

MAPU5204  
Edisi 1

## MODUL 1

# Sejarah Pemerintahan Lokal/Daerah di Indonesia

Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M.Si.



# Daftar Isi

<b>Modul 01</b>	<b>1.1</b>
Sejarah Pemerintahan Lokal/Daerah di Indonesia	
<b>Kegiatan Belajar 1</b>	<b>1.7</b>
Pemerintahan Lokal/Daerah pada Masa Kolonial	
<b>Latihan</b>	<b>1.17</b>
<b>Rangkuman</b>	<b>1.17</b>
<b>Tes Formatif 1</b>	<b>1.18</b>
<b>Kunci Jawaban Tes Formatif 1</b>	<b>1.19</b>
<b>Kegiatan Belajar 2</b>	<b>1.20</b>
Rancangan Pemerintahan Lokal/Daerah oleh <i>Founding Fathers</i> dan Norma Konstitusi	
<b>Latihan</b>	<b>1.30</b>
<b>Rangkuman</b>	<b>1.31</b>
<b>Tes Formatif 2</b>	<b>1.31</b>
<b>Kunci Jawaban Tes Formatif 2</b>	<b>1.33</b>
<b>Kegiatan Belajar 3</b>	<b>1.34</b>
Pemerintah Lokal/Daerah pada Alam Kemerdekaan	
<b>Latihan</b>	<b>1.54</b>
<b>Rangkuman</b>	<b>1.54</b>
<b>Tes Formatif 2</b>	<b>1.56</b>
<b>Kunci Jawaban Tes Formatif 3</b>	<b>1.58</b>
<b>Glosarium</b>	<b>1.59</b>
<b>Daftar Pustaka</b>	<b>1.61</b>



### Capaian Pembelajaran Khusus

Setelah Anda sukses menyelesaikan modul ini, Anda mampu:

- 1 Menjelaskan sistem pemerintahan Hindia Belanda 1800-1904
- 2 Menjelaskan pemerintahan daerah di bawah pendudukan Jepang 1942-1945
- 3 Menjelaskan rancangan pemerintahan daerah rancangan Mohammad Yamin, Soepomo, Hatta, dan Soetardjo Kartohadikoesoemo
- 4 Menjelaskan norma Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amendemen) dan norma Pasal 18, 18A, 18B UUD NRI 1945 (sesudah amandemen)
- 5 Menganalisis sistem pemerintahan daerah berdasarkan UU No, 1/1945, UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, UU No. 18/1965 jo UU No. 19/1965, UU No. 5/1974, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004 dan UU No. 23/2014 jo UU No. 6/2014

## Kegiatan Belajar

1. Pemerintahan Lokal/Daerah pada Masa Kolonial
2. Rancangan Pemerintahan Lokal/Daerah oleh *Founding Fathers* dan Norma Konstitusi
3. Pemerintahan Lokal/Daerah pada Alam Kemerdekaan



## Pendahuluan

Dengan adanya Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, lahirlah negara baru yang bernama negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Akan tetapi, UUD 1945 pada Aturan Peralihan Pasal II mengatur bahwa segala badan negara dan peraturan yang ada, masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut UUD ini. Artinya, NKRI yang diproklamasikan 17 Agustus 1945 tersebut tidak benar-benar membuat negara baru dengan badan-badan negara baru dan peraturan baru tapi meneruskan negara yang sudah ada sebelumnya dengan badan-badan negara dan peraturan yang sudah ada. Negara yang dirujuk oleh Peraturan Peralihan Pasal II tersebut adalah negara Hindia Belanda sebagai negara jajahan Nederland yang diteruskan Jepang. Jadi, negara Republik Indonesia baru yang diproklamirkan pada 17 Agustus 1945 tersebut adalah kelanjutan negara Hindia Belanda dan negara di bawah pendudukan Jepang tersebut. Batas-batas wilayahnya sama. Hanya kali ini sebagai negara merdeka, bukan negara jajahan.

Negara Hindia Belanda semula adalah wilayah yang dikuasai VOC. Ketika pada 1799 VOC dinyatakan bangkrut, bekas wilayahnya diambil alih langsung oleh negara Nederland. Pada 1800, secara resmi bekas wilayah yang dikuasai VOC diambil alih oleh induknya. Oleh karena itu, sejak tahun ini berdiri negara Hindia Belanda yang wilayahnya sama dengan bekas wilayah yang dikuasai VOC. Adapun negara Indonesia jajahan Jepang adalah bekas negara Hindia Belanda yang diambil alih oleh tentara Jepang. Pada 1942, dalam perang Asia Timur Raya, tentara Jepang mengalahkan tentara Hindia Belanda. Sejak itu, berdiri negara baru, yaitu negara Indonesia di bawah penjajah baru: Jepang. Pada 15 Agustus 1945, Jepang menyerah kepada tentara Sekutu. Setelah Jepang kalah, bangsa Indonesia kemudian memproklamasikan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945. Jadi, negara Indonesia yang diproklamirkan pada 17 Agustus 1945 adalah kelanjutan negara yang sudah ada: Hindia Belanda di bawah Nederland dan Indonesia di bawah Jepang.

Negara Hindia Belanda selama lebih 100 tahun (1800-1904) menyelenggarakan pemerintahan dengan cara sentralisasi. Ia baru menyelenggarakan pemerintahan dengan cara sentralisasi plus desentralisasi pada 1904 setelah diundangkan undang-undang desentralisasi yang dikenal dengan *Decentralisatie Wet* 1903. Berdasarkan undang-undang desentralisasi ini, dibentuk pemerintah lokal otonom pada *gewest* (wilayah) dan bagian dari *gewest*: *gemeente* dan *plaatstelijke*. Akan tetapi, pemerintah lokal yang dibentuk pada 1904 adalah pemerintah lokal otonom untuk komunitas Belanda/Eropa yang tinggal di kota-kota besar. Pemerintahan yang diselenggarakan oleh orang-orang pribumi/asli tidak diberikan otonomi. Sejalan dengan perjuangan kaum pergerakan nasional, pemerintah lokal otonom diperluas untuk masyarakat pribumi pada 1925 setelah dilakukan pembaharuan pemerintahan di bawah *Bestuurhervorming Wet* 1922.

Menjelang merdeka dua tokoh pendiri bangsa, yaitu Muhammad Yamin dan Soepomo merancang sistem pemerintahan negara Indonesia merdeka. Kedua tokoh ini mengajukan usul pada Sidang BPUPKI agar pemerintahan Indonesia merdeka tidak diselenggarakan secara sentralistik tetapi desentralistik. Usulan dua tokoh pendiri bangsa tersebut menjelma menjadi Pasal 18 UUD 1945. Isinya mengatur pemerintah daerah, yaitu negara Indonesia dibagi menjadi daerah otonom besar dan daerah otonom kecil. Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 tersebut, dibuatlah undang-undang organiknya. Sejak kemerdekaan sampai sekarang, telah dibuat undang-undang organik tentang pemerintahan daerah sebanyak tujuh buah. Semuanya mempunyai konsepsi yang berbeda-beda.

Modul ini akan mendiskusikan sejarah pemerintahan daerah tersebut. Setelah membaca dan mendiskusikan Modul 1 ini, diharapkan Anda dapat menganalisis sejarah pemerintahan daerah di Indonesia. Secara khusus, Anda diharapkan dapat menganalisis:

1. sistem pemerintahan Hindia Belanda pada 1800–1904;
2. sistem pemerintahan Indonesia di bawah pendudukan tentara Jepang 1942-1945;
3. rancangan Muhammad Yamin dan Soepomo pada Sidang BPUPKI 1945 tentang pemerintahan daerah;
4. Pasal 18 UUD 1945;
5. pemerintahan daerah menurut UU No. 1/1945;
6. pemerintahan daerah menurut UU No. 22/1948;
7. pemerintahan daerah menurut UU No. 1/1957;
8. pemerintahan daerah menurut UU No. 18/1965 *juncto* UU No. 19/1965;
9. pemerintahan daerah menurut UU No. 5/1974;
10. pemerintahan daerah menurut UU No. 22/1999;
11. pemerintahan daerah menurut UU No. 32/2004;
12. pemerintahan daerah menurut UU No. 23/2014 *juncto* UU No. 6/2014.

Kegiatan  
Belajar

## 1

# Pemerintahan Lokal/Daerah pada Masa Kolonial

## A. PEMERINTAHAN LOKAL/DAERAH PADA MASA HINDIA BELANDA

Pemerintahan modern di Hindia Belanda dimulai pada 1800 di bawah pemerintahan Daendels. VOC yang berkuasa sebelumnya tidak mengembangkan sistem pemerintahan modern. VOC hanya menundukkan sultan-sultan/raja-raja pribumi untuk mengakui kekuasaan VOC. Adapun sistem pemerintahan kesultanan/kerajaan diserahkan kepada hukum kesultanan/kerajaan masing-masing. Ketika tahun 1799 VOC dinyatakan bangkrut, wilayah yang dikuasai diserahkan kepada Pemerintah Belanda yang saat itu sedang dijajah Prancis.

Louis Bonaparte yang juga adik Napoleon Bonaparte, raja Belanda mengirimkan Daendels sebagai gubernur jenderal di Hindia Belanda. Daendels mengambil kebijakan sebagai berikut.

1. Para bupati di samping mempunyai kekuasaan feodal juga diangkat dan diberi kedudukan sebagai pegawai pemerintah.
2. Kesultanan Cirebon dan Banten dihapus, lalu dijadikan daerah gubernurnemen atau pemerintahan kotapraja.

Daendels membentuk struktur pemerintahan sebagai berikut.

1. Baginda Raja atau Sri Baginda Ratu: merupakan pucuk kekuasaan tertinggi di negeri Belanda atau Kerajaan Holland.
2. Perdana Menteri sebagai penyelenggara pemerintahan atas dasar mandat dari Sri Ratu. Dewan pemerintahan Hindia berfungsi memberi masukan, saran dan nasehat pada pemerintah atau gubernur jenderal.
3. Menteri Seberang Jajahan atau menteri jajahan berfungsi menggalang koordinasi antara pemerintahan pusat di Holland dengan pelaksanaan pemerintahan gubernur jenderal di Hindia Belanda.
4. Gubernur Jenderal merupakan penguasa tertinggi di wilayah jajahan dengan fungsi melaksanakan kebijakan negara induk dan membuat kebijakan operasional di negara jajahan.
5. Gubernur melaksanakan pemerintahan sipil tertinggi pada *gewest* (setingkat provinsi).

6. Residen melaksanakan pemerintahan sipil tertinggi di bawah *gewest*. Wilayah kekuasaan residen disebut karesidenan.
7. Asisten Residen membantu residen melaksanakan sebagian tugas residen dan wilayah kekuasaannya disebut *afdeeling*. Pada wilayah yang selevel diangkat *regent* atau bupati yaitu kepada rakyat pribumi di kabupaten sebagai agen pemerintah pusat. Wilayah kekuasaannya disebut kabupaten atau *regentschap*;
8. *District Hoofd* atau wedana melaksanakan sebagian tugas bupati. Wilayah kekuasaannya disebut kawedanan atau *district*.
9. *Onder-District Hoofd* atau asisten wedana atau camat bertugas melaksanakan tugas wedana dan mengawasi pemerintahan gemente pribumi (desa, nagari, marga, kuria, dan nama lainnya). Wilayah kekuasaannya disebut *onder-district* (kecamatan).



Setelah menyimak video tersebut, coba pahami, bagaimana relasi antara pejabat pemerintahan pribumi (*zelfbesturendelandschap pen ambtenaar*) dan pejabat pemerintahan kolonial Belanda (Bangsa Eropa)

Video ini bisa Anda lihat di YouTube pada <https://www.youtube.com/watch?v=mLUjy-KDnho>

Struktur birokrasi pemerintahan Hindia Belanda berhenti di *onder-district*. Di bawahnya tidak terdapat pemerintahan. Yang ada adalah gemente pribumi (*inlandsche gemeente*) yang dalam bahasa lokal disebut desa, nagari, gampong, marga, kuria, dan nama lainnya. Gemente pribumi bukan organisasi pemerintahan tapi lembaga sosial-politik yang dibentuk negara dengan ordonansi (undang-undang) yang diberi tugas melaksanakan tugas negara. Gemente pribumi di Jawa disebut desa. Desa dipimpin lurah/bekel/petinggi/jaro/kuwu dan sebutan lain. Desa atau gemente pribumi di bawah pengawasan *onder-district hoofd* (asisten wedana atau camat).

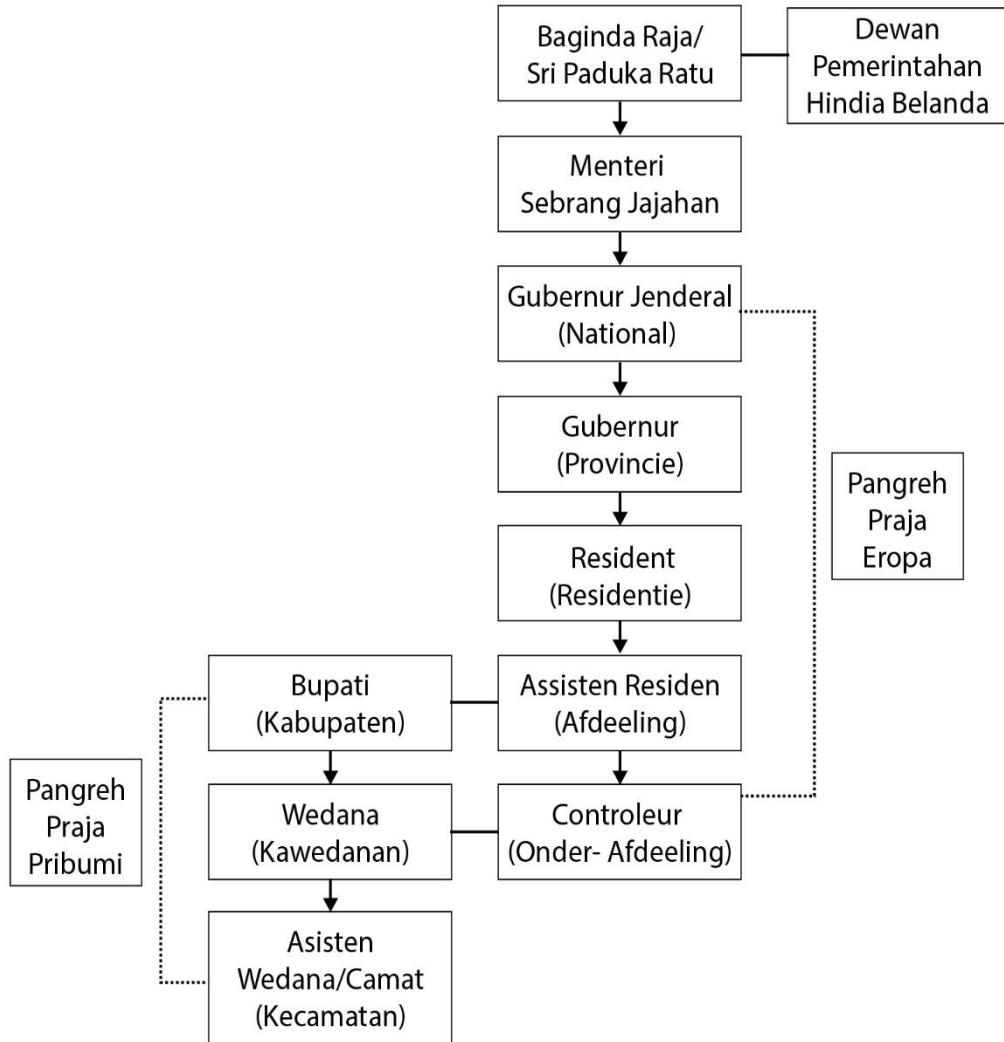


Untuk memperdalam materi, silakan membaca sumber belajar berikut!

- 1) *Regeringsreglement 1854 juncto Indische Staatsregeling 1925!*
- 2) Amendemen Pasal 68 *Regeringsreglement 1854* menjadi 68a, 68b, 68c!
- 3) *Provincie Ordonnantie 1924* (Stbl. 1924 No. 78);
- 4) *Regentschap Ordonnantie 1924* (Stbl. 1924 No. 79 *juncto* Stbl. 1925 No. 398)!
- 5) *Stadsgemeente Ordonnantie 1926* (Stbl. 1926 No. 365)!
- 6) *Inlandsche Gemeente Ordonnantie 1906!*

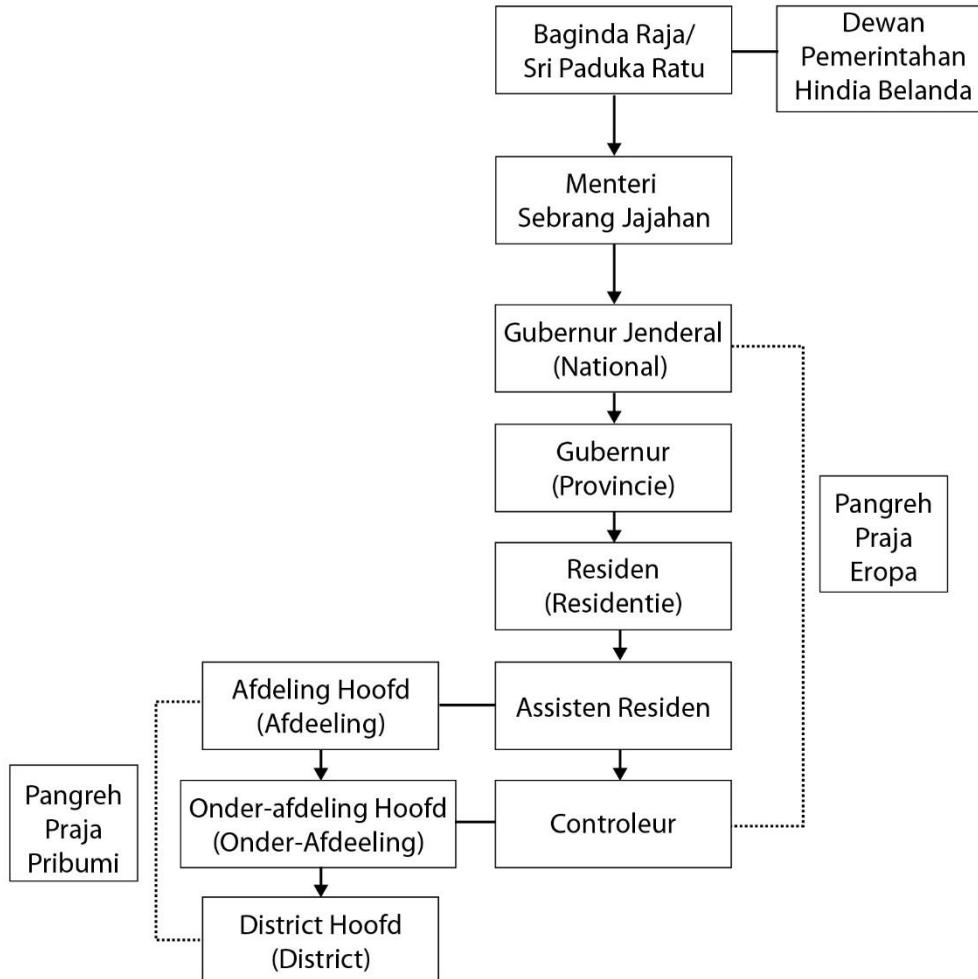
Dengan demikian, susunan pemerintahan Hindia Belanda bersifat hirarkis-sentralistik: gubernur jenderal turun ke gubernur, turun ke residen, turun ke asisten residen, turun ke bupati, turun ke wedana, terakhir turun ke camat. Satuan-satuan pemerintahan yang terbentuk dari wilayah kekuasaan pejabat di bawah gubernur jenderal adalah *gewest*, karesidenan, *afdeeling* dan/atau kabupaten (*regentschap*), kawedanan (*district*) dan/atau *onder-afdeeling*, dan kecamatan (*onder-district*). Satuan pemerintahan di daerah yang bersifat sentralistik tersebut disebut pemerintahan *binnenlands bestuur* yang diterjemahkan dalam bahasa Indonesia menjadi pemerintahan pangreh praja.

Struktur jabatan dan nomenklatur pemerintahan berbeda antara yang berlaku di Jawa dan di luar Jawa. Perhatikan bagan di bawah!



Sumber: Suwito, dkk. (2000), dengan perubahan pada wedana dan asisten wedana/camat

Gambar 1.1  
Struktur Pemerintahan Hindia Belanda di Indonesia Jawa dan Madura



Sumber: Suwito, dkk. (2000), dengan perubahan pada afdeling hoofd, onder afdeling hoofd, dan district-hoofd.

Gambar 1.2  
Struktur Pemerintahan Hindia Belanda di Indonesia Luar Jawa dan Madura

Pada 23 Juli 1903, diundangkan Undang-Undang tentang Desentralisasi (Stbl. Indonesia Nomor 329). Undang-undang ini hanya mengamendemen Pasal 68 RR 1854. Pasal 68 diamendemen menjadi Pasal 68a, 68b, dan 68c. Berdasarkan Undang-Undang Desentralisasi 1903 tersebut, dikeluarkan *Decentralisatie Besluit* (Kon. Besl tgl. 20 Des 1904 No. 39, Ind. Stbl. 1905 No. 137).

*Decentralisatie Wet* 1903 dan *Decentralisatie Besluit* 1905 melahirkan pemerintahan lokal administratif sekaligus pemerintahan lokal otonom pada *gewest* dan bagian *gewest* yaitu *gemeente* dan *plaatselijke*. Pada tiga daerah ini dibentuk dewan lokal (*lokaal raaden*): *gewestraad* di *gewest*, *gemeenteraad* di *gemeente*, dan *plaatselijkeraad* di *plastelijke*. Dengan dibentuknya dewan (*raad*), status *gewest*,

*gemeente*, dan *plastelijke* menjadi ganda: 1) tetap sebagai pemerintahan lokal administratif dan 2) sebagai pemerintahan lokal otonom.

Perlu diketahui bahwa pemerintahan lokal otonom pada *gewest*, *gemeente*, dan *plastelijke* adalah pemerintahan lokal otonom model Eropa. Hal ini terjadi karena pemberian otonomi oleh pemerintah pusat tersebut adalah tuntutan masyarakat Belanda dan keturunan Eropa yang telah membentuk komunitas perkotaan di kota-kota besar di Hindia Belanda, yaitu di Jakarta, Bogor, Bandung, Semarang, Malang, Surabaya, Medan, dan lain-lain. Komunitas perkotaan dari keturunan Belanda dan Eropa tersebut menuntut kepada Pemerintah Belanda induk untuk diberikan hak mengatur dan



Sumber: [https://id.wikipedia.org/wiki/Berkas:COLLECTIE\\_TROPENMUSEUM\\_Middelbare\\_Opleidingschool\\_voor\\_Inlandsche\\_Ambtenaren\\_\(MOSVIA\)\\_in\\_Bandoeng\\_TMnr\\_10002340.jpg](https://id.wikipedia.org/wiki/Berkas:COLLECTIE_TROPENMUSEUM_Middelbare_Opleidingschool_voor_Inlandsche_Ambtenaren_(MOSVIA)_in_Bandoeng_TMnr_10002340.jpg)

Gambar 1.3

Middlebare Opleidingschool voor Inlandsche Ambtenaren (MOSVIA) di Bandung, pada 1929. Tempat Pendidikan Calon Pangreh Praja pribumi pada Masa Kolonial Hindia Belanda

tanggungnya sendiri kepada bangsa pribumi yang menyelenggarakan pemerintahan kabupaten atau *regentschap*. Akhirnya, pada tahun 1922 dilakukan pembaruan pemerintahan melalui *Bestuurhervorming Wet 1922* dan *Indische Staatsregeling 1925* sebagai penyempurnaan RR 1854. Di bawah dua peraturan perundang-undangan ini, dikeluarkan tiga ordonansi: (1) *Provincie Ordonnantie 1924* (Stbl. 1924 No. 78); (2) *Regentschap Ordonnantie 1924* (Stbl. 1924 No. 79 *juncto* Stbl. 1925 No. 398); dan (3) *Stadsgemeente Ordonnantie 1926* (Stbl. 1926 No. 365).

Berdasarkan tiga ordonansi tersebut, terbentuklah pemerintahan lokal administratif sekaligus pemerintahan lokal otonom pada provinsi, kabupaten (*regentschap*), dan kotapraja (*stadsgemeente*). Adapun susunan-dalam masing-masing sebagai berikut.

mengurus urusan rumah tangganya sendiri karena tidak mau diperintah oleh pejabat pribumi: bupati (*regent*).

Seiring dengan pergerakan nasional yang dipelopori oleh Syarikat Islam pada tahun 1911, kaum pribumi juga menuntut hak yang sama untuk diberikan pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*).

Menanggapi tuntutan ini pemerintah membentuk *volksraad* (dewan rakyat) pada tahun 1918. Akan tetapi, kaum pergerakan tidak puas dengan hanya diberikan dewan rakyat pada pemerintah pusat. Mereka terus menuntut agar pemerintah pusat juga memberikan hak mengatur dan mengurus rumah

## 1. Provinsi (*Provincie*)

Pemerintah provinsi terdiri atas

### a. *Dewan provinsi (provinciale raad)*

Pemerintah lokal otonom provinsi diselenggarakan oleh dewan provinsi. Dewan Provinsi atas nama komunitas provinsi menerima urusan pemerintahan dari pemerintah pusat berdasarkan asas desentralisasi. Dewan provinsi lalu membuat kebijakan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya tersebut dalam bentuk peraturan daerah provinsi. Dewan provinsi dipimpin oleh ketua dewan provinsi.

### b. *College Gedeputeerden atau Badan Penyelenggara Pemerintah Provinsi*

Badan Penyelenggara Pemerintah Provinsi adalah alat Dewan Provinsi sebagai pelaksana kebijakan yang dibuat olehnya. Anggota Badan Penyelenggara Pemerintah Provinsi berasal dari anggota Dewan Provinsi yang dipilih di antara mereka. *College Gedeputeerden* dipimpin oleh gubernur, bukan oleh ketua dewan provinsi.

### c. *Gubernur*

Gubernur adalah kepala pemerintah lokal administratif sekaligus kepala pemerintah lokal otonom provinsi. Gubernur diangkat oleh gubernur jenderal. Di sini status gubernur adalah ganda. *Pertama*, sebagai wakil pemerintah pusat dan *kedua* sebagai kepala pemerintah lokal otonom. Oleh karena itu, sebagai wakil pemerintah pusat gubernur mengawasi dewan provinsi sedangkan sebagai kepala pemerintah lokal otonom gubernur adalah ketua *college gedeputeerden*/badan penyelenggara pemerintahan provinsi.

## 2. Kabupaten (*Regentschap*)

Pemerintah kabupaten terdiri atas:

### a. *Dewan Kabupaten (Regentschap Raad)*

Pemerintah lokal otonom kabupaten diselenggarakan oleh Dewan Kabupaten. Dewan Kabupaten atas nama komunitas kabupaten menerima urusan pemerintahan dari pemerintah pusat berdasarkan asas desentralisasi. Dewan Kabupaten lalu membuat kebijakan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya tersebut dalam bentuk peraturan daerah kabupaten. Dewan Kabupaten dipimpin oleh ketua Dewan Kabupaten.

### b. *College Gecommitteerden atau Badan Penyelenggara Pemerintah Kabupaten*

Badan Penyelenggara Pemerintah Kabupaten adalah alat Dewan Kabupaten sebagai pelaksana kebijakan yang dibuat olehnya. Anggota Badan Penyelenggara Pemerintah Kabupaten berasal dari anggota dewan kabupaten yang dipilih di antara mereka. *College Gecommitteerden* dipimpin oleh bupati, bukan oleh ketua dewan kabupaten.

c. *Bupati (Regent)*

Bupati adalah kepala pemerintah lokal administratif sekaligus kepala pemerintah lokal otonom kabupaten. Bupati diangkat oleh gubernur jenderal atas usul gubernur. Di sini status bupati adalah ganda. *Pertama*, ia sebagai wakil pemerintah pusat dan *kedua* sebagai kepala pemerintah lokal otonom. Oleh karena itu, sebagai wakil pemerintah pusat, bupati mengawasi Dewan Kabupaten sedangkan sebagai kepala pemerintah lokal otonom, bupati adalah ketua *college gecommiteerden*/badan penyelenggara pemerintah kabupaten.

**3. Kotapraja (*Stadsgemeente*)**

Pemerintah kotapraja terdiri atas:

a. *Dewan Kotapraja (Stadsgemeente Raad)*

Pemerintah lokal otonom kotapraja diselenggarakan oleh Dewan Kotapraja. Dewan Kotapraja atas nama komunitas kotapraja menerima urusan pemerintahan dari pemerintah pusat berdasarkan asas desentralisasi. Dewan Kotapraja lalu membuat kebijakan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya tersebut dalam bentuk peraturan daerah kotapraja. Dewan Kotapraja dipimpin oleh ketua Dewan Kotapraja.

b. *College Wethouders atau Badan Penyelenggara Pemerintah Kotapraja*

Badan Penyelenggara Pemerintahan Kotapraja adalah alat dewan kotapraja sebagai pelaksana kebijakan yang dibuat olehnya. Anggota badan penyelenggara pemerintah kotapraja berasal dari anggota dewan kotapraja yang dipilih di antara mereka. *College wethouders* dipimpin oleh wali kota, bukan oleh ketua dewan kotapraja.

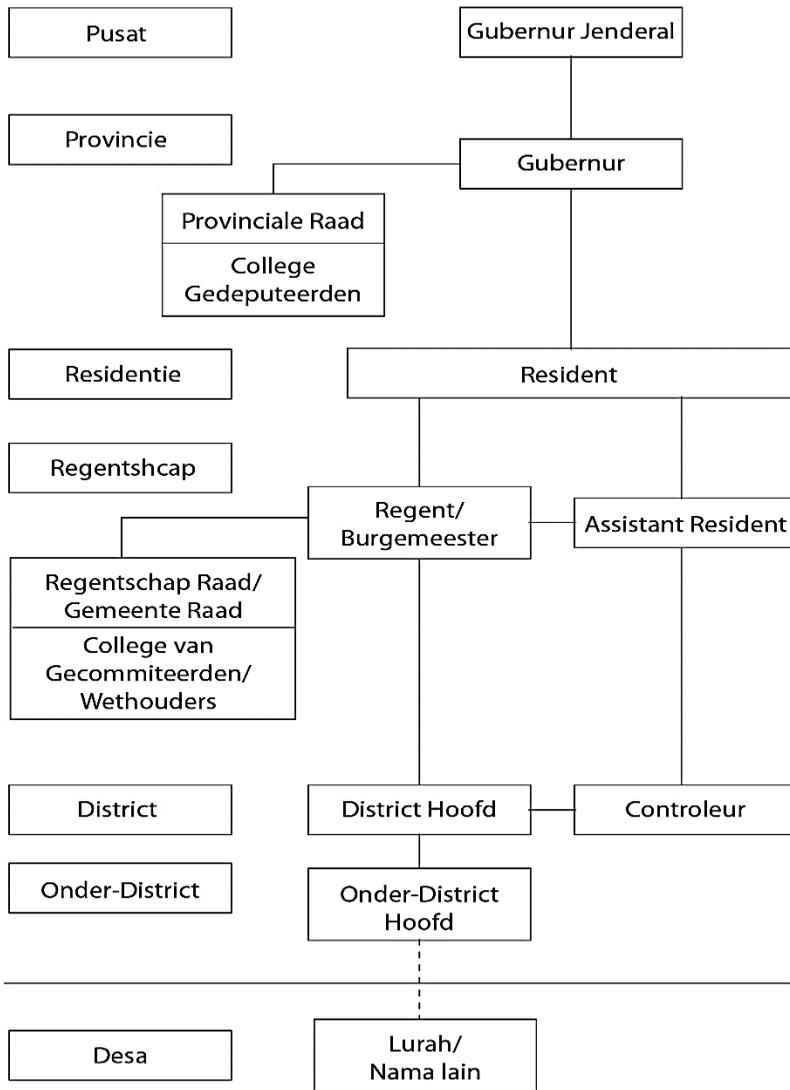
c. *Wali Kota (Burgemeester)*

Wali Kota adalah kepala pemerintahan lokal administratif sekaligus kepala pemerintah lokal otonom kotapraja. Wali kota diangkat oleh Gubernur Jenderal atas usul Gubernur. Di sini status Wali Kota adalah ganda. *Pertama*, ia sebagai wakil pemerintah pusat dan *kedua* sebagai kepala pemerintah lokal otonom. Oleh karena itu, sebagai wakil pemerintah pusat wali kota mengawasi Dewan Kotapraja sedangkan sebagai kepala pemerintah lokal otonom wali kota adalah ketua *College Wethouders*/Badan Penyelenggara Pemerintah Kotapraja.

Ordonansi Kabupaten 1924 dan Ordonansi Kotapraja 1926 tidak mengatur pemerintahan kawedanan, kecamatan, dan desa. Pemerintahan kawedanan dan kecamatan tetap diatur dalam RR 1854 *juncto* IS 1925 *juncto* Reglemen Bumiputra 1848, 1926, 1941 sedangkan gemeente pribumi (desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya) diatur dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938. Semua peraturan perundang-undangan tersebut mengatur kawedanan (*district*), kecamatan (*onder district*), dan desa (*inlandsche gemeente*) di bawah kontrol dewan kabupaten dan residen. Akan tetapi,

gemente pribumi pada pemerintah kota praja dihapus. Berdasarkan pengaturan demikian maka struktur pemerintahan kabupaten berbeda dengan struktur pemerintahan kotapraja. Pemerintah kabupaten mempunyai sub-ordinat/bawahan (kawedanan, kecamatan, dan desa) sedangkan pemerintah kotapraja hanya mempunyai pemerintahan bawahan kawedanan dan kecamatan, tidak mempunyai gemente pribumi.

Struktur pemerintahan daerah demikian dapat digambarkan dalam bagan berikut:



Gambar 1.4  
Struktur Pemerintahan Daerah

Catatan:

Garis dari *onder-district hoofd* ke lurah dibuat putus-putus karena lurah bukan pejabat pangreh praja. Lurah hanya kepala komunitas rakyat yang dijadikan *tussenpersoon* atau perantara antara pemerintah pusat dengan rakyat desa.

## B. PEMERINTAHAN LOKAL/DAERAH PADA MASA PENDUDUKAN JEPANG

Pada 1942, Jepang mengalahkan Belanda dalam Perang Asia Timur Raya. Indonesia kemudian dikuasai bala tentara Dai Nippon Jepang. Pada dasarnya, pemerintah bala tentara Jepang mewarisi sistem pemerintahan Hindia Belanda. Oleh karena itu, dalam menyelenggarakan pemerintahannya, Jepang tetap menggunakan struktur pemerintahan Hindia Belanda dengan sedikit perubahan. Perubahan dimaksud adalah menghapus provinsi dan *afdeling*. Di samping itu, nomenklatur pemerintah dan sebutan pejabatnya diganti dengan bahasa Jepang.

Melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1942 tentang Pemerintah Daerah dan Nomor 28 Tahun 1942 tentang Pemerintahan *Syu* dan *Tokobetsu Syi*, susunan pemerintah daerah di Indonesia menjadi sebagai berikut:

1. *syu* (karesidenan);
2. *ken* (kabupaten) dan *syi* (kotapraja);
3. *gun* (kawedanan);
4. *son* (kecamatan); dan
5. *ku* (desa).

Pada masa Pendudukan Jepang, wilayah Indonesia dibagi ke dalam satuan pemerintahan berikut.

1. *Syu* (Karesidenan);
2. *Ken* (Kabupaten) dan *Syi* (Kotapraja);
3. *Gun* (Kawedanan);
4. *Son* (Kecamatan); dan
5. *Ku* (Desa)



Berdasarkan dua undang-undang tersebut, terdapat perubahan yang signifikan atas pemerintahan lokal otonom dan struktur pemerintahannya. Semua satuan pemerintahan mulai dari *syu* sampai *son* adalah pemerintah lokal administratif. Dengan demikian, status *ken* (kabupaten) dan *syi* (kotapraja) yang pada zaman Hindia Belanda sebagai pemerintahan lokal administratif sekaligus sebagai pemerintahan lokal otonom berubah: hanya sebagai pemerintahan lokal administrasi saja sebagaimana *syu* (karesidenan), *gun* (kawedanan), dan *son* (kecamatan). Status desa tidak berubah, yaitu sebagai badan hukum komunitas pribumi di bawah kontrol *sonchoo* (camat). Di samping itu, struktur hierarkinya tidak sama dengan zaman Hindia Belanda yang terdapat provinsi dan *afdeeling*. Pada zaman Jepang, dua satuan pemerintahan ini dihapus.

Jadi, Jepang hanya membentuk pemerintahan lokal administratif karena pemerintahan lokal otonom yang telah dibuat pada zaman Belanda, yaitu pada provinsi, kabupaten, dan kotapraja, dijadikan pemerintah lokal administratif. Baru pada masa akhir kekuasaannya Jepang menghidupkan kembali pemerintah lokal otonom, khususnya di daerah *syu* dan *syi*. Yaitu dengan cara membentuk dewan *syu* pada pemerintah *syu* dan dewan *syi* pada pemerintah *syi*.

Adapun keberadaan daerah-daerah swapraja (kerajaan/kesultanan) masih dipertahankan dengan nama baru *kooti*. Kesultanan-kesultanan/kerajaan-kerajaan pribumi yang pada zaman Hindia Belanda diakui melalui perjanjian politik tetap dipertahankan keberadaannya. Hanya di bawah kontrol ketat penguasa militer Jepang.

Untuk memperdalam materi, bacalah Osamu Seirei No. 27 Tahun 1942!



## Latihan

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

Buatlah makalah 7-10 halaman yang isinya memaparkan sejarah pemerintahan zaman Hindia Belanda dan zaman Jepang!

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Buatlah judul yang sesuai dengan materi yang dibahas!
- 2) Buatlah sistematika penulisan sebagai berikut!
  - a) Judul
  - b) Pendahuluan
  - c) Pemerintah Lokal Masa 1800-1904
  - d) Pemerintah Lokal Masa 1905-1942
  - e) Pemerintah Lokal zaman Pendudukan Jepang
  - f) Penutup
  - g) Daftar Pustaka
- 3) Susunlah makalah Anda dalam kertas ukuran kertas A4, 1,5 spasi, dan jenis huruf Times Roman! Jumlah halamannya 10 – 15 halaman.



## Rangkuman

1. Pemerintah Hindia Belanda pada awalnya hanya membentuk pemerintah lokal administratif. Dengan demikian, bentuk pemerintahannya adalah sentralistik.
2. Pemerintah lokal otonom baru dibentuk pada 1904 setelah diundangkan *Desentralisatie Wet* 1903. Pemerintah lokal yang dibentuk adalah pemerintah lokal campuran: pemerintah lokal administratif sekaligus pemerintah lokal otonom.
3. Pemerintah lokal di bawah *gewest* awalnya (1904) hanya khusus untuk komunitas Eropa yang tinggal di kota-kota besar. Satuan pemerintahannya disebut *gemeente*

dan *plastelijk*. Untuk komunitas pribumi baru dibentuk tahun 1924, yaitu pemerintah lokal *regentschap* (kabupaten).

4. Ketika Indonesia dijajah Jepang, pemerintah lokal otonom dibubarkan. Jepang hanya membentuk pemerintah lokal administratif mulai karesidenan ke bawah. Provinsi dibubarkan.



### Tes Formatif 1

Kerjakan soal berikut ini!

- 1) Jelaskan bahwa Pemerintah Hindia Belanda periode 1800-1905 bermodel sentralistik!
- 2) Jelaskan satuan pemerintahan mana yang berbentuk pemerintah lokal otonom sekaligus pemerintah lokal administratif dan mana yang berbentuk pemerintah lokal administratif murni!
- 3) Jelaskan bahwa pemerintah lokal pada zaman Hindia Belanda campuran antara pemerintah lokal administratif dengan pemerintah lokal otonom!
- 4) Apa perbedaan pemerintah lokal pada zaman Hindia Belanda dengan pemerintah lokal pada zaman pendudukan Jepang?
- 5) Bandingkan pemerintah lokal masa Hindia Belanda dengan pemerintah lokal saat ini di bawah UU No. 23/2014!

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat Penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100$$

Arti tingkat penguasaan



Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

## Kunci Jawaban Tes Formatif 1

- 1) Pemerintahan Hindia Belanda periode 1800-1904 sangat sentralistik karena pemerintah tidak membentuk pemerintah lokal otonom (*local self-government*). Pemerintah hanya membentuk pemerintah pangreh praja atau pemerintah lokal administratif, yaitu *gewet*, *residentie*, *regentschap*, *district*, dan *onder-district*.
- 2) Berdasarkan *Desentralisatie Wet* 1903, satuan pemerintahan yang berbentuk pemerintah lokal otonom sekaligus pemerintah lokal administratif adalah *gewest* atau *provincie*, *gemeente*, dan *regentschap* sedangkan satuan pemerintahan yang berbentuk pemerintah lokal administratif murni adalah *residentie*, *district*, dan *onder-district*.
- 3) Pemerintah lokal pada zaman Hindia Belanda mempunyai dua bentuk: 1) pemerintah campuran (otonom dan administratif) dan pemerintah lokal administratif murni sedangkan pemerintah lokal pada zaman pendudukan Jepang hanya berupa pemerintah lokal administratif.
- 5) Pemerintah lokal pada zaman Hindia Belanda dengan pemerintah lokal saat ini di bawah UU No. 23/2014 hampir sama, yaitu provinsi, kabupaten/kota berstatus ganda: sebagai pemerintah lokal otonom sekaligus sebagai pemerintah lokal administratif. Bedanya hanya dihapuskannya pemerintah lokal administratif pada karesidenan, *district* (kawedanan), dan *onder-district* (kecamatan). Kecamatan yang ada saat ini bukan pemerintah lokal administratif tapi hanya sebagai organisasi pemerintah daerah.

## Rancangan Pemerintahan Lokal/Daerah oleh *Founding Fathers* dan Norma Konstitusi

### A. RANCANGAN MUHAMMAD YAMIN



Dalam Sidang BPUPK, Yamin menyampaikan pandangannya agar “Negeri, desa, dan segala persekutuan hukum adat yang diperbarui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai pemerintahan daerah untuk menjalankan pemerintahan urusan dalam, pengreh praja.

Muhammad Yamin (Sekretariat Negara, 1995: 22) dalam pidatonya 29 Mei 1945 menyampaikan susunan negara sebagai berikut.

1. Negeri, desa, dan segala persekutuan hukum adat yang diperbarui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman dijadikan kaki susunan negara sebagai bagian bawah;
2. Pemerintah pusat dibentuk di sekeliling kepala negara dan terbagi atas:
  - a. wakil kepala negara;
  - b. satu kementerian sekeliling seorang pemimpin kementerian;
  - c. pusat parlemen balai perwakilan yang terbagi atas majelis dan balai perwakilan rakyat.
3. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintah urusan dalam, pangreh praja;
4. Negara rakyat Indonesia menjalankan pembagian pekerjaan negara atas jalan desentralisasi dan dekonsentrasi ....

Negeri, desa, dan segala persekutuan hukum adat yang diperbarui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai pemerintahan daerah untuk menjalankan pemerintahan urusan dalam, pengreh praja.

Pemikiran Muhammad Yamin (1971) disampaikan lagi pada sidang BPUPKI, 11 Juli 1945, sebagai berikut.

Dengan ringkas, penjusunan negara jang tertudju ke sebelah dalam, dapatlah saja gambarkan seperti berikut: Pemerintah dalam republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masajarakat seperti desa, jaitu susunan Pemerintah paling bawah. Pemerintah ini saja namai pemerintah bawahan.

Dan pemerintah Pusat akan terbentuk di kota negara, Ibu Negara Republik Indonesia. Itu saja namai pemerintah atasan dan pemerintah bawahan itu adalah pemerintahan daerah, jang boleh saja sebut pemerintah tengahan. Perkara desa barangkali tidak perlu saja bitjarakan di sini. Melainkan kita harapkan sadja, supaya sifatnja nanti diperbaharui atau disesuaikan dengan keperluan djaman baru. Baiklah djangan diadjukan dalam rapat ini atau dalam rapat Panitia, bagaimana desa harus diperbaiki, melainkan kita serahkan sadja kepada dewan Perwakilan, supaya mereka menjesuaikan desa pulau Djawa, negeri di Minangkabau, dan dusun-dusun jang lain, dengan pemerintahan tengahan atau dengan pemerintahan atasan dan djuga, supaya memenuhi kemauan djaman baru di tanah Indonesia kita ini. Tetapi jang perlu ditegaskan di sini, jaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, marga-marga dan lainnja tetaplah mendjadi kaki Pemerintah Republik Indonesia. Dan di tengah-tengah Pemerintah atasan dan bawahan, kita pusatkan pemerintah daerah. Tentang pemerintahan ini tidak perlu saja adakan uraian panjang lebar. Dalam pemerintah daerah itu supaya diadakan pemerintahan perantaraan antara pusat pemerintahan daerah dan desa-desa, dan soal ini hangat sekali dan tak dapatlah kita putuskan di dalam rapat ini dengan begitu sadja, karena banjaklah hal jang penting-penting untuk mengadakan susunan pemerintah daerah, dan untuk mengambil putusan, haruskalah diuraikan segala sifat daerah dengan seterang-terangnja. Apakah kita akan mempunjai daerah atau pemerintahan dengan desa jang uniform untuk seluruh Indonesia, ataukah jang bermatjam-matjam, seperti berupa marga, atau menurut sjarat daerah-daerah, sehingga akan bersifat pluriform, djuga tak dapat kita tindjau dengan sepintas lalu, melainkan hendaklah pemerintah daerah kita susun di dalam suasana jang berlainan dari pada sekarang. Jang perlu buat kita sekarang jaitu memakai desa dan pemerintah daerah jang sudah ada di bawah pengawasan di tangan orang Indonesia, dan desa itu akan kita sesuaikan dengan Pemerintah Pusat.

## B. RANCANGAN SOEPOMO

Dalam forum yang sama, Soepomo pada 15 Juli 1945 (Yamin, 1971) berpidato bahwa daerah-daerah swapraja (*zelfbestuurende landschappen*) dan *volksgemeenschappen* atau *dorpgemeenschappen*, seperti desa di Jawa, nagari di Minangkabau, marga di Palembang, huta dan kuria di Tapanuli, serta gampong di Aceh, **diubah menjadi daerah otonom istimewa kecil karena memiliki susunan asli.**

Tentang daerah, kita telah menyetudjui bentuk kesatuan, unie, oleh karena itu di bawah pemerintah pusat, di bawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada onderstaat, akan tetapi hanya pemerintahan daerah, ditetapkan dalam undang-undang. Beginilah bunjinya pasal 16 “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan ketjil dengan bentuk susunan pemerintahnja ditetapkan permusjawaratan dalam sistim pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah jang bersifat istimewa”. Djadi rantjangan Undang-undang dasar memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian seluruh daerah Indonesia dalam daerah-daerah jang besar, dan di dalam daerah besar itu ada lagi daerah-daerah jang ketjil-ketjil. Apakah arti “mengingat dasar permusjawaratan “? Artinja, bagaimanapun penetapan tentang bentuk pemerintahaan daerah, tetapi harus berdasar atas permusjawaratan daerah. Djadi misalnja akan ada djuga dewan permusjawaratan daerah. Lagi pula harus diingat hak asal-usul dalam daerah-daerah jang bersifat istimewa. Di papan daerah istimewa saja gambar dengan streep, dan ada djuga adanja sekarang keradjaan-keradjaan, kooti-kooti , baik di Djawa maupun di luar Djawa dan keradjaan-keradjaan dan daerah-daerah jang meskipun keradjaan, tetapi mempunyai status zelfbestuur. Ketjuali dari itu panitia mengingat kepada daerah-daerah ketjil jang mempunyai susunan aseli, jaitu *Volsgemeinschaften*-baranag kali perkataan ini salah tetapi jang dimaksud jalah daerah-daerah ketjil-ketjil jang mempunyai susunan rakjat seperti misalnya di Djawa: desa, di Minangkabau: negeri, di Palembang: dusun, lagi pula daerah ketjil jang dinamakan marga, di tapanuli: huta, di Atjeh: kampong, semua daerah ketjil jang mempunyai susunan rakjat, daerah istimewa tadi, djadi daerah keradjaan (*zelfbesturende landschappen*), hendaknja dihormati dan diperhatikan susunanja jang aseli. Begitulah maksud pasal 16.

Pada persidangan kedua, Soepomo (Yamin, 1971) menyampaikan gagasannya lagi sebagai berikut.

Di bawah Pemerintahan pusat ada pemerintahan daerah:

Tentang pemerintahan daerah, disini hanya ada satu pasal, jang berbunyi „Pemerintah daerah disusun dalam undang-undang”. Hanya sadja, dasar-dasar jang telah dipakai untuk negara itu djuga harus dipakai untuk Pemerintahan Daerah, artinja Pemerintahan daerah harus djuga bersifat permusjawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Daerah.

Dan adanja daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, Kooti-kooti, Sultanat-sultanat tetap ada dan dihormati susunanja jang aseli, akan tetapi itu keadaannja sebagai daerah, buakan negara; djangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanja daerah. „*Zelfbeturende landschappen*”, itu bukan negara, sebab hanya ada satu negara. Djadi, „*Zelfbeturende landschappen*”, hanjalah daerah sadja, tetapi daerah istimewa jaitu jang memepunjai sifat istimewa. Djadi daerah-daerah istimewa itu suatu bagian dari Staat Indonesia, tetapi mempunyai sifat istimewa, mempunyai susunan aseli. Begitupun adanya „*Zelfstandige gemeenschappen*” seperti desa, di Sumatera negeri (Minangkabau), marga (Palembang), jang dalam bahasa belanda disebut „*Inheemsche Rechtsgemeenschappen*”. Susunanja aseli itu dihormati.

Pemikiran Muhammad Yamin dan Soepomo kemudian dituangkan dalam Pasal 18 UUD 1945 (dalam Rancangan UUD pada Pasal 16). Pasal 18 mengatur bahwa dalam negara Indonesia dibentuk pemerintahan daerah yang terdiri atas daerah otonom besar dan daerah otonom kecil. Daerah otonom besar adalah provinsi. Provinsi terbagi atas daerah-daerah otonom yang lebih kecil. Daerah otonom ini, baik yang kecil maupun yang besar, ada yang reguler dan ada yang bersifat istimewa/asimetris. Semuanya diatur dengan undang-undang.

Pasal 18 UUD 1945 lalu ditindaklanjuti dengan UU No. 22/1948 dan UU Nomor 19/1965. UU No. 22/1948 mengubah pemerintahan gemeente pribumi (*inlandsche gemeente*) menjadi daerah otonom formal bernama desa (kota kecil). Dengan diundangkannya UU No. 22/1948, Soepomo (2013) menghendaki agar semua persekutuan hukum asli/adat (*inheems/adat rechtsgemeenschappen*) atau kesatuan masyarakat hukum adat yang faktanya sudah rusak dan/atau hilang dikonversi menjadi daerah otonom formal istimewa kecil dengan nomenklatur desa (kota kecil). Soepomo menulis sebagai berikut.

Menurut penjelasan undang-undang pokok tersebut daerah otonom yang terbawah, yaitu desa, marga, nagari, dan sebagainya, dianggap sendi negara dan sendi itu harus diperbaiki, segala-galanya diperkuat dan didinamisir supaya dengan begitu negara bisa mengalami kemajuan.

Maksud undang-undang pokok, sebagai diterangkan dalam penjelasan resmi tersebut, ialah untuk menggabungkan desa satu dengan desa lain, oleh karena daerah desa yang sekarang ini dianggap belum cukup luasnya untuk dibentuk menjadi daerah desa yang otonom sebagai yang dikehendaki oleh undang-undang pokok ini. Maksud penggabungan tersebut hingga sekarang belum dijalankan, bahkan kedudukan hukum desa di Jawa hingga sekarang masih tetap dikuasai oleh Stsbl. 1906 No. 83 Jo. Stsbl. 1907 No. 212.

### C. RANCANGAN MUHAMMAD HATTA

Mohammad Hatta (2014) yang juga salah satu *founding fathers* dalam tulisannya yang berjudul “Kedaulatan Rakyat” merancang pemerintahan daerah. Perhatikan tulisannya yang dikutip di bawah!

Tetapi daerah atau golongan manakah yang akan memperoleh badan perwakilan? Hal ini masih dalam penyelidikan dan pertimbangan, belum ada keputusan sekarang. Yang kita ketahui sekarang ialah adanya daerah-daerah yang dalam pertingkatannya tersusun seperti berikut. 1. desa; 2. kecamatan; 3. kabupaten dan kota; 4. karesidenan; dan 5. provinsi.



Sumber:  
[https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/f/ff/Mohammad\\_Hatta\\_1950.jpg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/f/ff/Mohammad_Hatta_1950.jpg)

Gambar 1.5  
 Mohammad Hatta di  
 Tahun 1950

Sekarang timbul pertanyaan; apakah semua lingkungan daerah itu sampai kelima tingkatnya akan mempunyai badan perwakilan rakyat? Sudah tentu tidak! Pemerintahan yang berdasarkan kerakyatan harus mengurangi pertingkatan yang begitu banyak. Buat sementara waktu, selagi kita mengatur dan memperkuat susunan negara kita, lingkungan yang ada itu: desa, kecamatan, kabupaten (dan kota), keresidenan dan propinsi, perlu diteruskan. Tetapi tidak semuanya harus mempunyai Badan Perwakilan Rakyat. Lingkungan yang terpenting untuk susunan rakyat dan untuk menegakkan susunan pemerintahan sendiri harus mempunyai *badan perwakilan*. Lingkungan yang selebihnya menjadi *badan koordinasi* saja.

Lingkungan yang terpenting bagi susunan rakyat ialah *desa* dan kabupaten dan *kota*. Ketiga-tiganya mempunyai badan perwakilan yang anggotanya dipilih oleh rakyat dalam daerahnya masing-masing.

Tulisan Muhammad Hatta tersebut semula merupakan pidato di hadapan konferensi Pamong Praja di Solo pada 7 Februari 1946 dan disampaikan lagi dalam pengukuhan pemberian gelar *doctor honoris causa* di Universitas Gajah Mada pada 27 November 1956. Di sini Muhammad Hatta merancang pemerintahan lokal otonom terdiri atas kabupaten, kota, dan desa. Pemerintahan lokal administratif yang terdiri atas karesidenan, kawedanan, dan kecamatan dijadikan badan koordinasi saja. Artinya, tidak dijadikan satuan pemerintahan tapi hanya sebagai badan koordinasi. Kecamatan atau kawedanan mengkoordinasi desa-desa sedangkan karesidenan mengkoordinasi kabupaten dan kotapraja.

#### D. RANCANGAN SOETARDJO KARTOHADIKOESOEMO

Pada tahun 1953, Soetardjo Kartohadikoesoemo menulis buku dengan judul *Desa* yang dipersembahkan kepada dwitunggal: Soekarno-Hatta. Pada Bagian V buku ini, Kartohadikoesoemo (1953) merancang daerah otonom tingkat III (*local self-government*) yang merupakan konversi desa masa lampau menjadi desa zaman baru di alam kemerdekaan yang modern yang dapat menyejahterakan rakyat. Desa dikonversi menjadi



Sumber:  
[https://id.wikipedia.org/wiki/Mas\\_Sutardjo\\_Kertohadikusumo](https://id.wikipedia.org/wiki/Mas_Sutardjo_Kertohadikusumo)

Gambar 1.6  
 Foto Resmi Mas Soetardjo  
 Kartohadikoesoemo (Sutardjo  
 Kertohadikusumo)

daerah otonom tingkat III dengan nomenklatur kawedanan, bukan kecamatan. Perlu diketahui bahwa pemerintah sudah merencanakan akan menghapus pemerintah lokal administratif kawedanan. Pemerintah lokal administratif kecamatan dipertahankan tapi bukan sebagai pemerintah lokal administratif. Kecamatan akan diubah menjadi pemerintah lokal otonom tingkat III. Berdasarkan rencana ini, nomenklatur pemerintah lokal otonom tingkat III adalah “kecamatan”. Akan tetapi, Soetardjo menolak nama “kecamatan” karena menurutnya nama ini tidak disukai orang karena sejarahnya kecamatan berasal dari kata “camat”. Camat adalah pejabat rendahan yang menarik pajak di desa-desa. Nomenklatur kawedanan diusulkan karena berasal dari kata “wedana”, bahasa tinggi yang artinya “muka”. Jadi, wedana artinya pemuka. Kawedanan berarti daerah otonom tingkat III yang dipimpin oleh pemuka, bukan camat yang asalnya petugas penarik pajak. Soetardjo setuju kawedanan asli dihapus tapi namanya tetap dipakai untuk menggantikan nama daerah tingkat III.

Struktur organisasi daerah tingkat III adalah sebagai berikut:

1. dewan perwakilan daerah,
2. majelis pemerintah daerah,
3. kepala daerah, yaitu wedana.

Pemerintah desa model baru mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, baik yang sudah ada maupun yang berasal dari pusat yang didesentralisasikan. Urusan-urusan tersebut terbagi dalam lima bagian.

### 1. **Bagian Umum**

- a. Membuat peraturan perundang-undangan tingkat desa, melaksanakan, dan mengawasi;
- b. Melaksanakan tata usaha;
- c. Mengurus keuangan;
- d. Mengurus dewan perwakilan dan majelis daerah;
- e. Mengurus pegawai;
- f. Mengurus tanah desa;
- g. Mengurus penerangan; dan
- h. Mengurus pengadilan adat.

### 2. **Bagian Keamanan**

- a. Mengurus kejahatan dan pelanggaran umum;
- b. Mengurus keamanan bidang politik;
- c. Mengurus keamanan bidang ekonomi;
- d. Mengurus keamanan bidang sosial;
- e. Melindungi kaum wanita;
- f. Melindungi anak-anak dan pemuda; dan
- g. Menjaga bahaya dan keamanan umum.

**3. Bagian Kemakmuran**

- a. Mengurus pertanian;
- b. Mengurus perhewanan;
- c. Mengurus perikanan;
- d. Mengurus pelayaran;
- e. Mengurus perindustrian;
- f. Mengurus perdagangan;
- g. Mengurus transportasi perdesaan;
- h. Mengurus pasar;
- i. Mengurus bank desa; dan
- j. Mengurus makanan dan pakaian rakyat.

**4. Bagian Kesejahteraan**

- a. Mengurus sekolah dan kursus-kursus;
- b. Mengurus pendidikan rakyat;
- c. Mengurus kebudayaan;
- d. Mengurus sekolah agama dan pesantren;
- e. Mengurus masjid, langgar, dan gereja;
- f. Mengurus kedudukan warga negara (KTP, KK, pernikahan, perceraian, rujuk, dan kematian);
- g. Mengurus perawatan orang miskin dan anak piatu;
- h. Mengurus perburuhan dan pemberantasan pengangguran;
- i. Mengurus kebersihan umum, kebersihan rumah, dan kebersihan pekarangan; dan
- j. Mengurus olahraga dan keprajuritan.

**5. Bagian Teknik Umum**

- a. Mengurus irigasi desa;
- b. Mengurus jalan umum desa;
- c. Mengurus gedung-gedung desa;
- d. Mengurus pelabuhan desa;
- e. Mengurus tambangan desa;
- f. Mengurus kuburan umum desa;
- g. Mengurus kesepadanan (*rooiwezen*) desa;
- h. Mengurus tenaga listrik desa;
- i. Mengurus “*assainering*” (mengeringkan tanah untuk membikin sehat tempat kediaman penduduk desa); dan
- j. Mengurus air minum desa.

Soetardjo Kartohadikoesoemo kemudian menulis makalah dalam majalah Swatantra edisi Maret 1957 tentang pemerintahan daerah. Di sini ia menyatakan bahwa pendapat Muhammad Hatta yang disampaikan dalam pidato di hadapan konferensi Pamong Praja di Solo pada 7 Februari 1946 dan disampaikan lagi dalam pengukuhan pemberian gelar doctor honoris causa di Universitas Gajah Mada pada 27 November 1956 perlu didukung dan segera diimplementasikan. Soetardjo memberi nama gagasan Hatta tersebut dengan istilah “konsepsi Hatta”. Dengan demikian, sangat jelas bahwa Soetardjo Kartohadikoesoemo, sang pakar desa, menghendaki desa dijadikan daerah otonom sebagai pemerintahan modern, bukan dipertahankan sebagai organisasi sosial-politik bentukan negara sebagaimana pengaturannya dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938 apalagi dipertahankan sebagai inheems rechtgemeenschap (komunitas hukum asli) atau adat rechtgemeenschap (komunitas hukum adat) sebagaimana terjadi pada zaman kerajaan-kerajaan nusantara sebelum penjajahan bangsa Eropa.



Setelah menyimak video tersebut, coba pahami bagaimana sistem dan bentuk pemerintahan daerah di Indonesia, berdasarkan UUD 1945 (sebelum amendemen) dan UUD NRI 1945 (sesudah amendemen).

Video ini bisa Anda lihat di YouTube pada

[https://www.youtube.com/watch?v=xhfUZJf7UcQ&feature=youtu.be&fbclid=IwAR3UH6v1tNA5sduSFx1PoNiAjc5FU6rLVslnuYNNr\\_CJ6KPRqPy\\_-p8sck](https://www.youtube.com/watch?v=xhfUZJf7UcQ&feature=youtu.be&fbclid=IwAR3UH6v1tNA5sduSFx1PoNiAjc5FU6rLVslnuYNNr_CJ6KPRqPy_-p8sck)

## E. NORMA KONSTITUSI

UUD 1945 Pasal 18 berbunyi sebagai berikut.

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

Yang dimaksud daerah besar dan daerah kecil dalam pasal tersebut adalah daerah otonom (*local self-government* atau *lokaal autonoom gouvernement* atau *lokaal zelfbestuur*), bukan pemerintahan lokal administratif atau wilayah administrasi (*local state-government* atau *local administrative government*), bukan juga kesatuan masyarakat hukum adat (*adat rechtsgemeenschap*). Hal ini terlihat dari frasa “dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan”. Dasar permusyawaratan di sini maksudnya adalah adanya lembaga permusyawaratan atau lembaga perwakilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintahan yang mempunyai lembaga permusyawaratan/perwakilan adalah pemerintahan lokal/daerah otonom (bukan pemerintahan lokal administratif dan bukan pemerintahan badan hukum sosial-politik rakyat). Pemerintahan lokal administratif tidak mempunyai lembaga permusyawaratan atau lembaga perwakilan.

Pasal 18 kemudian diberi penjelasan yang dibuat oleh Soepomo sebagai berikut.

- i. Oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Dalam *territoir* negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

- ii. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Penjelasan angka I menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan sehingga tidak mempunyai negara bagian (*staat* atau *state*) dalam lingkungan negaranya. Dalam negara kesatuan Indonesia, dibentuk pemerintahan daerah yang terbagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi akan terbagi atas daerah-daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah yang lebih kecil dibentuk badan perwakilan daerah.

Penjelasan angka II memberi informasi bahwa di negara Indonesia terdapat 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*. *Zelfbesturende landchappen* adalah daerah swapraja, yaitu kesultanan-kesultanan/kerajaan-kerajaan yang dipimpin oleh sultan/raja pribumi yang semula adalah negara-negara merdeka, lalu melakukan kontrak/perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda mengakui kedaulatan Hindia Belanda. *Volksgemeenschappen* adalah komunitas hukum asli/pribumi di perdesaan yang diakui sebagai *rechtspersoon*/korporasi atau badan hukum. Dalam rangka pembentukan daerah otonom, dua daerah ini (*zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*) dihormati susunan aslinya. Artinya dua daerah ini dijadikan daerah otonom tapi susunan aslinya tidak diubah total. Susunan aslinya diperhatikan. Statusnya sebagai daerah otonom yang bersifat istimewa.

Pasal 18 UUD 1945 kemudian diamendemen menjadi Pasal 18, 18A, dan 18B. Pasal 18, 18A, dan 18B ayat (1) mengatur pemerintahan daerah otonom reguler dan pemerintah daerah otonom nonreguler/asimetris. Daerah otonom reguler terdiri atas pemerintahan daerah otonom provinsi dan kabupaten/kota. Adapun pemerintahan daerah nonreguler/asimetris terdiri atas pemerintahan daerah otonom khusus dan pemerintahan daerah otonom istimewa. Di samping itu, Pasal 18B ayat (2) mengatur bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup. Kesatuan masyarakat hukum adat bukan pemerintah desa sebagaimana desa yang diatur dalam UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU No. 6/2014. Desa dalam Undang-undang ini adalah organisasi bentukan negara, bukan *rechtsgemeenschappen* (*law communities*) sebagaimana dikemukakan oleh Van Vollenhoven (1907), yaitu komunitas yang terikat dan mentaati hukum adat. *Rechtsgemeenschappen* merujuk pada fakta komunitas, bukan merujuk pada fakta organisasi bentukan negara. *Rechtsgemeenschappen* mempunyai pengurus yang oleh Soepomo dan Ter Haar disebut susunan rakyat. Pengurus atau susunan rakyat ini adalah pengurus komunitas, bukan pengurus organisasi bentukan negara sedangkan pengurus desa yang diatur oleh UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU No. 6/2014 adalah pengurus organisasi bentukan negara, bukan pengurus komunitas atau rakyat desa.

Untuk memperdalam materi, silakan membaca sumber belajar berikut!

1. Buku “Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Jilid I dan Jilid II”, susunan The Liang Gie, Penerbit Gunung Agung, 1968!
2. Buku “Teori dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Daerah”, susunan Hanif Nurcholis, Penerbit Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007!
3. Buku “Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945”. Edisi Revisi. Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Susunan RM. AB. Kusuma, 2009.



### Latihan

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Bandingkan pemerintahan lokal rancangan Muhamad Yamin dengan rancangan Soepomo!
- 2) Bandingkan pemerintahan lokal rancangan Muhamad Yamin dengan rancangan Muhammad Hatta!
- 3) Bandingkan pemerintahan lokal rancangan Soepomo dengan rancangan Muhammad Hatta!
- 4) Bandingkan pemerintahan lokal rancangan Soepomo dengan rancangan Soetardjo Kartohadikoesoemo!
- 5) Bandingkan pemerintahan lokal rancangan Muhamad Yamin, rancangan Soepomo, rancangan Muhammad Hatta, dan rancangan Soetardjo Kartohadikoesoemo dengan Pasal 18 UUD 1945!

#### *Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Baca inti sari rancangan Muhammad Yamin dengan rancangan Soepomo!
- 2) Cerna dengan baik apa yang dimaksud dengan jalan rasionalisasi dan pembaruan pada rancangan Muhammad Yamin dan badan perwakilan rakyat pada rancangan Muhammad Hatta!
- 3) Camkan rancangan Soepomo tentang tiadanya *staat* dalam negara Indonesia dan tidak boleh terlalu banyak peningkatan pemerintahan dalam negara Indonesia!
- 4) Camkan rancangan Soepomo yang terkait dengan status baru “*volksgemeenschappen*” dengan rancangan Soetardjo Kartohadikoesoemo tentang daerah tingkat III!

- 5) Camkan baik-baik antara rancangan Muhamad Yamin, rancangan Soepomo, rancangan Muhammad Hatta, dan rancangan Soetardjo Kartohadikoesoemo dengan Pasal 18 UUD 1945! Perhatikan bunyi Pasal 18! Pasal 18 merujuk pada pemerintah lokal otonom atau ke pemerintah lokal administratif atau ke campuran keduanya!



## Rangkuman

1. Sebelum merdeka, dua tokoh pendiri bangsa, yaitu Muhammad Yamin dan Soepomo merancang pemerintah lokal di alam kemerdekaan. Keduanya merancang bahwa di alam kemerdekaan dibentuk pemerintah lokal otonom, bukan pemerintah lokal administratif atau campuran antara keduanya.
2. Rancangan Yamin dan Soepomo dijadikan norma Pasal 18 UUD 1945. Pasal ini mengatur bahwa negara Indonesia dibagi habis menjadi daerah otonom besar dan daerah otonom kecil.
3. Setelah merdeka, dua tokoh pendiri bangsa lain, yaitu Muhammad Hatta dan Soetardjo Kartohadikoesoemo, mengusulkan agar dibentuk pemerintah lokal otonom. Hatta mengusulkan agar pemerintah lokal administratif dijadikan koordinasi saja sedangkan Soetardjo mengusulkan agar desa (dan nama lain) dikonversi menjadi daerah tingkat III. Statusnya pemerintahan resmi, bukan pemerintahan semu/palsu sebagaimana diatur dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938 *juncto* Osamu Seirei No. 27/1942.



## Tes Formatif 2

Kerjakan soal berikut ini!

- 1) Bagaimana bentuk pemerintah lokal yang dirancang Muhammad Yamin?
- 2) Bagaimana bentuk pemerintah lokal yang dirancang Soepomo?
- 3) Bagaimana bentuk pemerintah lokal yang dirancang Muhammad Hatta?
- 4) Bagaimana bentuk pemerintah lokal yang dirancang Soetarjo Kartohadikoesoemo?
- 5) Bagaimana pemerintah lokal menurut Pasal 18 UUD 1945 serta Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI 1945?
- 6) Apakah Pasal 18 dan penjelasannya mengatur desa?
- 7) Apakah Pasal 18B ayat (2) mengatur bekas desa bentukan kolonial yang diatur dalam IGO 1906 *juncto* bekas desa bentukan Orde Baru yang diatur dalam UU No. 5/1979?
- 8) Menurut Anda, pengaturan desa dalam UU No. 6/2014 sesuai atau bertentangan dengan Pasal 18 UUD 1945 *juncto* Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945?

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat Penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100$$

Arti tingkat penguasaan



Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

## Kunci Jawaban Tes Formatif 2

- 1) Pemerintah lokal yang dirancang Muhammad Yamin adalah pemerintah lokal otonom. Salah satu satuan pemerintahan lokal yang diusulkan adalah mengubah persekutuan hukum adat menjadi pemerintah lokal otonom dengan jalan rasionalisasi dan pembaruan.
- 2) Pemerintah lokal yang dirancang Soepomo adalah pemerintah lokal otonom. Dua satuan pemerintahan yang sudah mengatur dirinya sendiri (*zelfbestuur*) yaitu "*zelfbestuurende landschappen*" dan "*volksgemeenschappen*" diubah menjadi daerah otonom besar dan daerah otonom kecil yang bersifat istimewa karena memiliki susunan asli.
- 3) Pemerintah lokal yang dirancang Muhammad Hatta adalah pemerintah lokal otonom yang terdiri atas kabupaten, kota, dan desa. Pemerintah lokal administratif yang ada, yaitu karesidenan, kawedananan, dan kecamatan dijadikan koordinasi saja.
- 4) Pemerintah lokal yang dirancang Soetardjo Kartohadikoesoemo adalah pemerintah lokal otonom. Ia menyetujui usulan Hatta yang disebut dengan "konsepsi Hatta".
- 5) Pemerintah lokal menurut Pasal 18 UUD 1945 adalah pemerintah lokal otonom sedangkan menurut Pasal 18, 18A, 18B adalah pemerintah lokal otonom reguler, pemerintah lokal otonom khusus, pemerintah lokal otonom istimewa, dan pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat.
- 6) Pasal 18 UUD 1945 dan Penjelasannya sama sekali tidak mengatur desa. Desa, nagari, marga, dan lain-lain yang disebut dalam penjelasan bukan pengaturan terhadap desa, nagari, marga, dan lain-lain tapi memberi arahan agar dalam membentuk pemerintah lokal otonom hendaknya memperhatikan desa, nagari, marga, dan lain-lain karena memiliki susunan asli.
- 7) Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 sama sekali tidak mengatur bekas desa bentukan kolonial di bawah IGO 1906 *juncto* bekas desa bentukan Orde Baru di bawah UU No. 5/1979 tapi pengaturan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup, seperti masyarakat Baduy di Banten.
- 8) Pengaturan Desa dalam UU No. 6/2014 melenceng jauh dari norma Pasal 18 UUD 1945 *juncto* Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 karena desa yang diatur dalam UU No. 6/2014 adalah bekas desa bentukan kolonial di bawah IGO 1906 dan *Osamu Seirei* No. 27/1942 dan bekas desa bentukan Orde Baru di bawah UU No. 5/1979.

# Pemerintah Lokal/Daerah pada Alam Kemerdekaan

## A. PEMERINTAH LOKAL/DAERAH DI BAWAH UU NOMOR 1 TAHUN 1945

Pada awal kemerdekaan diundangkan UU No. 1/1945. UU ini merupakan respons pemerintah terhadap tuntutan masyarakat yang sedang bergelora dan bersemangat menyelenggarakan pemerintahan sendiri (merdeka). Rakyat menuntut penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis di semua tingkat. Berdasarkan usul Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, diundangkan UU No. 1/1945. UU ini berisi pemberian kewenangan kepada Komite Nasional Daerah (KND) untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan. Berdasarkan UU No. 1/1945 di karesidenan, kota, dan kabupaten dibentuk Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) sebagai ganti Komite Nasional Daerah (KND). BPRD dibentuk di karesidenan, kota, kabupaten, dan daerah-daerah lain yang dianggap perlu oleh menteri dalam negeri (Pasal 1). Mengapa tidak dibentuk juga di provinsi? Perlu diketahui bahwa pada zaman Jepang pemerintahan provinsi dihapus.

Pemerintahan daerah di bawah UU No. 1/1945 susunan-dalamnya terdiri atas tiga lembaga:

### 1. **Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD)**

BPRD adalah badan yang mewakili kesatuan masyarakat hukum pada daerah yang bersangkutan yang melaksanakan fungsi pembuat kebijakan. Anggota BPRD berasal dari tokoh-tokoh masyarakat di daerah yang bersangkutan, baik dari partai politik maupun dari organisasi-organisasi kemasyarakatan. Jumlah anggota BPRD untuk karesidenan sebanyak-banyaknya 100 orang dan untuk kota dan kabupaten sebanyak-banyak 60 orang. BPRD adalah sebagai wakil rakyat daerah yang melaksanakan urusan otonomi daerah.

### 2. **Kepala Daerah (KD)**

KD adalah pimpinan daerah otonom. Ia diangkat oleh pemerintah pusat. Fungsi dan tugas KD adalah sebagai wakil pemerintah pusat mengawasi jalannya pemerintahan daerah dan memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah bersama dengan badan eksekutif. KD di samping sebagai ketua badan eksekutif juga sebagai ketua BPRD. Dalam hal pengambilan keputusan dengan pemungutan suara dalam

BPRD, ketua tidak mempunyai hak suara. Tugasnya hanya mengatur jalannya rapat, memberi saran dan arahan, serta menyampaikan informasi tentang kebijakan yang diputuskan oleh pemerintah pusat.

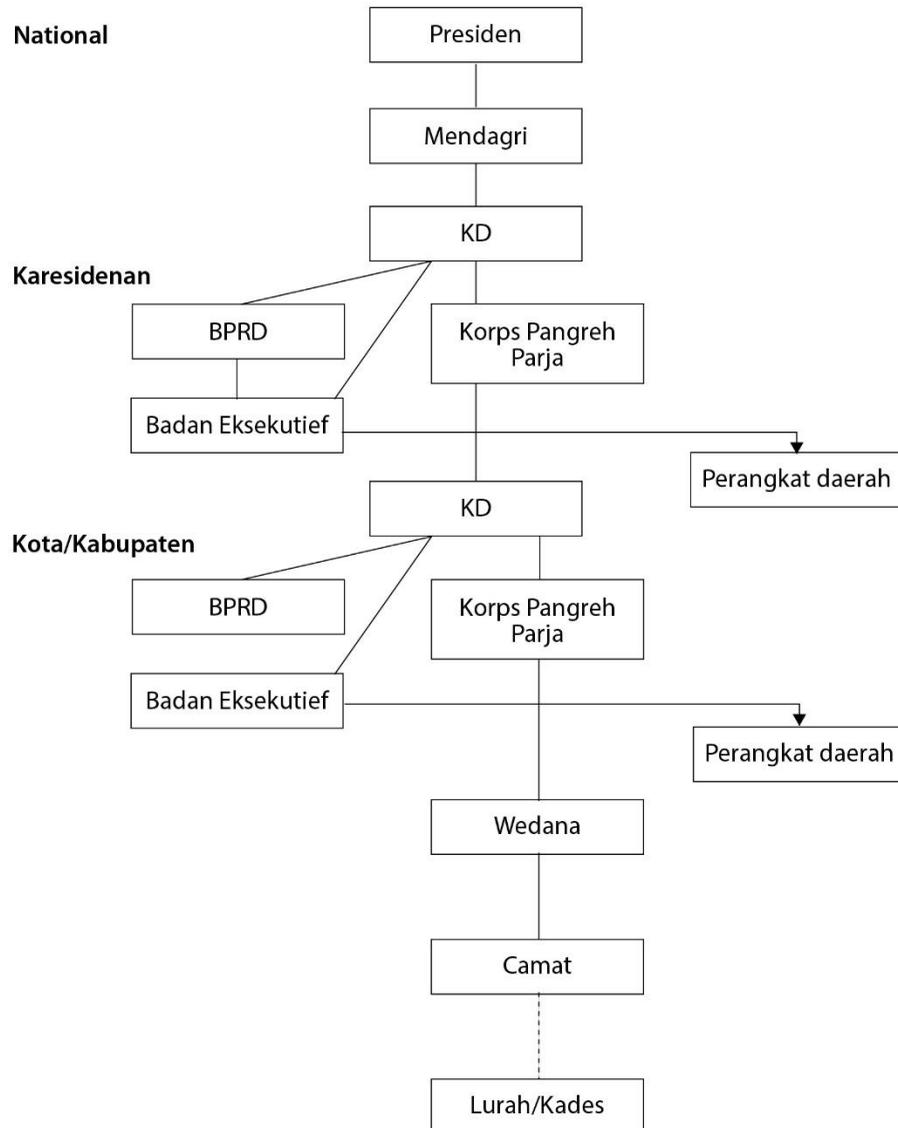
## 2. Badan Eksekutif (BE)

Badan Eksekutif dipilih paling banyak lima orang dari anggota BPRD. Fungsi dan tugasnya adalah sebagai badan pelaksana pemerintahan sehari-hari yang dimandatkan oleh BPRD. Badan Eksekutif di bawah pimpinan KD. Badan eksekutif bertanggung jawab kepada BPRD, baik sendiri-sendiri maupun kolektif. Cara kerja badan eksekutif adalah kolektif kolegial yang artinya kebijakan dibuat bersama antaranggota dan antara badan eksekutif dengan KD. Badan Eksekutif mengangkat perangkat daerah otonom. Fungsi perangkat daerah adalah melaksanakan kebijakan otonomi daerah yang diputuskan oleh KD dan BPRD.



Sumber: <https://luk.staf.ugm.ac.id/itd/Batavia/06.html>

Gambar 1.7  
Balakota Batavia pada Masa Penjajahan Belanda



Gambar 1.8  
Pemerintahan Daerah Menurut UU Nomor 1/1945

Meskipun secara kelembagaan dibentuk organ-organ pemerintahan daerah otonom, dalam praktiknya KD yang diangkat oleh pemerintah pusat masih memerankan diri sebagai pejabat dekonsentrasi pusat. KD tingkat karesidenan memerankan diri sebagai *syuucokan/residen* dan KD tingkat kota/ kabupaten memerankan diri sebagai *ken-co/bupati* atau *si-co/wali kota* sebagaimana tugas dan fungsinya dalam pemerintahan Jepang. Dalam memerankan diri sebagai pejabat dekonsentrasi pusat, KD juga mempunyai pegawai sendiri, yaitu pegawai pusat yang menjalankan pemerintahan umum. Para pegawai pusat ini disebut korps pangreh/pamong praja. Hal ini sebagai akibat dari sistem pemerintahan Jepang yang hanya terdiri atas pejabat pangreh praja

(*syuucokan/residen, ken-co/bupati* atau *si-co/wali kota, gun-co/ wedana, dan son-co/camat*). Dengan struktur demikian, maka di daerah (karesidenan dan kabupaten/kota) terdapat dua pemerintahan: 1) pemerintahan daerah di bawah BPRD dengan perangkat daerahnya dan 2) pemerintahan pusat di bawah KD dengan korps pangreh/pamong prajanya.



Setelah menyimak video tersebut, pahami sejarah perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia!

Video ini bisa Anda lihat di YouTube pada <https://www.youtube.com/watch?v=zwzKDmhmwRc&t=207s>

Dengan demikian, terjadilah dua sistem pemerintahan yang bekerja di karesidenan dan kota/kabupaten (dualisme). Pertama adalah sistem pemerintahan daerah otonom yang diselenggarakan oleh BPRD dan badan eksekutif di bawah pimpinan KD dan sistem pemerintahan dekonsentrasi yang dipimpin sendiri oleh KD sebagai residen dan wali kota/bupati. Jadi, konstruksi UU No. 1/1945 mirip sistem pemerintahan zaman Belanda, yaitu terciptanya struktur pemerintahan paralel (daerah otonom berasas desentralisasi sekaligus wilayah administrasi berasas dekonsentrasi) pada daerah dengan wilayah yang sama dan sebangun (berimpit). Terjadilah dualisme pemerintahan pada karesidenan dan kabupaten/kota. Akibatnya, terjadi rebutan wewenang dan sumber daya. Akhirnya jalannya pemerintahan tidak efektif.

## **B. PEMERINTAH LOKAL/DAERAH DI BAWAH UU NOMOR 22 TAHUN 1948**

UU No. 1/1945 kemudian diganti dengan UU No. 22/1948. UU ini didesain sebagai penyempurnaan UU No. 1/1945. UU ini hanya mengatur pemerintahan lokal otonom yang terdiri atas provinsi, kabupaten (kota besar), dan desa (kota kecil), negeri, marga, dan sebagainya. Semuanya adalah pemerintah lokal otonom, bukan campuran: pemerintah lokal otonom dengan pemerintah lokal administratif.

Susunan dalam masing-masing pemerintah lokal tersebut adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai pembuat kebijakan, Dewan Pemerintah Daerah (DPD) sebagai eksekutif daerah kolegial yang bertugas menyelenggarakan otonomi daerah, dan Kepala Daerah (KD) sebagai kepala daerah sekaligus sebagai wakil pemerintah pusat. Anggota DPRD berasal dari anggota partai politik yang dipilih melalui pemilu. Anggota DPD berasal dari anggota DPRD yang dipilih di antara mereka sejumlah lima orang dengan komposisi berimbang sesuai dengan kekuatan suara partai politik dalam DPRD. Adapun KD diangkat oleh pemerintah dari dua calon yang diusulkan DPRD kepada Presiden untuk gubernur, kepada Menteri Dalam Negeri untuk bupati/wali kota, dan kepada Gubernur untuk Kepala Desa.

UU No. 22/1948 mengonversi bekas *zelfbestuur landschappen* atau daerah swapraja dan *inlandsche gemeente* (gemente pribumi) atau pemerintah *ku* ke dalam sistem pemerintahan formal, yaitu sebagai daerah otonom dengan nomenklatur desa (kota kecil)/negeri/marga/nama lain. Daerah swapraja dikonversi menjadi daerah otonom besar istimewa dan pemerintah gemente pribumi dikonversi menjadi daerah otonom kecil istimewa karena masing-masing mempunyai susunan asli.

Dengan demikian, UU No. 22/1948 menghapus *zelfbestuur landschappen* (daerah swapraja) dan *inlandsche gemeente* (gemente pribumi). Kedua bentuk pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) zaman Belanda ini dikonversi menjadi daerah otonom asimetris. Sejak saat ini, keberadaan pemerintah gemente pribumi buatan kolonial Belanda (desa, nagari, marga, gampong, dan lain-lain) atau korporasi politik buatan kolonial Jepang (*ku*) secara *de jure* sudah terhapus. Oleh karena itu, tidak ada lagi pemerintahan semu/palsu dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia karena dua satuan pemerintahan yang pada zaman Belanda yang berada di luar sistem pemerintahan formal, yaitu “*zelfbestuurende landschappen*” dan “*volks-gemenschappen*” dikonversi menjadi daerah otonom istimewa/asimetris.

Perlu diketahui bahwa Belanda menjalankan sistem pemerintahan dengan dua model: (1) pemerintahan langsung (*direct bestuurd gebied*) dan (2) pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*). Pemerintahan langsung, yaitu Negara memerintah langsung rakyat melalui pejabat pangreh/pamong praja yang terdiri atas gubernur jenderal, gubernur, residen, bupati, wedana, dan camat. Adapun pemerintahan tidak langsung, yaitu Negara tidak secara langsung memerintah rakyat tapi melalui kontrak politik dengan raja-raja pribumi dan mobilisasi dan kontrol kepada kepala-kepala komunitas pedalaman dan rakyatnya. Raja-raja pribumi dan wilayah kerjanya disebut *zelfbestuur landschappen* atau daerah swapraja sedangkan kepala-kepala komunitas pedalaman dan wilayah tinggalnya disebut *inlandsche gemeenten*. Contoh *zelfbestuur landschappen* atau daerah swapraja adalah Kesultanan Yogyakarta, Kasunanan Surakarta, Kesultanan Deli, dan Kesultanan Goa. Contoh *inlandsche gemeenten* adalah desa di Jawa, nagari di Sumatera Barat, marga di Sumatera Selatan, Kuria di Sumatera Utara, dan Gampong di Aceh.

Pemerintah Hindia Belanda tidak memerintah langsung atas daerah swapraja tapi hanya menundukkan melalui kontrak politik (kontrak panjang dan/atau kontrak pendek). Melalui kontrak politik ini, raja-raja pribumi dipaksa mengakui kedaulatan

pemerintah Hindia Belanda. Selanjutnya, Belanda menyerahkan pengaturan internalnya pada hukum kesultanan/kerajaan masing-masing.

Di samping daerah swapraja, Belanda juga tidak memerintah langsung rakyat desa. Belanda hanya menjadikan lembaga komunitas desa sebagai badan hukum (*rechtspersoon*) dengan ordonansi (IGO 1906 *juncto* IGOB 1938). Lembaga komunitas desa ini dijadikan badan hukum (*rechtspersoon*) dengan istilah gemente pribumi (*inlandsche gemeente*). Gemente pribumi di Jawa-Madura diatur dalam IGO 1906 sedangkan di luar Jawa-Madura diatur dalam IGOB 1938. Pada gemente pribumi Jawa-Madura, struktur kelembagaannya mewarisi kerajaan Mataram Islam sedangkan gemente pribumi di luar Jawa-Madura struktur kelembagaannya berdasarkan adat istiadat masing-masing yang beragam. Pemerintah Hindia Belanda tidak memerintah secara langsung rakyat desa tapi memerintah melalui kepalanya (lurahnya) yang dijadikan perantara (*tussenpersoon*).

Di bawah UU No. 22/1948 di daerah hanya terdapat perangkat daerah otonom yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Dewan Pemerintah Daerah (DPD) sebagai eksekutif daerah, dan pegawai daerah otonom. Di samping itu, juga ada KD dengan status *dual function*: alat pusat dan alat daerah otonom. Ia sebagai alat pusat karena diangkat oleh pemerintah pusat dan diberi tugas mewakili pemerintah pusat mengawasi jalannya pemerintahan daerah otonom, bukan sebagai penyelenggara urusan dekonsentrasi melalui aparaturnya, yaitu korps pangreh/pamong praja sebagaimana dalam UU No. 1/1945. Akan tetapi, ia juga sebagai alat daerah otonom karena ia adalah ketua DPD sehingga bersama dengan DPD menyelenggarakan otonomi daerah.

- Untuk memperdalam materi, bacalah
1. UU Nomor 1 Tahun 1945!
  2. UU Nomor 22 Tahun 1948!



### C. PEMERINTAH LOKAL/DAERAH DI BAWAH UU NOMOR 1 TAHUN 1957

Sesuai dengan Konferensi Meja Bundar (KMB) negara Indonesia pada 1949 berubah menjadi negara Republik Indonesia Serikat (RIS). UUD 1945 hanya berlaku di negara bagian Republik Indonesia sedangkan pada negara RIS berlaku UUD RIS 1949. Negara RIS tidak berlangsung lama. Pada Agustus 1950, negara-negara bagian anggota RIS meleburkan diri ke dalam negara Republik Indonesia. Akibatnya, RIS bubar dan terbentuklah kembali NKRI jilid II yang mencakup semua bekas negara-negara bagian RIS. Konstitusi NKRI jilid II bukan UUD 1945 tapi UUD Sementara (UUDS 1950). Di bawah UUDS 1950, diundangkan UU No. 1/1957.

UU No. 1/1957 membuat nomenklatur daerah otonom dengan istilah khas Indonesia, yaitu daerah swatantra (swa = sendiri, tantra = pemerintahan, artinya daerah berpemerintahan sendiri atau berotonomi). Daerah swatantra susunan-luarnya terdiri atas tiga tingkat berikut:

1. Daerah Swatantra Tingkat ke-I dan Kotapraja Jakarta raya;
2. Daerah Swatantra Tingkat ke-II dan Kotapraja; dan
3. Daerah Swatantra Tingkat ke-III.

Sebagaimana UU No. 22/1948, UU No. 1/1957 juga hanya membentuk pemerintah lokal otonom, tidak membentuk pemerintah lokal administratif. Jadi, pemerintah lokal hanya terdiri atas pemerintah lokal otonom (*local self-government*) yang terdiri atas Daerah Swatantra Tingkat ke-I, Daerah Swatantra Tingkat ke-II, dan Daerah Swatantra Tingkat ke-III.

UU No. 1/1957 juga mengatur bekas daerah swapraja (*zelfbestuurende landschappen*) zaman Hindia Belanda. Atas pertimbangan politik, daerah swapraja dapat dikonversi menjadi daerah otonom istimewa atau daerah swatantra biasa. Dengan demikian, daerah swapraja dapat dikonversi menjadi:

1. Daerah Istimewa atau Daerah Swatantra Tingkat ke-I;
2. Daerah Istimewa atau Daerah Swatantra Tingkat ke-II; dan
3. Daerah Istimewa atau Daerah Swatantra Tingkat ke-III.

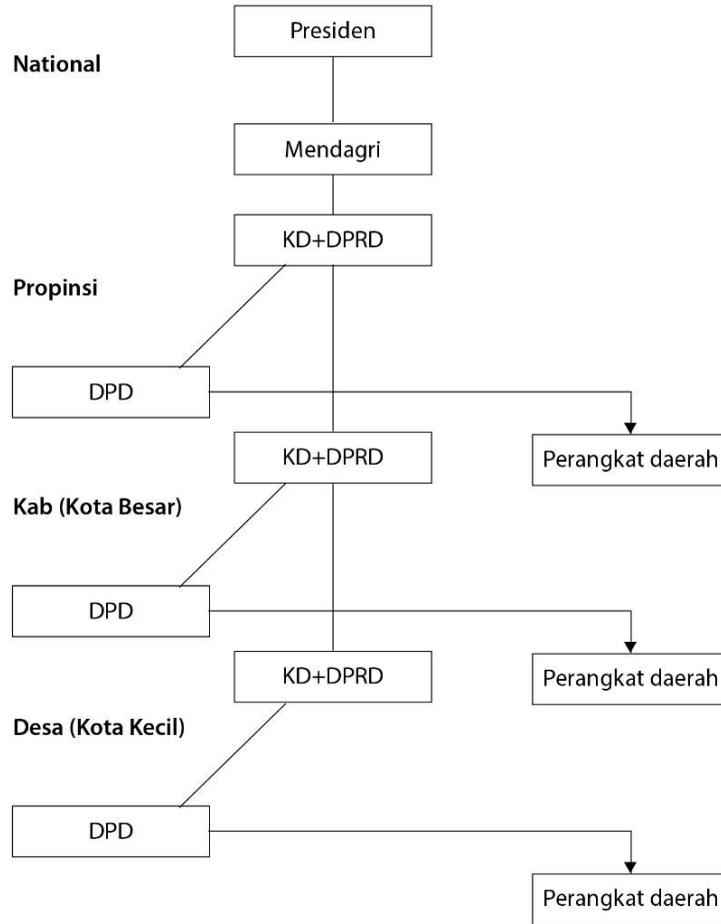
Susunan-dalam masing-masing pemerintah lokal tersebut adalah sebagai berikut.

1. Dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) sebagai pembuat kebijakan. Anggota DPRD berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilu.
2. Dewan pemerintah daerah (DPD) sebagai eksekutif daerah yang bersifat kolegial. Anggota DPD berasal dari anggota DPRD yang dipilih di antara mereka dengan komposisi berimbang sesuai dengan kekuatan suara partai politik dalam DPRD. Ketua dan wakil ketua DPRD tidak boleh menjadi anggota DPD.
3. Kepala Daerah (KD).

KD dipilih oleh DPRD, lalu disahkan oleh presiden untuk KD Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri untuk KD Tingkat II dan Tingkat III. KD mengetuai DPD. Kepala daerah istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh dewan perwakilan rakyat daerah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu pada zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan, serta adat istiadat dalam daerah itu. Kepala Daerah istimewa diangkat dan diberhentikan oleh:

1. Presiden bagi Daerah Istimewa Tingkat I.
2. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Daerah Istimewa Tingkat II dan III.

KD mempunyai dua fungsi: (1) sebagai alat pemerintah pusat dengan tugas mengawasi jalannya pemerintah lokal otonom dan (2) sebagai alat pemerintah lokal otonom yang dalam hal ini menjadi ketua DPD.



Gambar 1.9  
Pemerintahan Daerah menurut UU No. 1/1957

UU 1/1957 kental dengan konstruk pemerintahan negara serikat sebagai konsekuensi kompromi atas faksi federalis (pendukung negara serikat) dan faksi unitaris (pendukung negara kesatuan). Hal ini ditandai dengan empat indikator: (1) ditetapkannya otonomi seluas-luasnya kepada bekas negara bagian, padahal otonomi luas tidak dikenal dalam sistem negara kesatuan; (2) pemerintah pusat tidak mempunyai pejabat yang melakukan pengawasan sehari-hari terhadap penyelenggaraan pemerintahan lokal tingkat I, tingkat II, dan tingkat III; (3) pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan lokal diserahkan sepenuhnya kepada KD yang sebenarnya adalah organ pemerintah lokal karena dipilih oleh DPRD dan/atau komunitas daerah yang bersangkutan; dan (4) pemerintah pusat tidak mempunyai organ pelaksana urusan umum melalui instrumen dekonsentrasi.

#### D. PEMERINTAH LOKAL/DAERAH DI BAWAH PENETAPAN PRESIDEN NOMOR 6 TAHUN 1959

Pada tahun 1959, UUDS 1950 diganti dengan UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Di bawah UUD 1945 jilid II (jilid I adalah UUD 1945 yang berlaku Agustus 1945-September 1949), UU No. 1/1950 diganti dengan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah (Penpres No. 6/1959). Penpres No. 6/1959 strukturnya berbeda dengan UU No. 22/1948 dan UU No. 1/1957. Kedua UU ini dimulai dari Dewan Perwakilan Rakyat sedangkan Penpres No. 6/1959 dimulai dari Kepala Daerah. Tampak bahwa UU ini memberi peran lebih besar kepada KD.

Dalam UU No. 22/1948 dan UU No. 1/1957, penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah dilaksanakan oleh DPD dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD. Penpres No. 6/1959 tidak demikian. Penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah dilaksanakan oleh jawatan-jawatan daerah (dinas-dinas daerah) yang dipertanggungjawabkan kepada KD. KD bertanggung jawab kepada presiden. Dengan demikian, Penpres No. 6/1959 mengubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia: dari desentralistik ke sentralistik.

Penpres No. 6/1959 mendefinisikan pemerintah daerah pada Pasal 1 sebagai berikut. Pemerintah daerah adalah kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah. Sejak saat inilah pengertian pemerintah daerah berubah. Sebelumnya pemerintah daerah selalu merujuk pada *lokal raad* atau *council* (dewan lokal). Akan tetapi, sejak Penpres No. 6/1959, pengertiannya menjadi Kepala Daerah dan DPRD. Perubahan lain adalah dihilangkannya badan eksekutif daerah yang bersifat kolegial: DPD. Penpres No. 6/1959 menghilangkan DPD. Penpres No. 6/1959 membentuk lembaga baru yaitu Badan Pemerintah Harian (BPH). BPH membantu KD menyelenggarakan pemerintahan sehari-hari.

Pengisian KD juga berubah. Jika pada UU No. 1/1959 pengisiannya melalui pemilihan, yaitu dipilih oleh DPRD, lalu disahkan oleh presiden atau Menteri Dalam Negeri, Penpres No. 6/1959 diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (untuk Daerah Tingkat I) dan oleh Menteri Dalam Negeri (untuk Daerah Tingkat II) berdasarkan usulan dari DPRD. Bahkan, Presiden atau Menteri Dalam Negeri dapat mengangkat dari calon di luar yang diusulkan DPRD.

Susunan-dalam masing-masing pemerintah lokal tersebut adalah sebagai berikut:

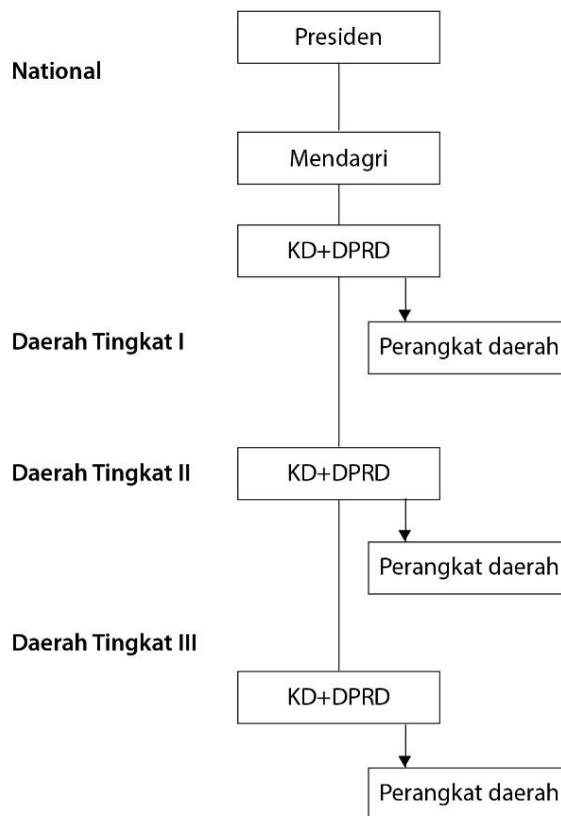
1. Kepala daerah (KD)

KD diusulkan oleh DPRD. Berdasarkan usulan ini, presiden mengangkat KD Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri mengangkat KD tingkat II dan tingkat III. Akan tetapi, Presiden dapat mengangkat orang dari luar yang diusulkan. Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu pada zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya. KD mempunyai dua fungsi:

- a. Alat pemerintah pusat yang menyelenggarakan urusan dekonsentrasi.
  - b. Alat pemerintah daerah yang menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri dan tugas pembantuan.
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai pembuat kebijakan. Anggota DPRD berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilu.
  3. Badan Pemerintah Harian (BPH) sebagai pembantu KD. Anggota BPH diangkat oleh KD yang bukan dari anggota DPRD dan dari partai politik. Tugas BPH adalah membantu KD dalam bentuk memberi nasihat.

Adapun susunan-luarnya masih sama dengan susunan-luar UU No. 1/1957. Hanya nomenklaturnya tidak menggunakan daerah swatantra tapi daerah saja sehingga menjadi berikut:

1. Daerah Tingkat I;
2. Daerah Tingkat II;
3. Daerah Tingkat III.



Gambar 1.10  
Pemerintahan Daerah menurut Penpres No. 6/1959

### E. PEMERINTAH LOKAL/DAERAH DI BAWAH UU NOMOR 18 TAHUN 1965 *JUNCTO* UU NOMOR 19 TAHUN 1965

Penpres No. 6/1959 diganti dengan UU No. 18/1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah *juncto* UU No. 19/1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Jadi, UU No. 19/1965 adalah UU transisi. Artinya, jika Desapraja sudah siap menjadi pemerintah lokal otonom tingkat III, maka UU No. 19/1965 berakhir keberlakuannya.

Paradigma UU No. 18/1965 *juncto* UU No. 19/1965 juga sama dengan Penpres No. 6/1959, yaitu sentralistik. Hal ini ditandai dengan tiga indikator: (1) pengangkatan dan pemberhentian KD oleh presiden; (2) penyelenggaraan urusan rumah tangga oleh jawatan-jawatan daerah dan dipertanggungjawabkan kepada KD, bukan kepada DPRD; dan (3) KD mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Presiden. Bahkan, dalam Penjelasan UU No. 18/1965 KD adalah pelaksana kebijakan Presiden sebagai mandataris MPR. Dengan demikian, UU No. 18/1965 *juncto* UU No. 19/1965 paradigmanya sama dengan Penpres No. 6/1965 yaitu sentralistik. Hanya lembaganya desentralistik karena tidak dibentuk pemerintah lokal administratif pada semua tingkat. Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II, dan Daerah Tingkat III adalah pemerintah lokal otonom bukan campuran antara pemerintah lokal otonom dengan pemerintah lokal administratif. Dua UU ini didesain dalam model Demokrasi Terpimpin yang mirip dengan model negara-negara komunis (Uni Soviet dan RRT).



Diskusikan persoalan berikut!

1. Model pemerintahan lokal di Indonesia selalu berubah dengan ditetapkannya undang-undang baru yang mengatur pemerintahan daerah. Jika Anda diminta menyusun Naskah Akademik dan RUU Pemerintahan Daerah yang baru, apa saja landasan pemikiran yang akan Anda ambil sebagai dasar menyusun Undang-Undang pemerintahan daerah yang berpihak kepada kepentingan publik, bukan pada kepentingan elite?
2. Apakah menurut Anda pemerintah dan DPR RI harus menyusun peraturan perundang-undangan yang terpisah untuk masing-masing susunan /tiers pemerintahan daerah (UU Pemerintah Provinsi, UU Pemerintah Kabupaten dan UU Pemerintah Kota)? Jelaskan alasan Anda.
3. Jika Anda yang mengikuti mata kuliah ini secara *online*, unggah hasil pemikiran Anda tentang pemerintahan daerah pada forum diskusi.

Susunan-luar pemerintah lokal otonom berdasarkan UU No. 18/1965 *juncto* UU No. 19/1965 adalah sebagai berikut:

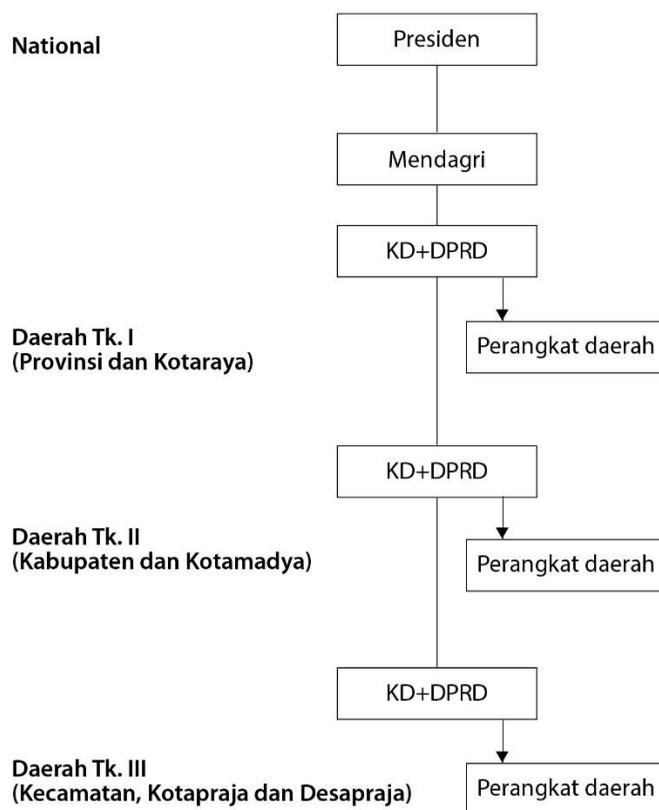
1. Daerah Tingkat I: Provinsi dan Kotaraya.
2. Daerah Tingkat II: Kabupaten dan Kotamadya.
3. Daerah Tingkat III: Kotapraja dan Desapraja.

Adapun susunan-dalam masing-masing pemerintah lokal tersebut adalah sebagai berikut.

1. Kepala daerah (KD)
 

KD diusulkan oleh DPRD. Berdasarkan usulan ini, Presiden mengangkat KD Tingkat I, Menteri Dalam Negeri mengangkat KD Tingkat II, dan KD Tingkat I mengangkat KD Tingkat III dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri. KD mempunyai dua fungsi berikut:

  - a. Alat pemerintah pusat yang menyelenggarakan urusan dekonsentrasi dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.
  - b. Alat pemerintah daerah yang menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri dan tugas pembantuan.
2. Dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) sebagai pembuat kebijakan. Anggota DPRD berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilu.
3. Badan pemerintah harian (BPH) sebagai pembantu KD. Anggota BPH diangkat oleh KD yang bukan dari anggota DPRD dan dari partai politik. Tugas BPH adalah membantu KD dalam bentuk memberi nasihat.



Gambar 1.11  
Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 18/1965 *Juncto* UU No. 19/1965

## **F. PEMERINTAH LOKAL/DAERAH DI BAWAH UU NOMOR 5 TAHUN 1974**

Rezim Orde Baru yang berkuasa mulai 1968 sampai dengan 1998 menyelenggarakan pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-Undang ini menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan secara bersamaan. Menurut undang-undang ini, pemerintah lokal/daerah terdiri atas pemerintah lokal administratif dan pemerintah lokal otonom. Pemerintah lokal administratif tersusun secara hierarkis dari pusat sampai ke kecamatan dengan susunan sebagai berikut:

1. Provinsi;
2. Kabupaten/Kotamadya;
3. Kota Administratif; dan
4. Kecamatan.

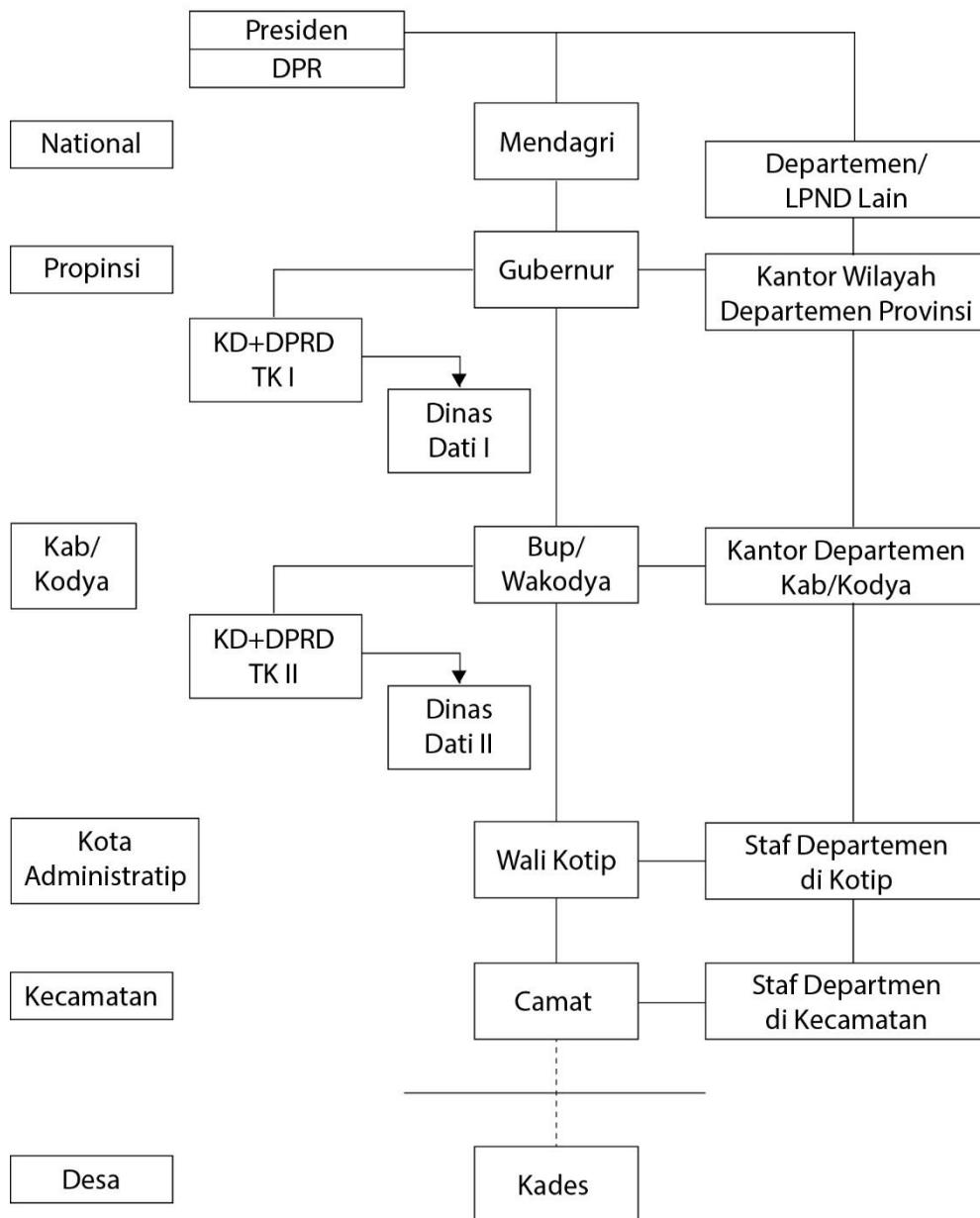
Adapun susunan-luar pemerintah lokal otonom adalah sebagai berikut.

1. Daerah tingkat I yang batas-batas geografisnya sama dan sebangun dengan pemerintah lokal administratif provinsi; dan
2. Daerah tingkat II yang batas-batas geografisnya sama dan sebangun dengan pemerintah lokal administratif kabupaten/kotamadya.

Adapun susunan-dalam pemerintah lokal otonomnya adalah sebagai berikut.

1. Kepala Daerah (KD)  
KD diangkat oleh Presiden (untuk daerah tingkat I) dan oleh Menteri Dalam Negeri (untuk Daerah Tingkat II) atas usulan DPRD.
2. DPRD  
Anggota DPRD sebagian dipilih melalui pemilu dari tiga partai politik (PPP, PDI, dan Golkar) dan sebagian diangkat dari anggota ABRI (sekarang TNI dan Polri).

Struktur pemerintahan daerah demikian dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:



Gambar 1.12  
Struktur Pemerintahan Daerah Masa Orde Baru berdasarkan UU No. 5/1974

Di samping itu, berdasarkan UU No. 5/1979, juga dibentuk pemerintahan desa di bawah kecamatan. Pemerintahan desa adalah revitalisasi pemerintah gemente pribumi zaman Hindia Belanda *juncto* pemerintah *ku* zaman Jepang. Pemerintahan ini bukan pemerintahan sebenarnya tapi pemerintahan semu/palsu karena hanya berupa badan hukum sosial-politik bentukan negara dengan undang-undang. Kepalanya bukan pejabat pemerintah (*government official*) dan aparturnya bukan ASN (*public servant*).

Pemerintah daerah di bawah UU No. 5/1974 *juncto* UU No. 5/1979 mirip dengan pemerintahan zaman kolonial. Pemerintah lokal otonom (*local self-government*) terdiri atas dua tingkat, yaitu daerah tingkat I dan daerah tingkat II. Bersamaan dengan itu, dalam wilayah yang sama, berimpit pemerintah lokal administratif (*local state-government*) dengan nomenklatur provinsi yang berimpit dengan Daerah Tingkat I dan pemerintah kabupaten/kotamadya yang berimpit dengan Daerah Tingkat II. Gabungan antara pemerintah lokal otonom dan pemerintah lokal administratif tersebut menciptakan nomenklatur Provinsi Daerah Tingkat I dan Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II. Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya merujuk pada pemerintah lokal administratif sedangkan Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II merujuk pada

pemerintah lokal otonom. Di bawah kabupaten/kotamadya terdapat wilayah administrasi murni, yaitu kota administratif dan kecamatan. Di bawah kecamatan yang bersifat perkotaan, terdapat kelurahan sedangkan di bawah kecamatan yang bersifat perdesaan terdapat badan hukum sosial-politik sebagai pemerintahan semu/palsu.



Untuk memperdalam materi, silakan membaca dan melihat sumber belajar berikut!

1. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959!
2. UU Nomor 18 Tahun 1965!
3. UU Nomor 19 Tahun 1965!
4. UU Nomor 5 Tahun 1974!

## G. PEMERINTAH LOKAL/DAERAH DI BAWAH UU NOMOR 22 TAHUN 1999

Pada 1998, pemerintahan Soeharto jatuh lalu digantikan dengan rezim Reformasi. UU No. 5/1979 diganti dengan UU No. 22/1999. UU ini mengubah secara radikal model pemerintahan daerah. Satuan pemerintahan daerah tidak lagi menggunakan nomenklatur Propinsi Daerah Tingkat I, Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II, Kota Administratif, dan Kecamatan tapi menggunakan nomenklatur Provinsi dan Kabupaten/Kota. Kota Administratif dihapus. Nomenklatur “kecamatan”, meskipun masih digunakan, statusnya bukan satuan pemerintah administratif. Kecamatan dalam UU No. 22/1999 hanya perangkat daerah kabupaten/kota.

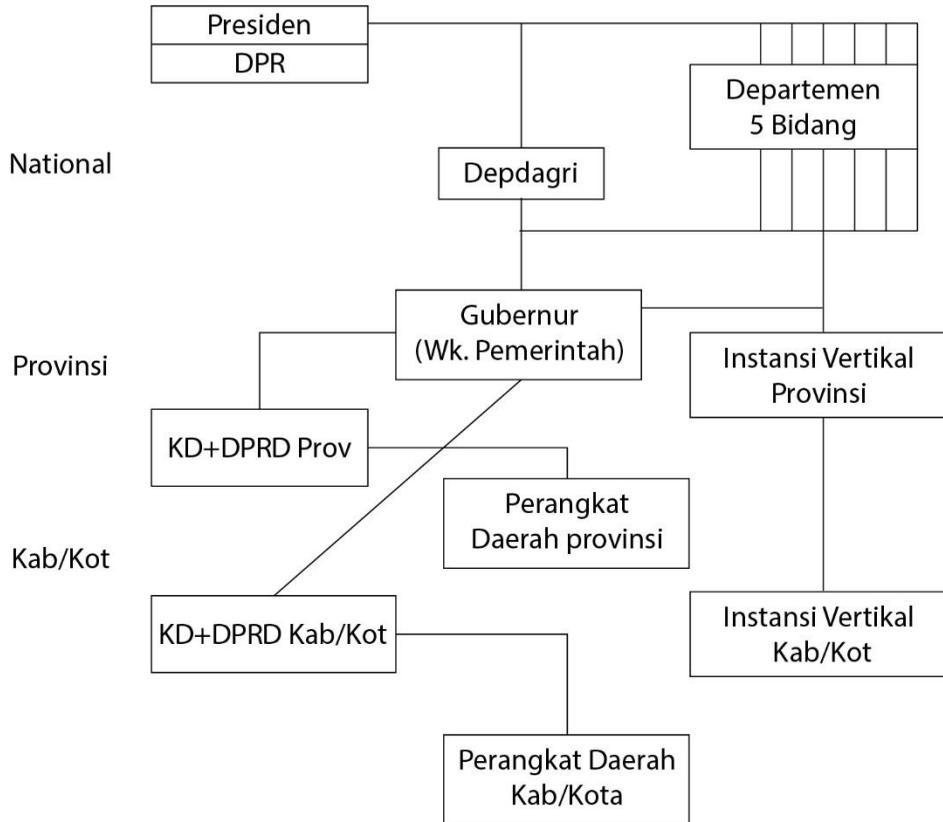
Dengan demikian, susunan-luar pemerintahan lokal menjadi sebagai berikut.

1. Provinsi sebagai pemerintah lokal otonom sekaligus pemerintah lokal administratif.
2. Kabupaten/kota sebagai pemerintah lokal otonom.

Adapun susunan-dalamnya adalah sebagai berikut.

1. KD  
KD dipilih oleh DPRD. KD bertanggung jawab kepada DPRD.
2. DPRD

Anggota DPRD masih sama dengan anggota DPRD dalam pengaturan UU No. 5/1974, yaitu sebagian diangkat dari ABRI dan sebagian dipilih melalui pemilu. Perhatikan gambar berikut!



Gambar 1.13  
Susunan Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 22/1999

**H. PEMERINTAH LOKAL/DAERAH DI BAWAH UU NOMOR 32 TAHUN 2004**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mendapat kritik dari banyak pihak dan berbagai arah. Di bawah pemerintahan Megawati, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Materi undang-undang ini dilihat dari aspek filosofis, teoretis, dan landasan pikirnya tidak jauh berbeda dengan undang-undang sebelumnya. Beberapa hal yang membedakan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah sebagai berikut.

1. Kepala daerah dipilih secara langsung melalui pemilihan;
2. Kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD tapi kepada presiden;

3. DPRD tidak bisa memberhentikan kepala daerah karena menolak pertanggungjawabannya;
4. Kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah dipertegas;
5. Urusan-urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan menjadi kewenangan pemerintah daerah sudah ditentukan secara atributif, baik untuk provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota, hanya ruang lingkupnya berbeda. Provinsi dalam ruang lingkup lintas kabupaten/kota sedangkan kabupaten/kota dalam ruang lingkup kabupaten/kota masing-masing;
6. Di daerah otonom, dibentuk instansi vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat (Pasal 228) dan dapat dibentuk instansi vertikal untuk urusan lainnya (Pasal 10 ayat 5 a);
7. Pemerintah melakukan pengawasan represif terhadap kebijakan daerah;

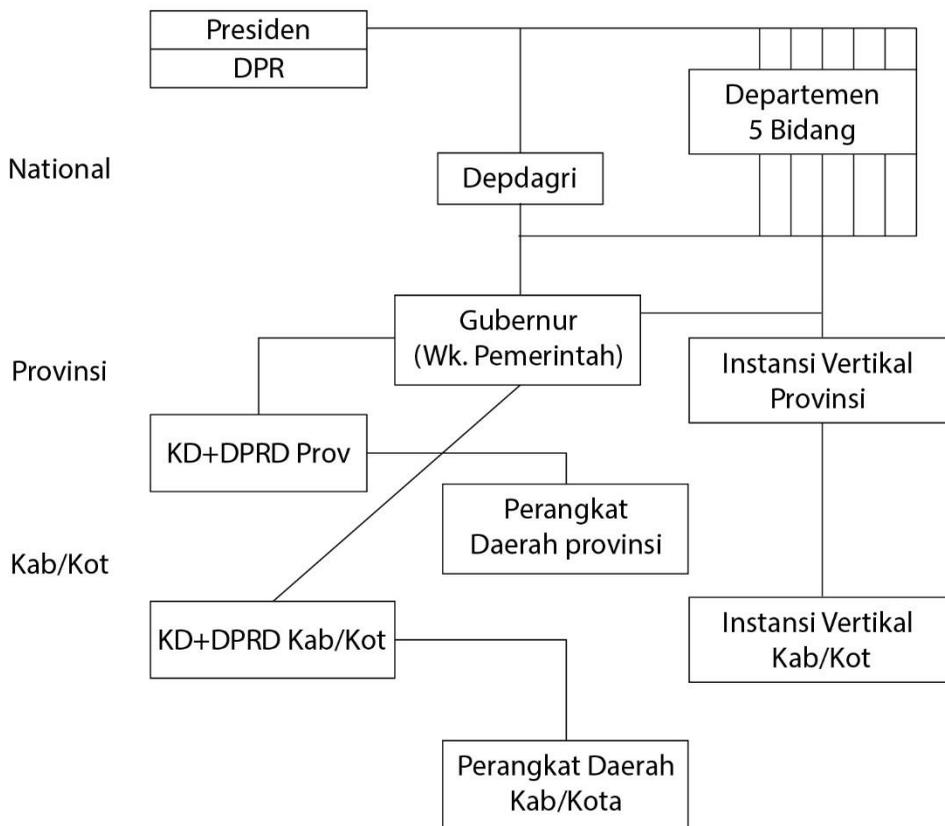


Jika Anda mengikuti mata kuliah ini secara online, unggah respons Anda pada Forum Diskusi.

Susunan-luarnya sama dengan susunan-luar pada UU No. 22/1999 yaitu provinsi dan kabupaten/kota. Adapun susunan-dalamnya juga sama:

1. KD
2. DPRD.

Dilihat dari kelembagaannya, struktur pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tidak jauh berbeda dengan struktur pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999. Oleh karena itu, jika digambarkan dalam bagan, akan tampak sebagai berikut.



Gambar 1.14 Struktur Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 32/2004

**I. PEMERINTAH LOKAL/DAERAH DI BAWAH UU NOMOR 23 TAHUN 2014**

Pemerintahan Soesilo Bambang Yudoyono mengganti UU No. 32/2004 dengan UU No.

Pemerintahan Soesilo Bambang Yudoyono mengganti UU No. 32/2004 dengan UU No. 23/2014. Di samping itu, ia juga mengundang UU No. 6/2014 tentang Desa.

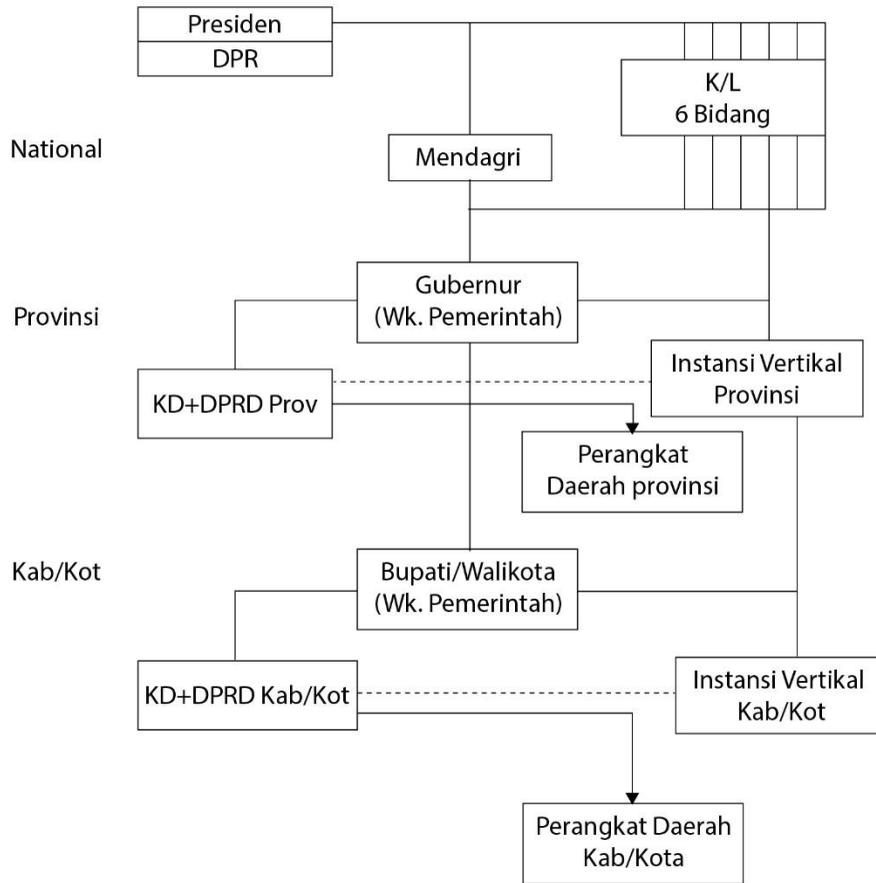


23/2014. Di samping itu, ia juga mengundang UU No. 6/2014 tentang Desa. Di bawah UU No. 23/2014 susunan-luarnya terdiri atas dua bentuk, yaitu pertama pemerintahan berasas desentralisasi (pemerintah lokal/daerah otonom) dan kedua pemerintahan berasas dekonsentrasi (pemerintah lokal administratif). Pemerintahan berasas desentralisasi terdiri atas daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten/kota sedangkan pemerintahan berasas dekonsentrasi terdiri atas lokal administratif provinsi dan lokal administratif kabupaten/kota. Jadi, dalam satu wilayah geografi, terdapat dua satuan pemerintahan: 1) pemerintah lokal otonom dan 2) pemerintah lokal administratif. Model ini disebut dual model.

Model tersebut sama dengan model pemerintah lokal zaman Orde Baru dan zaman kolonial. Pada zaman Orde Baru, pada wilayah geografi provinsi terdapat dua bentuk pemerintahan: (1) pemerintah lokal otonom dengan nomenklatur Daerah Tingkat I dan (2) pemerintah lokal administratif dengan nomenklatur Provinsi. Begitu juga di kabupaten dan kotamadya. Pada wilayah geografi kabupaten, terdapat dua bentuk pemerintahan: (1) pemerintah lokal otonom dengan nomenklatur Daerah Tingkat II dan (2) pemerintah lokal administratif dengan nomenklatur Kabupaten. Pada wilayah geografi kotamadya, terdapat dua bentuk pemerintahan: (1) pemerintah lokal otonom dengan nomenklatur Daerah Tingkat II dan (2) pemerintah lokal administratif dengan nomenklatur Kotamadya. Pada zaman kolonial, pada wilayah geografi provinsi terdapat dua bentuk pemerintahan: (1) pemerintah lokal otonom dengan nomenklatur *Provincie* dan (2) pemerintah lokal administratif dengan nomenklatur *Provincie* juga. Pada wilayah geografi *regentschap* (kabupaten), terdapat dua bentuk pemerintahan: (1) pemerintah lokal otonom dengan nomenklatur *Regentschap* dan (2) pemerintah lokal administratif dengan nomenklatur *Regentschap* juga. Pada wilayah geografi *Stadsgemeente* (Kotapraja), terdapat dua bentuk pemerintahan: (1) pemerintah lokal otonom dengan nomenklatur *Stadsgemeente* dan (2) pemerintah lokal administratif dengan nomenklatur *Stadsgemeente* juga.

Perbedaannya dengan susunan-dalam zaman Orde Baru adalah dihilangkannya pemerintah lokal administratif “kecamatan”. Adapun perbedaannya dengan zaman kolonial adalah dihilangkannya pemerintah lokal karesidenan, *district* (kawedanan), dan *onder-district* (kecamatan).

Struktur pemerintahan daerah demikian dapat digambarkan dalam bentuk sebagai berikut:



Gambar 1.15  
Struktur Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 23/2014

Susunan-dalamnya terdiri atas KD dan DPRD. KD dipilih secara langsung. DPRD diisi dari anggota partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum legislatif. KD bertanggung jawab kepada Presiden, bukan kepada DPRD. Fungsi DPRD adalah pembuatan peraturan daerah bersama dengan KD, menetapkan APBD, dan melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan. Cara penyerahan urusan pemerintahannya sama dengan UU No. 32/2004, yaitu menggunakan *ultravires* yang digabung dengan model *concurrent* antarpemerintahan.

Di samping itu, sebagaimana UU sebelumnya di bawah kabupaten/kota, dibentuk unit pemerintahan semu/palsu (desa dan desa adat) berdasarkan UU No. 6/2014. Pada UU sebelumnya, pengaturan desa disatukan dengan UU tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004). Saat ini, desa dibuatkan UU tersendiri sebagaimana zaman Hindia Belanda (IGO 1906 dan IGOB 1938) dan zaman Orde Baru (UU No. 5/1979). Pada zaman Orde Baru, dibuat dua UU, yaitu pertama UU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (UU No. 5/1974) dan kedua UU tentang Pemerintahan Desa (UU No. 5/1979).

Untuk memperdalam materi, bacalah!

1. UU Nomor 22 Tahun 1999!
2. UU Nomor 32 Tahun 2004!
3. UU Nomor 23 Tahun 2014!



## Latihan

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

Buatlah makalah sejarah pemerintahan lokal mulai 1800 sampai sekarang.

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Buatlah judul yang sesuai dengan materi yang dibahas!
- 2) Buatlah sistematika penulisan sebagai berikut!
  - a) Judul
  - b) Pendahuluan
  - c) Pemerintah Lokal Masa Hindia Belanda
  - d) Pemerintah Lokal Zaman Pendudukan Jepang
  - e) Pemerintah Lokal Masa Pemerintahan Soekarno
  - f) Pemerintah Lokal Masa Pemerintahan Soeharto
  - g) Pemerintah Lokal Masa Reformasi
  - h) Penutup
  - i) Daftar Pustaka
- 3) Susunlah makalah Anda dalam kertas ukuran kertas A4, 1,5 spasi, dan jenis huruf Times New Roman. Jumlah halamannya 20-25 halaman.



## Rangkuman

1. Pertama kali pemerintah lokal di Indonesia diatur dengan UU No. 1/1945. Pemerintah lokal ini masih berbau Jepang karena dimulai dari karesidenan, bukan dari provinsi sebagaimana zaman Hindia Belanda. UU ini masih sederhana tapi sudah jelas status pemerintahannya, yaitu pemerintah lokal otonom dengan dibentuknya Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD).
2. UU No. 1/1945 disempurnakan dalam UU No. 22/1945. Dalam UU ini, pemerintahan lokal menjadi jelas. Susunan-luarnya terdiri atas provinsi, kabupaten (kota besar), dan desa (kota kecil). Adapun susunan-dalamnya terdiri

atas DPRD (dewan perwakilan rakyat daerah), DPD (dewan pemerintah daerah), dan KD (kepala daerah). Pemerintah lokal yang dibentuk UU ini adalah pemerintah lokal otonom, bukan campuran pemerintah lokal dan pemerintah lokal administratif.

3. Pada 1949 UUD 1945 hanya berlaku di negara bagian Republik Indonesia karena Indonesia menjadi negara serikat (Republik Indonesia Serikat). Akan tetapi, pada Agustus 1950, Indonesia kembali menjadi negara kesatuan. Dalam keadaan ini, UUD yang berlaku adalah UUD Sementara 1950, bukan UUD 1945. Pada tahun 1957, diundangkan UU No. 1/1957 tentang Pemerintahan Daerah. Susunan-luar pemerintah lokal adalah Daerah Swatantra Tingkat ke-I, Daerah Swatantra Tingkat ke-II, dan Daerah Swatantra Tingkat ke-III. Adapun susunan-dalamnya sama dengan UU No. 22/1948, yaitu terdiri atas DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), DPD (Dewan Pemerintah Daerah), dan KD (Kepala Daerah). Pemerintah lokal yang dibentuk UU ini adalah pemerintah lokal otonom, bukan campuran pemerintah lokal otonom dan pemerintah lokal administratif.
4. Melalui Dekrit Presiden UUDS 1950, konstitusi RI kembali ke UUD 1945. UU No. 1/1957 dirubah melalui Penetapan Presiden No. 6/1959. Penpres No. 6/1959 ini mengubah susunan-dalam pemerintahan lokal, yaitu hanya ada Kepala Daerah (KD) dan DPRD. Dewan pemerintah daerah (DPD) dihilangkan. Adapun susunan-luarnya masih sama dengan UU No. 1/1957. Di samping itu, KD diangkat oleh Presiden dan menjadi tangan panjang presiden.
5. Penpres No. 6/1959 diganti dengan UU No. 18/1965 *juncto* UU No. 19/1965. UU ini jiwanya sama dengan Penpres No. 6/1959.
6. Buntut dari percobaan kudeta yang gagal oleh G30S/PKI Presiden Soekarno jatuh dan digantikan oleh Presiden Soeharto. Pada tahun 1974, diundangkan UU No. 5/1974 dan pada tahun 1979 diundangkan UU No. 5/1979. Melalui dua UU ini, pemerintah lokal dan pemerintah desa kembali ke model pemerintah lokal dan pemerintah desa zaman Hindia Belanda. UU No. 5/1974 mirip dengan *Indische Staatregeling* 1925 dan UU No. 5/1979 mirip dengan IGO 1906 *juncto Osamu Seirei* No. 27/1942. Sistem pemerintahan lebih berat ke sentralisasi ketimbang ke desentralisasi. KD diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden. DPRD hanya mengusulkan calon KD kepada presiden. Susunan-luarnya terdiri atas daerah tingkat I dan daerah tingkat II. Bersamaan dengan ini juga dibentuk pemerintahan lokal administratif dengan batas-batas wilayah yang sama dengan Daerah Tingkat I dan daerah tingkat II. Daerah Tingkat I berimpit dengan pemerintah lokal administratif “Provinsi” dan Daerah Tingkat II berimpit dengan pemerintah lokal administratif “Kabupaten/Kotamadya”. Di samping itu, juga dibentuk pemerintah lokal administratif murni, yaitu “Kota Administratif” dan “Kecamatan”. Desa dikembalikan sebagai lembaga sosial-politik rakyat di bawah pengawasan camat, persis sebagaimana pengaturannya di bawah IGO 1906 *juncto* IGOB 1938.
7. Pada 1998, pemerintahan Soeharto jatuh dan digantikan oleh pemerintahan Habibie. Pemerintahan Habibie mengganti UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979 dengan UU No. 22/1999. UU ini mirip dengan UU No. 22/1948. Pemerintahan lokal hanya terdiri atas pemerintah lokal otonom. Semua pemerintah lokal administratif dihapus: provinsi, kabupaten/kotamadya, kota administratif, dan kecamatan. Akan tetapi, pemerintah desa tetap dipertahankan sebagai pemerintah semu/palsu sebagaimana pengaturannya dalam IGO 1906, *Osamu Seirei* No. 27/1942, dan UU No. 5/1979. Susunan-luarnya terdiri atas provinsi dan

- kabupaten/kota. Adapun susunan-dalamnya terdiri atas KD dan DPRD. KD dipilih oleh DPRD sedangkan DPRD berasal dari pilihan rakyat pada pemilu yang diusung oleh partai politik dan sebagian diangkat dari TNI/Polri.
8. Di bawah pemerintahan Megawati UU No. 22/1999 diganti dengan UU No. 32/2004. UU ini mengubah pengisian KD: yang semula dipilih oleh DPRD kali ini dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan langsung. Semua anggota DPRD dipilih oleh rakyat yang diusung oleh partai politik. Susunan-luar dan susunan-dalamnya sama dengan UU No. 22/1999.
  9. Pemerintahan Soesilo Bambang Yudoyono mengganti UU No. 32/2004 dengan UU No. 23/2014. Di samping itu, juga mengundang UU No. 6/2014. UU No. 23/2014 menghidupkan lagi pemerintah lokal administratif pada wilayah yang sama dengan pemerintah lokal otonom. Hal ini mirip dengan bentuk pemerintah lokal pada Orde Baru dan zaman Hindia Belanda. Kali ini provinsi berkedudukan sebagai pemerintah lokal otonom sekaligus sebagai pemerintah lokal administratif. Begitu juga kabupaten/kota. Susunan-luar dan susunan-dalamnya sama dengan UU No. 32/2004. UU No. 6/2014 mirip dengan UU No. 5/1979 *juncto* IGO 1906 *juncto* *Osamu Seirei* No. 27/1942. Desa tetap dipertahankan sebagai pemerintahan semu/palsu/bayang-bayang dalam sistem pemerintahan lokal/daerah di Indonesia.



### Tes Formatif 3

Kerjakan soal di bawah ini!

- 1) UU mana yang paling sesuai dengan rancangan *founding fathers* dan norma konstitusi?
- 2) UU mana yang menyimpang jauh dari rancangan *founding fathers* dan norma konstitusi?
- 3) UU mana yang paling mirip dengan pemerintahan lokal zaman Hindia Belanda?
- 4) UU mana yang lebih berat pada asas sentralisasi?
- 5) UU mana yang lebih berat pada asas desentralisasi?

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat Penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100$$

Arti tingkat penguasaan



Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

## Kunci Jawaban Tes Formatif 3

- 1) UU yang paling sesuai dengan rancangan *founding fathers* dan norma konstitusi adalah UU No. 22/1948, karena UU ini hanya membentuk pemerintah lokal otonom di daerah sesuai dengan rancangan Yamin, Soepomo, Hatta, dan Soetardjo Kartohadikoesoemo serta sesuai dengan Pasal 18 UUD 1945 dan Penjelaannya.
- 2) UU yang menyimpang jauh dari rancangan *founding fathers* dan norma konstitusi adalah UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979 karena UU ini membentuk pemerintah lokal campuran (otonom dan administratif) pada provinsi dan kabupaten/kotamadya, membentuk pemerintah lokal murni pada “kota administratif” dan “kecamatan”. Di samping itu, UU No. 5/1979 menghidupkan lagi gemente pribumi yang oleh Pasal 18 UUD 1945 diarahkan untuk dikonversi menjadi daerah otonom kecil istimewa karena mempunyai susunan asli.
- 3) UU yang mirip dengan zaman Hindia Belanda adalah UU No. 5/1974 dan UU No. 23/2014. Argumennya adalah dua UU ini menggunakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam pembentukan pemerintah lokal otonom, yaitu pada daerah tingkat I dan daerah tingkat II zaman Orde Baru serta pada provinsi dan kabupaten/kota pada era Reformasi sekarang ini.
- 4) UU yang lebih berat ke sentralisasi adalah UU No. 18/1965 *juncto* UU No. 19/1965 karena KD dan DPRD adalah pelaksana kebijakan Presiden dan KD diangkat oleh Presiden. UU No. 5/1974 juga berat ke sentralisasi karena KD diangkat Presiden dan pemerintah lokal administratif atau wilayah administrasi lebih besar peranannya daripada pemerintah lokal otonom (Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II).
- 5) UU yang lebih berat ke desentralisasi adalah UU No. 22/1948 karena UU ini hanya membentuk pemerintah lokal otonom. UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 tengah-tengah antara sentralisasi dan desentralisasi karena dua UU ini membentuk pemerintah campuran (local self-government dan local state-government) pada provinsi dan pemerintah lokal otonom pada kabupaten/kota.

## Glosarium

- Desentralisatie Wet 1903* : undang-undang tentang desentralisasi pada zaman Hindia Belanda.
- District* (kawedanan) : satuan pemerintahan lokal administratif di bawah *regentschap* (kabupaten).
- Gewest* : satuan pemerintahan lokal administratif di bawah gubernur jenderal yang kemudian berubah menjadi provinsi. Setelah diundangkan *Desentralisatie Wet 1903*, ia berubah menjadi pemerintahan lokal administratif sekaligus pemerintahan lokal otonom dengan nomenklatur provinsi.
- Inlandsche gemeente* (*gemeente* pribumi) : lembaga sosial politik bentukan negara yang dipakai negara untuk memerintah rakyat desa.
- Onder-district* (kecamatan) : satuan pemerintahan lokal administratif di bawah *district* (kawedanan).
- Ordonnantie* : peraturan perundang-undangan setingkat peraturan pemerintah pada zaman Hindia Belanda dan setingkat undang-undang pada zaman Indonesia merdeka.
- Pemerintah lokal administratif (*local state-government*) : pemerintah lokal yang merupakan cabang dari pemerintah pusat sebagai pelaksana kebijakan operasional di daerah. Di Indonesia disebut wilayah administrasi.
- Pemerintah lokal otonom (*local self-government*) : pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasar asas desentralisasi. Di Indonesia disebut daerah otonom.
- Provincie* (provinsi) : satuan pemerintahan lokal administratif di bawah gubernur jenderal yang sebelumnya disebut *gewest*. Setelah diundangkan *Desentralisatie Wet 1903*, ia berubah menjadi pemerintahan lokal administratif sekaligus pemerintahan lokal otonom.
- Regentschap* (kabupaten) : satuan pemerintahan lokal administratif di bawah karesidenan untuk masyarakat pribumi. Kepalaanya adalah *regent* (bupati). Setelah diundangkan *Desentralisatie Wet 1903 juncto Regentschap*

*Ordonnantie* 1924 ia berubah menjadi pemerintahan lokal administratif sekaligus pemerintahan lokal otonom.

- Regeringsreglement* 1854 : peraturan dasar pemerintahan Hindia Belanda tahun 1854, semacam UUD untuk negara merdeka.
- Residentie* (karesidenan) : satuan pemerintahan lokal administratif di bawah *gewest*.
- Stadsgemeente* (kotapraja) : satuan pemerintahan lokal administratif di bawah karesidenan untuk masyarakat Eropa. Kepalanya adalah *burgemeester* (wali kota). Setelah diundangkan *Desentralisatie Wet 1903 juncto Stadsgemeente Ordonnantie 1926* ia berubah menjadi pemerintahan lokal administratif sekaligus pemerintahan lokal otonom.
- Volksgemeenschappen* : komunitas rakyat pribumi yang mengatur dirinya dengan adat istiadat dan kebiasaan yang sudah turun-temurun sejak dahulu kala.
- Zelfbestuurende landschappen* (daerah swapraja) : kesultanan-kesultanan yang dipimpin oleh sultan/raja pribumi yang melakukan kontrak politik dengan negara Hindia Belanda. Daerah swapraja ini menyelenggarakan pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*) berdasarkan hukum kesultanan/kerajaan masing-masing. Daerah ini pada zaman Hindia Belanda sebanyak 278 buah.

## Daftar Pustaka

- Angelino, A. D. A. D. K. (1931). *Colonial policy* (Volume II). Netherlands: The Hague: Martinus Nijhoof.
- Aziz, M. A. (1955). *Japan's colonialism and Indonesia*. Holland: Martinus Nijhoft, The Hague.
- Ball, J. (1982). *Indonesia legal history 1602-1884*. Sydney: Oughtereshaw Press.
- Day, C. (1904). *The policy and administration of the Dutch in Java*. London: Macmillan.
- Furnivall, J. S. (1916). *Netherlands India: A study of plural economy*. Amsterdam: B.M. Israel BV.
- \_\_\_\_\_. (1956). *Colonial policy and practice: A comparative study of Burma and Netherlands India*. USA: New York University Press.
- Haar, B. T. (2013). *Asas-asas dan susunan hukum adat*. (K. Ng. Soebakti Pesponoto, Terj.). Jakarta: Balai Pustaka.
- Hatta, M. (2014). *Demokrasi kita: Pikiran-pikiran tentang demokrasi dan kedaulatan rakyat*. Bandung: Sega Arsy.
- Joeniarto. (1967). *Pemerintahan lokal: Asas negara kesatuan dengan otonomi yang seluas-luasnya dan perkembangan serta pokok-pokok pemerintahan lokal*. Yogyakarta: Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada.
- Klaveren, J. J .v. (1977). *Sistem kolonial Belanda di Indonesia*. Jakarta: Badan Pendidikan dan Latihan Departemen Dalam Negeri.
- Kusuma, R. M. A. B. (2009). *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945* (edisi revisi). Jakarta: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Manan, B. (1994). *Hubungan antara pusat dan daerah menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Menyongsong fajar otonomi daerah*. Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum UII.

- Muttalib, A. A., & Khan, A. A. (1983). *Theory of local government*. New Delhi: Starling Publisher Private Limited.
- Nurcholis, H. (2007). *Teori dan praktik: Pemerintahan dan otonomi daerah*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Paulus, B. P. (1979). *Garis besar hukum tata negara Hindia Belanda*. Bandung: Alumni.
- Ranawidjaja, U. (1955). *Swapraja sekarang dan di hari kemudian*. Jakarta: Djambatan.
- Rondinelly, D., & Shabir, C. G. (Ed.). (1983). *Decentralization and development, policy implementation in development countries*. London: Sage.
- Sekretariat Negara RI. (1995). *Risalah sidang-sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei-22 Agustus 1945*. Jakarta: Setneg.
- Soepomo, R. (2013). *Bab-bab tentang hukum adat*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Stoker, G. (1991). *The politics of local government*. London: McMillan.
- Sujamto. (1993). *Cakrawala otonomi daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suwito, M., dkk. (2000). *Sistem pemerintahan Indonesia Raffles, Belanda, dan Jepang*. Bandung: Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri.
- Soenardjo, U. (1984). *Tinjauan singkat: Pemerintahan desa dan kelurahan*. Bandung: Tarsito.
- United Nations. (1961). *The United Nations of Public Administration*. New York: UN Publisher.
- \_\_\_\_\_. (1962). *Decentralization for national and local development*. New York: The United Nations.
- Utrecht, E., & Djindang, S. (1995). *Pengantar dalam hukum Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Vollenhoven, C.v.(1907). Law areas. (June, 1907) Dalam J.F. Holleman (Ed.) (1981). *Het adatrecht van Nederlandsch-Indie: Van Vollehhoven on Indonesian adat law*. Netherlands: The Hague-Martinus Nijhoff.

\_\_\_\_\_. (1981). *Orientasi dalam hukum adat Indonesia*. Jakarta: Djambatan dan Inkultra Foundation Inc.

\_\_\_\_\_. (1917). Central and East Java, with Madura (October, 1917). Dalam J.F. Holleman (Ed.) (1981). *Het adatrecht van Nederlandsch-Indie: Van Vollehhoven on Indonesian adat law*. Netherlands: The Hague-Martinus Nijhoff.

\_\_\_\_\_. (1981). *Orientasi dalam hukum adat Indonesia*. Jakarta: Djambatan.

\_\_\_\_\_. (2013). *Orang Indonesia dan tanahnya*. Bogor: Sajogyo Institute, STPN Press.

Yamin, M. (1971). *Naskah persiapan Undang-Undang Dasar 1945 (Jilid 1)*. Jakarta: Siguntang.

### **Peraturan Perundang-undangan:**

*Inlandsche Gemeente Ordonnantie* 1906.

*Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* 1938.

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Reglemen Bumi Putera yang Dibarui 1848, 1926, 1941.

Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amendemen).

Undang-Undang Dasar 1945 (sesudah amendemen).

Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas-Tugas Pemerintahan Pusat dalam Bidang Pemerintahan Umum, Perbantuan Pegawai Negeri, dan Penyerahan Keuangannya kepada Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1966 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

*Zelfbestuursregelen* 1938.