

Konsep Dasar *Local Government*

Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M.Si.



PENDAHULUAN

Negara kita adalah negara kesatuan. Sebagai negara kesatuan, kedaulatan negara adalah tunggal, tidak tersebar pada negara-negara bagian seperti dalam negara federal/serikat. Karena itu, pada dasarnya, sistem pemerintahan dalam negara kesatuan adalah sentralisasi atau penghalusannya dekonsentrasi. Itu artinya pemerintah pusat memegang kekuasaan penuh.

Namun, mengingat negara Indonesia sangat luas yang terdiri atas puluhan ribu pulau besar dan kecil serta penduduknya terdiri atas beragam suku bangsa, beragam etnis, beragam golongan, dan memeluk agama yang berbeda-beda, sesuai dengan Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 penyelenggaraan pemerintahannya tidak diselenggarakan secara sentralisasi, tetapi desentralisasi. Dalam pasal-pasal tersebut, ditegaskan bahwa pemerintah terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) yang diatur dengan undang-undang.

Sejalan dengan keharusan membentuk pemerintahan daerah dalam sistem administrasi negara Indonesia, sejak proklamasi kemerdekaan sampai sekarang negara Indonesia telah mengeluarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah, yaitu UU Nomor 1/1945, UU Nomor 22/1948, UU Nomor 1/1957, Penetapan Presiden Nomor 6/1959, UU Nomor 18/1965, UU Nomor 4/1974, UU Nomor 22/1999, UU Nomor 32/2004, dan terakhir UU Nomor 23/2014. Melalui undang-undang tersebut, bangsa Indonesia menyelenggarakan pemerintahan daerah dalam sistem administrasi pemerintahan negaranya.

Anda sebagai mahasiswa administrasi publik dituntut untuk mengetahui lebih tentang hal-hal yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan daerah. Untuk itu, melalui Modul 1 ini, Anda diajak untuk mengkaji konsep dasar pemerintahan daerah. Konsep dasar yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri atas sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi, tugas pembantuan, serta implikasi struktural atas desentralisasi dan

dekonsentrasi. Di samping itu, kita juga akan mendiskusikan birokrasi lokal sebagai implikasi dari desentralisasi.

Tujuan umum dari modul ini adalah Anda kami harap dapat menjelaskan konsep dasar yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara khusus, Anda diharapkan dapat menguasai hal berikut:

1. menjelaskan konsep sentralisasi;
2. menjelaskan konsep desentralisasi;
3. menjelaskan konsep dekonsentrasi;
4. menjelaskan konsep tugas pembantuan/*medebewind*;
5. menjelaskan implikasi struktural dari desentralisasi;
6. menjelaskan implikasi struktural dari dekonsentrasi;
7. membedakan daerah otonom dan otonomi daerah;
8. menjelaskan pengertian *local government*;
9. membedakan pemerintah daerah dan pemerintahan daerah;
10. menjelaskan birokrasi lokal.

KEGIATAN BELAJAR 1

Sentralisasi, Dekonsentrasi, Desentralisasi, dan Tugas Pembantuan

A. SENTRALISASI

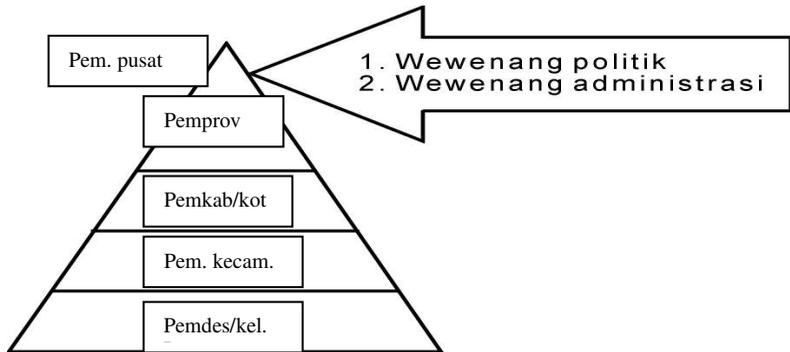
Negara kita adalah negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, kedaulatan negara adalah tunggal. Itu artinya tidak ada kesatuan-kesatuan pemerintahan di dalamnya yang mempunyai kedaulatan. Dalam istilah Penjelasan UUD 1945, Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat*, negara. Dalam negara kesatuan, kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan seperti pada negara federal atau serikat. Kesatuan-kesatuan pemerintahan lain di luar pemerintah tidak memiliki apa yang disebut oleh R. Kranenburg sebagai *pouvoir constituant*, kekuasaan untuk membentuk UUD/UU dan organisasinya sendiri. Hal inilah yang membedakan negara kesatuan dengan negara federal. Negara federal adalah negara majemuk sehingga masing-masing negara bagian (*state*) mempunyai kekuasaan membentuk UUD/UU. Adapun negara kesatuan adalah negara tunggal (Bhenyamin Hoessein, 2002).

Meskipun demikian, penyelenggaraan pemerintahannya dilakukan dengan membentuk organisasi-organisasi pemerintah di daerah atau pemerintah daerah. Pemerintah daerah bukan negara bagian seperti dalam negara federal/serikat. Kedudukan pemerintah daerah dalam sistem negara kesatuan adalah subdivisi atau bawahan pemerintah nasional. Pemerintah daerah tidak memiliki kedaulatan sendiri. Hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat adalah *dependent* dan subordinat. *Dependent* artinya terikat dengan pemerintah pusat, sedangkan subordinat artinya bawahan. Adapun hubungan negara bagian (*state*) dengan negara federal/pusat dalam negara federal adalah *independent* dan koordinatif (tidak terikat, tetapi di bawah koordinasi pemerintah pusat). *Independent* karena pada mulanya negara-negara bagian (*states*) adalah negara merdeka yang berdaulat, kemudian atas kesadaran masing-masing membentuk perserikatan yang dituangkan dalam piagam atau undang-undang dasar. Koordinatif karena setelah *states* menjadi negara bagian dalam sistem federal, masing-masing tunduk kepada pemerintah federal di bawah koridor konstitusi.

Berdasarkan konsepsi demikian, dalam negara kesatuan, kewenangan pemerintahan juga diselenggarakan secara tunggal. Kewenangan pemerintahan terdiri atas kewenangan politik dan kewenangan administrasi. Kewenangan politik adalah kewenangan membuat kebijakan politik, sedangkan kewenangan administrasi adalah kewenangan melaksanakan kebijakan politik tersebut. Misalnya, Presiden Joko Widodo menetapkan Program Kabinet Nawa Cita adalah contoh kewenangan politik, sedangkan kebijakan yang ditetapkan para menteri untuk melaksanakan Program Kabinet Nawa Cita tersebut adalah contoh kebijakan administrasi. Dua kewenangan ini dimiliki secara tunggal oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak mempunyai kewenangan pemerintahan. Kalau begitu, apakah pemerintah daerah tidak mempunyai kewenangan pemerintahan? Benar, pada dasarnya, pemerintah daerah baru mempunyai kewenangan setelah memperoleh penyerahan urusan pemerintahan (desentralisasi/devolusi) dari pemerintah pusat yang diatur dalam undang-undang.

Dalam konteks penyerahan urusan pemerintahan tersebut, terjadilah hubungan pemerintahan antara pusat dan daerah. Hubungan pusat dan daerah dalam sistem negara kesatuan melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi adalah pemusatan semua kewenangan pemerintahan (politik dan administrasi) pada pemerintah pusat. Siapakah yang disebut pemerintah pusat? Pemerintah pusat adalah presiden dan para menteri. Jika suatu negara memusatkan semua kewenangannya pada tangan presiden dan para menteri, tidak dibagi-bagi kepada pejabatnya di daerah atau pada daerah otonom; hal itu disebut sentralisasi. Adapun desentralisasi adalah pemencaran sebagian kewenangan pemerintahan pada daerah-daerah otonom yang dibentuk pusat.

Perhatikan gambar berikut.



Gambar 1.1
Sentralisasi

Gambar 1.1 menunjukkan struktur organisasi negara. Struktur organisasi tertinggi adalah pemerintah pusat. Pemerintah pusat yang dipimpin presiden membawahi pemerintah provinsi yang dipimpin gubernur. Gubernur membawahi pemerintah kabupaten/kota yang dipimpin bupati/wali kota. Dalam sentralisasi, semua kewenangan tersebut, baik politik maupun administrasi, berada di tangan presiden dan para menteri (pemerintah pusat) sebagai penanggung jawab organisasi pemerintahan tertinggi. Dengan kata lain, semua kewenangan tersebut berada pada puncak jenjang organisasi. Sebagai konsekuensinya, dalam melaksanakan kewenangan ini, anggarannya dibebankan pada APBN.

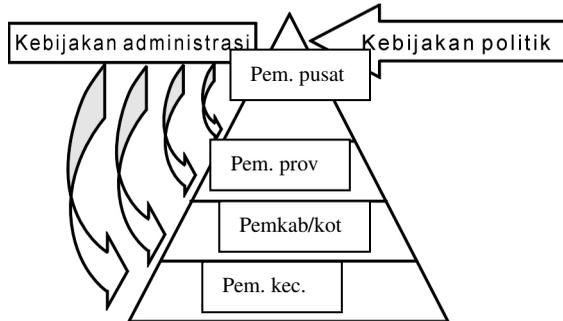
Dalam konsep sentralisasi dan desentralisasi, kewenangan yang dipusatkan di tangan presiden dan para menteri (pemerintah pusat) hanya kewenangan pemerintahan/eksekutif. Kewenangan lain (legislatif dan yudikatif) tidak masuk di sini. Itu artinya kewenangan legislatif dan yudikatif tidak termasuk dalam kerangka sentralisasi dan desentralisasi ini. Oleh karena itu, daerah otonom tidak mempunyai kewenangan legislasi (membuat undang-undang) dan kewenangan yudikatif (peradilan).

B. DEKONSENTRASI

Di samping sentralisasi dan desentralisasi, dalam hubungan pusat dan daerah, juga dikenal adanya konsep dekonsentrasi. Dekonsentrasi sebenarnya sentralisasi, tetapi lebih halus daripada sentralisasi. Sentralisasi urusan pemerintahan diselenggarakan oleh presiden dan para menteri secara langsung, sedangkan dekonsentrasi diserahkan kepada pejabat yang diangkat menteri di wilayah tertentu. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang administrasi dari pemerintah pusat kepada pejabatnya yang berada pada wilayah negara di luar kantor pusatnya. Dalam konteks ini, yang dilimpahkan adalah wewenang administrasi, bukan wewenang politik. Wewenang politiknya tetap dipegang oleh pemerintah pusat/menteri-menteri.

Siapakah yang dimaksud dengan pejabat pemerintah pusat yang berada di wilayah negara? Mereka adalah pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat/menteri-menteri dan ditempatkan pada wilayah-wilayah tertentu sebagai wilayah kerjanya (yurisdiksi). Misalnya, kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat adalah pejabat yang diangkat oleh menteri agama dan ditempatkan di wilayah provinsi Jawa Barat. Pada zaman Orde Baru, gubernur adalah pejabat yang diangkat oleh presiden dan ditempatkan di wilayah administrasi provinsi. Begitu juga bupati/wali kotamadya, wali kota administratif, camat, dan lurah. Mereka adalah pejabat pusat yang ditempatkan di wilayah kerja masing-masing. Mereka hanya melaksanakan kebijakan administrasi yang telah ditetapkan oleh pejabat pusat (presiden dan para menteri).

Perhatikan gambar berikut,



Gambar 1.2
Dekonsentrasi

Menurut Rondinelli (1983: 18), dekonsentrasi adalah penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen atau badan pemerintah yang lebih rendah. Harold F. Aldelfer (1964: 176) menjelaskan bahwa pelimpahan wewenang dalam bentuk dekonsentrasi semata-mata menyusun unit administrasi lapangan atau *field administration*, baik tunggal maupun ada dalam hierarki, baik itu terpisah atau tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka kerjakan atau bagaimana mengerjakannya. Pada unit administrasi tersebut, tidak ada kebijakan yang dibuat di tingkat lokal serta tidak ada keputusan fundamental yang diambil. Badan-badan pusat memiliki semua kekuasaan dalam dirinya, sedangkan pejabat lokal merupakan bawahan sepenuhnya dan mereka hanya menjalankan perintah (M.R. Khairul Muluk, 2002). Walfers (1985: 3) menjelaskan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang kepada pejabat atau kelompok pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat dalam wilayah administrasi. Henry Maddick (1983) menjelaskan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dengan cara melepaskan fungsi-fungsi tertentu yang dimiliki pejabat pusat kepada pejabat yang ditempatkan di luar kantor pusatnya. Oleh karena itu, dekonsentrasi menciptakan *local state-government* atau *field administration*/wilayah administrasi (Bhenyamin Hoessein, 2000: 10).

Jadi, dalam dekonsentrasi, yang dilimpahkan hanya kebijakan administrasi (implementasi kebijakan politik), sedangkan kebijakan

politiknya tetap berada pada pemerintah pusat. Oleh karena itu, pejabat yang diserahi pelimpahan wewenang tersebut adalah pejabat yang mewakili pemerintah pusat di wilayah kerja masing-masing atau pejabat pusat yang ditempatkan di luar kantor pusatnya. Tanda bahwa pejabat tersebut merupakan pejabat pusat yang bekerja di daerah adalah yang bersangkutan diangkat oleh pemerintah pusat, bukan dipilih oleh rakyat yang dilayani. Karena itu, pejabat tersebut bertanggung jawab kepada pejabat yang mengangkatnya, yaitu pejabat pusat, bukan kepada rakyat yang dilayani. Sebagai konsekuensinya, pejabat daerah yang dilimpahi wewenang bertindak atas nama pemerintah pusat, bukan atas nama dirinya sendiri yang mewakili para pemilihnya.

Konsekuensinya, dalam asas dekonsentrasi, timbul hierarki dalam organisasi tersebut. Maksudnya, terdapat hubungan subordinat antara satuan organisasi pusat dan satuan organisasi bawahannya. Misalnya, pada zaman Orde Baru, pemerintah pusat membawahi pemerintah provinsi, pemerintah provinsi membawahi pemerintah kabupaten/kota madya, pemerintah kabupaten/kota madya membawa pemerintah kota administratif, pemerintah kota administratif membawahi pemerintah kecamatan, dan pemerintah kecamatan membawahi pemerintah kelurahan. Kalau pada kementerian, kementerian membawahi kantor kementerian pada wilayah provinsi, kantor kementerian provinsi membawahi kantor kementerian kabupaten/kota, dan kantor kementerian kabupaten/kota membawahi kantor kementerian kecamatan.

Mengingat satuan-satuan organisasi yang berada di wilayah-wilayah negara di luar kantor pusatnya tersebut milik pemerintah, anggarannya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Oleh karena itu, anggarannya dibebankan pada APBN. Biaya penyediaan sarana dan prasarana, gaji pegawai, biaya operasional, serta biaya pemeliharaan menjadi beban APBN.

C. DESENTRALISASI

Desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *de* yang berarti lepas dan *centrum* yang artinya pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, desentralisasi yang berasal dari sentralisasi yang mendapat awal *de* berarti melepas atau menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak lepas atau putus sama sekali dengan pusat, tetapi hanya menjauh dari pusat. Anda pernah melihat anak ayam dan induknya pada malam hari? Semua anak ayam

merapat pada badan induknya dan didekap oleh sayapnya. Itulah contoh sentralisasi. Perhatikan anak ayam tersebut pada siang hari. Anak-anak ayam tersebut menjauh dari induknya mencari makan sendiri-sendiri, tetapi masih diawasi oleh induknya dari jarak tertentu. Nah, itulah contoh desentralisasi.

Desentralisasi berkaitan dengan konsep administrasi (awas jangan kacaukan dengan kewenangan administrasi, ya). Administrasi adalah sistem kerja sama antara sekelompok orang untuk mencapai tujuan. Nah, salah satu bagian penting administrasi adalah organisasi. Sebuah organisasi selalu terdiri atas jenjang hierarki. Jenjang hierarki ini ada yang tingkatannya banyak dan ada yang tingkatannya sedikit. Misalnya, pada zaman Orde Lama, jenjang organisasi pemerintah daerah otonom terdiri atas pemerintah pusat, pemerintah daerah tingkat I, pemerintah daerah tingkat II, dan pemerintah daerah tingkat III. Jenjang organisasi pemerintah daerah otonom ini lebih panjang daripada zaman Orde Baru karena hanya terdiri atas pemerintah pusat, pemerintah daerah tingkat I, dan pemerintah daerah tingkat II.

Akan tetapi, jenjang organisasi pemerintah wilayah administrasi pada zaman Orde Baru lebih panjang. Orde Lama tidak mengenal pemerintah wilayah administrasi, sedangkan pada zaman Orde Baru terdapat pemerintah wilayah administrasi yang terdiri atas pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pembantu gubernur untuk bekas keresidenan, pemerintah kabupaten/kota madya, pembantu bupati untuk wilayah bekas kawedanan, pemerintah kota administratif, pemerintah wilayah kecamatan, dan pemerintah kelurahan. Jika pemerintah wilayah administrasi zaman Orde Baru tersebut dibandingkan dengan pemerintah wilayah administrasi pada zaman Belanda tentu lebih panjang karena pada zaman Hindia Belanda hanya terdiri atas pemerintah pusat, *provincie*, *residentie* (keresidenan), *regentie* (kabupaten), *district* (kawedanan), dan *onderdistrict* (kecamatan).

Pada setiap jenjang hierarki, terdapat pejabat yang bertanggung jawab atas satuan organisasi yang dipimpinnya. Misalnya, pada pemerintah provinsi terdapat gubernur, pada pemerintah kabupaten terdapat bupati, dan pada pemerintah kota terdapat wali kota. Gubernur bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan provinsi. Bupati bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan kabupaten. Wali kota bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan kota.

Negara Indonesia adalah negara yang luas dan besar. Oleh karena itu, memerlukan organisasi yang besar untuk menyelenggarakan

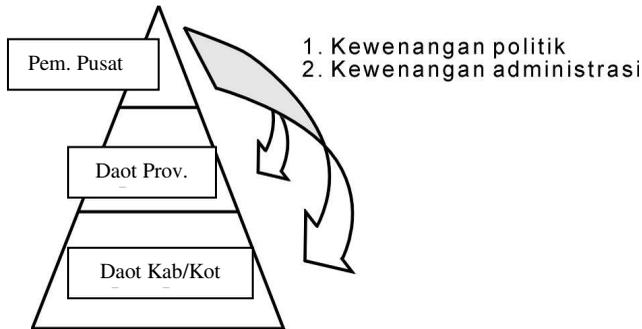
pemerintahannya. Akan tetapi, jika semua urusan pemerintahan ditangani oleh pemerintah pusat, diperlukan organisasi yang sangat besar dan kompleks. Jika hal ini dilakukan, jalannya organisasi tidak efisien karena pemerintah pusat akan menanggung beban yang sangat berat. Bagaimana jika diselenggarakan dengan cara dekonsentrasi? Dengan cara ini, juga kurang efisien karena rentang kendalinya terlalu luas dan panjang. Oleh karena itu, UUD 1945 mengatur bahwa negara Indonesia diselenggarakan dengan cara desentralisasi: sebagian kewenangan politik dan administrasi diserahkan ke jenjang organisasi yang lebih rendah. Penyerahan sebagian kewenangan politik dan administrasi pada jenjang organisasi yang lebih rendah disebut desentralisasi. Jadi, desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hierarki organisasi (pemerintah pusat) pada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah). Dua kewenangan tersebut (politik dan administrasi) diserahkan kepada daerah otonom. Ingat, yang mendapat penyerahan adalah daerah otonom, bukan kepala daerah atau pemerintah daerah. Daerah otonom itu bukan pemerintah daerah, tetapi masyarakat yang di daerah tersebut yang berkedudukan sebagai kesatuan masyarakat hukum. Nah, kesatuan masyarakat hukum daerah itu diwakili oleh dewan daerah dan kepala daerah yang dipilih secara langsung. Hendaknya, jangan dicampuradukkan antara pemerintah daerah dan daerah otonom. Daerah otonom itu menunjuk pada kesatuan masyarakat hukum di daerah, sedangkan pemerintah daerah alat daerah otonom atau pemerintah pusat untuk mencapai tujuan. Daerah otonom juga jangan Anda kacaukan dengan kantor pemerintah pusat yang ada di daerah, seperti kantor Kementerian Agama di provinsi atau di kabupaten/kota itu. Kantor Kementerian Agama di daerah itu namanya instansi vertikal, bukan daerah otonom.

Apakah daerah otonom adalah kantor cabang kementerian dalam negeri? Bukan. Daerah otonom provinsi dan daerah kabupaten/kota bukan kantor cabang Kementerian Dalam Negeri. Daerah otonom adalah entitas masyarakat sebagai kesatuan politik dan administrasi yang berstatus sebagai badan hukum. Ia merupakan organisasi publik di daerah sebagai subdivisi nasional. Daerah otonom dibentuk oleh pemerintah pusat dengan undang-undang.

Oleh karena daerah otonom mendapat penyerahan kebijakan politik dan administrasi dari pemerintah pusat, daerah otonom tersebut mempunyai otonomi. Maksudnya, ia mempunyai kebebasan untuk mengatur (*regeling*)

dan mengurus (*bestuur*) kebijakan politik dan administrasi yang diserahkan tersebut sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat, tanpa intervensi langsung dari pemerintah pusat. Dengan demikian, desentralisasi menimbulkan otonomi daerah. Otonomi daerah tersebut adalah konsekuensi logis penerapan asas desentralisasi pada daerah otonom.

Perhatikan gambar di bawah.



Gambar 1.3
Desentralisasi

Dalam desentralisasi, pihak yang menerima tanggung jawab adalah *council* atau *raad* yang diterjemahkan menjadi DPRD. Apakah *council* atau *raad* itu? *Council* atau *raad* adalah lembaga perwakilan rakyat daerah otonom sebagai penerima urusan pemerintahan yang didesentralisasikan pada kesatuan masyarakat hukum yang bersangkutan. Anggota *council* atau *raad* dipilih oleh masyarakat daerah otonom.

Jadi, dalam desentralisasi, yang menerima urusan pemerintahan bukan pejabat pusat yang ditempatkan di daerah, tetapi lembaga yang mewakili masyarakat daerah yang bersangkutan, yaitu *council* atau *raad*. Mengapa bukan *mayor* (kepala daerah)? Dalam sistem desentralisasi, *mayor* adalah kepala *council* atau *raad*. Dengan demikian, penerima urusan pemerintahan yang didesentralisasikan tersebut bukan *mayor* sebagai *person*, tetapi *council* atau *raad* sebagai lembaga yang diketuai oleh *mayor*.

Agar Anda lebih mantap memahami konsep desentralisasi, mari kita tinjau beberapa definisi tentang desentralisasi. Henry Maddick (1963) menjelaskan bahwa desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan secara

hukum untuk menangani bidang-bidang/fungsi-fungsi tertentu pada daerah otonom. Sementara itu, Rondinelli, Nellis, dan Chema (1983) mengemukakan bahwa desentralisasi merupakan penciptaan atau penguatan, baik keuangan maupun hukum, pada unit-unit pemerintahan subnasional yang penyelenggaraannya secara substansial berada di luar kontrol langsung pemerintah pusat (Bhenyamin Hoessein, 2000: 10). UNDP (1999) memberi penjelasan desentralisasi sebagai berikut.

Decentralization refers to the transfer of authority on a geografic basis whether by deconcentration (i.e delegation) of administrative authority to field units of same department or level of government, or by the political devolution of authority to local government units or special statutory bodies.

Desentralisasi merujuk pada pemindahan kekuasaan pada suatu basis geografi, apakah dengan dekonsentrasi (yakni delegasi) administrasi pada satuan-satuan administrasi lapangan atau dengan devolusi politik pada satuan-satuan pemerintah lokal atau badan-badan khusus berdasarkan undang-undang.

J.H.A. Logeman (Tjahya Supriatna, 1993: 1) membagi desentralisasi menjadi dua macam sebagai berikut.

1. Dekonsentrasi atau desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Misalnya, pelimpahan menteri kepada gubernur, dari gubernur kepada bupati/wali kotamadya dan seterusnya secara berjenjang. Pada desentralisasi semacam ini, rakyat atau lembaga perwakilan rakyat daerah tidak ikut campur atau dibawa-bawa.
2. Desentralisasi ketatanegaraan atau *staatkundige decentralisatie* yang sering juga disebut sebagai desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en bestuurende bevoerheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Dalam desentralisasi politik semacam ini, rakyat dengan menggunakan dan memanfaatkan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta dalam pemerintahan dengan batas wilayah daerah masing-masing. Desentralisasi ini dibedakan menjadi dua seperti berikut.

- a. Desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*). Batas pengaturannya adalah daerah. Desentralisasi teritorial mengakibatkan adanya otonomi pada daerah yang menerima penyerahan.
- b. Desentralisasi fungsional (*funcionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi.

Bayu Surianingrat (1980: 28—29) menjelaskan bahwa desentralisasi terdiri atas dua bentuk berikut.

1. Desentralisasi jabatan (*amtelijke decentralisatie*), yaitu pemudaran kekuasaan atau lebih tepat pelimpahan kekuasaan dari atasan kepada bawahannya dalam rangka kepegawaian untuk meningkatkan kelancaran pekerjaan. Oleh karena itu, desentralisasi ini disebut juga dekonsentrasi. Jika demikian, desentralisasi merupakan salah satu jenis desentralisasi. Dengan kata lain, dekonsentrasi itu pasti desentralisasi, tetapi desentralisasi tidak selalu dekonsentrasi.
2. Desentralisasi kenegaraan (*statkundige decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Dalam desentralisasi ini, rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta (*participation*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya.

Rondinelli (1983: 18) menjelaskan hal berikut.

Decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organization, local government, or nongovernment organization.

Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat pada organisasi wilayah, satuan administrasi daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, atau organisasi non pemerintah/ lembaga swadaya masyarakat.

Desentralisasi dalam pandangan Rondinelli memiliki pengertian yang lebih luas daripada yang disampaikan Logeman dan Bayu Surianingrat. Menurut Rondinelli, desentralisasi mencakup dekonsentrasi, devolusi, pelimpahan pada lembaga semiotonom (delegasi), dan pelimpahan fungsi pemerintahan tertentu pada lembaga nonpemerintah (privatisasi). Untuk lebih jelasnya, perhatikan uraian berikut.

1. Dekonsentrasi adalah penyerahan beban kerja dari kementerian pusat kepada pejabat-pejabatnya yang berada di wilayah. Penyerahan ini tidak diikuti oleh kewenangan membuat keputusan dan diskresi untuk melaksanakannya.
2. Devolusi, yaitu pelepasan fungsi-fungsi tertentu dari pemerintah pusat untuk membuat satuan pemerintah baru yang tidak dikontrol secara langsung. Tujuan devolusi adalah memperkuat satuan pemerintahan di bawah pemerintah pusat dengan cara mendelegasikan fungsi dan kewenangan.

Devolusi dalam bentuknya yang paling murni memiliki lima ciri fundamental sebagai berikut.

- a. Unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri (*independen*), dan secara tegas terpisah dari tingkat-tingkat pemerintahan. Pemerintah pusat tidak melakukan pengawasan langsung terhadapnya.
- b. Unit pemerintahan tersebut diakui memiliki batas geografi yang jelas dan legal, yang mempunyai wewenang untuk melakukan tugas-tugas umum pemerintahan.
- c. Pemerintah daerah berstatus badan hukum dan memiliki kekuasaan untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki untuk mendukung pelaksanaan tugasnya.
- d. Pemerintah daerah diakui oleh warganya sebagai suatu lembaga yang akan memberikan pelayanan kepada masyarakat dan memenuhi kebutuhan mereka. Oleh karena itu, pemerintah daerah ini mempunyai pengaruh dan kewibawaan terhadap warganya.
- f. Terdapat hubungan yang saling menguntungkan melalui koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta unit-unit organisasi lainnya dalam suatu sistem pemerintahan. Oleh karena itu, pemerintah daerah adalah bagian dari pemerintah nasional dan

bukan sebagai elemen yang independen dari pemerintah pusat. Dalam devolusi, tidak ada hierarki antara pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya karena yang menjadi dasar adalah koordinasi serta sistem yang saling berhubungan antara satu unit dan unit lain secara independen dan timbal-balik.

3. Pelimpahan wewenang pada lembaga semi otonom (delegasi)

Selain dalam bentuk dekonsentrasi dan devolusi, desentralisasi juga bisa dilakukan dengan cara pendelegasian pembuatan keputusan dan kewenangan administrasi pada organisasi-organisasi yang melakukan fungsi-fungsi tertentu yang tidak di bawah pengawasan kementerian pusat. Sebagaimana diketahui bahwa dalam suatu pemerintahan, terdapat organisasi-organisasi yang melakukan fungsi-fungsi tertentu dengan kewenangan yang agak *independent*. Organisasi ini adakalanya tidak ditempatkan dalam struktur reguler pemerintah. Misalnya, badan usaha milik negara, seperti Telkom, bank, jalan tol, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan badan-badan otoritas. Terhadap organisasi semacam ini, pada dasarnya diberikan kewenangan semi-*independent* untuk melaksanakan fungsi dan tanggung jawabnya. Bahkan, kadang-kadang berada di luar ketentuan yang diatur oleh pemerintah karena bersifat komersial serta mengutamakan efisiensi daripada prosedur birokratis dan politis.

Pendelegasian tersebut menyebabkan pemindahan atau penciptaan kewenangan yang luas pada suatu organisasi yang secara teknis dan administratif mampu menanganinya, baik dalam merencanakan maupun melaksanakan. Semua kegiatan yang dilakukan tersebut tidak mendapat supervisi langsung dari pemerintah pusat.

4. Penyerahan fungsi pemerintah pusat kepada lembaga nonpemerintah (privatisasi)

Di samping ketiga bentuk di atas, desentralisasi juga dapat berupa penyerahan fungsi-fungsi tertentu dari pemerintah pusat kepada lembaga nonpemerintah atau lembaga swadaya masyarakat. Bentuk ini sering dikenal dengan privatisasi. Privatisasi adalah suatu tindakan pemberian wewenang dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan swadaya masyarakat atau dapat pula merupakan peleburan badan pemerintah menjadi badan swasta, misalnya BUMN dan BUMD,

menjadi PT. Yang termasuk dalam pengertian ini adalah tindakan pemerintah mentransfer beberapa kegiatan pada kamar dagang dan industri, koperasi, serta asosiasi lainnya untuk mengeluarkan izin-izin, bimbingan, dan pengawasan yang semula dilakukan oleh pemerintah. Dalam bidang sosial misalnya, pemerintah memberikan kewenangan dan tanggung jawab kepada lembaga swadaya masyarakat, pembinaan kesejahteraan keluarga, koperasi tani, dan koperasi nelayan untuk melakukan kegiatan-kegiatan sosial dan kesejahteraan keluarga petani.

Profesor Bhenyamin Hoessein (2000: 10) menjelaskan bahwa dalam rangka desentralisasi, daerah otonom berada di luar hierarki organisasi pemerintah pusat. Hal ini berbeda dengan dekonsentrasi. Dalam dekonsentrasi wilayah administrasi, *field administration*, berada dalam hierarki organisasi pemerintah pusat. Desentralisasi menunjukkan pola hubungan kekuasaan antarorganisasi, sedangkan dekonsentrasi menunjukkan pola hubungan kekuasaan intraorganisasi. Karena itu, pola kekuasaan yang tercipta dalam desentralisasi memperlihatkan unsur keterpisahan (*separateness*) dan kemajemukan struktur dalam sistem politik secara keseluruhan. Keterpisahan di sini dalam arti tidak merupakan bawahan langsung sebagaimana wilayah administrasi (*local state-government*). Pada struktur majemuk dan pada arti bentuk-bentuk daerah otonom, hal itu tidak selalu seragam dalam satu negara, tetapi bisa berbeda-beda. Misalnya, kita mengenal daerah otonom khusus (DKI Jakarta, Papua, dan Aceh) serta daerah otonom istimewa (Yogyakarta) yang berbeda dengan daerah otonom reguler.

Setelah daerah mendapatkan penyerahan wewenang politik dan administrasi dari pemerintah, urusan yang diserahkan tersebut menjadi tanggung jawab daerah otonom. Untuk itu, pembiayaan penyelenggaraan desentralisasi bersumber dari APBD. Pemerintah daerah mempertanggungjawabkan penggunaan APBD kepada rakyat daerah yang bersangkutan.

Untuk memperjelas pemahaman Anda tentang desentralisasi dan dekonsentrasi yang sudah diuraikan, perhatikan perbedaan keduanya sebagaimana tercantum pada tabel berikut.

Tabel 1.1
Perbedaan Desentralisasi dan Dekonsentrasi

Desentralisasi	Dekonsentrasi
1. Menciptakan daerah otonom.	1. Menciptakan perangkat pusat di berbagai wilayah.
2. Memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi daerah otonom.	2. Hal yang ada adalah batas-batas wilayah kerja/jabatan/administrasi.
3. Penyerahan wewenang pemerintahan di bidang politik dan administrasi.	3. Pelimpahan wewenang pemerintahan hanya bidang administrasi.
4. Hal yang diserahkan wewenang politik dan administrasi adalah daerah otonom.	4. Hal yang diberi limpahan wewenang adalah perangkat/pejabat pusat.
5. Menimbulkan otonomi daerah.	5. Tidak menimbulkan otonomi daerah.
6. Daerah otonom berada di luar hierarki organisasi pemerintah pusat. Hubungannya adalah antarorganisasi publik.	6. Wilayah administrasi berada dalam hierarki organisasi pemerintah pusat. Hubungannya adalah intra organisasi.
7. Wewenang yang diserahkan terbatas pada wewenang pemerintahan, yaitu wewenang yang dimiliki presiden dan para menteri.	7. Wewenang pemerintahan yang diserahkan adalah pemerintahan umum, koordinasi, pengawasan, trantib, pembinaan bangsa, dan bidang pemerintahan khusus dari menteri-menteri teknis.
8. Pembiayaannya dari APBD.	8. Pembiayaannya dari APBN.

Dalam konteks negara kesatuan, penerapan asas sentralisasi dan desentralisasi dalam organisasi negara bangsa bukan bersifat dikotomis, melainkan sebagai kontinum. Artinya, pemerintah pusat tidak mungkin menyelenggarakan semua urusan pemerintahan di tangannya secara sentralisasi atau sebaliknya pemerintah daerah sepenuhnya menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang diserahkan. Hal yang bisa dilakukan adalah selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi beserta penghalusnya, dekonsentrasi. Akan tetapi, tidak pernah terdapat suatu urusan pemerintahan apa pun yang diselenggarakan sepenuhnya secara desentralisasi. Urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan dan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara lazimnya diselenggarakan secara sentralisasi dan dekonsentrasi, sedangkan urusan yang mengandung dan menyangkut kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) diselenggarakan secara desentralisasi (Bhenyamin Hoessein pada Sarasehan Nasional Administrasi Negara III, 2002).

Dengan demikian, terdapat urusan-urusan yang 100% diselenggarakan secara sentralisasi, seperti pertahanan, politik luar negeri, dan moneter. Kemudian, tidak pernah ada urusan pemerintahan yang 100% diserahkan kepada daerah otonom. Kalau toh ada, sebagian urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah bukan berarti pemerintah pusat melepaskan semua tanggung jawabnya karena tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan adalah pemerintah pusat. Oleh karena itu, pemerintah pusat tidak menyerahkan 100% urusan pemerintahan kepada daerah. Urusan-urusan yang bersifat lokalitas (*locality*), seperti irigasi, pendidikan, kesehatan, koperasi, industri kecil, pertamanan, dan perpustakaan umum, memang diserahkan kepada daerah, tetapi kadarnya tidak 100%. Pemerintah pusat masih menangani sebagian urusan yang diserahkan kepada daerah tersebut, seperti pengawasan dan penentuan standar, kriteria, serta prosedur (Bhenyamin Hoessein, 2001). Adapun urusan yang bersifat nasional, misalnya politik luar negeri, keamanan, pertahanan, keuangan, pengaturan hukum, keagamaan, kebijakan ekonomi makro, dan kebijakan politik makro, sepenuhnya (100%) menjadi kewenangan pemerintah pusat.

D. TUGAS PEMBANTUAN (*MEDEBEWIND*)

Di samping asas desentralisasi dan dekonsentrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, juga dikenal *medebewind*, tugas pembantuan. Di Belanda, *medebewind* diartikan sebagai pembantuan penyelenggaraan kepentingan-kepentingan pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas kepada perangkat daerah yang lebih bawah. Menurut Bagir Manan (1994: 85), tugas pembantuan diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih atas kepada pemerintah daerah di bawahnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, *medebewind* sering disebut serta tantra/tugas pembantuan.

Koesoemahatmadja (1979: 21—22) mengartikan *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat/pemerintah daerah yang lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah lagi agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga dari daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut. Daerah-daerah tersebut diberi tugas pembantuan oleh pemerintah pusat yang disebut *medebewind* atau *zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi).

Dalam menjalankan *medebewind* tersebut, urusan-urusan yang diselenggarakan pemerintah daerah penerima tugas masih tetap merupakan urusan pusat/daerah yang lebih atas, tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang diminta bantuan. Namun, cara daerah otonom menyelenggarakan bantuan tersebut diserahkan sepenuhnya kepada daerah itu sendiri. Daerah otonom ini tidak berada di bawah perintah, juga tidak dapat dimintai pertanggungjawaban oleh pemerintah pusat/daerah yang lebih tinggi yang memberi tugas tadi.

Oleh karena hakikatnya urusan yang ditugaskan pada daerah otonom tersebut adalah urusan pusat atau pemerintah atasan yang menugaskan, dalam sistem *medebewind* anggarannya berasal dari APBN atau dari APBD pemerintah atasan yang memberi tugas. Anggaran pusat ini lalu ditransfer langsung ke kas daerah. Anggaran ini masuk ke rekening khusus yang pertanggungjawabannya terpisah dari APBD.

Keterangan Koesoemahatmadja tersebut sejalan dengan keterangan Bagir Manan. Bagir Manan (1994: 179) menjelaskannya di bawah ini.

Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan.

Wah, Anda bingung, ya? Begini, menurut Koesoemahatmadja, dalam sistem *medebewind*, pemerintah pusat atau daerah otonom yang lebih tinggi menyerahkan urusan yang menurut peraturan perundangan merupakan kewenangannya kepada daerah otonom di bawahnya. Daerah otonom yang disertai ini lalu melaksanakannya melalui perangkatnya (dinas-dinas). Dalam melaksanakan tugas tersebut, aparat pelaksana (dinas-dinas tadi) tidak bertanggung jawab kepada pemerintah pusat/daerah yang lebih tinggi yang memberi tugas, tetapi kepada kepala daerah (*zelfuitvoering*).

Pengertian tugas pembantuan tersebut memang berbeda dengan pengertian tugas pembantuan dalam UU Nomor 5/1974, UU Nomor 22/1999, dan UU Nomor 32/2004. Dalam ketiga UU tersebut, *medebewind* disamakan dengan dekonsentrasi. Tampaknya para penyusun UU tersebut dipengaruhi oleh praktik *medebewind* pada masa Hindia Belanda. Pada zaman penjajahan Belanda, dalam wilayah Hindia Belanda ada bagian yang disebut daerah swapraja, yaitu daerah kesultanan atau kerajaan yang diperintah langsung

oleh sultan-sultan atau raja-raja pribumi dengan aturan/hukum adat masing-masing. Daerah ini relatif otonom. Daerah ini disebut *zelfbestuurende-landschappen* atau daerah yang memiliki pemerintahan sendiri berdasarkan hukum adat masing-masing. Daerah swapraja sebelumnya adalah negara merdeka, kemudian mengakui kedaulatan Belanda dengan kontrak panjang (*lange contracten*) ataupun kontrak pendek (*korte verklaring*). Agar daerah swapraja tersebut tetap sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat, Pemerintah Hindia Belanda meminta raja atau sultan/kepala daerah swapraja untuk melakukan tindakan-tindakan atau melaksanakan urusan-urusan tertentu atas biaya pemerintah pusat atau pemerintah atasnya. Raja atau sultan yang melakukan tindakan atau melaksanakan urusan dari pemerintah melaksanakan *medebewind*. *Medebewind* dilaksanakan oleh sultan/raja yang bersangkutan, kemudian ia mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada Pemerintah Hindia Belanda.

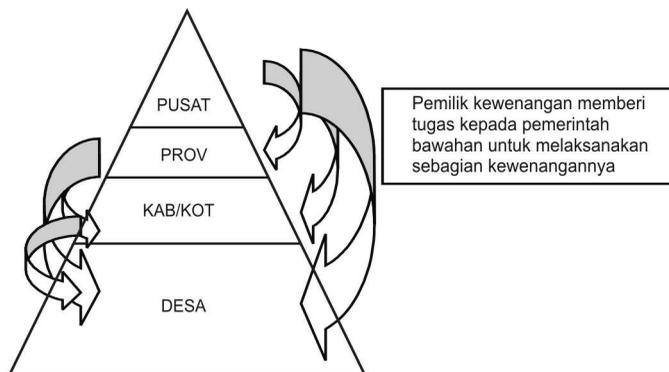
Pengertian *medebewind* seperti yang dipraktikkan pada zaman Belanda itulah yang dirujuk oleh UU Nomor 5/1974, UU Nomor 22/1999, dan UU Nomor 32/2004 bukan pengertian *medebewind* yang disampaikan oleh Koesoemahatmadja dan Bagir Manan. Dalam UU tersebut, dirumuskan bahwa tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Padahal, menurut Koesoemahatmadja, tugas pembantuan itu dilakukan oleh dinas-dinas daerah, lalu dinas-dinas daerah mempertanggungjawabkan tugasnya kepada kepala daerah. Itulah sebabnya Bagir Manan (1994: 179) mengatakan bahwa rumusan tugas pembantuan zaman Orde Baru tidak sesuai dengan konsep aslinya karena ada penugasan oleh pemerintah pusat atau pemerintah lebih atas dan ada pertanggungjawaban kepada yang memberi tugas. Akan tetapi, dalam UU Nomor 23/2014, pengertian tugas pembantuan sudah sesuai dengan pengertian yang disampaikan para pakar tersebut.

Karena tugas pembantuan pada dasarnya adalah melaksanakan kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah atasnya, sumber biaya berasal dari pemerintah yang memberikan penugasan. Untuk itu, sumber biayanya bisa berasal dari APBN atau APBD pemerintah daerah yang lebih tinggi.

Kalimat yang lebih sederhana untuk menjelaskan tugas pembantuan adalah satuan pemerintahan yang mempunyai kewenangan tertentu yang dapat menugaskan kepada pemerintahan yang lebih bawah untuk

melaksanakan sebagian kewenangan yang dimiliki tersebut. Misalnya, pemerintah pusat sesuai dengan UU 23/2014 mempunyai kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, manajemen yustisi, keuangan dan moneter nasional, serta agama. Nah, pemerintah pusat dapat memberi tugas kepada daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian kewenangannya tersebut. Misalnya, daerah otonom provinsi sesuai dengan UU 23/2014 mempunyai kewenangan di bidang pendidikan dan lain-lain. Nah, pemerintah provinsi dapat memberi tugas kepada pemerintah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian kewenangannya tersebut. Daerah otonom kabupaten/kota sesuai dengan UU 23/2014 mempunyai kewenangan di bidang kesehatan, pendidikan, dan lain-lain. Nah, pemerintah kabupaten/kota dapat memberi tugas kepada pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian kewenangannya tersebut.

Pihak yang diberi tugas dalam tugas pembantuan adalah kepala daerah otonom, sedangkan yang melaksanakannya adalah satuan kerja perangkat daerah (dinas-dinas daerah). Kemudian, satuan kerja perangkat daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Karena tugas pembantuan pada dasarnya adalah melaksanakan urusan pemerintahan milik pemerintah atasan, sumber biaya berasal dari pemerintah yang memberikan penugasan tersebut. Untuk itu, sumber biayanya bisa berasal dari APBN atau APBD sesuai dengan pemerintah yang memberi tugas.



Gambar 1.4
Tugas Pembantuan

Oleh karena tugas pembantuan pada dasarnya adalah melaksanakan kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah atasnya, sumber biaya berasal dari pemerintah yang memberikan penugasan. Untuk itu, sumber biayanya bisa berasal dari APBN atau APBD pemerintah daerah yang lebih tinggi.

Agar Anda menjadi lebih jelas tentang konsep sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan, perhatikan tabel berikut.

Tabel 1.2
Perbedaan Sentralisasi, Dekonsentrasi, Desentralisasi, dan
Tugas Pembantuan

Asas	Wew. Politik		Wew. Administrasi			Smbr Keuang	
	Pusat	Drh Otnm	Perangkat Pst di Pst	Prngkt Pst di wlyh	Prngkt D.O	APBN	APBD
Sentralisasi	v	-	v	-	-	v	-
Dekonsentrasi	v	-	-	v	-	v	-
Desentralisasi	-	v	-	-	v	-	v
Tugas pembantuan	v/ Daot atasan	-	-	-	v	v	-

Kalau sentralisasi, wewenang politik dan administrasi sepenuhnya di tangan pusat. Dananya berasal dari APBN. Kalau dekonsentrasi, wewenang politiknya dipegang pusat, sedangkan wewenang administrasinya dipegang pejabat instansi vertikal di daerah. Dananya dari APBN. Kalau desentralisasi, wewenang politik dan administrasinya dipegang oleh daerah otonom dan dilaksanakan oleh organisasi pemerintah daerah otonom (dinas atau badan). Dananya berasal dari APBD. Kalau tugas pembantuan, wewenang politiknya milik pemerintah pusat atau daerah otonom pemilik kewenangan, sedangkan wewenang administrasinya dilaksanakan oleh organisasi pemerintah daerah otonom (dinas atau badan). Dananya berasal dari APBN atau APBD yang memberi penugasan. Dananya diserahkan kepada daerah otonom.



LATIHAN

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

- 1) Bedakan pengertian desentralisasi teritorial/devolusi dengan desentralisasi jabatan!
- 2) Jelaskan pengertian desentralisasi dan dekonsentrasi!
- 3) Bandingkan pengertian tugas pembantuan menurut Koesoemahatmadja dan tugas pembantuan menurut UU Nomor 5/1974 *juncto* UU Nomor 1999 *juncto* UU Nomor 32/2004!
- 4) Apa yang dimaksud bahwa dalam negara kesatuan sentralisasi dan desentralisasi merupakan kontinum, bukan dikotomi? Jelaskan!
- 5) Mengapa konsep desentralisasi/devolusi melahirkan otonomi daerah, sedangkan dekonsentrasi tidak?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Desentralisasi teritorial/devolusi adalah penyerahan kewenangan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom, baik kewenangan politik maupun administrasi, sedangkan desentralisasi jabatan yang diserahkan hanya kewenangan administrasi.
- 2) Desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi oleh jenjang organisasi puncak pada jenjang organisasi di bawahnya. Sementara itu, dekonsentrasi hanya pelimpahan wewenang administrasi dari pejabat pusat kepada perangkatnya di luar kantor pusatnya.
- 3) Menurut Koesoemahatmadja, tugas pembantuan dilaksanakan oleh dinas daerah yang kemudian dinas yang melaksanakan tersebut mempertanggungjawabkan kepada kepala daerahnya, sedangkan menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 *juncto* UU Nomor 1999 *juncto* UU Nomor 32/2004 tugas pembantuan dilaksanakan oleh daerah yang diberi tugas dan dipertanggungjawabkan kepada yang memberi tugas.
- 4) Maksudnya, dalam negara kesatuan, tidak ada kewenangan yang sepenuhnya diserahkan kepada daerah. Sebaliknya, selalu ada kewenangan yang 100% merupakan kewenangan pemerintah pusat.
- 5) Dalam desentralisasi/devolusi, yang diserahkan adalah kewenangan politik dan administrasi. Oleh karena itu, daerah yang mendapat

penyerahan memiliki kebebasan mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri yang dijamin oleh undang-undang. Dengan demikian, daerah menjadi daerah yang tidak secara langsung di bawah kontrol pemerintah pusat. Dengan posisi demikian, hubungan antardaerah otonom adalah hubungan antarbadan publik, bukan hubungan hierarki. Sementara itu, dekonsentrasi yang dilimpahkan adalah wewenang administrasi kepada pejabatnya di wilayah negara dengan wilayah kerja tertentu. Oleh karena yang diberi limpahan adalah pejabat pusat, ia adalah bawahan langsung. Karena itu, timbul hierarki.



RANGKUMAN

1. Negara Indonesia adalah negara kesatuan. Oleh karena itu, kedaulatannya tunggal dalam arti tidak terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan di bawahnya. Meskipun demikian, dalam negara Indonesia dibentuk pemerintah daerah yang menerima sebagian kewenangan dari pemerintah.
2. Sentralisasi adalah pemusatan kewenangan politik dan administrasi di tangan pemerintah pusat, yaitu presiden dan para menteri.
3. Penyerahan kewenangan politik dan administrasi oleh jenjang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah disebut desentralisasi atau devolusi.
4. Pelimpahan wewenang administrasi dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di wilayah negara atau wilayah administrasi disebut dekonsentrasi. Satuan pemerintahan daerah yang diberi limpahan kewenangan menurut asas dekonsentrasi tidak menimbulkan otonomi daerah, sedangkan yang diberi limpahan kewenangan berdasarkan asas desentralisasi atau devolusi menimbulkan otonomi daerah.
5. Tugas pembantuan atau *medebewind* adalah pemberian tugas oleh pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya tentang urusan yang menjadi kewenangannya kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai anggaran yang pelaksanaannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah yang diberi tugas.

**TES FORMATIF 1**

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Perbedaan negara kesatuan dengan negara federal dilihat dari kedaulatannya, yaitu
 - A. negara kesatuan adalah negara majemuk sehingga kedaulatannya tersebar di antara daerah-daerah, sedangkan negara federal adalah negara tunggal sehingga kedaulatan hanya dipegang pusat
 - B. negara kesatuan adalah negara tunggal karena itu kedaulatannya hanya satu, sedangkan negara federal adalah negara majemuk karena itu kedaulatannya tersebar di antara negara-negara bagian
 - C. negara kesatuan menyelenggarakan pemerintahannya dengan desentralisasi dan dekonsentrasi, sedangkan negara federal dengan cara desentralisasi saja
 - D. pada negara kesatuan, pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah; sedangkan dalam negara federal negara bagian menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada pemerintah federal

- 2) Penyelenggaraan semua urusan pemerintahan di tangan presiden dan para menteri disebut
 - A. sentralisasi
 - B. dekonsentrasi
 - C. desentralisasi
 - D. devolusi

- 3) Implikasi dari desentralisasi teritorial/devolusi adalah terciptanya
 - A. wilayah administrasi di daerah
 - B. daerah otonom di daerah
 - C. hierarki pemerintahan antara pusat dan daerah
 - D. daerah otonom yang hierarkis

- 4) Desentralisasi jabatan sama dengan
 - A. devolusi
 - B. dekonsentrasi
 - C. desentralisasi
 - D. desentralisasi teritorial

- 5) Desentralisasi dalam pemerintahan daerah berhubungan dengan
 - A. penyerahan wewenang politik dan administrasi kepada pemerintah daerah
 - B. pelimpahan wewenang politik dan administratif kepada pemerintah daerah
 - C. penyerahan wewenang pemerintahan kepada pemerintah daerah
 - D. pelimpahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah

- 6) Penyerahan kewenangan tertentu dari pemerintah atau pemerintah atasan kepada pemerintah daerah yang merupakan wewenangnya disertai dengan biayanya disebut
 - A. tugas pembantuan
 - B. dekonsentrasi
 - C. desentralisasi jabatan
 - D. desentralisasi

- 7) Pelimpahan wewenang administrasi dari pemerintah pusat kepada jenjang hierarki di bawahnya disebut
 - A. tugas pembantuan
 - B. dekonsentrasi
 - C. desentralisasi jabatan
 - D. desentralisasi

- 8) Pemerintah pusat memberikan wewenang kepada Pemerintah Kabupaten Merauke untuk mengatur lalu lintas penduduk yang melintasi perbatasan dengan Papua Nugini disertai dengan pembiayaan dan sarana yang cukup dan ia harus mempertanggungjawabkan tugasnya kepada pemerintah pusat. Bentuk pemberian wewenang seperti ini disebut
 - A. desentralisasi
 - B. dekonsentrasi
 - C. devolusi
 - D. tugas pembantuan

- 9) Pelimpahan kewenangan kepada badan-badan semiotonom untuk mengurus suatu tugas/fungsi tertentu, seperti BUMN dan badan otoritas, disebut
 - A. delegasi
 - B. privatisasi
 - C. devolusi
 - D. dekonsentrasi

- 10) Penyerahan urusan pemerintahan kepada organisasi nonpemerintahan/lembaga swadaya masyarakat untuk menyelenggarakan fungsi tertentu disebut
- A. desentralisasi
 - B. dekonsentrasi
 - C. delegasi
 - D. privatisasi

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: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

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.

KEGIATAN BELAJAR 2

Local Government:
Daerah Otonom
(*Local Self-Government*) dan
Wilayah Administrasi
(*Local State-Government*)

A. LOCAL GOVERNMENT DAN OTONOMI DAERAH

Setelah Anda memahami sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan, sekarang Anda kami ajak untuk memahami konsep *local government*. Konsep *local government* berasal dari Barat. Untuk itu, konsep ini harus Anda pahami sebagaimana orang Barat memahaminya. Bhenyamin Hoessein (2001: 3) menjelaskan bahwa *local government* dapat mengandung tiga arti. *Pertama*, *local government* berarti pemerintah lokal. *Kedua*, *local government* berarti pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal. *Ketiga*, *local government* berarti daerah otonom.

Local government dalam arti pertama menunjuk pada lembaga/organnya. Maksudnya *local government* adalah organ/badan/organisasi pemerintah di tingkat daerah. Dengan kata lain, *local government* adalah wadah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di daerah. Dalam arti ini, istilah *local government* sering dipertukarkan dengan istilah *local authority* (UN: 1961). Baik *local government* maupun *local authority*, keduanya menunjuk pada *council* dan *major* (dewan dan kepala daerah) yang rekrutmen pejabatnya atas dasar pemilihan.

Local government dalam arti kedua menunjuk pada fungsi/kegiatannya. Dalam arti ini, *local government* sama dengan pemerintahan daerah, yaitu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Nah, dengan pengertian ini, kami harap Anda dapat membedakan antara pengertian pemerintah daerah dan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah menunjuk pada organ, sedangkan pemerintahan daerah menunjuk pada kegiatannya.

Local government baik dalam pengertian sebagai organ maupun fungsi tidak sama dengan pemerintah pusat yang mencakup fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pada *local government*, hampir tidak terdapat cabang dan fungsi yudikatif (Antoft dan Novack, 1998). Istilah legislatif dan

eksekutif juga tidak lazim digunakan pada *local government*. Istilah yang lazim digunakan dalam *local government* adalah fungsi pembentukan kebijakan (*policy making function*) lembaganya yang disebut *council* dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing function*) yang lembaganya disebut *local bureaucrate*. Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksanaan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal (Bhenyamin Hoessein, 2001: 10). Dalam UU Nomor 22/1999, DPRD disebut sebagai badan legislatif daerah. Sesuai dengan penjelasan, istilah ini tidak tepat karena badan legislatif hanya terdapat pada pemerintah pusat, yaitu DPR. DPRD bukan anak DPR, tetapi lembaga pembuatan kebijakan untuk urusan pemerintahan yang didesentralisaikan. Dalam UU Nomor 23/2014, DPRD tidak disebut sebagai badan legislatif daerah, tetapi sebagai badan pembuat peraturan daerah.

Local government dalam pengertian ketiga, yaitu sebagai daerah otonom (*local self-government*). Hal tersebut dapat disimak dalam definisi yang diberikan oleh The United Nations Division of Public Administration, yaitu subdivisi politik nasional yang diatur oleh hukum dan secara substansial mempunyai kontrol atas urusan-urusan lokal, termasuk kekuasaan untuk memungut pajak atau memecat pegawai untuk tujuan tertentu. Badan pemerintah ini secara keseluruhan dipilih atau ditunjuk secara lokal (United Nations, 1961: 11). Dalam pengertian ini, *local government* memiliki otonomi (lokal) dalam arti *self-government*, yaitu mempunyai kewenangan mengatur (*rules making = regeling*) dan mengurus (*rules aplication = bestuur*) kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri. Dalam istilah administrasi publik, masing-masing wewenang tersebut lazim disebut wewenang membentuk kebijakan (*policy making*) dan wewenang melaksanakan kebijakan (*policy executing*) (Bhenyamin Hoessein, 2002). Mengatur merupakan perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum. Dalam konteks otonomi daerah, norma hukum tertuang dalam peraturan daerah dan peraturan KDH yang bersifat pengaturan. Adapun mengurus merupakan perbuatan yang menerapkan norma hukum yang berlaku umum pada situasi konkret dan individual (*beschikking*) atau perbuatan material berupa pelayanan dan pembangunan objek tertentu (Bhenyamin Hoessein, 2002). Hal inilah yang disebut dengan otonomi daerah, yaitu dimilikinya daerah otonom yang mengatur dan mengurus urusan lokal yang menjadi kewenangannya. Namun demikian, menurut

Harris, pemerintahan daerah (*local self-government*) adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan), dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi.

De Guzman dan Taples menyebutkan unsur-unsur pemerintahan daerah sebagai berikut.

1. Pemerintahan daerah adalah subdivisi politik dari kedaulatan bangsa atau negara.
2. Pemerintahan daerah diatur oleh hukum.
3. Pemerintahan daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat.
4. Pemerintahan daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan.
5. Pemerintahan daerah memberikan pelayanan dalam wilayah yurisdiksinya.

Dengan merujuk pada uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah berhubungan dengan pemerintahan daerah otonom (*self local-government*). Pemerintahan daerah otonom adalah pemerintahan daerah yang badan pemerintahannya dipilih oleh penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional.

Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya tidak bersifat hierarkis, tetapi sebagai sesama badan publik. Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat: hubungan sesama organisasi publik. Harus diingat bahwa sekalipun hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat merupakan hubungan antarorganisasi, tetapi keberadaannya merupakan subordinat dan *dependent* terhadap pemerintah pusat (Bhenyamin Hoessein, 2001).

Pertanyaan selanjutnya adalah seberapa besar batas kepentingan masyarakat yang dapat diatur dan diurus oleh kesatuan masyarakat hukum yang bersangkutan? Nah, di sini, kita berjumpa dengan ajaran isi dan luas rumah tangga daerah. The Liang Gie (1958: 30) menjelaskan bahwa isi dan luas rumah tangga dapat dilihat dalam tiga bentuk berikut.

1. Rumah tangga materiel (*materiele huishoudingsbegrip*): pembagian kewenangan secara terperinci antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dalam undang-undang pembentukannya. Maksudnya begini, kewenangan itu terdiri atas urusan a, b, c, d, dan seterusnya. Nah, kewenangan-kewenangan tersebut lalu dibagi secara tegas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Misalnya, kewenangan untuk mengurus a dan b merupakan kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan untuk mengurus c, serta d merupakan kewenangan pemerintah daerah.
2. Rumah tangga formal (*formale houshoudingsbegrip*): pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atas dasar pertimbangan rasional dan praktis. Di sini, tidak ada perbedaan yang tegas antara apa yang menjadi kewenangan pusat dan daerah. Daerah disertai urusan-urusan tertentu oleh pusat, bukan karena secara materiel urusan-urusan tersebut harus diserahkan, tetapi karena diyakini bahwa urusan-urusan yang diserahkan tersebut akan lebih efektif dan efisien jika diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Jadi, urusan-urusan rumah tangga tidak diperinci secara nominatif dalam undang-undang pembentukannya, tetapi ditentukan dalam rumusan umum. Rumusan umum ini hanya mengandung prinsip-prinsipnya, sedangkan pengaturan selanjutnya diserahkan kepada prakarsa daerah yang bersangkutan. Lalu, bagaimana menentukan urusan pusat dan urusan daerah? Masalah ini diserahkan sepenuhnya kepada prakarsa dan inisiatif daerah. Di sini, pemerintah daerah memiliki keleluasaan gerak (*vrije taak*) untuk mengambil inisiatif, memilih alternatif, dan mengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan daerahnya. Namun, semuanya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku.
3. Rumah tangga riil (*reel houshoudingsbegrip*): ajaran ini merupakan jalan tengah antara ajaran rumah tangga materiel dan rumah tangga formal. Rumah tangga riil berangkat dari konsepsi bahwa pelimpahan wewenang kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor riil di daerah, seperti kemampuan daerah, potensi alam, dan keadaan penduduk. Dalam ajaran ini, dikenal adanya kebijakan pemberian urusan pangkal dan urusan tambahan. Maksudnya, pada saat pembentukannya, undang-undang yang

mengaturnya telah mencantumkan beberapa urusan rumah tangga yang merupakan urusan pangkal/pokok sebagai modal awal disertai segala atribut, wewenang, personal, perlengkapan, dan pembiayaan. Kemudian, sejalan dengan kemampuan dan kesanggupan serta perkembangan daerah yang bersangkutan secara bertahap, urusan-urusan tersebut dapat ditambah.

Berdasarkan penjelasan di depan, dapat disimpulkan bahwa daerah yang menerima penyerahan wewenang dari pusat dengan cara desentralisasi atau devolusi menjadi daerah otonom. Daerah ini disebut daerah otonom karena penduduknya berhak mengatur dan mengurus kepentingannya berdasarkan prakarsanya sendiri. Maksudnya, daerah tersebut memiliki kebebasan untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangganya (kepentingannya sendiri) yang diperbolehkan oleh undang-undang, tanpa mendapat campur tangan langsung dari pemerintah pusat. Di sini, posisi pemerintah pusat hanya mengarahkan, mengawasi, dan mengendalikan agar penyelenggaraan otonominya tetap dalam koridor peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.

Siapakah yang mengisi penyelenggaraan urusan rumah tangga pada daerah otonom? Hal yang menentukan adalah masyarakat daerah otonom tersebut karena pada hakikatnya yang diberi otonomi adalah masyarakat yang tinggal di daerah tersebut, bukan daerah atau pemerintah daerah. Karena itu, dalam daerah otonom masyarakat sendiri, yang menentukan cara mengatur dan mengurus kepentingannya. Untuk itu, masyarakat memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam lembaga perwakilan, memilih kepala daerahnya secara langsung atau melalui lembaga perwakilan, membuat program, dan mengawasi jalannya pemerintahan.

Di depan, sudah dijelaskan bahwa daerah otonom terbentuk karena adanya desentralisasi/devolusi. Dengan desentralisasi/devolusi, terbentuklah sebuah daerah dengan batas-batas yang jelas dan yang masyarakatnya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum. Karena itu, daerah ini dapat melakukan tindakan hukum, seperti memiliki harta benda, membeli/menjual/menyewa barang, melakukan perjanjian dengan pihak lain, dan menuntut. Untuk melakukan tindakan hukum, daerah otonom diwakili oleh kepala daerahnya. Kedudukan daerah otonom yang dapat menjadi subjek hukum/melakukan tindakan hukum menjadikan daerah otonom dianggap sebagai *rechtspersoon*

atau badan hukum, yaitu dianggap seperti orang. Karena seperti orang, ia dapat menjadi subjek hukum.

Contoh daerah otonom adalah kabupaten dan kota. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kabupaten dan Kota menganut asas desentralisasi. Dengan digunakannya asas desentralisasi pada kabupaten dan kota, kedua daerah tersebut menjadi daerah otonom penuh. Akan tetapi, berdasarkan UU Nomor 23/2014, kabupaten/kota dan provinsi dijadikan daerah otonom sekaligus wilayah administrasi. Hal ini berarti status kabupaten/kota dan provinsi kembali sebagaimana di bawah UU Nomor 5/1974. Di bawah UU Nomor 5/1974 provinsi dan kabupaten/kota madya, di samping sebagai daerah otonom, juga sebagai daerah/wilayah administrasi. Jadi, masing-masing adalah campuran antara daerah otonom dan daerah (wilayah) administrasi, bukan daerah otonom penuh.

Contoh daerah otonom di luar negeri adalah *gemeente* di Belanda serta *county* dan *district* di Inggris. Baik *gemeente*, *county*, maupun *district* semuanya berasas desentralisasi. Oleh karena itu, ketiga daerah tersebut adalah daerah otonom penuh. Lain lagi dengan daerah di Prancis. Di Prancis, terdapat daerah *commune*. *Commune* berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi. Oleh karena itu, *commune* adalah daerah otonom sekaligus daerah administrasi. *Commune* mirip dengan kabupaten/kota madya di bawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan UU Nomor 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam daerah otonom, dibentuk pemerintahan daerah. Pemerintah daerah otonom adalah pemerintahan daerah yang penyelenggaranya dipilih oleh penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional. Misalnya, di kabupaten dan kota dibentuk pemerintahan kabupaten/kota yang diketuai oleh bupati/wali kota. Bupati dan wali kota dipilih oleh rakyat. Begitu juga anggota *council*-nya: DPRD. Pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakatnya.

Sekarang, apa bedanya daerah otonom dengan otonomi daerah? Daerah otonom menunjuk pada kesatuan masyarakat hukum yang tinggal di daerah setempat, sedangkan otonomi daerah menunjuk pada isi otonomi/kebebasan masyarakat daerah otonom untuk membuat kebijakan dan melaksanakannya

sesuai dengan kepentingannya, tanpa campur tangan langsung dari pemerintah atasan. Charles Eisenmann menjelaskan bahwa otonomi adalah kebebasan untuk membuat keputusan sendiri dengan tetap menghormati perundang-undangan (Hoessein, 1993: 75). Sementara itu, The Liang Gie menjelaskan otonomi adalah wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan sekelompok penduduk yang berdiam dalam suatu lingkungan wilayah tertentu yang mencakup mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan pelbagai hal yang perlu bagi kehidupan penduduk (Hoessein, 1993: 76).

Jadi, otonomi adalah hak yang diberikan kepada penduduk yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu untuk mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan urusannya sendiri dengan tetap menghormati perundangan yang berlaku. Dengan demikian, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum untuk mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan urusannya sendiri dengan tetap menghormati peraturan perundangan yang berlaku.

B. WILAYAH ADMINISTRASI (*LOCAL STATE-GOVERNMENT*) DAN INSTANSI VERTIKAL

Di atas sudah disinggung adanya wilayah administrasi. Pada zaman Orde Baru, terdapat wilayah administrasi provinsi, kabupaten/kota madya, kota administratif, kecamatan, dan kelurahan. Keberadaan wilayah administrasi adalah akibat diterapkannya asas dekonsentrasi. Sebelumnya, telah dijelaskan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian wewenang pejabat tingkat pusat kepada pejabatnya di wilayah negara. Oleh karena itu, di daerah terdapat suatu wilayah yang merupakan wilayah kerja pejabat yang menerima sebagian wewenang dari pejabat pusat tersebut. Wilayah kerja untuk pejabat pusat yang berada di daerah ini disebut wilayah administrasi. Jadi, wilayah administrasi adalah wilayah kerja pejabat pusat yang menyelenggarakan kebijakan administrasi di daerah sebagai wakil dari pemerintah pusat.

Jadi, wilayah administrasi terbentuk akibat diterapkannya dekonsentrasi. Berdasarkan asas dekonsentrasi, menteri atau pejabat pusat menempatkan pejabatnya di daerah dengan wilayah kerja tertentu. Di wilayah kerja tertentu, pejabat pusat yang ditempatkan di daerah inilah yang disebut wilayah administrasi. Dengan kata lain, wilayah administrasi adalah wilayah/daerah

kerja pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di beberapa wilayah negara di luar kantor pusatnya. Misalnya, pada zaman Belanda sampai dengan awal tahun 1960-an, ada pejabat yang namanya residen, wedana, dan camat. Baik residen, wedana, maupun camat adalah pejabat pusat yang ditempatkan di daerah kerja/wilayah administrasi keresidenan, kawedanan, dan kecamatan. Daerah atau wilayah yang merupakan daerah kerja administrasi residen, wedana, dan camat seperti itu disebut daerah/wilayah administrasi. Pada masa Orde Baru, daerah/wilayah administrasi zaman Orde Lama yang masih eksis adalah kecamatan, sedangkan daerah lain, yaitu provinsi dan kabupaten/kota madya berstatus campuran antara wilayah administrasi dan daerah otonom. Akan tetapi, Orde Baru menambah wilayah administrasi lagi di atas kecamatan: kota administratif. Wali kota administratif dan camat adalah pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di wilayah kerja administrasi kota administratif dan kecamatan. Oleh karena itu, baik wali kota administratif maupun camat disebut sebagai kepala wilayah, bukan kepala daerah. Berdasarkan UU Nomor 32/ 2004, dua wilayah administrasi tersebut dihapus. Kecamatan masih dipertahankan, tetapi statusnya bukan sebagai wilayah administrasi. Kecamatan diubah sebagai perangkat daerah otonom. Akan tetapi, berdasarkan UU Nomor 23/2014, kecamatan dihidupkan lagi mirip wilayah administrasi. Begitu juga kabupaten/kota dan provinsi yang dijadikan wilayah administrasi lagi, di samping sebagai daerah otonom. Dengan demikian, sesuai dengan UU Nomor 23/2014, muncul lagi wilayah administrasi provinsi, wilayah administrasi kabupaten/kota, dan wilayah administrasi kecamatan. Hanya untuk provinsi dan kabupaten/kota sekaligus sebagai daerah otonom, sedangkan kecamatan adalah wilayah administrasi murni.

Pada wilayah administrasi murni, pejabat yang mengepalai wilayah administrasi adalah pejabat pusat dalam arti yang mengangkat, memberhentikan, dan membina, yaitu pemerintah pusat. Pejabat ini tidak dipilih oleh rakyat yang diperintah. Oleh karena itu, kepala wilayah administrasi bertanggung jawab kepada pemerintah pusat yang mengangkatnya, bukan kepada rakyat yang dilayaninya. Adapun pada wilayah administrasi campuran, seperti provinsi dan kabupaten/kota, pejabatnya dipilih oleh rakyat dan disahkan oleh pemerintah pusat.

Kemudian, apa yang dimaksud dengan instansi vertikal? Instansi vertikal berhubungan dengan *field administration*, administrasi lapangan dari kantor pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan

wewenang dari pejabat pusat kepada pejabatnya di daerah/wilayah kerjanya. Pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Provinsi Daerah Tingkat I dan Kabupaten/Kota Madya Daerah Tingkat II, terdapat kantor departemen tertentu. Misalnya, di Provinsi Jawa Barat, terdapat Kantor Wilayah Departemen Pendidikan Nasional; di Kabupaten Sukabumi terdapat kantor yang sama dengan nama Kantor Departemen Pendidikan Nasional Kabupaten Sukabumi. Dua kantor yang berada di wilayah provinsi dan kabupaten tersebut adalah instansi milik departemen pusat, yaitu Departemen Pendidikan Nasional. Pejabat dan semua pegawainya diangkat oleh menteri pendidikan nasional. Bangunan dan semua peralatannya juga milik Departemen Pendidikan Nasional. Nah, instansi, seperti Kantor Wilayah Pendidikan Nasional Provinsi Jawa Barat dan Kantor Departemen Pendidikan Nasional Kabupaten Sukabumi tersebut adalah instansi vertikal. Kanwil, kandep, dan kancam tersebut adalah instansi yang berada di wilayah dan langsung di bawah kontrol departemen pusat. Hubungan instansi vertikal dengan departemen pusat adalah hierarkis dan subordinat.

Instansi vertikal merupakan konsekuensi dari asas dekonsentrasi. Menurut asas dekonsentrasi, pejabat pusat membuat keputusan politik dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada pejabatnya di wilayah administrasi. Oleh karena itu, pejabat pusat akan membuat kantor-kantor beserta kelengkapannya di wilayah administrasi yang merupakan cabang dari kantor pusat. Kantor-kantor cabang yang berada di wilayah administrasi inilah yang disebut instansi vertikal. Disebut vertikal karena berada di bawah kontrol langsung kantor pusat.

Jadi, instansi vertikal adalah instansi/lembaga pemerintah yang merupakan cabang dari kementerian pusat yang berada di wilayah administrasi sebagai kepanjangan tangan dari departemen pusat. Oleh karena itu, instansi vertikal dibiayai oleh departemen pusat. Pejabatnya diangkat, diberhentikan, dan dibina oleh pejabat pusat. Oleh karena itu, ia bertanggung kepada pejabat pusat yang mengangkatnya.



LATIHAN

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

- 1) Apa yang dimaksud dengan daerah otonom dan wilayah administrasi?
- 2) Apa perbedaan antara otonomi daerah dan daerah otonom?
- 3) Apa hubungan antara instansi vertikal dan *field administration*?
- 4) Bagaimana hubungan instansi vertikal dengan kementerian?
- 5) Apa perbedaan daerah otonom dengan wilayah administrasi?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Untuk menjawab pertanyaan ini, Anda harus mengingat kembali konsep otonomi daerah, daerah otonom, desentralisasi, dan dekonsentrasi.
- 2) Otonomi daerah menunjuk pada kebebasan penduduk yang tinggal di daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri menurut prakarsa dan aspirasinya, sedangkan daerah otonom adalah daerah yang mempunyai batas-batas tertentu yang masyarakatnya mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri menurut prakarsa dan aspirasinya.
- 3) Anda harus memahami betul asas dekonsentrasi yang melahirkan wilayah administrasi atau *field administration*. Wilayah administrasi adalah wilayah kerja pejabat pusat di kantor cabangnya. Nah, kantor cabang dari kementerian pusat dengan wilayah kerja tertentu inilah yang disebut instansi vertikal.
- 4) Hubungannya adalah hierarkis dan subordinat.
- 5) Daerah otonom berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, sedangkan wilayah administrasi sama sekali tidak memiliki hak demikian karena instansi vertikal hanyalah kantor cabang departemen pusat.

**RANGKUMAN**

1. Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum untuk mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan urusannya sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat dengan tetap menghormati peraturan perundangan yang berlaku.
2. Isi dan luas otonomi daerah menganut ajaran rumah tangga materiel, formal, dan riil. Ajaran rumah tangga materiel menjelaskan bahwa sejak pembentukannya, isi rumah tangga telah ditentukan antara yang menjadi kewenangan pusat dan daerah. Ajaran rumah tangga formal menegaskan bahwa isi rumah tangga daerah ditentukan atas alasan rasional, efektivitas, dan efisiensi. Di sini, pemerintah daerah diberi keleluasaan untuk mengambil inisiatif dan prakarsa sendiri untuk menentukan isi rumah tangganya, sedangkan ajaran rumah tangga riil menjelaskan bahwa isi rumah tangga didasarkan faktor-faktor riil yang dimiliki oleh pemerintah daerah.
3. Daerah otonom adalah daerah yang jelas batas-batasnya dan memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.
4. Wilayah administrasi adalah wilayah atau daerah kerja administrasi pejabat pusat yang ditempatkan di daerah.
5. Instansi vertikal adalah lembaga milik kementerian pusat yang merupakan cabang dari kementerian pusat pada wilayah kerja administrasi pejabatnya di daerah.

**TES FORMATIF 2**

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Kecamatan di bawah UU Nomor 5/1974 adalah contoh
 - A. daerah otonom
 - B. wilayah administrasi
 - C. instansi vertikal
 - D. instansi vertikal kabupaten/kota madya
- 2) Badan/organ pemerintah di daerah yang kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya adalah cabang dari kementerian pusat, yaitu
 - A. dinas daerah
 - B. instansi vertikal

- C. kantor departemen di daerah
 - D. perwakilan kantor departemen di daerah
- 3) Isi rumah tangga yang sudah ditentukan secara terperinci antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dalam undang-undang pembentukannya adalah rumah tangga
- A. materiel
 - B. formal
 - C. riil
 - D. luas
- 4) Kabupaten dan kota di bawah UU Nomor 23/2014 adalah contoh
- A. daerah otonom sekaligus wilayah administrasi
 - B. wilayah administrasi
 - C. instansi vertikal
 - D. daerah otonom
- 5) Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur bertanggung jawab kepada
- A. gubernur Jawa Timur
 - B. DPRD Jawa Timur
 - C. rakyat Jawa Timur
 - D. menteri agama
- 6) Kepala Kantor Wilayah Kementerian Keuangan Provinsi Jawa Barat bertanggung jawab kepada
- A. bupati Kutai
 - B. menteri pendidikan nasional
 - C. gubernur Kalimantan Timur
 - D. menteri keuangan
- 7) Pejabat, pegawai, dan segala perlengkapan instansi vertikal yang berada di provinsi dibiayai oleh
- A. gubernur sebagai kepala daerah otonom
 - B. gubernur sebagai kepala wilayah administrasi
 - C. kementerian pusat yang terkait
 - D. Kementerian Dalam Negeri

- 8) Pejabat yang mengangkat kepala Dinas Pertamanan Kota Medan, Provinsi Sumatra Utara, adalah
- gubernur Sumatra Utara
 - DPRD Kota Medan
 - wali kota Medan
 - menteri kebudayaan dan pariwisata
- 9) Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Irian Jaya adalah contoh
- dinas daerah
 - instansi vertikal
 - instansi daerah
 - kantor cabang Badan Pertanahan Nasional
10. Kepala instansi vertikal diangkat melalui
- pemilihan oleh DPRD
 - pemilihan oleh karyawan kantor yang bersangkutan
 - surat keputusan gubernur
 - surat keputusan menteri

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: 90 - 100% = baik sekali
 80 - 89% = baik
 70 - 79% = cukup
 < 70% = kurang

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.

KEGIATAN BELAJAR 3**Administrasi Pemerintahan Daerah dan Birokrasi Lokal****A. ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH**

Pada Kegiatan Belajar 1 dan 2, saya telah menyinggung bahwa penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara yang besar, seperti Indonesia, akan mengalami kesulitan jika pemerintahannya diselenggarakan secara sentralisasi. Pemerintah nasional akan menanggung beban yang berat jika semua urusan pemerintahan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Luasnya wilayah dengan kondisi geografis, budaya, agama, adat, dan kesukuan yang berbeda-beda merupakan hambatan dalam penyelenggaraan pemerintahan terpusat.

Hal lain yang menjadi hambatan untuk menyelenggarakan pemerintahan secara terpusat adalah faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan-keamanan. Dalam faktor politik, dominasi yang sangat kuat oleh pemerintah pusat akan melahirkan perasaan tertekan dan terjajah oleh masyarakat daerah. Perasaan ini dalam jangka panjang akan menimbulkan ketidakpuasan masyarakat daerah kepada pemerintah pusat. Pengaturan ekonomi yang terpusat akan melahirkan biaya transaksi yang tinggi sehingga berujung pada kesenjangan yang akut antara pusat dan daerah. Di samping itu, kebijakan pusat di bidang ekonomi membuat daerah merasa dibatasi akses dan wewenangnya pada pengembangan potensi ekonomi yang dimiliki. Akibatnya, daerah merasa dieksploitasi oleh pusat. Hegemoni kebudayaan pusat akan mematikan daya tahan dan daya kreatif budaya lokal. Kondisi ini dalam jangka panjang dapat menciptakan keterasingan budaya bagi masyarakat daerah sendiri karena masyarakat daerah dipaksa mengakui budaya pusat yang tidak berakar pada budaya masyarakat setempat. Masalah pertahanan dan keamanan menjadi sangat rawan jika masyarakat daerah sendiri sangat tergantung pada pusat sehingga tidak memiliki ketahanan politik, sosial, dan budaya berdasarkan lembaga yang dikembangkannya sendiri.

Secara faktual, pentingnya dilaksanakan pemerintahan daerah dilandasi oleh pertimbangan-pertimbangan berikut.

1. Adanya Perbedaan Daerah dalam Sistem Sosial, Sistem Politik, dan Sistem Budaya

Umumnya, kesatuan masyarakat daerah telah tumbuh, berkembang, dan eksis sebagai kesatuan masyarakat hukum sebelum terbentuknya negara nasional. Kesatuan masyarakat hukum ini telah mengembangkan lembaga sosial untuk mempertahankan keberadaannya. Lembaga sosial yang dikembangkan mencakup lembaga politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan-keamanan. Melalui proses yang panjang, terbentuklah karakteristik yang khas pada masyarakat yang bersangkutan dilihat dari lembaga politik, sosial, dan budayanya. Misalnya, masyarakat Aceh berbeda dengan masyarakat Papua atau masyarakat Jawa berbeda dengan masyarakat Makassar. Hal inilah yang secara aktual membedakan antara masyarakat daerah yang satu dan masyarakat daerah lain.

Munculnya komunitas yang berbeda-beda tersebut tak lepas dari sejarah perkembangan komunitas yang bersangkutan. Sebuah komunitas berkembang berdasarkan nilai-nilai tertentu. Misalnya, nilai agama, nilai adat, atau nilai budaya. Di samping itu, komunitas juga mengembangkan identitas. Identitas komunitas ini dikembangkan berdasarkan kesamaan agama, kesamaan suku, kesamaan wilayah, dan kesamaan budaya. Oleh karena itu, komunitas-komunitas yang terbentuk sangat beragam.

Kondisi alamiah tersebut menjadi fakta politik, sosial, dan budaya yang selanjutnya memengaruhi lembaga-lembaga formal yang dibentuk negara. Oleh karena itu, negara perlu mengakomodasi fakta tersebut dengan menyelenggarakan sistem pemerintahan daerah. Dengan menempuh cara ini, struktur lembaga formal akan diperkuat.

Selanjutnya, dengan sistem pemerintahan daerah yang disepakati semua pihak, akan tercipta tingkat kohesivitas yang tinggi. Dengan demikian, pemerintahan daerah justru akan memperkokoh integritas bangsa.

2. Upaya untuk Mendekatkan Pelayanan kepada Masyarakat

Secara umum, tujuan dibentuknya negara adalah menciptakan masyarakat adil dan makmur. Untuk mencapai hal tersebut, diperlukan perangkat kelembagaan yang disebut administrasi publik/negara. Melalui sistem administrasi publik tujuan menciptakan masyarakat adil dan makmur dapat diselenggarakan melalui proses-proses tertentu yang wujud nyatanya adalah pemberian pelayanan publik. Proses untuk mencapai tujuan tersebut

akan sulit dicapai jika semua urusan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat karena akan diselenggarakan dengan hierarki birokrasi yang sangat panjang dan kompleks. Dengan panjang dan kompleksnya birokrasi, masyarakat akan sulit memperoleh pelayanan yang cepat, murah, dan efisien.

Sistem pemerintahan daerah memberi pemecahan atas persoalan tersebut. Dalam sistem pemerintahan daerah, pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan kepentingan dan aspirasinya. Dengan kewenangan ini, masyarakat daerah setempat melalui wakil-wakilnya membuat kebijakan publik/kebijakan daerah. Kebijakan daerah ini lalu dilaksanakan oleh pejabat-pejabat daerah setempat. Dengan demikian, urusan-urusan masyarakat diputuskan oleh masyarakat sendiri. Oleh karena itu, apabila muncul masalah, dengan cepat masyarakat akan menyelesaikannya. Sementara itu, pelayanan publik yang diberikan oleh pejabat pelaksana dapat diterima masyarakat secara cepat dan mudah karena tidak terdapat jalur birokrasi yang panjang, kompleks, dan berbelit-belit.

3. Menciptakan Administrasi Pemerintahan yang Efisien

Penyelenggaraan pemerintahan dengan cara terpusat akan melahirkan hierarki dan rantai komando yang panjang. Dengan adanya hierarki dan rantai komando yang panjang, pengendalian, koordinasi, dan evaluasi akan sulit dilaksanakan. Kelemahan di bidang pengendalian, koordinasi, dan evaluasi tersebut membuat sistem administrasi tidak efisien. Perencanaan yang diputuskan di pusat dan dilaksanakan di daerah pengawasannya tidak efektif karena jarak antara pembuat rencana dan pelaksana terlalu jauh. Koordinasi menjadi sulit karena melibatkan beberapa pejabat pada beberapa tingkatan hierarki organisasi sehingga dengan sendirinya melibatkan pejabat yang sangat banyak. Evaluasi juga tidak efektif karena objek yang dievaluasi sangat banyak dan kompleks. Di samping itu, kondisi ini juga memberi peluang terjadinya korupsi dan penyalahgunaan wewenang.

Melalui sistem pemerintahan daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepadanya. Dengan demikian, pemerintah daerah tidak sekadar melaksanakan ketentuan dari pusat, tetapi membuat rencana, melaksanakan, mengendalikan, dan mengawasinya sendiri. Dalam hal ini, pengambilan keputusan berada di daerah, begitu juga tentang pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawabannya. Melalui cara ini, rentang kendali

menjadi lebih pendek, koordinasi lebih mudah, dan evaluasi lebih efektif karena semua kebijakan dan pertanggungjawabannya terletak di daerah.

Dalam sistem terpusat, kebijakan yang diputuskan sering kali tidak relevan dengan kebutuhan masyarakat setempat karena proses identifikasi kebutuhan tidak akurat akibat jauhnya letak pengambil keputusan dengan masyarakat. Sebaliknya, dalam sistem pemerintahan daerah, proses identifikasi kebutuhan lebih akurat karena data dan informasi diperoleh dari masyarakat langsung/sumber pertama. Dengan demikian, apa yang diputuskan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang akan menerima dampak dari keputusan tersebut.

Dengan proses pemerintahan demikian, pemerintahan daerah mampu melahirkan kinerja yang lebih efisien. Hal-hal yang membuat sistem pemerintahan daerah lebih efisien sebagai berikut.

- a. Dilihat dari kuantitasnya, urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah lebih sedikit daripada yang diselenggarakan pemerintah pusat.
- b. Dilihat dari rumitnya birokrasi, pemerintahan daerah lebih sederhana daripada diselenggarakan secara terpusat.
- c. Dilihat dari pemberian pelayanan publik, pemerintahan daerah lebih dekat dengan masyarakat sehingga lebih mudah, murah, dan cepat.
- d. Dilihat dari cara menyelesaikan masalah, pemerintahan daerah lebih cepat menyelesaikannya.

Adapun tujuan dibentuknya pemerintahan daerah sebagai berikut.

- a. Mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan yang terlalu besar mengenai masalah-masalah yang sebetulnya bisa diselesaikan oleh masyarakat setempat.
- b. Mendidik masyarakat untuk mengurus urusannya sendiri.
- c. Mendorong masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan. Hal ini terjadi karena masyarakat ikut terlibat langsung dalam pengambilan keputusan.
- d. Memperkuat persatuan dan kesatuan nasional. Hal ini didasarkan pada kerangka pikir bahwa dengan diberikannya kewenangan yang luas kepada daerah, terjadi saling percaya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, upaya untuk memisahkan diri dari pemerintah daerah menjadi kecil.

Di depan sudah dijelaskan bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dianut asas desentralisasi. The Liang Gie menjelaskan bahwa alasan dianutnya desentralisasi sebagai berikut.

- a. Desentralisasi dapat mencegah penumpukan kekuasaan pada pemerintahan pusat yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Desentralisasi dapat dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, yaitu ikut menarik rakyat untuk turut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dilihat dari sudut teknik organisatoris, desentralisasi mampu menciptakan pemerintahan yang efisien. Hal-hal yang lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat ditangani pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat.
- d. Dilihat dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan daerah, seperti keadaan geografi, penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya.
- e. Dilihat dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Selanjutnya, pakar dari luar negeri, yaitu Rondinelli dan Cheema (1983: 14-16) menjelaskan bahwa kebijakan desentralisasi sangat diperlukan bagi negara-negara berkembang karena alasan-alasan berikut.

- a. Desentralisasi dapat menjadi alat untuk mengatasi hambatan-hambatan bawaan akibat perencanaan nasional yang terpusat. Dengan mendelegasikan kewenangan, perencanaan dan manajemen pembangunan yang lebih besar kepada pejabat lapangan yang dekat dengan masalah yang mereka hadapi kelemahan perencanaan terpusat akan dapat diatasi.
- b. Desentralisasi dapat memotong rantai panjang prosedur birokrasi yang merupakan ciri khas perencanaan terpusat.
- c. Dengan desentralisasi, pengetahuan dan kepekaan para pejabat lokal tentang masalah dan kebutuhan masyarakat daerah meningkat.
- d. Desentralisasi juga memberi peluang lebih baik kepada pemerintah pusat untuk melakukan campur tangan politik dan administrasi ke dalam

wilayah yang jauh dari ibu kota negara yang sering kali wilayah ini tak dipedulikan oleh penduduk desa dan elite lokal.

- e. Desentralisasi juga memberi peluang yang lebih besar kepada perwakilan-perwakilan kelompok politik, agama, etnik, dan suku untuk membuat keputusan pembangunan yang lebih adil mengenai alokasi sumber daya pemerintah dan investasi.
- f. Desentralisasi dapat meningkatkan kemampuan administrasi pemerintah daerah dan lembaga swasta daerah sehingga keduanya mampu menyelenggarakan fungsi-fungsi yang ditangani oleh kementerian pusat yang umumnya kinerjanya tidak baik, seperti investasi dalam pemeliharaan jalan dan infrastruktur pada daerah terpencil.
- g. Efisiensi pemerintah pusat dapat ditingkatkan karena pejabat-pejabat manajemen puncak tidak menangani tugas-tugas rutin. Tugas rutin lebih efektif kalau dilakukan oleh staf lapangan atau pejabat lokal.
- h. Desentralisasi dapat menyediakan suatu sistem yang memungkinkan departemen-departemen dan lembaga-lembaga yang terlibat dalam pembangunan dapat dikoordinasikan lebih efektif. Begitu juga antara pemimpin lokal dan organisasi nonpemerintah dalam berbagai wilayah.
- i. Suatu struktur pemerintahan yang terdesentralisasi dibutuhkan untuk melembagakan partisipasi warga negara dalam perencanaan pembangunan dan manajemen.
- j. Desentralisasi dapat melibatkan elite lokal yang sering kali tidak simpatik terhadap kebijakan pembangunan nasional. Di samping itu, desentralisasi juga dapat memberi insentif pada kebutuhan-kebutuhan kelompok-kelompok miskin dalam komunitas perdesaan dengan menciptakan berbagai alternatif pembuatan keputusan.
- k. Desentralisasi dapat mengarahkan administrasi menjadi lebih fleksibel, inovatif, dan kreatif. Provinsi, kabupaten, dan kota dapat mencoba inovasi baru dan melakukan uji coba kebijakan baru. Jika uji coba tersebut gagal, dampaknya hanya terbatas pada daerah setempat. Sebaliknya, apabila berhasil, kebijakan tersebut bisa ditiru oleh pemerintah daerah lain.
- l. Desentralisasi dapat mendorong pemimpin lokal untuk menempatkan pelayanan dan fasilitas ke dalam komunitas-komunitas secara lebih efektif. Di samping itu, desentralisasi juga dapat mengintegrasikan wilayah-wilayah yang tertinggal dan terisolasi ke dalam kawasan

- ekonomi dan memantau serta mengevaluasi pelaksanaan proyek pembangunan secara lebih efektif.
- m. Desentralisasi dapat meningkatkan stabilitas politik dan persatuan nasional karena kelompok-kelompok yang berbeda dari negara diberi kesempatan untuk berpartisipasi langsung dalam pembuatan keputusan pembangunan. Oleh karena itu, desentralisasi dapat meningkatkan semangat mereka dalam memelihara sistem politik.
 - n. Desentralisasi dapat mereduksi dampak ketidaktercapaian skala ekonomi yang menjadi ciri khas dari pembuatan keputusan terpusat mengenai pembentukan modal nasional. Dengan desentralisasi, jumlah barang dan jasa publik dapat ditingkatkan dengan biaya yang lebih rendah karena lebih efisien.

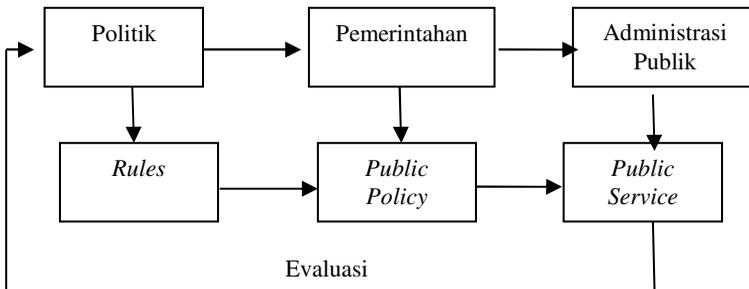
Setelah Anda paham tentang alasan perlunya pemerintahan daerah dalam suatu negara kesatuan, seperti Indonesia, sekarang kita bahas administrasi pemerintahan daerah. Untuk memperjelas pengertian administrasi pemerintahan daerah, kita kaji kembali pengertian administrasi. Ira Sharkansky menjelaskan bahwa administrasi adalah proses perubahan (*konversi*) masukan menjadi keluaran yang dikehendaki (tujuan). Masukan berasal dari lingkungan dan keluaran ditujukan pada lingkungan. Untuk melihat sejauh mana proses berhasil, diperlukan *feedback* dari lingkungan sebagai masukan baru. Jadi, terdapat lima komponen dalam administrasi, yaitu masukan, proses konversi, keluaran, tujuan, lingkungan, dan umpan balik. Kelima komponen tersebut membentuk satu kesatuan yang saling terkait. Itulah yang disebut sistem administrasi.

Dengan memahami sistem administrasi demikian, sistem administrasi publik pada tingkat daerah adalah hubungan saling terkait antara semua komponen yang terdapat dalam administrasi pemerintahan daerah sebagai satu kesatuan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

Sampai di sini, Anda sebaiknya tidak bingung. Kami akan membantu Anda menjelaskan konsep-konsep tersebut. Untuk itu, cermati uraian Taliziduhu Ndraha berikut. Ndraha (1989: 114) menjelaskan bahwa dalam siklus penyelenggaraan negara, terdapat tiga kegiatan utama, (1) proses politik, (2) proses pemerintahan, dan (3) proses administrasi negara. Dalam proses politik terdapat masukan yang berupa berbagai kepentingan (*interests*) dan keluaran yang berupa aturan (*rules*). Keluaran proses politik menjadi masukan bagi proses pemerintahan. Di sini, pemerintah akan menetapkan

urusan mana yang menjadi urusan privat dan urusan mana yang merupakan urusan publik. Urusan privat diserahkan kepada warga negara untuk mengurusnya sendiri, sedangkan urusan publik ditangani oleh pemerintah. Kegiatan pemerintah menetapkan hal tersebut disebut membuat kebijakan publik (*public policy*). Inilah keluaran dari proses pemerintahan. Jadi, keluaran proses pemerintahan adalah kebijakan publik. Kebijakan publik ini akan menjadi masukan bagi proses administrasi publik. Administrasi publik lalu menyelenggarakan berbagai kegiatan yang bermuara pada pemberian layanan publik (*public service*). Inilah keluaran dari proses administrasi publik. Layanan publik ini akan dinikmati langsung oleh rakyat. Oleh karena itu, rakyat akan mengevaluasinya. Evaluasi oleh rakyat terhadap layanan publik ini merupakan umpan balik bagi proses politik.

Dengan mengikuti logika tersebut, administrasi pemerintahan daerah adalah proses-proses kegiatan yang terdapat pada pemerintahan daerah yang mencakup masukan, keluaran, tujuan, lingkungan, dan umpan balik. Semua proses tersebut dimulai dari proses politik, proses pemerintahan, dan proses administrasi publik. Proses politik menghasilkan peraturan, proses pemerintahan menghasilkan kebijakan publik, dan proses administrasi publik menghasilkan layanan publik.



Gambar 1.5

Semua proses tersebut tampak dalam kegiatan-kegiatan sebagai berikut.

a. *Perumusan kegiatan*

Perumusan kegiatan merupakan langkah awal untuk menentukan kegiatan atau program yang bersifat umum. Perumusan kegiatan merupakan suatu proses politik yang absah, yaitu ditetapkan atas persetujuan lembaga

eksekutif dan legislatif. Dalam perumusan kegiatan, dilakukan proses. *Pertama*, melakukan analisis yang baik. *Kedua*, membuat alternatif kegiatan dengan memperhitungkan keuntungan dan kerugiannya. *Ketiga*, menyusun strategi. *Keempat*, mengambil keputusan. Pengambil keputusan tersebut dituangkan dalam peraturan perundang-undangan sebagai dasar untuk pembuatan program selanjutnya. Inilah yang disebut sebagai hasil proses politik yang melahirkan peraturan perundang-undangan. Ketika peraturan perundang-undangan ditetapkan, di sinilah proses pemerintahan mulai. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, pemerintah membuat kebijakan bidang *public service*. Kebijakan *public service* ini menjadi awal mulanya administrasi publik.

b. Pelaksanaan tugas administrasi

Pelaksanaan tugas administrasi adalah langkah operasional kebijakan pemerintah berdasarkan kebijakan politik negara. Dalam pelaksanaan tugas administrasi ini, yang berperan bukan pejabat politik, tetapi aparat birokrasi profesional. Kegiatan yang dilakukan dalam pelaksanaan tugas administrasi adalah pengendalian di bidang struktur organisasi, keuangan, kepegawaian, dan peralatan. Tujuannya adalah menyelenggarakan pelayanan publik yang memberi manfaat langsung kepada publik.

c. Penggunaan dinamika administrasi

Maksud dari dinamika administrasi adalah unsur dinamis administrasi, yaitu manusia. Anda harus ingat bahwa komponen penting dalam administrasi adalah manusia yang bekerja sama untuk mencapai tujuan. Manusia tidak sama dengan barang yang statis. Manusia sangat dinamis. Oleh karena itu, faktor dinamisnya tersebut harus dikelola dengan baik agar tujuan bisa dicapai secara efektif dan efisien. Faktor-faktor yang bisa menggerakkan dinamika administrasi adalah kepemimpinan, koordinasi, pengawasan, komunikasi, dan kondisi yang menunjang.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dibuat inti sarinya. Administrasi pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mencapai tujuan yang ditetapkan berdasarkan asas-asas administrasi. Hendaknya Anda mengerti apa yang dimaksud dengan asas-asas organisasi tersebut. Bacalah BMP *Teori Organisasi*.

Selanjutnya, pemerintahan daerah terkait dengan konsep otonomi daerah dan desentralisasi. Otonomi daerah lebih menyangkut aspek politiknya,

sedangkan desentralisasi menyangkut aspek administrasinya. Maksudnya, otonomi daerah berhubungan dengan bagaimana kekuasaan dan kewenangan pada satuan pemerintah daerah dijalankan, sedangkan desentralisasi berhubungan dengan bagaimana kewenangan administrasi dari pemerintah pusat diserahkan kepada satuan pemerintahan di bawahnya. Renungkan kembali uraian dan contoh pada Kegiatan Belajar 1 dan 2.

B. TIPOLOGI PEMERINTAHAN DAERAH

Pemerintahan daerah yang diselenggarakan menurut asas dekonsentrasi dan desentralisasi terdapat dua tipe sebagai berikut.

1. Sistem Fungsional (*Functional System*)

Menurut sistem fungsional, dalam rangka dekonsentrasi, setiap kementerian menempatkan kepala-kepala instansi vertikal di wilayah administrasi untuk memberikan pelayanan publik di bidangnya (sektoral) secara fungsional. Menteri/pejabat pusat menetapkan suatu wilayah kerja pejabatnya di daerah dengan penentuan batas-batas yang didasarkan atas kriteria sesuai dengan keperluan kementerian yang bersangkutan, seperti pembagian beban tugas, jenjang pengawasan, dan efisiensi administrasi pelayanan umum. Dengan demikian, setiap kepala instansi vertikal mempunyai wilayah kerja (yurisdiksi) dengan batas masing-masing.

Dalam sistem fungsional, keberadaan daerah otonom yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi batas-batasnya juga tidak harus sama dengan wilayah kerja kepala-kepala instansi vertikal. Daerah otonom mempunyai batas-batas sendiri, tidak perlu mengikuti salah satu batas-batas wilayah kerja kepala-kepala instansi vertikal. Misalnya, kantor Badan Kepegawaian Negara di daerah yurisdiksinya tidak harus sama dengan batas-batas daerah otonom provinsi. Karena setiap kementerian mempunyai wilayah kerja (yurisdiksi) masing-masing di wilayah negara, bisa terjadi perbedaan batas wilayah kerja (yurisdiksi) antara satu kementerian dengan kementerian lainnya. Misalnya, Kanwil Kementerian Agama wilayah kerjanya bisa tidak sama dengan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM.

Dalam sistem fungsional, pada wilayah negara, tidak terdapat wilayah administrasi yang dipimpin oleh kepala wilayah administrasi, seperti gubernur, bupati/wali kota madya, wali kota administratif, atau camat. Yang ada adalah wilayah kerja (yurisdiksi) kepala-kepala instansi vertikal. Oleh

karena itu, sistem ini sering kali menimbulkan masalah koordinasi horizontal. Untuk mengatasi masalah ini, koordinasi secara politis dilakukan pada tingkat pusat, sedangkan koordinasi di tingkat daerah dilakukan apabila dipandang perlu melalui pembentukan panitia antarkementerian yang bersifat sementara.

Tipe ini memperlihatkan keterpisahan antarkementerian dalam melaksanakan fungsi pelayanan pada wilayah kerja pejabatnya di daerah. Oleh karena itu, tipe ini dikenal dengan *fragmentation field administration*, wilayah administrasi yang terfragmentasi. Bentuk organisasi ini disebut sistem fungsional karena lebih mengutamakan fungsi pelayanan yang bersifat sektoral.

2. Sistem Prefektur (*Prefectorat System*)

Jika dalam sistem fungsional wilayah nasional dibagi dalam fungsi-fungsi pelayanan kementerian secara terfragmentasi (yurisdiksinya), dalam sistem prefektur, teritori nasional dibagi dalam wilayah administrasi atau daerah otonom dengan batas yurisdiksi yang sama dan dengan sebutan yang sama pula. Misalnya, di bawah UU Nomor 5/1974, wilayah administrasi provinsi yurisdiksinya sama dan sebangun dengan batas-batas daerah otonom tingkat I dan wilayah administrasi kabupaten/kota madya yurisdiksinya sama dan sebangun dengan batas-batas daerah otonom tingkat II. Dalam UU Nomor 5/1974, istilah provinsi menunjuk pada pengertian wilayah administrasi, sedangkan daerah tingkat I dan daerah tingkat II menunjuk pada pengertian daerah otonom.

Dalam sistem prefektur, pada wilayah administrasi yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi, ditempatkan seorang wakil pemerintah pusat yang bertanggung jawab kepada pemerintah pusat di bawah pembinaan menteri dalam negeri. Misal gubernur, bupati/wali kota madya, camat/wali kota administratif. Wakil pemerintah pusat tersebut menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan yang merupakan kewenangan pemerintah pusat: menyelenggarakan pemerintahan umum, menegakkan hukum dan menjaga ketertiban umum, mengawasi semua kegiatan yang dilakukan oleh instansi vertikal di wilayahnya, serta mengawasi pemerintah daerah. Di samping itu, dalam wilayah administrasi, juga ditempatkan kepala instansi vertikal dari setiap kementerian dengan batas wilayah kerja (yurisdiksi) yang sama dengan wilayah administrasi. Dengan demikian, batas wilayah kerja (yurisdiksi) kepala instansi vertikal berimpit dengan batas wilayah administrasi.

Sementara itu, dalam teritori yang sama, juga dibentuk daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi. Daerah otonom tersebut diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang penyelenggaraannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD. Pemerintah daerah menjalankan fungsi pelayanan publik yang merupakan urusan masyarakat setempat (bersifat lokalitas) yang didesentralisasikan oleh pemerintah pusat dan bertanggung jawab kepada masyarakat setempat.

Jika sistem prefektur dijalankan berdasarkan asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi secara terpisah, disebut **sistem prefektur tak terintegrasi**. Pada sistem prefektur tak terintegrasi, dalam teritori nasional terdapat satu prefektur yang di dalamnya terdapat lembaga yang diatur berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi. Asas dekonsentrasi melahirkan wilayah administrasi, sedangkan asas desentralisasi melahirkan daerah otonom. Menurut sistem ini, dalam satu prefektur terdapat (a) wilayah administrasi yang dipimpin oleh pejabat sebagai wakil pemerintah pusat, (b) wilayah kerja instansi vertikal yang dipimpin oleh kepala instansi vertikal, dan (c) daerah otonom yang dipimpin oleh kepala daerah otonom. Masing-masing pejabat menjalankan fungsinya secara sendiri-sendiri dan terpisah. Misalnya, pada zaman Belanda, di daerah setingkat kabupaten terdapat tiga pejabat: 1) kepala daerah otonom, yaitu bupati; 2) kepala wilayah administrasi, yaitu *controleur*; dan 3) kepala-kepala instansi vertikal. Baik bupati, *controleur*, maupun kepala-kepala instansi vertikal menjalankan fungsinya secara sendiri-sendiri dan terpisah.

Sebaliknya, apabila sistem prefektur tersebut dijalankan dalam bentuk terintegrasi antara asas dekonsentrasi (daerah otonom) dan desentralisasi (wilayah administrasi), disebut **sistem prefektur terintegrasi**. Mengapa disebut terintegrasi? *Pertama*, dilihat elemen wilayah, batas pelayanan antara wilayah administrasi, wilayah kerja kepala-kepala instansi vertikal, dan batas geografis daerah otonom adalah berimpit. *Kedua*, dilihat dari elemen jabatan, pejabat yang mengepalai wilayah administrasi dan daerah otonom adalah sama, melekat pada satu orang. Karena itu, dalam sistem prefektur terintegrasi kepala wilayah administrasi dan kepala daerah otonom dijabat oleh satu orang dengan peran ganda. Maksudnya, pejabat tersebut merangkap dua status. *Pertama* sebagai wakil pemerintah pusat. *Kedua* sebagai kepala daerah otonom.

Sistem pemerintahan daerah di negara kita berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 *juncto* UU Nomor 32 Tahun 2004 menganut sistem prefektur

terintegrasi pada tingkat provinsi. Pada tingkat provinsi, gubernur adalah kepala daerah otonom provinsi sekaligus sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah administrasi provinsi yang dipimpinnya (Rahmat Salam, 2002), sedangkan sistem pemerintahan daerah pada zaman Orde Baru berdasarkan UU Nomor 5/1974 menganut sistem prefektur terintegrasi pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota madya. Berdasarkan UU Nomor 5/1974, wilayah administrasi provinsi berimpit dengan daerah otonom tingkat I dan wilayah administrasi kabupaten/kota madya berimpit dengan daerah otonom tingkat II. Setelah UU Nomor 32/2004 diganti dengan UU Nomor 23/2014 Indonesia menganut sistem prefektur terintegrasi pada provinsi dan kabupaten/kota. UU Nomor 23/2014 mengembalikan lagi ke UU Nomor 5/1974, yaitu sistem prefektur terintegrasi pada provinsi dan kabupaten/kota. Perlu Anda ketahui bahwa di bawah UU Nomor 23/2014, provinsi dan kabupaten/kota adalah daerah otonom sekaligus wilayah administrasi.

C. BIROKRAT LOKAL

Istilah birokrasi pertama kali diperkenalkan oleh Max Weber, sosiolog bangsa Jerman. Birokrasi merujuk pada hubungan yang rasional sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam wujud konkretnya, hubungan tersebut terwadahi dalam organisasi. Melalui organisasi, sekelompok orang berkumpul dan bersepakat melakukan kegiatan untuk mencapai tujuan tertentu yang disepakati.

Agar hubungan antarorang dalam organisasi tersebut berjalan efektif sehingga tujuan bisa dicapai secara efektif dan efisien, hubungan tersebut harus diatur secara rasional. *Pertama*, hubungan tersebut harus diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Dengan peraturan yang jelas, peran yang dimainkan seseorang dalam organisasi, wewenang, dan batas-batasnya jelas. *Kedua*, harus dibuat tata jenjang hierarki dan tingkat kewenangan. Ini berarti bahwa ada tata jenjang tingkat atas dan tingkat bawah. Hal yang berada pada tingkat atas mempunyai kewenangan dan mengendalikan tingkat bawahnya. *Ketiga*, harus didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis. *Keempat*, orang yang menduduki jabatan dalam organisasi tersebut harus orang yang terlatih. *Kelima*, para pejabat yang menduduki jabatan dalam organisasi harus mendapat pendapatan yang layak. *Keenam*, hubungan kerja di antara orang-orang dalam organisasi didasarkan pada hubungan impersonal: tak mendasarkan pada hubungan-hubungan yang bersifat pribadi,

seperti belas kasih, tak tega, atau kasihan karena saudara/keluarga/teman baik.

Itulah inti sari pengertian birokrasi yang disampaikan Max Weber. Lantas, apa yang dimaksud dengan birokrasi lokal? Birokrasi lokal, yaitu organisasi pemerintahan daerah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan daerah untuk mencapai tujuan negara pada lingkup daerah. Birokrasi lokal terdiri atas kepala daerah beserta aparaturinya. Pada daerah provinsi, itu berarti gubernur dan aparaturinya: sekretaris daerah dan bawahannya, kepala biro dan bawahannya, kepala dinas dan bawahannya, kepala kantor dan bawahannya, kepala badan dan bawahannya, serta direktur BUMD dan bawahannya. Pada daerah kabupaten dan kota, itu berarti bupati/wali kota dan aparaturinya: sekretaris daerah dan bawahannya, kepala dinas dan bawahannya, kepala kantor dan bawahannya, kepala badan dan bawahannya, camat dan bawahannya, lurah dan bawahannya, serta direktur BUMD dan bawahannya.

Semua aparatur pemerintah daerah di luar kepala daerah yang duduk dalam birokrasi lokal disebut birokrat lokal. Para birokrat lokal, bekerja atas dasar sistem merit, yaitu kecakapan dan keahlian. Hak dan kewajiban serta pembinaan mereka diatur dalam undang-undang kepegawaian. Mereka adalah pejabat karier yang jabatannya berdasarkan pengangkatan, bukan atas dasar pemilihan. Karena birokrat lokal tidak mempunyai afiliasi pada partai politik, kerjanya pun tidak boleh berdasarkan pertimbangan politik. Oleh karena itu, birokrat lokal tertutup bagi partai politik.

Birokrasi lokal merupakan konsekuensi kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah. Dengan desentralisasi/otonomi daerah, lahirilah daerah otonom, yaitu daerah yang berhak mengatur dan mengurus kepentingannya sesuai dengan aspirasi masyarakatnya. Disebut birokrasi lokal karena organisasi birokrasi ini berada di bawah pemerintahan lokal/daerah.

Kedudukan dan tugas pokok birokrasi lokal adalah pelaksana kebijakan pemerintah daerah, baik yang ditetapkan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan maupun pemerintah pusat, sedangkan fungsinya adalah memberikan pelayanan publik demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah yang bersangkutan. Dalam hal memberikan pelayanan publik ini, sesuai dengan lima prinsip konsepsi birokrasi Max Weber, birokrasi lokal harus profesional dalam memberikan pelayanan publik yang mencakup

pelayanan publik, pembangunan infrastruktur ekonomi, dan penciptaan ketenteraman, ketertiban, dan keamanan masyarakat.



LATIHAN

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

- 1) Jelaskan pengertian administrasi pemerintahan daerah!
- 2) Mengapa perlu menyelenggarakan pemerintahan daerah?
- 3) Jelaskan perbedaan sistem fungsional dengan sistem *prefecture* dalam pemerintahan daerah!
- 4) Jelaskan perbedaan antara sistem *prefecture* tak terintegrasi dengan sistem *prefecture* terintegrasi!
- 5) Jelaskan apa yang dimaksud dengan birokrasi lokal!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Sistem administrasi pemerintahan daerah adalah proses-proses kegiatan yang terdapat pada pemerintahan daerah yang mencakup masukan, keluaran, tujuan, lingkungan, dan umpan balik. Semua proses tersebut dimulai dari proses politik, proses pemerintahan, dan proses administrasi publik. Proses politik menghasilkan peraturan, proses pemerintahan menghasilkan kebijakan publik, dan proses administrasi publik menghasilkan layanan publik. Semua proses tersebut tampak dalam kegiatan-kegiatan sebagai berikut: perumusan kegiatan, pelaksana tugas administrasi, dan penggunaan dinamika administrasi.
- 2) Beberapa alasan perlunya menyelenggarakan pemerintahan daerah adalah terdapatnya penumpukan kekuasaan di pusat jika semua urusan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Di samping itu, juga adanya pertimbangan faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan-keamanan. Namun, secara faktual, pentingnya dilaksanakan pemerintahan daerah dilandasi oleh pertimbangan-pertimbangan, seperti (a) adanya perbedaan daerah dalam sistem sosial, sistem politik, dan sistem budaya; (b) upaya untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat; serta (c) menciptakan administrasi pemerintahan yang efisien.

- 3) Sistem fungsional menunjuk pada pembagian kerja secara fungsional departemen dalam wilayah negara dalam rangka memberikan pelayanan. Sementara itu, sistem *prefecture* menunjuk pada adanya wilayah administrasi dan daerah otonom yang menyatu dengan wilayah kerja pejabat pusat, baik dalam rangka dekonsentrasi maupun desentralisasi.
- 4) Sistem *prefecture* tak terintegrasi adalah sistem *prefecture* yang dilihat dari elemen wilayahnya merupakan wilayah yang berimpit antara wilayah administrasi dan batas-batas daerah otonom serta dilihat dari elemen jabatannya; kepala wilayah administrasi dan kepala daerah otonomi dijabat oleh orang yang berbeda, sedangkan dalam sistem *prefecture* terintegrasi kepala wilayah administrasi dengan kepala daerah otonom dijabat oleh orang yang sama.
- 5) Birokrasi lokal adalah jenjang organisasi di bawah kepala daerah yang memberikan pelayanan publik kepada masyarakat daerah, mulai dari sekretariat daerah, dinas daerah, biro daerah lembaga teknis daerah, dan unit lembaga teknis daerah. Orangnya disebut birokrat lokal. Birokrat lokal bertanggung jawab kepada kepala daerah, diangkat berdasarkan pengangkatan, dan bebas dari intervensi politik. Oleh karena itu, birokrat lokal tertutup bagi partai politik.



RANGKUMAN

1. Pemerintah daerah berkait erat dengan otonomi daerah dan desentralisasi. Otonomi daerah berhubungan dengan seberapa besar pemerintah daerah memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasinya, sedangkan desentralisasi berhubungan dengan seberapa besar kewenangan administratif dan politik diserahkan oleh pemerintah pusat kepada satuan administrasi pemerintahan di bawahnya.
2. Pemerintahan nasional menjadi tidak efektif jika diselenggarakan secara terpusat. Hal ini berkaitan dengan kompleksnya urusan yang harus diselenggarakan dan kerumitan administrasinya. Untuk itu, diperlukan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah adalah satuan pemerintahan yang berada di daerah dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pemerintahan nasional.
3. Pemerintahan daerah diperlukan dalam penyelenggaraan negara karena alasan-alasan berikut.

- a. Terlalu berat dan rumitnya penyelenggaraan pemerintahan jika semuanya diatur dan diurus oleh pemerintah pusat.
 - b. Perlu mempertimbangkan faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan-keamanan dalam menyelenggarakan pemerintahan.
 - c. Upaya memberi pelayanan yang cepat, murah, dan efisien kepada masyarakat karena semua urusannya didekatkan pada masyarakat.
 - d. Memberi peluang partisipasi yang luas kepada masyarakat untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhannya sendiri.
4. Sistem administrasi pemerintahan daerah adalah proses-proses kegiatan yang terdapat pada pemerintahan daerah yang mencakup masukan, keluaran, tujuan, lingkungan, dan umpan balik. Semua proses tersebut dimulai dari proses politik, proses pemerintahan, dan proses administrasi publik. Proses politik menghasilkan peraturan, proses pemerintahan menghasilkan kebijakan publik, dan proses administrasi publik menghasilkan layanan publik. Semua proses tersebut tampak dalam perumusan kegiatan, pelaksana tugas administrasi, dan penggunaan dinamika administrasi.
5. Tipologi pemerintahan daerah terdiri atas (a) sistem fungsional dan (b) sistem prefektur. Sistem prefektur terdiri atas sistem prefektur terintegrasi dan sistem prefektur tak terintegrasi.
6. Birokrasi lokal adalah organisasi pemerintahan di daerah otonom di bawah kepala daerah. Para pejabat/birokratnya diangkat dan dibina berdasarkan sistem meritokrasi dan sistem karier.
7. Birokrasi lokal adalah kepala daerah dan aparaturnya di daerah yang kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya merupakan pelaksana kebijakan pemerintah daerah dan pemerintah pusat untuk mencapai tujuan negara pada lingkup daerah.



TES FORMATIF 3

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Sistem administrasi pemerintahan daerah adalah
- A. proses kegiatan yang berupa masukan, keluaran, dan umpan balik pada pemerintah daerah dalam rangka mencapai tujuan pemerintah daerah
 - B. cara pemerintah daerah melaksanakan kegiatannya melalui kerja sama dengan aparatur daerah untuk mencapai tujuannya

- C. kerja sama antara kepala daerah, DPRD, ketua pengadilan negeri, ketua kejaksaan negeri, komandan KODIM, dan kepala POLRES untuk mencapai tujuan pemerintah daerah
 - D. proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang melibatkan kepala daerah, DPRD, dan aparatur daerah untuk mencapai tujuan pemerintah daerah
- 2) Proses politik dalam pemerintahan daerah menghasilkan
- A. layanan publik
 - B. peraturan
 - C. kebijakan publik
 - D. layanan privat
- 3) Proses administrasi publik dalam pemerintahan daerah menghasilkan
- A. layanan publik
 - B. peraturan
 - C. kebijakan publik
 - D. layanan privat
- 4) Pemerintahan daerah dilihat dari konsep otonomi daerah merujuk pada
- A. seberapa besar daerah diberi kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengatur sistem pemerintahannya sendiri
 - B. seberapa besar daerah diberi kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan aspirasinya
 - C. seberapa banyak urusan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk diatur dan diurus sendiri oleh pemerintah daerah
 - D. seberapa besar masyarakat daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum diberi keleluasaan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya berdasarkan aspirasinya
- 5) Pemerintahan daerah yang kuat dapat mencegah separatisme. Hal ini terjadi karena
- A. pemerintah daerah tetap dikontrol oleh pemerintah pusat dengan semua perangkatnya, seperti tentara, polisi, dan jaksa
 - B. kebebasan masyarakat daerah untuk menyelenggarakan rumah tangganya akan memuaskan dirinya dan akhirnya melahirkan penghargaan dan kesetiaan kepada pemerintah pusat

- C. pemerintahan daerah yang kuat akan mampu menciptakan kesejahteraan rakyatnya sehingga tak lagi berpikir untuk memisahkan diri dari pusat
 - D. pemerintahan daerah yang kuat akan mampu menjamin terpeliharanya nilai-nilai adat istiadat dan budaya masyarakat sehingga masyarakat daerah yang bersangkutan tidak merasa dijajah oleh pusat
- 6) Dalam bidang ekonomi, perencanaan yang terpusat akan mengakibatkan ekonomi berbiaya tinggi, khususnya di daerah-daerah yang jauh dan terpencil. Hal tersebut akibat
- A. tingginya biaya transaksi
 - B. banyaknya kebocoran
 - C. kemungkinan dikorupsinya sangat besar
 - D. tingginya biaya pengangkutan
- 7) Menyatunya kepala wilayah administrasi dengan kepala daerah otonom dalam satu wilayah merupakan ciri tipe
- A. sistem fungsional
 - B. sistem prefektoral
 - C. *separated field administration*
 - D. *integrated prefectoral system*
- 8) Dalam sistem fungsional, wilayah kerja (yurisdiksi) kepala instansi vertikal dengan batas-batas daerah otonom adalah
- A. berimpit
 - B. tidak sama
 - C. terpisah
 - D. menyatu
- 9) Pejabat yang termasuk birokrat lokal adalah
- A. kepala daerah dan ketua DPRD
 - B. kepala daerah dan sekretaris DPRD
 - C. kepala daerah, ketua DPRD, dan bawahannya
 - D. sekretaris daerah dan kepala lembaga teknis daerah
- 10) Fungsi birokrasi lokal adalah melaksanakan kebijakan daerah yang dibuat oleh kepala daerah dan DPRD. Dengan demikian, birokrat lokal bertanggung jawab kepada
- A. kepala daerah
 - B. DPRD

- C. kepala daerah dan DPRD
- D. sekretaris daerah

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: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

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

Tes Formatif 1

- 1) B. negara kesatuan adalah negara tunggal karena itu kedaulatannya hanya satu, sedangkan negara federal adalah negara majemuk karena itu kedaulatannya tersebar di antara negara-negara bagian
- 2) A. sentralisasi
- 3) B. daerah otonom
- 4) B. dekonsentrasi
- 5) A. penyerahan wewenang politik dan administrasi kepada pemerintah daerah
- 6) A. tugas pembantuan
- 7) B. dekonsentrasi
- 8) D. tugas pembantuan
- 9) B. privatisasi
- 10) C. delegasi

Tes Formatif 2

- 1) B. wilayah administrasi
- 2) B. instansi vertikal
- 3) A. materiel
- 4) A. daerah otonom sekaligus wilayah administrasi
- 5) D. menteri agama
- 6) D. menteri keuangan
- 7) C. kementerian pusat yang terkait
- 8) C. wali kota Medan
- 9) B. instansi vertikal
- 10) D. surat keputusan menteri

Tes Formatif 3

- 1) B. cara pemerintah daerah melaksanakan kegiatannya melalui kerja sama dengan aparatur daerah untuk mencapai tujuannya
- 2) B. peraturan
- 3) A. layanan publik
- 4) A. seberapa besar daerah diberi kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengatur sistem pemerintahannya sendiri

- 5) A. pemerintah daerah tetap dikontrol oleh pemerintah pusat dengan semua perangkatnya, seperti tentara, polisi, dan jaksa
- 6) B. banyaknya kebocoran
- 7) D. *integrated prefectoral system*
- 8) C. terpisah
- 9) B. kepala daerah dan sekretaris DPRD
- 10) A. kepala daerah

Glosarium

- Daerah otonom : kesatuan masyarakat hukum yang tinggal pada suatu daerah dengan batas-batas tertentu dan mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan kepadanya.
- Dekonsentrasi : pemerintah pusat menyerahkan urusan pemerintahan kepada pejabatnya yang ditempatkan pada wilayah administrasi atau yurisdiksi instansi vertikal.
- Desentralisasi : pemerintah pusat menyerahkan urusan pemerintahan, baik yang bersifat politik maupun administrasi kepada daerah otonom.
- Instansi vertikal : organ milik kementerian pusat di wilayah negara di luar kantor pusatnya.
- Sentralisasi : pemerintah pusat menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik politik maupun administrasi di tangan presiden dan para menteri.
- Sistem fungsional : sistem pemerintahan daerah yang memberikan kewenangan kepada kementerian untuk memberi pelayanan publik melalui kantor-kantornya di wilayah negara secara sektoral.
- Sistem prefektural : sistem pemerintahan daerah yang memberi kewenangan kepada kementerian sektoral dan kementerian umum (kementerian dalam negeri) secara bersama-sama di daerah otonom dan wilayah administrasi.
- Tugas pembantuan : pemerintah pusat atau daerah otonom lebih tinggi menyerahkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada daerah otonom.
- Wilayah administrasi : wilayah kerja pejabat pusat yang ditempatkan di wilayah-wilayah negara di luar kantor pusatnya.

Daftar Pustaka

- Chema G, Shabir, dan Dennis Rondinelly, *ed.* 1983. *Decentralization and Development, Policy Implementation in Development Countries*. London: Sage.
- Hoessein, Bhenjamin. 1993. "Berbagai Faktor yang Memengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi," *Disertasi Pascasarjana UI*, Jakarta.
- _____. 1995. "Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia: Akan Berputarkah Roda Desentralisasi dari Efisiensi ke Demokrasi?" *Pidato Pengukuhan Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Administrasi Negara FISIP UI*, Jakarta.
- _____. 1995. *Sentralisasi dan Desentralisasi: Masalah dan Prospek dalam Menelaah Format Politik Orde Baru*. Jakarta: PPW-LIPI, Yayasan Insan Politika, Gramedia.
- _____. 2000. "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah," *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, No. 1/II/ Juli 2000.
- _____. 2001. "Transparansi Pemerintahan," *Jurnal Forum Inovasi*, November 2001a.
- _____. 2001. "Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah," *Artikel tidak diterbitkan*, 2001b.
- _____. 2002. "Kebijakan Desentralisasi," *Jurnal Administrasi Negara* Vol. II/2 Maret 2002.

- _____. 2002. "Reposisi Peran DPRD," *Jurnal PSPK*, Edisi II, April 2002a.
- _____. 2002. "Evaluasi Yuridis Materi UU Nomor 22 Tahun 1999," *Jurnal Forum Inovasi*, Maret/Mei 2002b.
- _____. 2002. "Membangun Visi dan Persepsi yang Sama antara Daerah dan Pusat dalam Memantapkan Otonomi Daerah," *Makalah Sarasehan Nasional Administrasi Negara ke-III, Ikatan Alumni STIA-LAN, PERSADI, STIA-LAN*, 2002c.
- Koesoemahatmadja. 1979. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung: Bina Cipta.
- Koswara, E. 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Pariba.
- Manan, Bagir. 1994. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Miftah Thoha. 1991. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta: Rajawali.
- Muluk, M.R. Khairul. 2002. "Desentralisasi, Teori, Cakupan, dan Elemen," *Jurnal Administrasi Negara*, Vol II/2, Maret 2002.
- Ndraha, Taliziduhu. 1989. *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Nigro, Felix A., dan Lloyd Nigro. 1980. *Modern Public Administration*. London: Harper & Row.
- Robbins. 1982. *Administrative Process*. New Delhi: Prentice Hall.
- _____. 1994. *Teori Organisasi, Struktur, Desain, dan Aplikasi*. Jakarta: Arcan.

- Rahmat Salam. 2002. "System Thinking dalam Penerapan Otonomi Daerah," *Jurnal Forum Inovasi*, Vol. 3 Juni/Agustus 2002.
- Sarundajang. 2001. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sarwoto. 1981. *Administrasi Pemerintahan Perancis*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soehino. 1983. *Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Sharkansky, Ira. 1973. *Public Administration*. Chicago: Rand Mc Nally.
- Stoker, Gerry. 1991. *The Politics of Local Government*. London: McMillan.
- Supriatna, Tjahya. 1993. *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Surianingrat, Bayu. 1980. *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*. Jakarta: Bina Aksara.
- The Liang Gie. 1968. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid I. Jakarta: Gunung Agung.
- _____. 1970. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid II. Jakarta: Gunung Agung.
- Wolfers, Edward. 1985. "Decentralization: Meaning, Forms, Objectives and Methods," *Decentralization in The South Pacific*, ed. Larmour dan Qalo. Papua New Guinea: University of The South Pasific.
- UNDP. 1999. *Decentralization Governance Programme*. New York: UN Publisher.
- United Nations. 1961. *The United Nations Division of Public Administration*. New York: UN Publisher.

_____. 1962. *Decentralization for National and Local Development*.
New York: The United Nations.

Peraturan perundang-undangan

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai
Kedudukan Komite Nasional Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan
di Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.