



## **PERKEMBANGAN KEBIJAKAN DAERAH SEBAGAI PARADIGMA DASAR UNTUK PENENTUAN KEBIJAKAN MENGELOLA POTENSI KEBERAGAMAN**

**FADLAN\***

Submitted: 21-04-2018, Reviewed: 25-04-2019 Accepted: 30-04-2019

DOI: <http://doi.org/10.22216/soumlaw.v2i1.3347.g1350>

***Abstract:** The implementation of the regional autonomy principle must be able to put forward the principle of decentralization, this core essence becomes very important because there is a clear relationship and governance between the central government and the regional government so that on the basis of initiatives, creativity and operands to be achieved in carrying out power efforts to realize a just and prosperous society as stated in the opening of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, and the most important in the context of developing and advancing regions for regional interests based on people's aspirations.*

***Keywords:** Harmonization, Regional Policy, Decentralization.*

**Abstrak:** Pelaksanaan prinsip otonomi daerah harus dapat mengedepankan asas desentralisasi, hakekat inti ini menjadi sangat penting karena terdapat tata hubungan dan tata laksana yang jelas antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah sehingga atas dasar tersebut prakarsa, kreatifitas dan operan yang ingin dicapai dalam menjalankan kekuasaan dapat berjalan guna pembangunan usaha untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta yang paling utamanya dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerah guna kepentingan daerah berdasarkan aspirasi masyarakat

**Kata Kunci:** Harmonisasi, Kebijakan Daerah, Desentralisasi.

### **A. Latar Belakang Masalah**

Otonomi Daerah bukanlah merupakan suatu kebijakan yang baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia karena sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia sudah dikenal adanya Otonomi Daerah yang dipayungi oleh Pasal 18 Undang–Undang Negara Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan inti dari pelaksanaan Otonomi Daerah adalah terdapatnya keleluasaan Pemerintah Daerah melalui daerah otonom untuk mengatur, mengurus serta menyelenggarakan pemerintahan sendiri. H.A.W Widjaja(Widjaja, 2002a) menjelaskan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bahwa daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih lanjut dikatakannya, Pemerintah Daerah, dengan otonomi adalah proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi. Otonomi adalah penyerahan urusan Pemerintah

---

\* Universitas Batam, fadhlan.amir56@gmail.com, SH.,MH (Universitas Islam Sumatera Utara)



Pusat kepada Pemerintah Daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan kepada masyarakat. Sejalan dengan itu pula, dijelaskannya bahwa tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain: menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. Dalam konteks itu juga terdapat penyerahan urusan.

Pandangan lain dijelaskan oleh Djohermansyah Djohan (Djohermansyah Djohan, 2003) dalam mengulas pelaksanaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, bahwa otonomi daerah yang berlaku saat ini di Indonesia, adalah bermula dari agenda reformasi yang dipelopori mahasiswa yang menuntut diselenggarakannya Otonomi Daerah. Hal itu didasarkan karena cara-cara pengelolaan pemerintahan secara sentralistik di bawah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, bahwa Negara menjadi titik central yang menentukan gerak kehidupan daerah, tidak saja bertentangan dengan spirit demokrasi dan rasa keadilan, bahkan juga terbukti telah mengantarkan kita kepada krisis pemerintahan. Itulah sebabnya desentralisasi kewenangan, baik di bidang politik maupun administrasi dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang perlu diberikan.

Urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka diharapkan dalam melaksanakan dapat melalui asas *medebewind* atau asas pembantuan. Proses dari sentralisasi ke desentralisasi ini pada dasarnya tidak semata-mata desentralisasi administratif, tetapi juga bidang politik dan sosial budaya. Dalam bagian ini menurut hemat peneliti dapat diintergrasikan dengan beberapa norma dan pasal-pasal sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Konstitusi Negara Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang lebih lanjut merujuk pada beberapa hal yang sangat fundamental, dan/atau secara paradigmatic (Idham, 2005) konstitusional. Sejalan dengan hal dimaksud menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik, berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa bentuk Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan sedangkan bentuk pemerintahannya adalah Republik.



Kehidupan negara, apalagi negara itu mempunyai wilayah yang besar atau luas, persoalan yang sangat penting adalah bagaimana menata organisasi negara itu agar menjadi efektif dan efisien dalam pembagian wewenang atau kekuasaan yang ada pada pusat-pusat pemerintahan ke daerah-daerah atau dalam negara-negara bagian. Sistem pemerintahan di Indonesia, menurut Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berdasarkan penjelasan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Penataan ini menjadi penting apabila diingat tidak semua urusan pemerintahan itu dapat dijalankan seluruhnya oleh suatu pemerintahan terpusat, yang dikendalikan oleh beberapa orang yang mendudukijabatan-jabatan strategis di pusat-pusat pemerintahan itu.

Bagi suatu negara yang memiliki wilayah yang sangat kecil dan dapat dikategorikan sebagai negara-negara kota, pemusatan kekuatan pada suatu titik kekuasaan di pusat pemerintahan (sentralisasi) mungkin bisa saja merupakan pilihan yang tepat untuk menggerakkan roda organisasi Negara. Karena semakin memusat dan menunggal kekuasaan itu, setiap keputusan dapat diambil secara cepat dan tepat, tetapi bagi suatu negara yang memiliki wilayah yang luas seperti Indonesia, sentralisasi kekuasaan diatas akan menimbulkan kesulitan-kesulitan dan sukar untuk dilaksanakan.

Hal ini pernah terjadi di masa pemerintahan Kolonial Belanda sewaktu berlakunya *Regerings Reglement(RR)* pada tahun 1854, di mana pemerintahan jajahan di Hindia Belanda (Indonesia dimasa pemerintahan kolonial Belanda) disusun secara sentralisasi. Pada masa itu banyak urusan-urusan pemerintahan yang menjadi terlantar, terutama pada daerah-daerah yang jauh dari pusat pemerintahan di bogor pada kala itu(Soenarko, 2003). Meskipun tidak dapat disangkal bahwa pelaksanaan sentralisasi kekuasaan pada satu sisi memberikan kemudahan-kemudahan dalam proses pengambilan keputusan, yaitu sebuah keputusan dapat diambil segera (secepat) mungkin oleh suatu badan/orang yang mempunyai kewenangan untuk menerbitkannya, dan disamping itu merupakan alat yang penting bagi menjaga keutuhan suatu negara. Namun seperti dikatakan oleh Mariun dalam Josef Riwu Kaho(Kaho, 1982) bahwa dalam pelaksanaan bidang-bidang tugas tertentu, sistem sentralisasi ini tidak menjamin kesesuaian tindakan-tindakan pemerintahan dengan keadaan-keadaan khusus di daerah-daerah. Hal ini mengingat



negara dengan wilayah yang sedemikian luasnya, memiliki *heterogenitas* kepentingan dari masing-masing wilayah yang cukup beragam.

Apabila sistem sentralisasi ini dijalankan secara kaku, niscaya akan menimbulkan benturan-benturan yang datangnya justru dari *heterogenitas* kepentingan dari daerah-daerah tersebut. Untuk meminimalkan kesukaran-kesukaran yang ditimbulkan sistem sentralisasi ini, salah satu jalan yang dianggap baik untuk ditempuh adalah dengan melakukan penyebaran sentralisasi kekuasaan itu apakah dalam bentuk pelimpahan serta penyerahan beberapa bagian dari kekuasaan/kewenangan kepada satu atau beberapa badan tingkatan pemerintahan yang ada di dalam negara itu. Jika bentuk pelimpahan kekuasaan yang ditempuh, hal ini disebut dengan dekonsentrasi yang merupakan salah satu asas pemerintahan di daerah yang dianut dan dilaksanakan dalam sepanjang sejarah pemerintahan di Indonesia. Dekonsentrasi menurut Amrah Muslimin (Amrah Muslimin, 2014) adalah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintahan pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Di lain pihak Danuredjo mendefinisikan dekonsentrasi itu ialah pelimpahan wewenang dari organ-organ tinggi kepada organ-organ bawahan setempat dan administratif. Sedangkan pengertian dekonsentrasi menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 (Pasal 1 Huruf f), adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah. Tulisan ini akan membicarakan tentang upaya untuk menjaga harmonisasi atas kebijakan pelaksanaan otonomi daerah, mengingat banyaknya konsepsi-konsepsi yang akan dilaksanakan melalui program otonomi daerah yang sudah dicanangkan oleh pemerintah daerah agar dapat berjalan dengan sukses.

## **B. Metodologi Penelitian**

Metode penulisan yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, Penelitian yang bersifat deskriptif analitis merupakan suatu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan, dan menganalisis suatu peraturan hukum. Penelitian ini mempergunakan metode yuridis normatif, dengan pendekatan yang bersifat kualitatif. Sumber data dalam penelitian ini adalah berdasarkan kondisi empiris otonomi dilapangan.



## C. Hasil dan Pembahasan

### 1. Tugas Pemerintah Pusat

Negara Indonesia sepakat menganut sistem Negara kesatuan dengan otonomi yang seluas-luasnya. Konstruksi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan otonomi di Indonesia diatur secara tegas dan jelas di dalam Bab IV yang terdiri dari Pasal 18, 18 A dan Pasal 18 B. Pengaturan dalam pasal-pasal tersebut merupakan suatu kesatuan pengaturan yang meliputi susunan pemerintahan, pengakuan terhadap beranekaragaman dan keistimewaan daerah dan kerangka sistem otonomi daerah (Zudan Arif Fakrulloh, 2008). Dengan demikian kesepakatan ini telah tertuang dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang; dan (2) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas Otonomi dan tugas perbantuan.

Konstruksi norma hukum sebagaimana ditegaskan dalam pasal 18 Undang-undang Dasar Tahun 1945 dimaksud, sesungguhnya dalam pendekatan yang *paradigmatic* konstitusional Negara Indonesia sudah mempunyai landasan yang kokoh terkait dengan kewenangan pemerintah daerah, bahwa pemerintahan daerah telah memiliki otorisasi yang luas untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di daerah (H. Darwinsyah Minin, 2011). Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka untuk penyelenggaraan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi lagi menjadi Kabupaten dan Kota yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota diberikan kewenangan untuk mengatur pemerintahan berdasarkan pada asas otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni nilai *unitaris* dan nilai desentralisasi. Nilai *unitaris* diwujudkan dalam pandangan bahwa bangsa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat Negara artinya, kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara



Republik Indonesia tidak akan terbagi di dalam kesatuan pemerintahan lokal maupun regional.

Berkenaan dengan nilai desentralisasijuanda nawawi(Nawawi, 2002)menjelaskan dalam penyelengaran Otonomi Daerah di Indonesia yang terkait dengan pola pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah sangatlah penting dimana daerah otonom berada guna menyangga tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Nilai desentralisasi menurut hemat peneliti juga merupakan salah satu penguatan dan sekaligus sebagai pondasi bagi pemerintahan daerah untuk menyelenggarakan kewenangannya dalam upaya menyelenggarakan prinsip otonomi daerah yang seluas luasnya, dan nyata guna mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah. Desentralisasi merupakan bentuk dari susunan organisasi Negara terdiri atas satuan-satuan Pemerintah dan satuan-satuan pemerintah yang lebih rendah dibentuk berdasarkan teritorial atau fungsi pemerintahan tertentu kesatuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut melaksanakan sebagian dari urusan pemerintahan Negara, terkait dengan hal dimaksud, dijelaskan bahwa dalam rezim otonomi daerah tentang keberadaan dan penyelenggaraan segala urusan pemerintahan di daerah dalam konteks mewujudkan sekaligus meneguhkan seutuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sejatinya dalam bagian ini terkait pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah itu pada semua tingkatan adalah menyelenggarakan dan sekaligus sebagai kuasa dari pemerintah pusat(Zudan Arif Fakrullah, 2011).

Sistem pemerintahan desentralisasi ini merupakan penyelenggaraan pemeritahan yang dititikberatkan kepada daerah Kabupaten/Kota sehingga daerah Kabupaten/Kota memiliki keleluasaan untuk mengelolah rumah tanggan daerahnya dengan prinsip Otonomi Daerah, ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah yang berbunyi sebagai berikut(Widjaja, 2002b):“Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah”.

Diberlakukannya Undang-undang No 9 tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah tentang perubahan atas Undang-Undang No 23 tahun 2014 sebagaimana telah diubah



dengan Undang-Undang 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga mengamanatkan bahwa: “*Negara Kesatuan Negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi lagi menjadi Kabupaten dan Kota*” (Sedarmayanti, 2003). Pembatasan suatu daerah mempunyai peranan penting dalam penentuan batas wilayah administrasi. Pembatasan wilayah mempunyai nilai strategis dalam mendukung keberhasilan pembangunan daerah maupun nasional, hal tersebut ditunjukkan oleh karakteristik antara lain: a) Mempunyai dampak penting bagi keutuhan wilayah suatu daerah dan Negara; b) Merupakan faktor pendorong bagi peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat sekitarnya; c) Mempunyai keterkaitan yang saling mempengaruhi dengan kegiatan yang dilaksanakan di wilayah lainnya yang berbatasan dengan wilayah maupun antar daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan d) Mempunyai dampak terhadap kondisi keamanan, baik skala Regional maupun Nasional.

Adapun fungsi utama pelimpahan wewenang yang didistribusikan oleh pemerintah pusat atau pemerintah tingkat atasannya kepada pejabat-pejabat atau alat-alatnya yang terdapat di daerah, adalah bertujuan untuk membantu penyelenggaraan jalannya pemerintahan umum yang menjadi tugas Pemerintahan Pusat atau Pemerintah tingkat atasan, yang diserahkan menjadi urusan rumah tangga Daerah. Pejabat atau alat Pemerintah berdasarkan dekonsentrasi ini memiliki kekuasaan untuk melaksanakan kebijaksanaan yang telah digariskan oleh aparat pemerintah pusat atau tingkat atasan yang menugaskannya, sesuai dengan keadaan di Daerah-daerah kekuasaannya yang masuk dalam ruang lingkup wewenang Pemerintah Pusat atau Pemerintah tingkat atasannya tersebut. Oleh sebab itu pemerintahan seperti ini tidak berhak untuk menyelenggarakan sesuatu urusan yang timbul, karena ide yang timbul karena inisiatif sendiri dari alat Pemerintah tersebut. Tetapi dalam menjalankan tugasnya sehari-hari kadangkala memang diperlukan kebijaksanaan yang berasal dari inisiatif alat/pejabat pemerintah tersebut, namun kebijaksanaan itu sudah tentubersifat terbatas, yaitu dalam lingkup kebijaksanaan yang digariskan oleh perintah atau instruksi Pemerintah Pusat atau tingkat atasan yang telah memberikan wewenangnya kepada pejabat di daerah. Untuk selanjutnya alat/pejabat yang bersangkutan akan bertanggung jawab secara





langsung kepada pejabat Pemerintah Pusat atau tingkat atasan yang telah mengangkatnya. Dalam hal ini pembiayaan dan tanggung jawab terakhir mengenai pelaksanaan tugas kedekonsentrasi ini dibebankan kepada anggaran Pemerintah Pusat atau Pemerintah tingkat atasan yang menugaskannya.

Dapat dikatakan bahwa pelimpahan kekuasaan berdasarkan asas dekonsentrasi ini oleh Bayu Surianingrat dikatakan bersifat pemencaran kekuasaan di bidang kepegawaian dan karena bersifat *amblelijk* (Suryaningrat, 1990). Pelaksanaan asas dekonsentrasi di daerah-daerah pada umumnya dilaksanakan oleh instansi-instansi vertikal bentukan Pemerintah Pusat atau pemerintah tingkat atasan, yang disebut oleh Joeniarto (Joeniarto R, 1992) dengan istilah "Pemerintah lokal administratif khusus pusat" yang terdapat di daerah sebagai wakil dari pemerintah pusat melalui Departemen yang ada di tingkat pusat, maupun lembaga non Departemen yang membuka cabangnya di daerah-daerah, demikian pula halnya dengan bentukan cabang dari instansi Pemerintah tingkat atasan. Dalam hal daerah kekuasaan yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi ini, disebut dengan istilah wilayah administratif yang selanjutnya hanya disebut dengan nama wilayah yang disusun secara vertikal adalah berdasarkan untuk meningkatkan pengendalian dalam rangka menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara umum atau nasional.

Pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah tingkat atasan pada pejabat/alat-alatnya di daerah, dalam perkembangan berikutnya mungkin kurang atau tidak dapat memenuhi kebutuhan dalam arti belum benar-benar menjamin daya upaya atau efektivitas pemerintahan, dan kurang menjamin kecepatan dan ketepatan tindakan-tindakan pemerintah, apalagi dengan semakin meningkatnya kemajuan masyarakat di - daerah yang merasa sudah cukup mampu atau mengetahui secara mendalam tentang seluk beluk kepentingan daerah spesifik, yang menuntut pengikutsertaan tenaga mereka dalam urusan-urusan pemerintahan dan lebih mengetahui dibandingkan pejabat-pejabat yang diangkat pemerintah pusat (J Luthfi Kurniawan dan Lutfi. Mustafa, 2012). Maka pada tindak lanjutnya diperlukan institusi yang dapat dengan segera mengantisipasi kepentingan/kebutuhan daerah-daerah secara lebih leluasa dan mandiri dalam ikut mengatur kepentingan-kepentingan daerah tersebut. Dalam hal ini diperlukan institusi penyerahan kekuasaan untuk mengatur sendiri kepentingan daerah yang khas kepada





tingkatan pemerintahan yang terdapat dalam negara, dan intisitusi ini disebut dengan asas desentralisasi.

Desentralisasi sebagaimana dimaksudkan oleh Amrah Muslimin adalah pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat daerah tertentu mengurus rumah tangganya sendiri(Lutfi.Mustafa, 2012a). Sedangkan Joeniarto mengartikan desentralisasi itu sebagai pemberian wewenang dari Pemerintah Negara kepada Pemerintah Lokal untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri(Lutfi.Mustafa, 2012b). Adapun pengertian desentralisasi menurut Pasal 1 huruf e UU No.22 Tahun 1999 adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketiga pengertian desentralisasi di atas, menurut penulis tidaklah terdapat pertentangan sama sekali, hanya pengertian seperti yang dikemukakan Amrah Muslimin bersifat lebih teoritis dan lebih luas dari kedua pengertian lainnya yang bersifat praktis pemerintahan. Secara ketatanegaraan pengertian desentralisasi adalah dimaksudkan untuk menggambarkan usaha melepaskan diri dari pemerintahan dengan jalan penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasan kepada daerah-daerah untuk dapat mengurus kepentingan rumah tangga daerah itu sendiri(Nurcholis, 2005). Dalam hal ini sudah tentu usaha untuk melepaskan diri dari pusat bukanlah berarti lepas sama sekali dari ikatan Negara (apalagi dalam Negara Indonesia), melainkan dengan diserahkannya beberapa beberapa kekuasaan dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah,sehingga tidak terlalu tergantung sama sekali kepada pusat.

Beberapa urusan yang dapat diurus sendiri oleh daerah dan bersifat khas daerah, sudah tentu akan lebih efektif dan baik bila dipercayakan kepada masing-masing daerah untuk mengurusnya, ketimbang urusan tersebut masih ditangani oleh pemerintah pusat. Apalagi bila dilandasi dengan pemikiran bahwa tidak selamanya pusat akan mengetahui sampai sekecil-kecilnya kebutuhan daerah. Meskipun dapat mengetahuinya, mungkin saja tidak akan mampu untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan daerah itu pada seluruh daerah yang terdapat di dalam wilayah Negara.

Senada dengan Pemikiran diatas, Boedi Soesetya mengutip buku The Liang



Gie(Gie, 1968a) menyatakan: "Bahwa alasan mengadakan pemerintahan daerah adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih dilematik untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat diurus oleh pemerintah pusat yang bersangkutan. Dengan demikian maka persoalan desentralisasi adalah persoalan teknik belaka, yaitu teknik pemerintahan yang ditujukan untuk mencapai hasil yang sebaik-baiknya. Desentralisasi sebagai salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, pada perkembangan berikutnya menurunkan pengertian otonomi, yaitu merupakan suatu hak atau wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku(Gie, 1968b).

Menurut C.S.T Kansil untuk menyelenggarakan otonomi ini, pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasan menyerahkan kepada pemerintah daerah (bawahan) sejumlah urusan yang kelak menjadi urusan rumah tangganya sendiri, dengan mengingat kondisi politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan, serta syarat-syarat keadaan dan kemampuan dari daerah yang bersangkutan dalam rangka meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan secara merata di seluruh wilayah Negara Indonesia(Kansil, 2004). Dengan diserahkannya sesuatu urusan menjadi urusan rumah tangga daerah, mengandung arti bahwa pembuatan keputusan mengenai urusan tersebut bergeser ke tahap yang lebih rendah. Keputusan tersebut dibuat oleh perangkat pemerintah yang lebih rendah (yang tentunya lebih mengetahui keadaan masyarakat yang dibinanya), dan tidak lagi oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah atasan yang semula memiliki kewenangan tersebut. Dengan demikian adanya penyerahan urusan-urusan itu berarti sebenarnya masyarakat diberi kepercayaan dan kesempatan untuk ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya di daerah. Sebab sebelum mengeluarkan sesuatu keputusan oleh aparat tingkat pemerintahan yang telah diberi otonomi itu, biasanya keadaan masyarakat serta partisipasi/kesadaran yang timbul di dalam masyarakat tentang sesuatu hal yang menjadi objek keputusan itu sedikit banyaknya akan diperhatikan oleh perangkat pemerintahan yang berwenang mengeluarkan keputusan itu.

Penyerahan urusan-urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat menjadi urusan



rumah tangga sendiri, bagi daerah-daerah yang menerimanya dapat dilakukan dengan mengikuti beberapa teori ajaran tentang pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. S.F Marbun menjelaskan terdapat beberapa teori/ajaran tersebut didalam kepustakaan pemerintahan di Indonesia adalah: sistem otonomi materil, yaitu pembagian urusan-urusan yang dilakukan antara pemerintah pusat dengan daerah-daerahnya, dimana yang menjadi urusan daerah ditetapkan satu-persatu secara limitatif atau terperinci secara tegas dan pasti, sedangkan diluar urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah tersebut adalah merupakan urusan pemerintah pusat(MD, 2009). Sistem ini biasanya dilekatkan pada pertama sekali pembentukan daerah-daerah otonom dalam bentuk undang-undang. Sistem otonomi formal, yaitu pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan daerah-daerahnya, di mana daerah-daerah pada umumnya mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi kemajuan dan perkembangan daerah, sepanjang daerah tidak mengatur urusan yang telah diatur dan di urus oleh pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Sistem ini merupakan kebalikan dari sistem otonomi materil dan karenanya urusan-urusan yang menjadi urusan daerah tidaklah mesti ditetapkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Sistem otonomi riil (nyata), yaitu penyerahan urusan-urusan kepada daerah berdasarkan kepada faktor-faktor perhitungan dan tindakan atau kebijaksanaan yang benar-benar nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan atau kemampuan yang nyata dari masing-masing daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri(Nawawi, 2002). Dalam prakteknya, dikenal dua (2) jenis sistem otonomi riil ini, yakni sistem yang nyata dan seluas-luasnya, dan sistem otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Kembali kepada permasalahan desentralisasi, masalah lain yang timbul dari pelaksanaan asas desentralisasi ini adalah, sejauh manakah urgensinya sehingga asas desentralisasi perlu dilaksanakan di dalam sesuatu negara. Untuk menjawab pertanyaan ini dapat ditinjau beberapa segi, diantaranya ialah: urgensi desentralisasi dari segi politis dan teknis, urgensi desentralisasi dari segi administratif, urgensi desentralisasi dari segi kultural, dan urgensi desentralisasi dari segi pembangunan ekonomi.

## **2. Urgensi Desentralisasi Dari Segi Politis Dan Teknis**



Dilihat dari segi politik, dapat dikatakan bahwa pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah adalah merupakan masalah yang selalu menjadi persoalan politik dari masa ke masa, yaitu dalam hal ini pemerintah pusat selalu dihadapkan kepada keadaan apakah lebih baik menggunakan sentralisasi atau desentralisasi kekuasaan yang ada padanya dalam meninjau hubungannya dengan kesatuan organisasi masyarakat yang ada di bawahnya. Karena bagaimanapun pelaksanaan asas sentralisasi dan asas desentralisasi ini masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangannya, yakni dimana pada umumnya kelebihan sentralisasi menjadi kekurangan desentralisasi dan begitu sebaliknya. Hal ini secara tepat dapat dilihat dari masing-masing kebaikan sentralisasi dan desentralisasi seperti yang diungkapkan oleh J. In Het Veld dalam Bayu Surianingrat (Bayu Suryaningrat, 1980) bahwa sentralisasi menjadi landasan kesatuan kebijaksanaan lembaga atau masyarakat, sentralisasi dapat mencegah nafsu memisahkan diri dari negara dan dapat meningkatkan rasa persatuan, sentralisasi meningkatkan rasa persamaan dalam perundang-undangan, pemerintahan dan pengadilan sepanjang meliputi kepentingan seluruh wilayah, dalam sentralisasi terdapat hasrat lebih mengutamakan kepentingan umum dari pada kepentingan daerah, golongan atau perorangan, masalah biaya untuk keperluan umum menjadi beban merata dari seluruh pihak. Tenaga yang lemah dapat dihimpun menjadi suatu kekuatan yang besar dan berarti di bidang materil, idiil maupun moril dan sentralisasi meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan, meskipun hal tersebut belum merupakan suatu kepastian.

Sedangkan kebaikan desentralisasi menurut J. In Het Veld diantaranya sebagai berikut: desentralisasi memberikan penilaian yang lebih tepat terhadap daerah dan penduduk yang beraneka ragam, desentralisasi meringankan beban pemerintah, karena pemerintah pusat tidak mungkin mengenal seluruh dan segala kepentingan dan kebutuhan setempat dan tidak mungkin pula mengetahui bagaimana memenuhi kebutuhan tersebut sebaik-baiknya. Daerahlah yang mengetahui sedalam-dalamnya kebutuhan daerah dan bagaimana memenuhinya, dengan desentralisasi dapat dihindarkan adanya beban yang melampaui batas dari perangkat pusat yang disebabkan tunggakan kerja. Pada desentralisasi unsur individu atau daerah lebih menonjol, karena dalam ruang lingkup yang sempit seseorang dapat lebih mempergunakan pengaruhnya



daripada dalam masyarakat luas. Menurut Bagir manan(Bagir Manan, 2004), pada desentralisasi masyarakat setempat dapat kesempatan ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, ia tidak hanya merasa sebagai objek saja, dan desentralisasi meningkatkan turut sertanya masyarakat setempat dalam melakukan kontrol terhadap segala tindakan dan tingkah laku pemerintah. Ini dapat menghindarkan pemborosan, dan dalam hal tertentu desentralisasi dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna. Dipandang dari segi politik ini, khususnya bila dari segi politik sebagai permainan kekuasaan, ada pendapat yang menyarankan bahwa dilaksanakannya desentralisasi pemerintahan ini adalah dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja, yang akhirnya dapat menimbulkan tirani(Manan, 2004).

Menurut HR Ridwan(Ridwan, 2013) pandangan ini dapat dibenarkan bila diingat dalam sejarah kekuasaan yang pernah ada dalam dunia ini, kekuasaan yang berada pada satu orang atau satu pihak saja telah menimbulkan kecenderungan pihak yang berkuasa menjalankan kekuasaannya bersikap otoriter (*dictator*) dan semena-mena (*absolut*), yang menyebabkan timbulnya penderitaan dikalangan rakyat yang diperintah. Peristiwa ini bisa dilihat, misalnya ketika Indonesia berada dibawah pemerintahan kolonial Belanda yang memerintah dengan sangat sentralistis. Untuk menghindari terjadinya penumpukan kekuasaan pada satu pusat kekuasaan saja, kiranya kekuasaan itu dapat di bagi berdasarkan pembagian horizontal (antara lembaga-lembaga negara di tingkat pemerintah pusat) dan secara vertikal, yaitu diantara tingkatan pemerintahan yang ada, dari pemerintah pusat kepada bagian dan pemerintahan yang ada menjadi bagian negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lebih lanjut(Jeddawi, 2008)Murtir Jeddawi menjelaskan masih di dalam bidang politik, ada pula pendapat yang *memandang* perlunya desentralisasi dari segi demokrasi. Dalam hal ini ikut sertanya rakyat secara aktif dalam jalannya pemerintahan di daerah dapat membawa *pengaruh* dan menambah efektifitas pemerintahan di tingkat daerah dan sekaligus sebagai ajang pelatihan diri bagi rakyat di daerah dan sekaligus sebagai ajang pelatihan diri bagi rakyat di daerah dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.

Pandangan ini misalnya dapat dilihat dari pandangan Mariun(Mari'un, 1975) yang menyatakan lain daripada itu, dalam negara yang menganut paham demokrasi



seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat dan untuk rakyat. Kalau semboyan ini benar-benar hendak direalisasikan, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga pada tingkat daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah negara itu terdapat masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing kebutuhan atau kepentingan-kepentingan khusus yang berbeda tersebut berasal dari daerah ke daerah.

Mengusahakan, menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat itu (mengurus rumah tangga daerah) sebaiknya diserahkan kepada rakyat daerah itu sendiri. Senada dengan pendapat di atas, adalah pendapat Solly Lubis (M. Solly Lubis, 1983) yang menyatakan bahwa: "Demokrasi pemerintahan di daerah adalah konsekuensi logis dari asas kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan kita, dan ini berarti rakyat dan masyarakat daerah harus diberikan hak untuk turut merencanakan dan berbuat sesuatu yang layak demi terlaksanakannya kekuasaan pemerintahan yang mencerminkan dan mengemban kepentingan masyarakat daerah. Sedangkan bila dilihat dari segi teknis, urgensi dari desentralisasi itu dapat dilihat dari segi teknis organisatoris pemerintahan. Dalam hal ini yang diharapkan ialah tercapainya suatu pemerintahan yang efisien dan efektif. Pandangan dari segi teknis ini dapat dilihat dari pandangan Boedi Soesetya seperti telah dikutip di atas, yakni hal-hal yang dirasa lebih cocok atau tepat untuk diurus pemerintahan setempat menjadi urusan rumah tangga daerah itu, bila lebih tepat diurus oleh pemerintah pusat tetap berada di tangannya.

Beberapa argumentasi yang dapat menunjang kelancaran (efisiensi) jalannya pemerintahan ini ditinjau dari segi teknisnya antara lain ialah bahwa rakyat dari suatu daerah adalah berkewajiban untuk memajukan daerahnya. Bahwa rakyat dan daerah itu lebih erat hubungannya dan lebih mengenal kebutuhan-kebutuhan daerahnya. Dalam penyelesaian soal-soal tertentu dapat dilakukan penyesuaian dengan sifat dan keadaan daerah itu, dan pengurusan setempat terhadap berapa hal dapat diselenggarakan lebih insentif daripada pengurusan oleh organ-organ yang jauh dari tempat itu (Lubis, 1983).

Urgensi desentralisasi dari segi administratif pemerintahan yang erat kaitannya dengan tinjauan desentralisasi dari segi teknis di atas, adalah bertalian dengan tinjauan



dari segi administratif pemerintahan, yaitu sebagai proses penyelenggaraan secara tertib mulai dari aparat yang berkedudukan dipusat pemerintahan sampai pada tingkat pemerintahan terendah. Menurut the Liang Gie, salah satu unsur administrasi ialah manajemen. Desentralisasi merupakan salah satu masalah yang dibahas dalam ilmu manajemen. Dalam hubungannya dengan organisasi sebagai bentuk usaha kerjasama dan struktur jalinan wewenang, maka desentralisasi tidak lain adalah pendelegasian wewenang dari pucuk pimpinan kepada bawahannya pada tiap-tiap tingkatan dalam organisasi itu. Menurut Ni'matul Huda(Huda, 2014) berdasarkan pandangan ini maka dalam pelaksanaannya, desentralisasi itu mencakup pula pemberian tugas, delegasi kekuasaan dan tuntutan tanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas-tugas yang harus dikerjakan oleh aparat yang harus dikerjakan oleh aparat yang diberi desentralisasi kekuasaan tersebut.

Urgensi desentralisasi dari segi kultural dilihat dari segi kultural, desentralisasi ini merupakan suatu asas dan metode yang lebih ampuh bagi pemerintah untuk memperhatikan dan memperhitungkan kekhususan sesuatu daerah tertentu, misalnya faktor alam, antropologi budaya penduduk, aktifitas perekonomian, watak kebudayaan daerah, latar belakang sejarah dan sebagainya. Dengan terdapatnya kekhususan-kekhususan pada sesuatu daerah, maka mengharuskan dibentuknya aparat pemerintah setempat, yang berdasarkan pendelegasian wewenang berkewajiban untuk memperhatikan faktor-faktor kekhususan yang telah menjadi ciri khas budaya masyarakat setempat itu.

Urgensi desentralisasi dari segi pembangunan ekonomi, urgensi desentralisasi dari segi pembangunan ekonomi baru berkembang dan menjadi perhatian semenjak selesainya perang Dunia 11. Dimana negara-negara habis berperang, terutama negara-negara yang baru merdeka dan sedang bekembang mulai memperhatikan pembangunan ekonomi yang telah hancur akibat perang. Dalam hal ini keberadaan pemerintah daerah cukup membantu dalam memperbaiki keadaan perekonomian negara, usahanya mencapai tujuan pembangunan nasional dari negara-negara tersebut. Demikian pula halnya dengan kasus Indonesia saat ini. Berkenaan dengan kegunaan desentralisasi sebagai salah satu sarana dalam usaha melaksanakan pembangunan nasional (pembangunan ekonomi) Ni'matul Huda(Huda, 2012) mengemukakan hal yang berikut:





program desentralisasi merupakan suatu metode yang efektif mendisversikan atau menyebar secara geografis "*decision making power*" ke daerah-daerah demi memperkokoh kesatuan dan ketahanan nasional. Selain itu program desentralisasi yang lebih luas merupakan suatu metode untuk lebih menyesuaikan pembangunan nasional terhadap aspirasi-aspirasi dan potensi-potensi yang terdapat di daerah-daerah, yang seluruhnya perlu dimanfaatkan demi mengamalkan prinsip Bhineka Tunggal Ika dalam kesatuan dan ketahanan nasional.

Program desentralisasi akan mengurangi beban dan campur tangan pemerintah pusat dalam masalah-masalah kecil pada tingkat daerah. Program desentralisasi akan menghasilkan kesempatan-kesempatan dan kemungkinan koordinasi yang lebih baik antara kegiatan-kegiatan pembangunan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada tingkat daerah, sehingga kemungkinan-kemungkinan duplikasi dan perbenturan-perbenturan, pelaksanaan-pelaksanaan dan pembiayaan-pembiayaan proyek-proyek dapat dihindarkan. Selain itu dari penentuan lokasi-lokasi yang tepat dari proyek-proyek pembangunan dapat lebih terjamin. Program desentralisasi dapat menumbuhkan gairah dari daerah-daerah untuk membangun daerah sekuat tenaga, dan program desentralisasi akan dapat meningkatkan pengertian, partisipasi dan dukungan masyarakat dalam pembangunan nasional. Dengan adanya kewajiban bagi daerah untuk ikut serta melancarkan jalannya pembangunan berarti bahwa beban pembangunan itu tidak dipikul sendiri oleh pemerintah pusat dalam usahanya meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, melainkan daerah juga ikut mengambil peran di dalamnya.

Terdapat pemerataan tugas dan tanggung jawab dalam melaksanakan pembangunan itu. Hanya dalam hal ini, perlu diusahakan keserasian hubungan diantara kedua tingkatan pemerintahan itu dalam pelaksanaan dilapangan, yakni pemerintah pusat dengan alat dekonsentrasinya, sedangkan pemerintah daerah melalui desentralisasi (otonomi) yang dimilikinya. Jika hal itu tidak diperhatikan secara sungguh-sungguh, bukan tidak mungkin akan menimbulkan kesulitan-kesulitan, seperti yang dikhawatirkan oleh Siswanto Sunarno(Sunarno, 2006) sebagai berikut: apabila usaha hanya dijalankan oleh pemerintah pusat, maka kebijaksanaan yang demikian mengabaikan peranan dan inisiatif yang dapat dibuat oleh pemerintah daerah yang besar sekali peranannya di dalam menciptakan dan menggalakkan pembangunan di daerah.



Sebaliknya apabila usaha pembangunan daerah hanya dijalankan oleh pemerintah daerah tanpa adanya koordinasi pusat akan menimbulkan persaingan yang tidak sehat diantara berbagai daerah dan akan menyebabkan pemborosan dalam penggunaan sumber-sumber daya yang tersedia sangat terbatas sekali jumlahnya.

#### **D. Penutup**

Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa permasalahan pemerintahan daerah di dalam susunan negara kesatuan tentang suatu negara yang memiliki wilayah yang luas dan dengan latar belakang masyarakatnya bersifat heterogen seperti negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan suatu keniscayaan, agar penyelenggaraan pemerintahan dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat sebagai ciri negara modern yang mengutamakan pelayanan kepada warganya dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan tujuan negara yang telah dirumuskan di dalam Konstitusi khususnya di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Desentralisasi (yang pada gilirannya menimbulkan otonomi daerah) sebagai salah satu azas penyelenggaraan pemerintahan dalam teori dan prakteknya lebih memberikan kebebasan dan kemandirian kepada masyarakat daerah didalam turut serta terlibat pada proses perencanaan dan pengambilan keputusan terutama terhadap kepentingan masyarakat daerah keseimbangan azas dekonsentrasi dan terlebih-lebih azas sentralisasi. Karena azas desentralisasi memiliki beberapa kebaikan dan keunggulan dibandingkan kedua azas penyelenggaraan pemerintahan yang disebutkan terakhir. Dari uraian diatas, maka saran yang dapat diberikan untuk melengkapi dalam penulisan ini adalah sebagai berikut, agar kebijakan politik di daerah dapat berjalan dengan baik maka setiap daerah otonom harus dapat menjalankan daerahnya secara lebih mandiri dan manunggal. Hal ini dilakukan tidak lain agar setiap daerah dapat mengembangkan budaya dan ciri khas dari daerahnya masing-masing. Sehingga tidak ada campur tangan dari pemerintah pusat dalam mengambil setiap keputusan didaerah.

#### **Daftar Pustaka**

- Amrah Muslimin. (2014). *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni.  
Bagir Manan. (2004). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka SinarHarapan.  
Bayu Suryaningrat. (1980). *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di*



- Indonesia : Suatu Analisa*. Jakarta: Dewa Ruci Press.
- Djohermansyah Djohan. (2003). *Evaluasi Kabijakan Otonomi Daerah Tahun 1999*. Jakarta.
- Gie, T. L. (1968a). *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Jilid I s/d III*. Jakarta: Gunung Agung.
- Gie, T. L. (1968b). *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Jilid I s/d III*. Jakarta: Gunung Agung.
- H. Darwinsyah Minin. (2011). *Penerapan Otonomi Daerah Reinventing Government Dalam Mewujudkan Good Governance di Indonesia*. Medan: CV Prima Jaya.
- Huda, N. (2012). *Hukum Pemerintahan Daerah, cetakan ketiga*. Bandung: Nusa Media.
- Huda, N. (2014). *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Idham. (2005). *Paradigma Pembentukan Undang-undang*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- J Luthfi Kurniawan dan Lutfi.Mustafa. (2012). *Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik Perspektif Politik Kesejahteraan yang Berbasis Kearifan Lokal, Pro Civil Society dan Gender*. Malang: Setara Press.
- Jeddawi, M. (2008). *Murtir Jeddawi, 2008, Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah (Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen, Kepegawaian dan Peraturan Daerah), Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hal 23*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Joeniarto R. (1992). *Perkembangan Pemerintah Lokal*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kaho, J. R. (1982). *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kansil, C. S. . K. dan C. S. . (2004). *Pemerintah Daerah di Indonesia Hukum Administrasi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Lubis, M. S. (1983). *Pergeseran Garis Politik dan PerundangUndangan Pemerintahan di Daerah dan Garis Besar Pelaksanaannya di Daerah Sumatera Utara*. Bandung: Alumni.
- Lutfi.Mustafa, J. L. K. dan. (2012a). *Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik Perspektif Politik Kesejahteraan yang Berbasis Kearifan Lokal, Pro Civil Society dan Gender*. Malang: Setara Press.
- Lutfi.Mustafa, J. L. K. dan. (2012b). *Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik Perspektif Politik Kesejahteraan yang Berbasis Kearifan Lokal, Pro Civil Society dan Gender*. Mala: Setara Press.
- M. Solly lubis. (1983). *Pergeseran Garis Politik dan PerundangUndangan Pemerintahan di Daerah dan Garis Besar Pelaksanaannya di Daerah Sumatera Utara*. Bandung: Alumni.
- Manan, B. (2004). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka SinarHarapan*. Jakarta: Pustaka SinarHarapan.
- Mari'un. (1975). *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*. Yogyakarta: Fisip UGM.
- MD, S. M. dan M. M. (2009). *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Nawawi, J. (2002). *Desentralisasi dan Kinerja Pelayanan Publik*. Makasar: CV Menara Intan.
- Nurcholis, H. (2005). *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta:



- PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Ridwan, H. (2013). *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi, Cetakan IX*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sedarmayanti. (2003). *Good Governancedalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: Mandar Maju.
- Soenarko. (2003). *Public Policy pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijakan Pemerintah*. Jakarta: Erlangga.
- Sunarno, H. S. (2006). *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suryaningrat, B. (1990). *Mengenal Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Widjaja, H. A. W. (2002a). *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Widjaja, H. A. W. (2002b). *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Zudan Arif Fakrullah. (2011). *Ilmu Lembaga dan Pranata Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Zudan Arif Fakrulloh. (2008). Strategi Kebijakan Pengembangan Otonomi Daerah Dan Wacana Perubahan Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah. *Jurnal Administrasi Pemerintah Daerah*, 10.