Local Development in Indonesia*. *Journal of Asian Studies*, Vol. XXXII, No. 2, 1973.
- Logemann, J.H.A. *Staatsrecht van Nederlandsch Indie (College aantekeningen)*. 's-Gravenhage-Bandung, 1947.
- Logemann, J.H.A. *Het staatsrecht van Indonesie: Het Formele Systeem*. 's-Gravenhage-Bandung: van Hoeve, 1954.
- Manihuruk, A.E. *Beberapa Catatan Mengenai Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*. (Ceramah Pada Pendidikan dan Latihan Taknis Fungsional Kursus Manajemen Pemerintahan Daerah dan Perkotaan tanggal 24 Juli 1991).
- Maryanov, Gerald S. *Decentralization in Indonesia: As Political Problem*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1958.
- Nas, Peter J.M. "The Origin and Development of urban Municipality in Indonesia", dalam *Sojourn*, Vol. 5 number 1, 1980.
- Soepomo, R. *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Jakarta, PT. Pradnya Paramita, 1964.
- Soepomo, R. "Soal Pemerintahan Daerah di dalam UUD Sementara". *Mimbar Indonesia*. IV/43, 1950.
- Soenarko, R. *Susunan Negara Kita Jilid IV*. Jakarta: Jambatan, 1954.
- Sutherland, Heather *The Making of a Bureaucratic Elite. The Colonial Transformation of the Javanese Priyayi* (Singapore, Kuala Lumpur, Hongkong : Heinemann Educational Books (Asia) Ltd., 1979.
- Syafrudin, Ateng. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bandung: Bina Cipta, 1985.
- The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia Jilid I, II dan III*. Jakarta: Gunung Agung, 1968.
- Yamin, Hadji Muhammad. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid Pertama*. Jakarta: Yayasan Prapantja, 1959.

# RIWAYAT HIDUP

Bhenyamin Hoessein, lahir tanggal 10 Agustus 1939 di Kabupaten Dati II Tegal, dari orang tua Abdoellah Bouzier dan Satriyah. Ia beragama Islam, beristri Seha Salim Bouzier, dan dikaruniai dua orang anak laki-laki, masing-masing bernama Shelby (25 thn) dan Fahmy (24 thn).

Setelah menamatkan pendidikan sekolah dasar dalam tahun 1954 dan sekolah lanjutan tingkat pertama dalam tahun 1957 masing-masing di Kabupaten dan Kotamadya Dati II Tegal, serta sekolah lanjutan tingkat atas dalam tahun 1960 di DKI Jakarta, ia menyelesaikan pendidikan sarjana ilmu politik di Universitas Nasional dalam tahun 1965, sarjana hukum tata pemerintahan (tantra) di Universitas Indonesia dalam 1970 dan diploma administrasi pembangunan di Institute of Social Studies, Den Haag dalam tahun 1974. Ia juga menyelesaikan pendidikan program doktor dalam Ilmu Administrasi Negara di Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia dalam tahun 1993.

Pengalaman kerja dimulai dengan bekerja sebagai Pegawai Negeri di Lembaga Pertahanan Nasional dari tahun 1966 hingga tahun 1971, dengan jenjang kepangkatan : Ahli Tata Usaha (FII) di tahun 1966, Penata Muda Tingkat I (III/b) di tahun 1968 dan Penata (III/c) di tahun 1971. Jabatan yang dipangkunya di instansi tersebut adalah Kepala Biro Teknologi dan Ilmu Pengetahuan. Sejak tahun 1971 ia bekerja sebagai pengajar tetap di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia (FISIP UI) dengan jenjang kepangkatan: Asisten Ahli (III/b) di tahun 1971, Lektor Muda (III/c) di tahun 1973, Lektor Madya (III/d) di tahun 1976, Lektor (IV/a) di tahun 1978, Lektor Kepala (IV/b) di tahun 1982 dan Lektor Kepala (IV/c) di tahun 1986. Berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan R.I. Nomor 55562/A2.IV.1/1994, terhitung 1 Agustus 1994 ia diangkat sebagai Guru Besar Madya Tetap (IV/c) dalam Ilmu Administrasi Negara di FISIP-UI. Selanjutnya, berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 4/K Tahun 1995, terhitung 1 Oktober 1994 ia diangkat sebagai Guru Besar Madya (IV/d) pada FISIP-UI.

Jabatan yang pernah diembannya di FISIP-UI adalah Kepala Sekretariat Biro Dekan dari tahun 1974 hingga tahun 1980 merangkap Sekretaris Eksekutif Joint Teaching and Research Programme (antara FISIP-UI dan Universitas Leiden - Belanda) dari tahun 1976 hingga tahun 1980. Sejak akhir tahun 1994 hingga kini ia memangku jabatan Ketua Jurusan Ilmu Administrasi di FISIP-UI.

Disamping sebagai pengajar tetap di FISIP-UI untuk mata kuliah (1) Administrasi

Pemerintahan Daerah; (2) Pemerintahan dan Politik Lokal; (3) Administrasi Perkotaan; dan (4) Administrasi Pembangunan, ia juga sebagai pengajar tidak tetap di Program Pasca Sarjana untuk Program S2 dan S3 Ilmu Sosial dan S2 Ilmu Hukum.

Ia telah berkesempatan menangani berbagai penelitian, antara lain penelitian yang secara langsung bertalian dengan masalah-masalah daerah, termasuk otonomi daerah, adalah (1) Pola-pola Hubungan Kerja Antar Lembaga Dalam Pembangunan Daerah (Proyek Studi Sektoral/Regional Dep. P dan K/1979) selaku Ketua Tim/peneliti; (2) Peranan Badan Legeslatif di Tingkat Pusat dan Daerah (kerjasama antara FISIP-UI dan Litbang Departemen Dalam Negeri, 1980) sebagai anggota peneliti; (3) Kemampuan Administrasi Pemerintah Daerah Dalam Pembangunan (Proyek Studi Sektoral/Regional/1981) sebagai Ketua Tim/peneliti; (4) Efektivitas Fungsional Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) Mitra Cai di Kabupaten Dati II Tangerang (FH UI, 1982) sebagai anggota peneliti; (5) Hubungan Kewenangan Polantas dan LLAJR di Daerah Khusus Ibukota Jakarta (FH Universitas Muhammadiyah Jakarta, 1982) sebagai konsultan; (6) Studi Perbandingan Tingkat Pelembagaan Tiga Kota Administratif di Kawasan Jabotabek: Suatu Tinjauan Yuridis dan Non Yuridis (FH Universitas Muhammadiyah Jakarta, 1984) sebagai konsultan; (7) Pemerintahan Kelurahan Dalam Wilayah Daerah-Khusus Ibukota Jakarta (FH UI, 1985) sebagai peneliti ahli; (8) Sistem Pembagian Fungsi Pemerintahan Antara Pusat dan Daerah di Daerah (FISIP-UI bekerjasama dengan Departemen Keuangan, 1986) sebagai Ketua Tim/peneliti; (9) Pelaksanaan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 (Badan Litbang Departemen Dalam Negeri, 1986) sebagai Ketua Tim/peneliti; (10) Masalah Perekonomian dan Perusahaan Daerah di DKI Jakarta (FH UI, 1986) sebagai peneliti ahli; dan (11) Partisipasi Masyarakat dalam Membayar Pajak Daerah (FISIP UI bekerjasama dengan Departemen Keuangan, 1989) sebagai anggota peneliti.

Disamping itu, ia juga pernah bertugas sebagai (1) konsultan nasional UNDP dalam proyek National Urban Development Strategy (Departemen Pekerjaan Umum, 1983-1985), (2) konsultan nasional dalam proyek Urban Institutional and Manpower Development Studies (Departemen Dalam Negeri, 1988 - 1989) dan (3) konsultan dalam proyek Penyusunan Pedoman Teknis Penataan Ruang Nasional, Wilayah dan Propinsi (Departemen Pekerjaan Umum, 1991). Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 020/BPP/VII/1986 ia juga duduk sebagai anggota Tim Pengkaji Konsep Model Otonomi Daerah Tingkat II.

Ia kerap kali berpartisipasi dalam *seminar, diskusi, lokakarya* dan *temu wicara ilmiah* selaku pemrasaran, pembahas dan pemandu. Diantaranya adalah (1) seminar "Titik Berat Otonomi Diletakkan Pada Dati II" (Badan Litbang Depdagri, 18-19 Maret 1981); (2) seminar "Otonomi Daerah" (Badan Litbang Depdagri, 20 s/d 22 September

1982); (3) seminar "Otonomi Daerah" (Badan Litbang Depdagri, 25 s/d 27 Maret 1985); (4) temu ilmiah "Pengkajian Ilmu Pemerintahan " (IIP, 29 - 30 Juli 1985); (5) seminar "Keuangan Negara" (FH UI, 30 - 31 Januari 1986); (6) seminar "Pegawai Negeri Dalam Perspektif Pembangunan Nasional: Persiapan Menuju Tahap Tinggal Landas (FISIP UI, 6 Desember 1986); (7) diskusi panel "Peradilan Tata Usaha Negara" (Yayasan LBH, 4 Juni 1986); (8) seminar "Peradilan Tata Usaha Negara yang Berorientasi Kepada Kewibawaan Hukum" (Senat Mahasiswa FH Untar, 4 September 1986); (9) diskusi panel "Pengawasan dan Pemeriksaan Perpajakan dalam Pelaksanaan Sistem Self Assessment" (FH UI, 28 Juli 1988); (10) loka karya "Kebijaksanaan Sosial dalam Pembangunan Kota Menengah di Indonesia" (PAU IS UI, 14 Desember 1988); (11) seminar "Pengelolaan Kota-kota di Indonesia" (PAU IS UI, 19 September 1989); (12) seminar "Masalah Eksistensi dan Fungsionalisasi Badan-badan Peradilan di Indonesia dalam Rangka Mengisi Prinsip Indonesia Sebagai Negara Hukum" (Univ. Muhammadiyah, 28 Oktober 1989); (13) temu wicara ilmiah "Peningkatan Kualitas Pelayanan Aparatur Pemerintah Terhadap Masyarakat Sebagai Pengamalan Pancasila" (STIA-LAN, 24 Januari 1990) ; (14) seminar "Otonomi Daerah" (Badan Litbang Depdagri, 8 September 1990); (15) diskusi panel (Aspek Hukum Demokrasi Ekonomi dalam Sistem Perekonomian Indonesia" (FH Untar, 20 Desember 1990); (16) seminar Hukum Memperingati 45 Tahun Indonesia Merdeka" FH UNPAD, PERSAHI dan Harian Umum Suara Pembaruan, 12 Januari 1991); (17) temu wicara ilmiah "Pemantapan Tugas dan Fungsi Aparatur Daerah dalam Rangka Akselerasi Pembangunan Daerah" (STIA-LAN, 24 Januari 1991); (18) seminar nasional "Keuangan Negara II" (FH UI, 28 Februari 1991); (19) seminar "Fungsi Tanah dalam Pembangunan" (PWI Pusat, PWI Jatim dan Yayasan Surabaya Minggu Press, 26 - 27 Februari 1991); (20) diskusi "MPR: Perkembangan dan Pertumbuhannya (FH Untar dan Yayasan Sinar Kasih, 2 Mei 1992); (21) seminar "DKI Jakarta Menuju Pembangunan Manusia Seluruhnya" (Univ. Jakarta, 15 Juli 1992); (22) diskusi panel "Jatidiri Ilmu Pemerintahan dalam Perkembangan Ilmu Kenegaraan (MIPI, 22 September 1992); (23) loka karya "Pemantapan Pelaksanaan PP No. 45 Tahun 1992" (Pemerintah DKI Jakarta, 15 - 16 Maret 1993); (24) diskusi nasional "Retrospeksi, Prospeksi dan Upaya-upaya Pembenahan Birokrasi Menuju Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa Dalam PJPT II" (AMPI, 3 Juli 1993); (25) seminar "Otonomi Daerah Dikaitkan dengan Tuntutan Pembangunan Nasional" (diselenggarakan oleh FPP DPR RI, 13 Juli 1993); (26) seminar "Ilmu Pemerintahan II" (diselenggarakan oleh MIPI tanggal 13 Oktober 1993 di Batu); (27) seminar "Dinamika Kebijakan Pembangunan Daerah Dan Respon Sosial Ekonomi Dalam Penerapan Otonomi di Indonesia" (PAU IS UI, 6 Desember 1994); (28) seminar "Undang-undang Pemerintahan Kota" (Departemen Dalam Negeri, 6 dan 7 Juni 1994); (29) seminar "Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru" (LIPI, 14 - 15 Juni 1994); (30) diskusi panel "Implementasi UU No. 11 Tahun 1990 Tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara R.I." (IIP, 1 Desember 1994); (31) seminar "Peranan DPRD Tingkat I/II Dalam Pelaksanaan Titik Berat Otonomi Daerah" (kerjasama DPRD Tingkat I Jateng dan UNDIP, 8 Agustus 1995

di Semarang).

Berbagai karya ilmiah yang pernah ditulis dan dipublikasikan adalah (1) Memahami Desentralisasi dan Kontribusinya dalam Pembangunan (Majalah Hukum dan Pembangunan No. 3/1977); (2) Penentuan Batas-batas Wilayah Administrasi /Daerah Otonom: Suatu Pemikiran Berorientasi pada Pembangunan (Majalah Hukum dan Pembangunan No. 4/1978); (3) Pembangunan Pertanian di Kecamatan Menes Kabupaten Dati II Pandeglang: Suatu Pengamatan Awal Dilihat dari Penetrasi Politik (Majalah Politika FISIP UI No. 66/1981); (4) Desentralisasi dalam Kerangka Sentralisasi (Majalah Ilmu dan Budaya No. 4/1984); (5) Penyunting buku terjemahan dari Robert Michels "Partai Politik: Kecenderungan Oligarki Dalam Birokrasi (Penerbit C.V. Rajawali 1984); (6) Fungsi Administrasi Negara (Majalah Hukum dan Pembangunan, No. 3/1986), (7) Dayaguna dan Hasilguna Sebagai Prioritas Tujuan Otonomi merupakan Kendala Bagi Pengembangan Otonomi Dati II, (Majalah Widyapraja, No. 19 Tahun III, 1994); (8) Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II (Majalah Bisnis dan Birokrasi Nomor 2, Volume I, 1994); dan (9) "Sentralisasi dan Desentralisasi Masalah dan Prospeknya" dalam buku editor Syamsuddin Haris dan Riza Sihbudi "Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru (PT. Gramedia, Pustaka Utama, 1995).

Berbagai makalah yang disajikan dalam seminar, lokakarya, temu wicara ilmiah, dan diskusi panel antara lain adalah : (1) Alternatif Strategi untuk Memperkuat Otonomi Daerah (Seminar Otonomi Daerah, 1985); (2) Hubungan Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Hukum (Temu Ilmiah Pengkajian Ilmu Pemerintahan tanggal 29 - 30 Juli 1985); (3) Pertumbuhan dan Formasi Kodya Dati II di Indonesia (NUDS, 1985); (4) Pembangunan Peradilan Administrasi Negara Sebagai Satu Sarana Pengawasan Hukum Terhadap Administrasi Negara (seminar Peradilan Tata Usaha Negara oleh Senat Mahasiswa FH Untar, 4/9/1986); (5) Pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 (Depdagri, 1987); (6) Pembangunan Pemerintahan Kota dalam Rangka Memperkuat Otonomi Dati II (PAU IS UI, 1988); (7) Peradilan Administrasi Negara: Manfaat, Keberadaan dan Efektivitasnya (Seminar Masalah Eksistensi dan Fungsionalisasi Badan-badan Peradilan di Indonesia dalam Rangka Mengisi Prinsip Indonesia Sebagai Negara Hukum, di Univ. Muhammadiyah 28/10/1989); (8) Pokok-pokok Telaah RUU Tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia dari Kacamata UU No. 5 Tahun 1974 (DPR RI, 1990); (9) Tinjauan Pelaksanaan Desentralisasi dan Dekonsentrasi dalam Rangka Peningkatan Pelayanan Masyarakat (temu Wicara Ilmiah STIA-LAN, 1990); (10) Otonomi Daerah dan Oto Aktivitas (Seminar Hukum Memperingati 45 Tahun Indonesia Merdeka diselenggarakan oleh FH UNPAD, Persahi dan Harian Suara Pembaruan di UNPAD 1991); (11) Pemikiran Penyempurnaan Pemerintahan di Daerah untuk Menunjang Pembangunan Daerah (Temu Wicara Ilmiah Sehari di STIA-LAN, 1991); (12) Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah: Suatu Tinjauan Yuridis dan Empirik (Seminar Keuangan Negara II oleh FH UI, 1991); (13) Konsepsi Tentang Peletakan Titik Berat Otonomi Pada Kabupaten (seminar

diselenggarakan oleh Fraksi Persatuan Pembangunan DPR RI, 13 Juli 1993), (14) Kaitan UU Pemerintahan Kota Dengan SVO 1948 dan UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (seminar Undang-undang Pemerintahan Kota oleh Departemen Dalam Negeri 6 dan 7 juni 1994); (15) UU No. 5 Tahun 1974 dan Otonomi Daerah (LAN Bandung, 8 September 1994); (16) Pengertian dan Asas Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersifat Khusus (Diskusi Panel yang diselenggarakan oleh IIP tanggal 1 Desember 1994); dan (17) Desentralisasi Dan Otonomi Daerah di Indonesia Dilihat Dari Perspektif Hukum Tata Negara (Seminar Tentang Peranan DPRD Tingkat I/II Dalam Pelaksanaan Titik Berat Otonomi Daerah yang diselenggarakan oleh DPRD Tingkat I Jateng dan UNDIP tanggal 8 Agustus 1995 di Semarang).

La juga berpartisipasi dalam berbagai penataran, pendidikan dan latihan yang diselenggarakan di lingkungan UI maupun di instansi lain sebagai *penceramah* atau *widyaiswara*. Di antaranya dalam kegiatan (1) pendidikan non degree masalah-masalah legislatif bagi Anggota DPRD I angkatan I s/d VI yang diselenggarakan oleh FISIP UI; (2) program pendidikan ilmu hukum Peradilan Tata Usaha Negara yang diselenggarakan oleh FH UI; (3) penataran hukum Peradilan Tata Usaha Negara di DKI Jakarta yang diselenggarakan oleh Pemerintah DKI Jakarta Angkatan I dan II; (4) Sespa Departemen Dalam Negeri Angkatan Ke XV/1988; (5) Sespa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Angkatan Ke XXI/1988; (6) Sespa Departemen Transmigrasi Angkatan Ke II/1988; (7) Sespa Nasional Angkatan Ke VIII/1988; (8) Sespa Departemen Dalam Negeri Angkatan Ke XVI/1989; (9) Sespa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Angkatan Ke XXII /1989; (10) Sespa Departemen Perhubungan Angkatan Ke XVIII/1989; (11) Sespa Departemen Parpostel Angkatan II/1989; (12) Sespa Nasional Angkatan Ke X/1989; (13) Sespa Hankam Angkatan Ke XII/1990; (14) Sespa Departemen Dalam Negeri Angkatan Ke XIX/1990; (15) Sespa Kejaksaan Agung Angkatan Ke II/1990; (16) Penataran Peradilan Tata Usaha Negara di Departemen Dalam Negeri di tahun 1994.