

**PEMERINTAH
DAERAH
dan
PEMBANGUNAN**

oleh:

Ateng Sjafrudin S.H.

0.4
JA
P
89 R

SUMUR BANDUNG

300608

300
201

Pemerintah Daerah Di Beberapa Negara Eropah Dan Perencanaan Pembangunan

Oleh :

ATENG SYAFRUDIN S.H.

320.4

STA

P

9589 R

9.117

PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS
KATOLIK PARAHYANGAN
MERDEKA 15 - BANDUNG



penelitian p.t. „Bandung press“ sumur, Bandung

1973

KATA PENGANTAR.

Dalam rangka Kursus Musim Semi 1969 yang diselenggarakan oleh International Union of Local Authorities (I.U.L.A.) saya hanya sempat mengikuti seminar di 4 negara Eropa Barat yaitu Negeri Belanda, Inggris, Denmark dan Jerman Barat, dan mengadakan study trip di 32 kota.

Maka jika dalam catatan berikut ini dicantumkan beberapa catatan singkat dari beberapa negara lainnya, itu adalah hasil pengumpulan informasi yang saya lakukan dengan jalan mengirimkan daftar pertanyaan yang saya siapkan sebelum berangkat dan jawaban dari daftar pertanyaan yang langsung dikirimkan kepada pengurus organisasi perhimpunan kota di Perancis, Italia dan Swedia, yang jawabannya langsung pula dikirim kepada saya melalui sekretariat I.U.L.A.

Dengan demikian saya menghemat biaya dan waktu.

Catatan berupa kesan-kesan perjalanan dalam bentuk lain masih disusun.

Kepada semua pihak yang telah membantu saya dalam menyusun catatan ini saya menyatakan penghargaan dan rasa terima kasih yang tiada terhingga, terutama kepada Sdr. Dra Piccauly dan Sdr. Didong Ruchijat Martadisastra serta Sdr. Adang Sumadinata dengan para pembantunya.

Bandung, 25 Juni 1969

A. Sj.

I N D E X

| | |
|---|------|
| I. PEMERINTAH DAERAH DI BEBERAPA NEGARA EROPAH. | Hal. |
| 1. Desentralisasi | 7 |
| 2. Struktur pemerintah daerah "Kota/Kabupaten" di Negeri Belanda | 13 |
| 3. Struktur pemerintahan daerah di Inggris dan Wales | 14 |
| 4. Pokok-pokok Republik Federasi Jerman (Jerman Barat) | 17 |
| 5. Pokok-pokok struktur pemerintahan di Denmark ... | 18 |
| 6. Beberapa hal tentang Pemerintahan Daerah di Sweden | 20 |
| 7. Beberapa hal tentang Pemerintahan Daerah di | 22 |
| 8. Beberapa hal tentang Pemerintahan Daerah di Italia | 24 |
| II. BEBERAPA SARAN TENTANG PROSES PENYUSUNAN PLANNING. | |
| 1. Proses perencanaan | 27 |
| 2. Penetapan rencana | 28 |
| 3. Masalah Koordinasi dan Pengawasan | 32 |
| III. KESIMPULAN KURSUS/SEMINAR YANG DISELENGGARAKAN OLEH I.U.L.A. TGL, 19 MARET-15 MEI 1969 | |
| 1. Kata Pengantar Sekretaris Jenderal I.U.L.A. | 36 |
| 2. Definisi | 38 |
| 3. Perencanaan pengembangan pada Pemerintah Lokal: | 39 |
| A. Pendahuluan | 39 |
| B. Struktur Organisasi dan Administrasi dan perencanaan pada tingkat lokal | 42 |
| C. Faktor-faktor lingkungan yang mempengaruhi perencanaan | 45 |
| D. Kesimpulan | 48 |

PEMERINTAH DAERAH DI BEBERAPA NEGARA EROPAH.

I. DESENTRALISASI

1. Masyarakat modern abad sekarang dimanapun mengharapkan bahwa pemerintahnya bukan hanya menjaga keamanan dan ketertiban, atau ditingkat daerah hanya mengurus penyediaan dan pembagian air, melainkan memecahkan tugas2nya yang muskil (complex) dalam rangka meningkatkan taraf kehidupan dan penghidupan penduduk secara terus-menerus dibidang ekonomi, social dan kebudayaan, yang antara lain dapat berupa cukupnya lapangan kerja-cari-nafkah, perumahan, pendidikan, pengangkutan umum, alat-alat perhubungan (telepon, telegram dan pos) dan prasarana seperti jalan dengan solokannya, pasar listrik dan gas begitu pula tempat-tempat rekreasi berupa taman-taman yang menyegarkan dan tempat-tempat pertunjukan olah-raga dan kesenian.

2. Kebutuhan masyarakat yang makin meningkat adalah tantangan bagi setiap pemerintah, dan tidak mungkin pemerintah menghindarkan diri dari tantangan itu. Kalau suatu ketika derasnya tuntutan itu dapat di-"tenteramkan", tetapi pada suatu ketika akan dijumpai lagi, mungkin dalam bentuknya yang lebih ruwet bila ketika masih sederhana tidak segera di-tackle.

3. Tidak mudah untuk menunjuk siapa yang sebenarnya yang harus ditugaskan dan dimintakan tanggung-jawab untuk soal-soal itu semua, apakah pemerintah pusat atau pemerintah daerah Rakyat awam hanya mengenal pemerintah kita, tidak terlalu ambil pusing penjabat yang mana yang berbuat atau bertanggung-jawab secara juridis atau secara administratif atau secara finanieel.

4. Tetapi perkembangan sejarah menunjukkan bahwa pelimpahan tugas, wewenang dan tanggung-jawab kepada pemerintah daerah atau kepada wakil-wakil pusat didaerah untuk beberapa macam wewenang adalah lebih baik, dengan ketentuan bahwa kebutuhan dan kemampuan tiap-tiap daerah jangan disamaratakan.

5. Menurut Dr. Schirrmacher, seharusnya Pemerintah Pusat menjalankan pengawasan tentang pelaksanaan tugas pemerintah

oleh Pemerintah daerah. Tetapi tidak berarti boleh mencampuri segala hal urusan daerah itu yang menurut penilaian penguasa daerah itu sangat perlu diadakan sesuatu tindakan setempat mengingat keadaan atau kejadian yang khusus. Banyaknya tangan yang campur dalam suatu masalah bukan menambah kelancaran pekerjaan malah meruwetkan dan menyusahakan penduduk. Mengenaikan pengawasan keuangan Dr Schirrmacher menyatakan bahwa kalau Rancangan Anggaran Keuangan daerah disampaikan kepada pihak atasan, itu bukan sekedar untuk informasi. Atasan sebagai pengawas dan harus turun tangan jika pemerintah daerah melalui budget itu akan menjual tanah atau benda-benda tak bergerak besar-besaran, atau melanggar azas-azas hukum yang berlaku.

6. Pengertian desentralisasi di pelbagai negara tidak semuanya sama. Tetapi yang mengandung persamaan, pada umumnya ialah bahwa dalam pengertian desentralisasi itu terkandung usaha-usaha kegiatan pemerintahan negara sebagai suatu professionil matter dan pelimpahan suatu tugas jabatan dalam negara.

7. Pelbagai kepentingan ummat manusia dalam hubungannya dengan manusia yang lain, dengan benda-benda untuk kepentingan hidup dan pergaulannya didalam suatu negara tidak semuanya mesti diatur dan diurus langsung oleh pemerintah. Banyak hal yang menyangkut kepentingan umum lebih bermanfaat jika diserahkan kepada orang perorangan atau badan usaha swasta, yayasan-yayasan dan sebagainya, di mana pemerintah bertindak melindungi, memberi petunjuk, dorongan dan bimbingan.

8. Desentralisasi dapat dilaksanakan melalui dua cara : **pertama** melalui **dekonsentrasi**, **kedua** melalui **devolusi**.

a. **Dekonsentrasi** misalnya Menteri Dalam Negeri melimpahkan tugas jabatan atau wewenang untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Kotamadya atau Kabupaten kepada Gubernur Kepala Daerah Propinsi Administratif. Contoh lain : MDN melimpahkan wewenang pemberian izin memberikan hak guna bangunan atas tanah yang tidak lebih dari 10 ha kepada Kepala Inspeksi Agraria di tingkat Propinsi.

b. **Devolusi** dapat dilakukan dalam dua jalan :

- (1). penyerahan tugas jabatan kepada Badan/Perusahaan Negara sebagai public corporation, misalnya pengangkutan umum dengan Kereta api diserahkan kepada/ditugaskan kepada PNKA, pengurusan listrik kepada PLN.
- (2). penyerahan tugas jabatan kepada pemerintah daerah otonom tingkat propinsi, Kabupaten atau Kotamadya, misal-

nya membuat dan memelihara jalan, mengurus air minum, tempat-tempat rekreasi, kebersihan, lalu-lintas dan pencatatan penduduk dsb.

9. Pelaksanaan desentralisasi di negara yang sudah maju (developed country) berbeda dengan di negara yang baru berkembang (developing country).

- a. Di negara-negara yang sudah maju, dekonsentrasi sedikit, sedang devolusi banyak.
- b. Di negara yang baru berkembang, dekonsentrasi lebih banyak dan devolusi sedikit.

10. Makin besar kemampuan pemerintah daerah dalam mengurus "rumah tangganya" makin besar kepercayaan pemerintah pusat kepadanya. Makin besar kepercayaan pusat kepada daerah makin banyak wewenang pusat dan sumber pembiayaannya diserahkan kepada daerah dan makin banyak pula kewajiban pemerintah daerah. Kalau wewenang dan kewajibannya makin luas makin banyaklah persyaratan yang harus dipenuhi oleh apparaturnya baik apparatur perwakilan rakyatnya maupun apparatur pelaksananya.

11. Dalam pembahasan desentralisasi ini istilah pemerintah daerah atau penguasa daerah, penguasa setempat kami gunakan sebagai terjemahan dari local authority dan local government. Ini maksudnya penguasa pemerintah sipil, bukan penguasa militer yang sifatnya dinegara manapun bersifat sementara.

12. Hubungan antara pemerintah pusat dengan penguasa/pemerintah daerah merupakan partnership disatu pihak, tetapi dalam hubungan itu dilain pihak ada hubungan subordinatif dalam arti bahwa dalam hal-hal tertentu pemerintah pusat dapat melimpahkan kewenangan kepada pemerintah daerah dan dapat mengoreksi atau membatalkan keputusan-keputusan pemerintah daerah. Hubungan itu ditentukan dalam peraturan perundangan atau instruksi-instruksi dan pedoman-pedoman

13. Dalam hubungan kewenangan pusat dengan daerah terdapat tata-tertib herarki. Yang azasi dalam hubungan itu ialah adanya kewajiban pusat mengawasi pemerintah daerah karena pemerintah pusat bertanggung-jawab secara nasional keseluruhan, dan pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk mengindahkan ketentuan dari pusat menurut hierarki.

Penguasa-penguasa daerah perlu banyak mengetahui tentang ketentuan-ketentuan dari Pemerintah pusat agar tidak terjadi perbenturan dan agar mengetahui celah-celah untuk mengambil inisiatif dalam pemenuhan kebutuhan setempat yang tidak atau belum dikerjakan oleh pemerintah pusat.

14. Pengawasan dari pusat itu baik secara umum dengan jalan menguji apakah kegiatan penguasa/pemerintah daerah itu sesuai atau menyimpang dari garis kebijaksanaan pemerintah pusat, maupun secara khusus mengangkat pejabat sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Dalam hubungan pengawasan itu juga syarat-syarat untuk memangku jabatan dalam pemerintahan daerah, untuk menjadi anggota dewan perwakilan ditetapkan oleh pemerintah pusat.

15. Hubungan hierarki pusat dengan daerah adalah merupakan mata-rantai pertanggung-jawab pemerintahan menurut tingkat-tingkatannya terhadap rakyat dalam negara yang demokratis.

16. Penguasa daerah atau pemerintah daerah berkewajiban memadukan antara kepentingan nasional dengan kepentingan lokal, sehingga bukan saja merupakan perpaduan kepentingan yang harmonis, tetapi sangat bermanfaat bagi masyarakat di daerahnya, karena penguasa daerah lebih dekat, lebih mengetahui tentang keadaan dan kebutuhan rakyat daerah itu tetapi tetap dengan mengingat agar tidak merugikan kepentingan nasional secara keseluruhan.

17. Dalam mencapai kesatu-paduan yang harmonis itu diperlukan koordinasi antara semua kegiatan baik kegiatan apparatus pemerintah daerah dengan apparatus pemerintah pusat di daerah, maupun dengan kegiatan swasta yang erat hubungannya dengan usaha pelayanan masyarakat.

18. Kewajiban penguasa daerah adalah memberi bimbingan aktif terhadap kegiatan masyarakat agar kegiatan mereka terarah sejalan dengan garis kebijaksanaan pemerintah baik nasional maupun lokal, dan agar kegiatan mereka lebih efektif dan bermanfaat untuk kepentingan umum.

Penguasa daerah mempunyai kewajiban untuk selalu meneliti, sampai berapa jauh garis kebijaksanaan pemerintah nasional/pusat ditaati oleh rakyat di daerahnya dan bagian mana dari kebijaksanaan termaksud yang tidak atau tidak mungkin diterapkan di daerah, serta apa sebab-sebabnya.

Atas prakarsanya sendiri penguasa daerah perlu mengambil tindakan-tindakan penyesuaian antara keharusan, kebutuhan dan kemampuan.

19. Adalah kewajiban penguasa daerah pula untuk menyampaikan laporan, saran, usul dan pertimbangan kepada atasannya tentang segala hal di daerah sehingga segala kejadian dapat diketahui oleh atasan secara jelas dan tepat pada waktunya.

20. Penguasa daerah di negara yang demokratis selalu didampingi oleh suatu lembaga perwakilan rakyat daerah. Ada pula yang dinyatakan dalam perundangan-perundangannya bahwa kekuasaan

tertinggi ada pada dewan perwakilan tetapi dewan itu diketuai oleh penjabat pemerintah pusat di daerah.

Hubungan legislatif dengan eksekutif pada tingkat pusat dengan hubungan itu di daerah, jauh berbeda dan tidak lapat disamakan.

Lembaga perwakilan rakyat daerah lebih banyak bergerak mem- perinci lebih lanjut policy atau product legislatif pusat yang pet- lu ditrapkan di daerahnya. Yang terutama sekali mengenai penga- tuturan dan penetapan anggaran Belanja pemerintah daerah. Dewan perwakilan berkewajiban menyusun peraturan-peraturan lokal un- tuk memanfaatkan secara efektif segala kewajiban dan wewenang yang diperolehnya dari pusat atau wewenang lain yang berdasar ketentuan yang berlaku.

21. Peraturan daerah hendaknya memuat pokok2 kaidah secara jelas agar mudah dipahami dan tidak menimbulkan tafsiran yang bermacam2 bagi para pelaksananya. Peraturan itu akan lebih efektif kalau secara meluas disebar-luaskan sehingga dipahami oleh rakyat banyak. Untuk itu hubungan timbal-balik antara local politi- cian (para anggota Dewan) dengan rakyat yang diwakilinya. Ke- tiadaan hubungan yang terus-menerus (lack of communication) an- tara para anggota Dewan dengan rakyat yang diwakilinya dinegara- negara yang sedang berkembang akan selalu mengganggu usaha pemerintah, karena meskipun tidak ada pernyataan yang khusus dari masyarakat, tetapi dalam hatinya masyarakat bersikap kurang percaya dan acuh tidak acuh terhadap apa-apa yang diputuskan atas nama rakyat oleh dewan yang menurut hukum berwewenang mewakili rakyat. Akibatnya, sering timbul salah mengerti dikala- ngen rakyat, dan peraturan itu dapat menjadi tidak berarti lagi.

22. Lack of communication itu jangan sampai terjadi antara penjabat-penjabat eksekutif, para pelaksana dari segala tingkatan dengan masyarakat dan antara mereka dengan pimpinan dari De- wan perwakilan.

Kurang atau tidak adanya pengertian atau bantuan dari mas- yarakat terhadap maksud baik pemerintah acap kali karena pen- jabat-penjabat pemerintah itu tidak berhasil menerangkan kepada mereka dengan bahasa yang mudah dipahami mereka.

23. Pemerintah daerah perlu memiliki cukup tenaga terdidik dan berpandangan luas mengenai masalah-masalah nasional serta per- kembangannya yang up to date, yang memiliki daya imajinasi, dapat melihat jauh kedepan dan cepat menganalisa keadaan dekat di sekitarnya, mampu meyakinkan masyarakat dan teman sejawat- nya bahwa tugas pemerintah yang akan dijalankannya itu justru untuk kepentingan mereka.

24. Didamping keahlian atau keterampilan khusus untuk masing- masing bidangnya, di negara-negara yang telah maju, para kar- yawan selalu secara bergilir dilatih, diikutsertakan dalam seminar