

Memahami Desentralisasi Fungsional (Perbandingan Praktek Di Belanda, Jepang, USA, dan Jerman)

Irfan Maksum¹

Functional decentralisation practices in developing countries are mixed with the so-called privatisation which is a part of economic desentralisation and/or delegation of administrative decentralisation. This concept research is important in order to understand the concept of decentralisation as a whole. This article tries to make comparison of functional decentralisation practices in four countries: the Netherlands, Japan, the United States, and Germany.

Pendahuluan

Desentralisasi fungsional menurut Amrah Muslim² membawa adanya otonomi bagi segolongan masyarakat hanya pada fungsi tertentu. Sejalan dengan pendapat di atas, Koswara mengartikan desentralisasi fungsional sebagai "*Pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu*".³ Disamping itu Hoessein merujuk pustaka Indonesia mengungkapkan sebagai berikut:

"...sedangkan desentralisasi fungsional adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut

¹Dosen FISIP-UI, Sekretaris Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI. Lahir di Tegal, 14 Maret 1972, Doktor Ilmu Administrasi FISIP-UI.

²Muslim, Amrah., *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung: 1978, hal 15

³Koswara, E., *Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Pariba, (Jakarta: 2001), hal 58.

adalah jenis fungsi. Subak di Bali merupakan contoh dari desentralisasi fungsional”⁴

Seperti diakui pula oleh Hoessein⁵ bahwa di Perancis sebutan terhadap desentralisasi fungsional dikenal dengan desentralisasi teknik. Sarwoto menuliskan desentralisasi teknik di Perancis sebagai berikut:

“Desentralisasi teknik (*desentralisation technique* atau *decentralization par service*) menjelmakan instansi-instansi yang mengambil peranan amat penting dalam kehidupan Perancis modern yaitu pelbagai macam ‘*établissements publics*’ yang berwujud instansi-instansi yang memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bidang-bidang atau sektor-sektor khusus.”⁶

Sarwoto melihat adanya berbagai lembaga modern di Perancis yang berperan dalam sektor tertentu (khusus) dan amat penting bagi masyarakat dengan didasari oleh instrument yang dikenal sebagai desentralisasi teknik. Belanda menganut lebih tegas lagi bahwa disamping adanya pemerintahan daerah yang lahir akibat desentralisasi territorial, di sana juga dikenal desentralisasi fungsional yang melahirkan lembaga semacam pemerintahan daerah dengan bidang yang khusus (tertentu).

Antara praktek di Belanda dan di Perancis terdapat persamaan yang besar menyangkut otonominya dan organ yang dibentuk seperti dituliskan oleh Sarwoto berikut:⁷

“Sebagai instansi atau institusi yang diciptakan atas dasar desentralisasi (teknik) *établissement publics* pada umumnya berstatus otonom, merupakan badan hukum yang mempunyai anggaran pendapatan dan belanja sendiri, mempunyai baik organ eksekutif maupun deliberatif (permusyawaratan) dan tunduk pada *tutelle* kewenangan pemerintah

⁴Hoessein, Bhenyamin., *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta: 1993 hal 70

⁵Hossein, Bhenyamin., *Ibid.*, hal 65

⁶Sarwoto. *Administrasi Pemerintahan Perancis*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1981.hal 37.

⁷*Ibid.*, Hal. 38.

Pusat. Kedudukan *establishments publics* dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat berdampingan dengan administrasi pemerintahan.”

Terlihat dari pendapat di atas, bahwa desentralisasi fungsional menciptakan pemerintahan khusus (*specific*) di tingkat lokal yang otonom. Bersifat khusus karena mengenai satu fungsi spesifik (tertentu) yang diembannya dan memiliki otonomi. Disamping itu dalam praktek Belanda dan Perancis terdapat penyebutan peristilahan desentralisasi yang berbeda secara eksplisit terhadap praktek yang secara substansial sama. Pendapat tersebut juga mengindikasikan bahwa dari segi otonomi antara desentralisasi fungsional di Belanda dan desentralisasi teknik di Perancis terdapat perbedaan.

Otonomi dari lembaga yang dibentuk secara eksplisit dengan terminologi ‘desentralisasi fungsional’ di Belanda menandakan adanya keterlibatan warga setempat dengan adanya lembaga permusyawaratan. Oleh karena itu, di Belanda melibatkan otonomi masyarakat (konstituen) dari lembaga otonom tersebut, sedangkan di Perancis tidak melibatkan otonomi masyarakat (konstituen) dari lembaga otonom yang tercipta.

Cheema dan Rondinelli⁸ mengakui bahwa pengembangan lembaga khusus ini lebih luas tidak hanya untuk penanganan air semata, misalnya di Indonesia dikenal dengan adanya pengembangan otorita.⁹ Oentarto, Suwandi, dan Riyadmadji (2004)

⁸Cheema, G, Shabir,. Dan Rondinelli, Dennis, A. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Sage Publication. London: 1983. hal. 14

⁹Kasus-kasus yang hampir sama dengan bentuk perwujudan desentralisasi fungsional sebenarnya tidak hanya penanganan air semata, masih ada otorita Batam, Kawasan Bebas Sabang, kawasan bandara Kemayoran, Taman Mini Indonesia Indah, dan Kawasan Gelora Bung Karno di Jakarta. Beberapa kasus tersebut keberadaanya secara hukum sebagai sebuah ‘UPT’ dari Sekretariat Negara yang semangat pembentukannya mirip dengan desentralisasi fungsional.

mengakuinya sebagai model ketiga dari devolusi.¹⁰ Cheema dan Rondinelli menyebutkan istilah *delegation* sebagai berikut:

*"Another form of decentralization is the delegation of decision making and management authority for specific functions to organizations that are not under the direct control of central government ministries. Often the organizations to which development functions are delegated have semi-independent authority to perform their responsibilities and may not even be located within regular government structure."*¹¹

Dilihat dari segi pemahaman yang melahirkan otonomi (*decision making and management authority*) dan menyangkut fungsi khusus (*specific function*), maka '*delegation*' menurut kedua pakar adalah tidak sama dengan desentralisasi fungsional yang dipahami oleh Koswara¹² dan Muslim¹³. Pandangan Rondinelli mengarah kepada praktek 'desentralisasi teknik' di Perancis yang tidak menyangkut otonomi bagi masyarakat, sedangkan pendapat Koswara dan Muslim tentang desentralisasi fungsional mengarah kepada adanya otonomi kepada masyarakat walaupun menyangkut fungsi tertentu saja.

Berkaitan dengan administrasi negara, Cheema dan Rondinelli, menuliskan sebagai berikut:

*"Administrative theorists argued that public corporations or regional development authorities—most used the Tennessee Valley Authority in the USA as implicit model—had distinct advantages over regular government agencies in that they could make decisions more expeditiously, free from the red tape and political maneuvering found in bureaucracies in most developing nations..."*¹⁴

Dengan demikian delegasi ini menciptakan struktur yang tidak biasa (non-regular) dalam suatu sistem administrasi negara

¹⁰Oentarto, Suwandi, I Made., Riyadmadji, Dodi., *Menggagas Format Otonomi daerah Masa Depan. Samitra Media Utama*. Jakarta: 2004. hal. 10

¹¹Cheema, G, Shabir., Dan Rondinelli, Dennis A., *Op cit.*, hal 20

¹²Koswara, E., *Op cit.*, hal 68

¹³Muslim, Amrah., *Op cit.*, hal 15

¹⁴Cheema, G, Shabir., dan Rondinelli, Dennis A., *Op cit.*, hal 21-22

terlebih lagi desentralisasi fungsional yang menyangkut otonomi bagi masyarakat dengan fungsi tertentu seperti dikatakan oleh Fesler¹⁵ karena sifatnya yang khusus --administrasi khusus daripada Negara.

Adanya lembaga deliberatif (permusyawaratan/perwakilan), membedakan organisasi desentralisasi fungsional dengan penciptaan 'organisasi parastatal' seperti desentralisasi teknik di Perancis atau makna kata 'delegation' menurut Cheema dan Rondinelli. Organisasi parastatal tidak memerlukan organ permusyawaratan karena merupakan kepanjangan dari salah satu organ di dalam lingkungan sektoral pemerintah yang membutuhkan otonomi dalam aktivitasnya sesuai sektor tersebut dan umumnya berorientasi bisnis bukan dalam kerangka ejawantah dari golongan masyarakat (lokal) seperti dalam desentralisasi fungsional. Organisasi parastatal juga dapat diciptakan oleh unit organisasi dari dalam pemerintah Kabupaten/ kota atau Provinsi (sebutan desentralisasi teritorial). Organisasi Desentralisasi fungsional bukan merupakan bagian dari unit organisasi desentralisasi teritorial tetapi tetap tunduk kepada kekuasaan *tutelle* Pemerintah Pusat.

Antara perangkat Negara dan perangkat pemerintahan khusus (selanjutnya disingkat 'administrasi khusus') ini memiliki hubungan yang lebih luwes katimbang antara perangkat Negara dengan perangkat pemerintahan pelayanan tingkat lapangan (selanjutnya disingkat 'administrasi lapangan') yang lebih ketat. Hubungan perangkat Negara dengan Administrasi khusus diwujudkan melalui desentralisasi fungsional, sedangkan antara perangkat Negara dengan Administrasi lapangan diwujudkan melalui desentralisasi Administrasi (dekonsentrasi). Sementara delegasi sebagai dasar penciptaan organisasi parastatal dapat terjadi baik di dalam tubuh organ Pemerintah Pusat maupun organ Pemerintah Daerah melalui upaya independensi manajerial sebagai sama-sama organ badan hukum publik.

¹⁵Fesler, James W., *Op.cit.*, hal. 6-8

Praktek di Belanda, Jepang, USA dan Jerman

Untuk memperjelas konsep desentralisasi fungsional dalam karya ini dipaparkan praktek di empat negara: Belanda, Jepang, USA, dan praktek 'Ruhrverband' di Jerman.

Studi literatur terhadap praktek di Belanda dilakukan karena Indonesia secara hukum dan praktek pemerintahan telah mengiblati negara ini sejak lama yang masih terasa hingga kini dengan unggulan 'waterschappen'-nya yang telah maju. Kasus Jepang diambil karena sesama negara Asia dan menganut pemerintahan yang cenderung sentralistik, sedangkan USA adalah negara yang dikenal sangat kompleks dan berkembang pesat dalam pengembangan lembaga-lembaga bentukan dari desentralisasi fungsional. Jerman diambil sebagai satu pembandingan akhir adanya praktek desentralisasi fungsional yang ada di negara Federal tidak hanya di USA saja. Di bawah UU No. 22 tahun 1999 yang bergulir pada masa Presiden BJ. Habibie sistem pemerintahan daerah di Indonesia telah bergeser dari pola Prancis (Belanda) ke pola Jerman.

Konsep desentralisasi fungsional yang telah diuraikan di muka, membawa implikasi bahwa desentralisasi fungsional tidak terlahir tanpa adanya desentralisasi teritorial. Kedua desentralisasi membentuk sistem pemerintahan daerah dalam sebuah negara.

Konteks Sistem Pemerintahan Daerah

Konstruksi sistem Pemerintahan daerah di negeri Belanda menyerupai apa yang dikembangkan oleh Perancis seperti dikemukakan oleh Alderfer¹⁶ dan Humes IV¹⁷ sebagai sistem prefektur terintegrasi. Daerah-daerah otonom di negeri Belanda memiliki kewenangan yang cukup beragam. Meskipun demikian, sistem pemerintahan daerahnya condong sebagai '*local administration forms*' dimana status yang dimiliki oleh daerah-

¹⁶Alderfer, Harold., *Local Government in Developing Countries*, New York, Toronto and London, McGraw Hill Book Company: 1964, hal 7

¹⁷Humes IV, *Op cit.*, hal. 25

daerah tersebut bersifat ganda karena sebagai bagian juga dari mesin Pemerintah Pusat melalui mekanisme dekonsentrasi. Atas dasar itu, Humes IV dalam bukunya menempatkan pola Pemerintahan daerah seperti di Perancis ini dengan sebutan 'dual-supervision'.

Humes IV¹⁸ menerangkan pemerintahan daerah di Perancis seperti dalam kalimat berikut:

"...the local executive is partially responsible to council and, as a designated agent of the central authority or a member of a central hierarchy, is directly responsible to it and supervised by it."

Dari pernyataan tersebut, secara parsial, Pemerintah Daerah di Perancis bertanggungjawab kepada DPRD. Kepala Daerah (Eksekutif)-nya berperan juga sebagai agen Pemerintah pusat atau sebagai bagian dari struktur (hirarki) Pemerintah Pusat yang secara langsung bertanggungjawab kepada Pemerintah dan diawasi pula oleh Pemerintah (*dual function*). Secara umum, di Negeri Belanda pun terjadi seperti apa yang dipraktekkan di Perancis tersebut.

Jika kita ikuti pendapat Humes IV, Jepang sebenarnya menganut sistem pemerintahan daerah yang condong kepada sistem Perancis seperti di Belanda dengan 'dual supervision'. Di Jepang, praktek Pemerintahan daerahnya mengenal dua klasifikasi utama badan-badan pemerintah daerah, yaitu (1) *ordinary local public body* dan (2) *special local public body*. Bagian 'ordinary' merupakan perwujudan desentralisasi teritorial, sedangkan bagian 'special public bodies' merupakan perwujudan desentralisasi fungsional meskipun terminologi desentralisasi fungsional tidak dikenal dalam wacana normatif di Jepang.¹⁹

Steiner menguraikan perihal klasifikasi tersebut sebagai berikut:

¹⁸Humes IV, *Ibid.*, hal, 76

¹⁹ Steiner, Kurt., *Local Government in Japan*, Stanford Univeristy Press, California: 1965, hal. 123

"To determine what the constitution means by "Local Public Entities" – so the argument ran in its original form—we need look only at the local autonomy Law, which, as is generally conceded, was enacted to bring the regulations regarding local government into conformity with the new constitution".²⁰

Lebih rinci dari apa yang diatur dalam UUD-nya, dalam UU Pemerintahan daerah di Jepang, bagian pasal yang mengatur lebih lanjut desentralisasi fungsional terdiri dari 4 Chapter karena terdiri dari 4 macam bentuk desentralisasi fungsional: (1) *special wards*; (2) *Unions of Local Public Bodies*; (3) *Property Wards*; dan (4) *Local Development Corporations*.

Sementara itu, di dalam pemerintahan daerah di USA, seperti diketahui sebagai negara dengan bentuk federal, terdapat sistem yang beragam antar negara bagian. Paling tidak menurut Pinch²¹, terdapat empat pola sistem pemerintahan daerah menurut organ-organ yang terbentuk di dalam pemerintahan daerah di USA: (1) *Strong mayor*, (2) *weak mayor*; (3) *council manager system*; dan (4) *commissioner system*. Sebenarnya Amerika mengkiblati Inggris sangat besar dalam hal pemerintahan daerahnya dengan tipikal organ '*commissioner system*' di mana dalam sistem ini lembaga '*council*' merupakan '*local authority*' yang berperan dalam menjalankan administrasi pemerintahan daerah di tempat tersebut.

Baik Inggris maupun USA, menganut '*ultravires doctrine*' dalam mengembangkan distribusi kewenangannya kepada daerah otonom. Oleh karena itu DPRD dan Birokrasi lokal yang merupakan organ pemerintah daerah di Inggris dengan pola '*commissioner*' dan di USA dengan keempat pola di atas, terutama dengan '*commissioner system*' pun sangat terbatas dalam hal jumlah dan variasi urusan yang diembannya. Namun, mereka memiliki kebebasan yang tinggi dalam masing-masing urusan. DPRD menjadi sumber kewenangan dari birokrasi lokal karena

²⁰Steiner, Kurt., *Ibid.*, hal. 123

²¹Pinch, Steven, *City Services: Geography of Collective Consumption*, Sage Publication, London: 1985, hal. 20-30.

pertanggungjawaban birokrasi lokal dilakukan hanya kepada DPRD.

Kedua negara dikenal menganut '*functional system*' sehingga tercipta fragmentasi dalam bangun struktur pemerintahan di tingkat lokal menurut yurisdiksi wilayahnya dengan dianutnya *Framented Field Administration*. Perbedaan Inggris dan USA secara tajam diungkap oleh Self²² adalah bahwa di Inggris, fragmentasi tersebut semata-mata diakibatkan terutama oleh institusi pemerintah pusat yang mengembangkan aparatusnya di daerah dengan mekanisme *fragmented field administration* tersebut ditambah kemudian oleh yurisdiksi '*local authority*' yang tidak menganut satu pun dari yurisdiksi intansi pemerintah pusat, sedangkan di USA fragmentasi yang ada muncul seperti di Inggris tersebut ditambahkan lagi adanya lembaga-lembaga otonom yang bersifat khusus akibat '*desentralisasi*' yang dikenal di Belanda sebagai desentralisasi fungsional.

Lembaga tersebut memiliki konstituen masyarakat lokal, organ yang tercipta terdapat organ politik dan organ birokrasi, dan mengembangkan satu urusan tertentu saja dengan yurisdiksinya sendiri sesuai karakter urusan tersebut. Lembaga ini dalam praktek yang menonjol adalah '*school district*' yang kemudian disebutnya lebih umum dengan '*special district*'.

Dengan demikian, hampir sepadan dengan apa yang ada di Belanda dan Jepang, struktur Pemerintah Daerah di USA pun terdapat praktek desentralisasi fungsional yang terintegrasi dengan praktek pemerintahan daerah (desentralisasi teritorial). Di Amerika adanya '*special district*' dan '*school district*' merupakan wujud praktek desentralisasi fungsional. Menurut Bingham dan Hedge, "*Special districts can be defined as legally constituted governmental units, which are neither cities or nor counties,*

²²Self, Peter, *Government by The Market: The Politics of Public Choice*, Westview Press, Boulder and Sanfransisco: 1993, hal. 176

established for the purpose of carrying on specific activities within geographically defined boundaries."²³

Di tempat lain, Jerman, seperti negara-negara maju lainnya dikenal sebagai bangsa yang kuat institusi kenegaraanya. Di Jerman demokrasi berkembang kuat dengan diakomodasinya secara luas kebebasan individu dalam koridor institusi negara. Negara ini menganut sistem Federal dalam pemerintahannya.

Negara bagian adalah atasan dari pemerintahan daerah, walaupun konstitusi Federal --konstitusi Negara Jerman-- mengatur keberadaan umum pemerintahan daerah. Di Jerman sangat terkenal dalam sistem pemerintahan daerahnya dengan 'subsidiary'-nya karena kuatnya institusi Pemerintah daerah dalam mengembangkan kewenangannya, khususnya dalam tugas pembantuan sesuai Konstitusi.

Desentralisasi dalam pemerintahan daerah di Jerman, lebih dominan katimbang dekonsentrasi. Dekonsentrasi tidak sampai kepada jenjang (tingkatan) paling bawah bahkan jenjang (tingkatan) *Kreis* pun hanya dikenal pada *executive*-nya saja. Artinya dia adalah wakil pemerintah disamping sebagai Kepala Daerah, sedangkan birokrasi lokalnya cenderung tidak didominasi oleh Instansi vertikal. Diselenggarakannya penyerahan secara luas menjadikan banyak tugas-tugas pemerintahan diselenggarakan oleh departemen (unit organisasi) milik daerah.

Elemen Praktek Desentralisasi Fungsional

1). Dasar Hukum

Mengenai praktek desentralisasi fungsional di Belanda, ditambahkan oleh Mostert, Kamps, dan Ensrink²⁴ dengan

²³Bingham, Richard, D., dan Hedge, David., *State and Local Government in A Changing Society*, McGraw-Hill, : 1991, hal . 208

²⁴Mostert, Erik, Kamps, Dille, And Ensrink, Bert., *Public Participation in River Basin Management in the Netherlands*. RBA-Centre, Delf University of Technology. 2003. hal 9-10.

menuliskan bahwa terdapat dua tipikal desentralisasi sebagai basis bangun pemerintahan sipil di Belanda sebagai berikut:

"The latter can be ascribed to the idea of the decentralized unitary state that is underlying the Netherlands civil organization. Next to the national government there are two more territorial policy levels: the provinces and municipalities. Next to this territorial division there is a functional division in policy making: waterboards, public bodies and autonomous policy organizations, who all are responsible for specific tasks."

Hal tersebut dibuktikan dalam konstitusi Negara tersebut. Judul Chapter 7 Konstitusi Belanda sebagai landasan pelaksanaan pemerintahan daerahnya adalah 'Provinces, Municipalities, Water Control Boards, and Other Public Bodies'. Dari judul tersebut, sebutan 'Provinces' dan 'Municipalities' adalah perwujudan sandaran desentralisasi teritorial yang diperjelas pasal 123, 124, 125, 126, 129, 130, 131, 132; sedangkan *Water Control Boards* dan *Other Public Bodies* merupakan perwujudan sandaran desentralisasi fungsional yang diperjelas oleh pasal 128, 133, sampai 136. Jadi, di konstitusi Belanda mengatur pemerintahan daerah dengan 14 pasal. Undang-undang pemerintahan daerah sebagai produk organiknya mengoperasionalkan pasal-pasal tersebut lebih detil.

Dengan demikian, dalam konstitusi negeri Belanda, operasionalisasi penyelenggaraan desentralisasi fungsional ditindak-lanjuti oleh peraturan perundangan yang khusus mengatur hal tersebut tersendiri²⁵. Disamping itu dalam pembentukan badan-badan pelaksanaannya harus disetujui (dan bahkan diatur) oleh Peraturan Daerah (Provinsi) di mana 'lembaga administrasi khusus' itu berada (beroperasi). Perhatikan salah satu pasal dalam konstitusi Belanda berikut:

"Insofar it is not otherwise provided by or pursuant to Act of Parliament, the establishment or dissolution of water control boards (waterschappen), the regulation of their duties and organization together with the composition of their administrative organs shall be affected by Provincial by-law according to rules laid down by act of Parliament".

²⁵Kortmann, Constantijn AJM., dan Bovend'Eert, Paul, PT., *Dutch Constitutional Law*. Kluwer Law International. The Hague. 2000, hal 54-57

Dari pasal tersebut, pelaksanaan desentralisasi fungsional harus berada di daerah otonom tertentu ---umumnya di dalam suatu provinsi, walaupun dapat melebihi yurisdiksi daerah tersebut. Provinsi di Belanda juga digunakan sebagai wilayah administrasi, sehingga Gubernur sebagai wakil pemerintah mengusulkan pembentukan *waterschappen* di wilayahnya.

Dari praktek desentralisasi fungsional dalam pemerintahan Negara Belanda dapat diambil kesimpulan bahwa penyelenggara desentralisasi fungsional tersebut adalah Pemerintah Pusat semata. Tidak mungkin dikembangkan desentralisasi ini oleh daerah otonom karena sebagaimana desentralisasi dikembangkan yang bermakna selalu adanya pancaran kewenangan yang bersumber pada Pemerintah. Daerah otonom Provinsi, kabupaten atau kota adalah ciptaan Pemerintah, sehingga tidak mungkin menciptakan lembaga otonom khusus kembali.

Sementara di Jepang, seperti tersebut di hal 61, terdapat empat macam badan atau lembaga yang disebut khusus dalam pemerintahan daerah di negara Jepang yang menandakan semakin kompleksnya aktivitas yang diemban dalam roda pemerintahan lokal di negara tersebut. Secara eksplisit dan detail terdapat pengaturan kawasan khusus (*special wards*) sebagai bagian dari lembaga khusus pemerintahan daerah disamping adanya ketiga lembaga lain yang ada.

Tentang *special wards*, dikatakan: "*Special wards shall perform its own community affairs,...*" kemudian "*The To shall, in the area in which the special wards are located, be in charge as a wide-area local public bodies of those functions which are...*". *To* adalah kawasan metropolitan dimana seluruh kawasannya secara otomatis menjadi kawasan khusus dan karenanya perlu diatur khusus tidak seperti pemerintah daerah jenis 'umum' (*ordinary*). *Special wards* ini tidak hanya ada di Metropolitan saja, melainkan bisa di tempat lain (wilayah daerah otonom biasa/ *ordinary*) sehingga perlu diatur dalam pasal tersendiri di luar *To*. Begitupun ketiga jenis khusus lembaga pemerintahan daerah di Jepang.

Lain lagi di USA, desentralisasi fungsional ditandai oleh adanya distrik-distrik khusus (*special districts*) dalam pemerintahan daerahnya. Mizany dan Manatt²⁶ mengartikan distrik khusus (*special district*) di California dengan merujuk konstitusi Negara Bagian tersebut sebagai berikut:

"State Law defines special district as any agency of the state for the local performance of governmental or proprietary functions within limited boundaries (Government code § 16271<d>). In plain language, a special district is a separate local government that delivers public services to a particular area."

Menurut Adrian²⁷ penggunaan atau pengembangan lembaga desentralisasi fungsional dengan adanya 'special district' di USA paling tidak didasari oleh adanya 3 argumen seperti dikatakannya sebagai berikut:

"The use of special districts is usually defended using one or more of the following arguments: (1) it makes possible or at least easier to finance a particular function because bonds can be floated and taxes levied in the name of the special district, rather than in the name of some county or municipality already heavily burdened; (2) agencies involved in a single function regarded as important in the community will draw greater support from professionals in the field and higher-status members of the community; and (3) special district, being wholly dependent upon their own resources, must be businesslike and must avoid politics."

Bailey dan Shafritz menambahkan alasan tersebut di atas dengan menyebutkan adanya dorongan (*incentive*) dan kepercayaan (*mandate*) oleh Pemerintah Federal terhadap pembentukan lembaga 'special district' (*"Third, Federal government mandates and incentives have triggered some special districts"*).²⁸

²⁶Mizany, Kimia and Manatt, April., *What's So Special About Special District?* Ed. III. A citizen's Guide to Special District in California. February. 2002. hal 2

²⁷Adrian, Charles, R., *Op cit.* Hal 193.

²⁸Bailey, Harry A., Jr., and Shafritz, Jay, M., *State and Local Government and Politics*. FE. Peacock Publishers Inc., Itasca Illinois. 1993. hal 123

Di USA, walaupun menurut Fesler dan Maas Pemerintah Federal dan Negara Bagian dapat menyelenggarakan desentralisasi fungsional di berbagai tempat di wilayahnya, namun menurut pembagian kewenangan di USA hanya Pemerintah Negara bagian saja sebagai penyelenggara desentralisasi fungsional. Dari struktur di atas, adanya *Municipal/County* menjadi basis *Voters* penyelenggaraan desentralisasi ini²⁹. Dari bagan di atas, ada dua jenjang (tingkatan) lokasi operasi desentralisasi fungsional; (1) Sejajar *municipal/county*; atau, (2) Berada di bawahnya.

Lembaga desentralisasi fungsional ini mengakibatkan terciptanya hubungan yang sejajar antara *Municipal/County* dengan lembaga desentralisasi fungsional yang ada di dalam sebuah Negara bagian atau hubungan vertikal bagi lembaga desentralisasi fungsional yang berada di dalam sebuah *Municipal/County*.

Dengan demikian, lokasinya selalu di dalam lokasi negara bagian atau dalam *Municipal/County* dimana wilayahnya terdapat unit otonom seperti *City*, atau *Township*, atau *Borough*. Kemungkinan seperti ini tetap didasari oleh konstitusi Negara bagian tersebut dan peraturan perundangan lainnya seperti ditulis oleh Chandler sebagai berikut:

*"In addition to county and city governments, the United States enfolds a bewildering array of local ad hoc agencies, termed special districts, created under state legislation to deal with specific functions that are considered to be inappropriate for management by the county or city authorities."*³⁰

Vermillion³¹ pun mengakuinya dalam menulis tentang sebuah distrik khusus yang menangani irigasi di Columbia (*Columbia Basin*) dengan menyatakan: *"The district has the status of semi-*

²⁹Miller, David, Y., *The Regional Governing of Metropolitan America*, Westview, Colorado: 2002. hal 21.

³⁰Chandler, JA., (ed). *Op cit.*, hal 214.

³¹Vermillion, Douglas, L., *Management Devolution and the Sustainability of Irrigation: Results of Comprehensive versus Partial Strategies*. FAO-Worldbank-technical Consultation: 1997. hal 3

municipal corporations, legally constituted by state government for the purpose of irrigation and drainage."

Karena *special district* menangani fungsi tertentu sehingga disebut oleh Felsler sebagai administrasi khusus, keterkaitan lembaga otonom lokal ini dengan Pemerintah Pusat atasannya terlihat jelas; bahkan meski secara struktural diatur bersama dengan lembaga pemerintahan daerah, kerja lembaga ini mengacu pada peraturan perundangan khusus pada fungsi yang menjadi bidangnya disamping peraturan perundangan pembentukannya seperti ditulis oleh Mizany dan Manatt sebagai berikut:

*"Special district operate either under a principal act or a special act. A principal act is a generic statute which applies to all special districts of that type...there are about 60 principal law statutes which can be used anywhere in the state to create a special district. Occasionally, local circumstances fail to fit the general conditions anticipated by a principal act. In those cases, the legislature may create a special act district tailored to the unique needs of a specific area...there are about 120 special act district."*³²

Namun demikian, Norton lebih rinci mengatakan bahwa pembentukannya dapat didorong oleh aturan perundangan Negara Bagian, inisiatif pemerintah daerah jenis lain (umum atau *ordinary*), dan terkadang didorong oleh tuntutan sektor swasta atau lembaga formal tertentu (*Special purpose districts are set up to provide one or two services –sometimes by state law, sometimes by other local governments, and sometimes as a result of private petitions and meetings leading to approval by an an authorized body (frequently a court)*).

Dari praktek Amerika, menurut Keller dan Weinstein, meskipun memiliki persamaan dalam hal kekhususan fungsinya, dapat dibedakan antara *special District* dan pengembangan otorita publik sebagai berikut:

"Public authorities, like special districts, have limited functions but can be distinguished form special district in a number of ways. First, most public authorities are created to construct or operate public facilities.

³²Mizany, Kimia and Manatt, April, *Loc.cit.*, hal 3.

The authority raises money for the facility through the sale of bonds and then pays off bonds with revenues from highway tolls or airport user fees. Second, while special districts usually have definite boundaries and serve only those within the district, public authorities are less defined, often spilling over the boundaries of two or more states. Finally, public authorities tend to be ad hoc entities, with few legislative powers, that are closely controlled by the unit or units of government that created them."

33

Menurut catatan tersebut, yurisdiksi wilayah distrik khusus ini jelas sedangkan otorita tidak. Namun, distrik khusus ini sendiri dapat bertumpang tindih dengan yurisdiksi distrik-distrik yang bersifat umum –daerah otonom umum. Keller dan Weinstein mencatatnya sebagai berikut:

"Special districts are normally governed by boards that are elected or appointed from among the residents in the district's services area and, in the case of appointed boards, will often include elected officials of other local government units."

Dasar hukum distrik khusus adalah adanya peraturan perundangan yang lebih kuat karena bermula dari UU, sedangkan otorita lebih merupakan *ad hoc* sehingga tidak perlu dengan sebuah UU.

Jerman memiliki kekhasan dalam mempraktekkan desentralisasi fungsionalnya, yang tidak terinci dalam konstitusinya secara tersurat. Namun, secara tersirat di dalam konstitusi Negara tersebut disebutkan bahwa beberapa Pemerintah Daerah dari beberapa Negara bagian atau dalam sebuah Negara bagian dapat melakukan kerjasama membentuk badan otonom untuk mengurus satu fungsi pemerintahan tertentu.³⁴ Bahkan dapat dimulai dari adanya tuntutan warga setempat karena konstitusi Jerman mengatur adanya hak dari warga masyarakat atau sekelompok warga

³³Keller, Lawrence F., and Weinstein, Alan, C., *Law and the City*, dalam Bingham, Richard, D. (ed.), *Managing Local Government: Public Administration in Practice*, Sage Publication, London: 1991, hal 66

³⁴Axel Tschentscher, *The Basic Law (Grundgesetz)*. Last updated 18 July 2003. Article 28.

masyarakat untuk meminta suatu fungsi pemerintahan kepada Negara untuk diorganisir sendiri.³⁵ Namun, pada awal pembentukan dari lembaga tersebut, Departemen yang berwenang terhadap kewenangan yang dimaksud di tingkat Federal dan /atau Negara Bagian yang menjadi lokasi operasi lembaga tersebut, memiliki andil yang cukup besar.

Di Jerman, bentuk praktek desentralisasi fungsional yang muncul hampir mirip apa yang dipraktekkan oleh Belanda dengan 'water-schappen' nya yang dikenal sebagai *Ruhrverband*.³⁶

Awal dari munculnya otoritas 'Ruhrverband' adalah karena kondisi air sungai Ruhr yang memprihatinkan. Seperti juga diakui oleh Dewan Air Dunia dalam laporan kementerian lingkungan³⁷, konservasi alam dan keamanan Nuklir Jerman, bahwa Negara Jerman memiliki kondisi iklim yang menarik hanya karena keadaan fisik geografi Negara ini yang memiliki kepadatan tinggi, maka penanganan air menjadi masalah serius.

Ruhrverband bertanggungjawab atas pengelolaan debit (jumlah) dan kualitas air sungai Ruhr sepanjang 4,466 km² beserta wilayah tangkapannya (*catchment area*). Ruhrverband adalah pemerintahan sendiri yang khusus menangani air di sepanjang sungai Ruhr seperti ditulis oleh Bode bahwa:

"The Ruhrverband is a self governing but state-controlled public body. It has a history of over eighty years of water management. The former Ruhrverband and the former Ruhr Reservoirs Association were founded by special acts of the Prussian legislation in 1913."

³⁵Axel, Tschentscher., *Ibid.*, Article 9 dalam hal ini *Ruhrverband* adalah contoh yang tepat karena otoritas Sungai tersebut dimulai dari tuntutan warga yang merasa perlu adanya lembaga khusus yang menangani permasalahan air sungai Ruhr.

³⁶Bode, Harro., *River Basin Management, Legal background, Quality Monitoring, Purification Techniques and costs*. VI Jornadas del CONAPHI-Chile: 2002.

³⁷Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, and Nuclear Safety, Federal Republic of Germany. *German Country Profile*. World Water Council. 2003.

Lembaga ini diatur melalui UU Negara bagian North Rhine-Westphalia dan dikendalikan oleh Kementerian Perlindungan Lingkungan, Perencanaan Negara dan Pertanian. Namun, pembentukannya dan operasi dari otoritas Ruhrverband dilakukan oleh masyarakat setempat.

2) Bentuk-bentuk Kelembagaan Desentralisasi Fungsional

Kortmann dan Bovend'Eert mengemukakan perihal desentralisasi fungsional di Belanda khususnya dalam bentuk lembaga pengelolaan air di negeri tersebut sebagai berikut:

*"In addition, various forms of 'functional' decentralization exist within the Dutch-system of constitutional law. This term refers to the possibility that decentralized offices are authorized to represent particular interests...In these sense it is correct to speak functional decentralization in the case of the water boards, even though their operations are also divided up into geographical districts. The water Boards Act (Waterschapswet) expresses both of these elements when it defines a water boards as a public body which is responsible for matters relating to the 'waterstaat' (water management) in a particular geographical area."*³⁸

Institusi ini memiliki watak otonom sebagaimana layaknya desentralisasi. Yurisdiksi dari operasi lembaga tersebut mengikuti konsep hidrologis yang menghasilkan apa yang dikenal sebagai daerah irigasi. Warga yang kemudian menjadi konstituen dari lembaga tersebut merupakan *user* dari irigasi tersebut.

Sementara, empat jenis desentralisasi fungsional di Negeri Jepang, bervariasi dalam pembentukannya, 'special wards' saja terdapat dua bentuk: (1) yang dibentuk oleh peraturan daerah; dan, (2) Pemerintah Pusat (salah satu kabinet) yang diteruskan dengan Peraturan daerah (*cabinet order duly authorized by laws*). 'Union of local public bodies' dapat bervariasi menjadi 4 macam: (1) *partial unions*; (2) *wide-area unions*; (3) *total unions*; dan (4) *clerical unions*. Jenis-jenis tersebut umumnya berangkat dari inisiatif

³⁸Kortmann, Constantijn AJM., dan Bovend'Eert, Paul, *Op.cit.*, hal 45

pemerintah daerah jenis umum (*ordinary*) atau *special wards* dengan approval dari Menteri Dalam Negeri.

Property ward dikembangkan juga oleh daerah otonom (umum) atau *special wards* untuk mengatur dan mengurus atau mengelola segala macam harta benda (*property*) dari daerah tersebut jika dilakukan *merger* antar daerah otonom/ *special wards*. Dalam lembaga ini dikenal adanya '*boards of trustee*' (majelis wali amanat). Terakhir, '*local development corporations*' dibentuk atas inisiatif pemerintah daerah jenis umum (*ordinary*) yang secara khusus mengerjakan beberapa fungsi pembangunan regional yang umumnya berupa pekerjaan-pekerjaan konstruksi dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri.

Penjelasan ketentuan perundangan tersebut sesuai dengan apa yang ditulis oleh Norton sebagai berikut:

*"Beside 'ordinary public entities' there is a class of 'special public entities' comprising: (1) Tokyo's special wards (similar in organization to the largest class of municipality, the city); (2) property wards set up to dispose of properties after mergers; (3) joint or unions which run particular services considered to require larger resources or areas than those of constituent municipalities; and (4) joint local development corporations for carrying out project involving more than one local public entity. Their special charters enable them to employ more flexible forms of management than other public institutions".*³⁹

Kalimat tersebut memperkuat bahwa Pemerintahan Daerah di Jepang menganut desentralisasi fungsional dengan menciptakan lembaga otonom (pemerintah daerah) bersifat khusus sejajar dengan pemerintah daerah umum (*ordinary*). Praktek Pemerintah daerah di Jepang juga memberikan sinyalemen bahwa pelaksanaan desentralisasi fungsional di Jepang, terintegrasi dengan praktek pemerintahan daerah dimana keberadaan lembaga-lembaganya selalu didasari oleh keterlibatan yang legal, jelas, terlembaga dengan pemerintahan daerah.

³⁹Norton, Alan. *Op cit.* hal 462-463.

Sementara itu, di USA, Basis *Voters* bagi Pemerintah Daerah (desentralisasi teritorial) di USA juga adalah *Voters* bagi Desentralisasi Fungsional. Oleh karena itu sebenarnya Dewan (lembaga perwakilan) yang terbentuk juga dapat sekurang-kurangnya mencerminkan Dewan (lembaga perwakilan) dari Pemerintah Daerah atau dari unsur Pemerintah daerah –inilah hubungan antara desentralisasi fungsional dan desentralisasi teritorial yang terlembaga di Negara maju. Terdapat semacam eksekutif dari organisasi desentralisasi fungsional dan unit birokrasinya.

Lebih rinci Bailey dan Shafritz⁴⁰ menyatakan sebagai berikut:

"Most of special districts have a part-time board of directors or commissioners charged with making policy. As with business, these directors usually take their policy cues from the full time staff. But unlike business, special district directors are typically appointed by officials of those governments sponsoring the district or authority (e.g. governors, majors, city councils, county executive) rather than bondholders. Directors are typically appointed for staggered terms, many overlapping those of appointing officials."

Dari praktek di USA, diketahui bahwa penyelenggaraan desentralisasi fungsional dengan badan-badan seperti otorita, atau semacam 'development corporation' dikembangkan dengan struktur yang kurang lebih sama. Struktur tersebut terdiri dari posisi-posisi yang diisi dengan 3 kemungkinan pilihan: (1) melalui pemilihan (*elected*), (2) melalui pengangkatan (*appointed*), atau (3) keduanya (*both of elected and appointed*).⁴¹ Norton menambahkan sebagai berikut:

"Special district normally have a business type of organization. A board of directors or commissioners is responsible for deciding on policies. Their members are normally appointed by the councils or executives of general-purpose local authorities for whose areas the board or commission provides services. They are often mixture of private citizens and elected councilors or other officials. Or they may be directly elected,

⁴⁰Bailey, Harry A., Jr., and Shafritz, Jay, M., *Op cit.*, hal 123-124

⁴¹Bingham, Richard, D., dan Hedge, David., *Ibid.*, hal 210-211.

*especially in the West and Midwest, when they are likely to possess tax-setting powers.*⁴²

Dengan demikian lembaga-lembaga yang tercipta dari adanya desentralisasi fungsional di AS memperhatikan partisipasi masyarakat dan bahkan terintegrasi dengan desentralisasi territorial karena basis masyarakat yang kurang lebih sama tergantung cakupan wilayah fungsional yang diembannya yang dapat melebihi dari jangkauan sebuah daerah otonom (desentralisasi territorial) seperti ditulis oleh Higshaw dan Dyer tentang 'Elk River Development Association' sebagai berikut:⁴³

"The Elk river development association, incorporated, is composed of Limestone County, and the following Tennessee counties: Coffee, Franklin, Giles, Grundy, Lawrence, Lincoln and Moore. The Association operated in 1963 with its headquarters in Fayetteville, which is located in Lincoln County."

Sementara itu, Hedge dan Bingham⁴⁴ mengatakan:

"Special district are established to get around the limitations on other units of local government. These limitations include: (1) lack of authorization to perform the function, (2) lack of authority to join with other units to perform a function, and (3) lack of power to establish differential taxing authority within a unit. Some special districts come into being to promote efficiency."

Lain halnya dengan praktek Desentralisasi fungsional di Jerman yang ditandai adanya lembaga Ruhrverband, terdapat lembaga pengambilan keputusan yang terdiri dari asosiasi-asosiasi Ruhrverband.

"The decision making bodies of the Ruhrverband are the assembly of associates, senior officials, and the board of executive directors...One group of associates of Ruhrverband is formed by communities and

⁴²Norton, Alan. *Op cit.* hal 425

⁴³Higshaw, Robert B., and Dyer, John A., *Op cit.* hal.29

⁴⁴Bingham, Richard, D., dan Hedge, David., *Op cit.* hal 40

districts which are situated at least partly in the area maintained by the Ruhrverband."⁴⁵

Sekarang ini Ruhrverband sebagai badan otonom telah memiliki 1200 pegawai dengan anggaran sebesar 485 juta DM per tahun yang di antaranya 230 juta DM per tahun untuk pekerjaan konstruksi. Kantor Kementerian Lingkungan federal berperan dalam meng-approve pekerjaan konstruksi tersebut.

Ruhrverband meliputi 60 wilayah 'municipalities' sebagai pemilik disamping dimiliki pula oleh 750 industri yang tergabung dalam asosiasi Ruhrverband. 5 juta penduduk Jerman mengkonsumsi apa yang dikerjakan oleh Ruhrverband yang dikelola sejak 80 tahun lebih silam. Bode menuliskan:

*"Ruhrverband is a self-governing official institution being owned by 60 German municipalities, 750 industries, and 30 waterworks. The association owns and operates 95 sewage treatment plants, 8 reservoirs and many other technical plants to maintain a good water quality within the river basin, 5 million people receive their drinking water from river Ruhr."*⁴⁶

Lembaga desentralisasi fungsional ini baik di negara maju maupun negara berkembang diakui oleh Humes IV memiliki kontribusi yang nyata terhadap pembangunan: *"One of more significant development in local governance on recent decades has been the proliferation and increasing role of special purpose quasi-autonomous organizations to deliver public services."*⁴⁷ Namun menurut Humes IV pula lembaga ini umumnya dikembangkan di negara-negara di mana pemerintah daerah tempat operasi lembaga tersebut memiliki kewenangan terbatas.

Dikatakan oleh Humes IV sebagai berikut: *"They are especially prevalent in countries in which municipalities have a limited range of competence and relatively weak executives."*⁴⁸ Pemahaman tentang kewenangan daerah otonom ini menjadi dasar

⁴⁵Bode, Harro., *Loc cit.*, hal 8

⁴⁶Bode, Harro., *Ibid.*, hal 3

⁴⁷Humes IV, Samuel. *Op cit.*, hal 186

⁴⁸Humes IV, Samuel. *Ibid.*, hal 186

bahwa pengembangan desentralisasi fungsional di Indonesia tidak didasari oleh landasan konsep yang jelas; atau, tidak mempertimbangkan bahwa daerah otonom tertentu sungguh-sungguh tidak mampu menjalankan fungsi tertentu sehingga perlu dikembangkan lembaga otonom melalui desentralisasi fungsional. Hal ini didukung oleh pendapat dari Bingham dan Hedge⁴⁹, bahwa distrik-distrik khusus di USA dikembangkan karena keterbatasan daerah otonom dalam mengemban fungsi-fungsinya seperti diungkap di muka.

Dari konsep di atas, desentralisasi fungsional ternyata ditandai oleh adanya otonomi yang bersifat khusus. Otonomi tersebut sama halnya seperti terbersit dalam pemahaman desentralisasi itu sendiri. Lembaga yang menerima wewenang tersebut menurut pemahaman praktek di Amerika bersifat 'khusus' (*special*), sedangkan Belanda bersifat khusus karena menangani urusan khusus –bidang tertentu. Dituliskan oleh Seerden dan Stroink, "*In the case of functional (as opposed to territorial) decentralization the power is more defined, in the sense that the exercise of the power is only allowed in connection with the function the public body is expected to fulfil...*"⁵⁰

Oleh karena penekanannya pada urusan tertentu, maka wilayah kerja adalah tergantung dari karakter dari obyek yang ditangani oleh urusan tersebut. Akibatnya, jangkauan kerjanya lintas batas daerah otonom (umum). *Masyarakat yang dilayani merupakan basis pengembangan organisasi pemerintahannya* dan lintas batas daerah otonom tergantung karakter dari obyek yang ditangani oleh wewenang atau fungsi tersebut. Seerden dan Stroink juga menuliskan bahwa:

⁴⁹Bingham, Richard, D., dan Hedge, David., *Op cit*, hal . 40

⁵⁰Seerden, Rene dan Stroink, Frits, *Administrative Law in The Netherlands*, dalam "Administrative Law of The European Union, its Member States and the United States: Comparative Analysis", Intersentia Uitgevers Antwerpen, Groningen: 2002. hal, 145-198.

"It May also happen that person possesses a certain capacity, for instance that of landowner or practitioner of particular profession, and belongs to the public body for the reason (functional delieantion).⁵¹"

Menurut catatan INPIM (WUA) perihal *waterschappen* di Belanda sebagai berikut:

"The categories of stakeholders ... of the Water Board. Each Water Board organizes its own elections, during which each category of stakeholders elects its representatives to the Council of the Water Board".⁵²

Jika simetris dengan daerah otonom tertentu, umumnya di AS urusan tersebut tidak ditangani oleh lembaga khusus lagi melainkan daerah otonom yang dimaksud. Namun, di AS, khusus mengenai sekolah, UUD-nya telah mengamanatkan adanya kekhususan dalam penanganan sekolah tersebut dengan *school district*-nya sehingga penanganan urusan sekolah di AS selalu dengan desentralisasi fungsional tidak dilekatkan pada daerah otonom (umum) manapun melainkan pada lembaga khusus tersebut.

Tanda-tanda otonomi juga ditunjukkan dengan keuangan sendiri tidak bersama dengan daerah otonom (umum) dan terpisah dari keuangan Pemerintah Pusat, meskipun Pemerintah tetap memberikan subsidi kepada lembaga ini. Keuangan sendiri dari lembaga khusus tersebut dikembangkan dari penanganan urusan khusus tersebut oleh organ pemerintahannya *vis-a vis* masyarakat yang dilayani. Dari lembaga otonom khusus ini, kompleksitas administrasinya pun dapat muncul seperti layaknya di daerah otonom (umum) atau Negara dengan sifat *corporate*-nya yakni dapat melakukan swastanisasi atau kerjasama dengan NGO's dan sebagainya, bahkan organ politik lembaga-lembaga ini pun, dalam beberapa kasus di AS, seringkali diisi dengan pemilihan.

⁵¹Seerden, Rene dan Stroink, Frits, *Ibid*, Hal 153

⁵²INPIM-FAO *papers*, *Loc cit.*, hal 4

Kesimpulan

Dapat disimpulkan dari uraian konsep-konsep di atas, bahwa desentralisasi fungsional berarti penyerahan wewenang dari Pemerintah kepada segolongan masyarakat yang terkait dalam fungsi pemerintahan tertentu untuk mengatur dan mengurusnya sesuai batas yurisdiksi fungsi tersebut. Jadi, konsep ini pun menimbulkan otonomi bagi lembaga yang menerima wewenang tersebut.

Menyambut dikembangkannya kawasan khusus di dalam wilayah RI dan diaturnya dalam pemerintahan daerah, sebenarnya sangat berpotensi mengacu pada pemahaman desentralisasi fungsional meskipun dari berbagai pemikiran Departemen Dalam negeri berhenti hanya pada penciptaan organisasi parastatal. Apakah organisasi pemerintah RI tidak memerlukan desentralisasi fungsional?

DAFTAR PUSTAKA

- Fesler, James W., *Area and Administration*, Alabama Univ.Press, Alabama: 1949.
- Higshaw, Robert B., and Dyer, John A., *Conflict and Change in Local Government: Patterns of Co-operation*, University of Alabama Press, Alabama: 1965
- Humes IV, Samuel., *Local Governance and National Power*, IULA-Harvester Wheatsheaf, New York: 1991.
- Kodoatie, Robert, J., dan Sjarief, Roestam, *Pengelolaan Sumberdaya Air Terpadu*, Andi-Press, Jogjakarta: 2005
- Kortmann, Constantijn AJM., dan Bovend'Eert, Paul, PT., *Dutch Constitutional Law*. Kluwer Law International. The Hague. 2000.

- Ohlsson, leif., (ed.) *Hudropolitics: Conflicts over Water as a Development Constraint*, Zed Books, Dhaka University Press: 1995.
- Oentarto, Suwandi, I Made., Riyadmadji, Dodi., *Menggagas Format Otonomi daerah Masa Depan. Samitra Media Utama*. Jakarta: 2004
- Ostrom, Elinor, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, International Center for Self-Governance (ICSG), ICS-Press: California: 1992
- Saleth, R. Maria., dan Dinar, Ariel., *The Institutional Economics of Water: A Cross-Country Analysis of Institutions and Performance*, Edward Elgar, Washington: 2004.
- Sarwoto. *Administrasi Pemerintahan Perancis*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1981.
- Seerden, Rene dan Stroink, Frits, *Administrative Law in The Netherlands*, dalam "Administrative Law of The European Union, its Member States and the United States: Comparative Analysis", Intersentia Uitgevers Antwerpen, Groningen: 2002
- Smith, BC., *Decentralization: The territorial dimension of the state*, George Allen and Unwin, London: 1985
- Hansen, Gary, *Pemerintahan Masyarakat Pedesaan dan Pembangunan Pertanian di Indonesia*, dalam *Pemerintahan dan Politik Lokal di Indonesia*, Hoessein, Bhenyamin (ed)., Seri gaya Politik, Pusat Studi Politik Indonesia, Jakarta: 1980
- Hoessein, Bhenyamin., *Kedudukan dan Peran DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Makalah yang disampaikan dalam diskusi dengan tema "Menelaah Kinerja DPRD Kabupaten di Era Desentralisasi: Tinjauan Kritis Terhadap Proses Revisi UU Otoda" yang diselenggarakan oleh Asosiasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI), Jakarta. Tanggal 28 Maret 2002 (a).

- _____. *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta: 1993
- _____. *Birokrasi dan Pembangunan*. Makalah. Tanpa Tahun.
- _____. *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, dalam *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Tifa (editor), ILD-Press, Jakarta: 2005
- Hoessein, Bhenyamin. *et al.*, dalam Laporan Penelitian Kajian Tata Hubungan Kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, Kerjasama antara PKPADK-FISIP-UI dengan Kantor Menpan (2003)
- Hussain, I. (Ed.) 2004. *Poverty in irrigated agriculture in developing Asia: Issues, linkages, options and pro-poor interventions, Indonesia*. Colombo, Sri Lanka: IWMI. 231p. (Country report Indonesia)
- INPIM-FAO papers., *WUA Legislation Country Profiles: Netherlands*. International e-mail conference on irrigation management transfer. January. 2003.
- International Hydrological Programme, *Water: Forestry and Land Use Perspective*, Kuala Lumpur: 1999
- International Law Book Services (ILBS), *Local Government Act 1976 (Act 171) and Subsidiary Legislation (As at 25th July 2003)*, Kuala Lumpur: 2003
- Mizany, Kimia and Manatt, April., *What's So Special About Special District?* Ed. III. A citizen's Guide to Special District in California. February. 2002
- Mostert, Erik., Kamps, Dille., And Ensrink, Bert., *Public Participation in River Basin Management in the Netherlands*. RBA-Centre, Delf University of Technology. 2003.
- Muslim, Amrah., *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung: 1978

Rondinelli, Dennis, A., *Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response*, dalam *Development and Change* (Vol. 21, 1990).

Rondinelli, Dennis A., Nellis, John R., Cheema, G. Shabir., *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Washington DC., Worldbank Staff Working papers: 1983

Vermillion, Douglas, L., *Management Devolution and the Sustainability of Irrigation: Results of Comprehensive versus Partial Strategies*. FAO-Worldbank-technical Consultation: 1997.

