

Konsep Dasar Pemerintahan Daerah

Drs. Hanif Nurcholis, M.Si.



PENDAHULUAN

Negara kita adalah negara kesatuan. Sebagai negara kesatuan maka 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. Artinya pemerintah pusat memegang kekuasaan penuh.

Namun, mengingat negara Indonesia sangat luas yang terdiri atas puluhan ribu pulau besar dan kecil dan 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 yang diatur dengan undang-undang.

Sejalan dengan keharusan membentuk pemerintahan daerah dalam sistem administrasi negara Indonesia maka sejak proklamasi kemerdekaan sampai sekarang negara Indonesia telah mengeluarkan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah: Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 4 Tahun 1974, dan terakhir Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004. Melalui undang-undang tersebut bangsa Indonesia menyelenggarakan pemerintahan daerah dalam sistem administrasi pemerintahannya.

Anda sebagai mahasiswa administrasi publik dituntut untuk mengetahui lebih dalam tentang hal-hal yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan daerah. Untuk itu, melalui Modul 1 ini Anda kami ajak 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 dapat,

- 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. 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. 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 mempunyai kekuasaan membentuk UUD/UU. Sedangkan negara kesatuan adalah negara tunggal (*dalam* 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. Kedudukan pemerintah daerah dalam sistem negara kesatuan adalah subdivisi pemerintahan nasional. Pemerintah Daerah tidak memiliki kedaulatan sendiri sebagaimana negara bagian dalam sistem federal. Hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat adalah *dependent* dan *sub-ordinat*, sedangkan hubungan negara bagian dengan negara federal/pusat dalam negara federal adalah *independent* dan koordinatif.

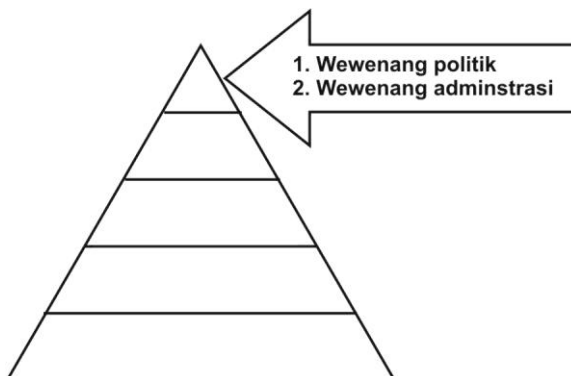
Berdasarkan konsepsi demikian maka pada dasarnya kewenangan pemerintahan baik politik maupun administrasi dimiliki secara tunggal oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah hakikatnya tidak mempunyai kewenangan pemerintahan. Pemerintah Daerah baru mempunyai kewenangan setelah memperoleh penyerahan dari Pemerintah Pusat (desentralisasi/devolusi).

Nah, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah dalam sistem negara kesatuan ini melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi adalah pemusatan semua kewenangan pemerintahan (politik dan administrasi) pada Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat adalah Presiden dan para Menteri. Jika suatu negara memusatkan semua kewenangan pemerintahannya pada tangan Presiden dan para Menteri, tidak dibagi-bagi kepada pejabatnya di daerah dan/atau pada daerah otonom maka disebut sentralisasi.

Kewenangan yang dipusatkan di tangan Presiden dan para Menteri (Pemerintah Pusat) tadi adalah kewenangan pemerintahan, bukan kewenangan lain (legislatif dan yudikatif). Kewenangan pemerintahan itu ada 2 jenis, yaitu kewenangan politik dan kewenangan administrasi. Kewenangan politik adalah kewenangan membuat kebijakan, sedangkan kewenangan administrasi adalah kewenangan melaksanakan kebijakan. Misal Presiden Megawati menetapkan Program Kabinet Gotong Royong adalah contoh kewenangan politik, sedangkan kebijakan yang ditetapkan para Menteri untuk melaksanakan Program Kabinet Gotong Royong tersebut adalah contoh kebijakan administrasi.

Dalam sentralisasi semua kewenangan tersebut baik politik maupun administrasi berada di tangan Presiden dan para Menteri (Pemerintah Pusat). Dengan kata lain, berada pada puncak jenjang organisasi. Sebagai konsekuensinya dalam melaksanakan kewenangan ini anggarannya dibebankan pada APBN.

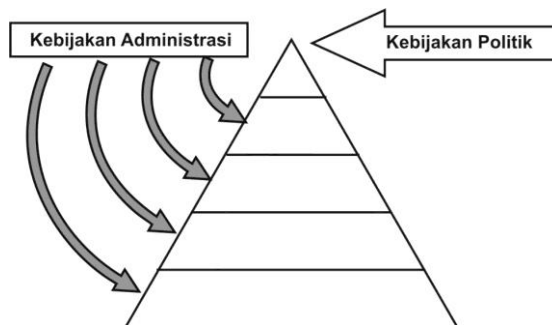
Untuk jelasnya perhatikan gambar di bawah!



B. DEKONSENTRASI

Dekonsentrasi sebenarnya sentralisasi juga, tetapi lebih halus daripada sentralisasi. 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.

Siapakah yang dimaksud dengan pejabat Pemerintah Pusat yang berada di wilayah negara? Mereka adalah pejabat yang diangkat oleh Pemerintah Pusat dan ditempatkan pada wilayah-wilayah tertentu sebagai wilayah kerjanya. Misal Gubernur di Provinsi sebagai wilayah kerjanya dan kepala instansi vertikal di daerah sebagai wilayah kerjanya. Pada zaman Orde Baru pejabat Pusat di wilayah negara adalah Gubernur, Bupati/Walikota, Walikota, Camat dan Lurah dalam kedudukannya sebagai kepala wilayah. Di samping itu, juga para Kepala Kanwil, Kandep, dan Kancam. 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 di bawah!



Rondinelli (1983: 18) menjelaskan bahwa 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 atau *field administration*, baik tunggal ataupun ada dalam hierarki, baik itu terpisah atau tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka

kerjakan atau bagaimana mengerjakannya. Tidak ada kebijakan yang dibuat di tingkat lokal serta tidak ada keputusan fundamental yang diambil. Badan-badan pusat memiliki semua kekuasaan dalam dirinya sementara pejabat lokal merupakan bawahan sepenuhnya dan mereka hanya menjalankan perintah (*dalam* M.R Khairul Muluk, 2002). Walfers (1985: 3) menjelaskan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pada pejabat atau kelompok pejabat yang diangkat oleh Pemerintah Pusat dalam wilayah administrasi (*dalam* Larmour, Qalo, ed, 1985). Sedangkan Henry Maddick (1983) menjelaskan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang untuk melepaskan fungsi-fungsi tertentu kepada pejabat pusat yang berada di luar kantor pusatnya. Oleh karena itu, dekonsentrasi menciptakan *local state government* atau *field administration*/wilayah administrasi (*dalam* 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 disertai 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 maka pejabat daerah yang dilimpahi wewenang, bertindak atas nama Pemerintah Pusat bukan atas nama dirinya sendiri yang mewakili para pemilihnya.

Dalam asas dekonsentrasi timbul hierarki dalam organisasi tersebut. Maksudnya terdapat hubungan sub-ordinat antara satuan organisasi pusat dengan satuan organisasi bawahannya. Misal pada zaman Orde Baru Pemerintah Pusat membawahi Pemerintah Provinsi-Dati I, Pemerintah Provinsi-Dati I membawahi Pemerintah Kabupaten/Kotamadya-Dati II, Pemerintah Kabupaten/Kotamadya-Dati II membawa Kecamatan, dan Kecamatan membawahi Kelurahan. Atau pada departemen, Departemen membawahi Kanwil, Kanwil membawahi Kandep, dan Kandep membawahi Kancam.

Oleh karena satuan-satuan organisasi yang berada di wilayah-wilayah negara di luar kantor pusatnya tersebut milik Pemerintah maka anggarannya

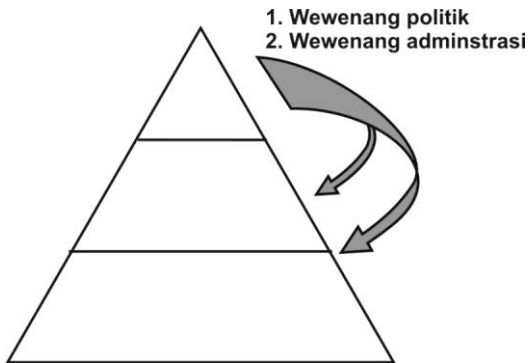
menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat. Karena itu, anggarannya dibebankan pada APBN. Biaya penyediaan sarana dan prasarana, gaji pegawai, biaya operasional, dan biaya pemeliharaan menjadi beban APBN.

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 putus sama sekali dengan pusat, tetapi hanya menjauh dari pusat. Anda pernah melihat anak ayam dan induknya di 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 aspek administrasi (awas jangjan kacaukan dengan kewenangan administrasi!). Kita lihat sekarang salah satu bagian penting dari administrasi adalah organisasi. Sebuah organisasi selalu terdiri atas jenjang hierarki. Jenjang hierarki ini ada yang tingkatannya banyak dan ada yang tingkatannya sedikit. Misal satuan pemerintahan yang terdiri atas Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tingkat I, dan Pemerintah Daerah Tingkat II, dan Pemerintah Daerah Tingkat III adalah contoh organisasi pemerintahan dengan jenjang hierarki yang lebih panjang daripada satuan pemerintahan yang terdiri atas Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tingkat I, dan Pemerintah Daerah Tingkat II. Dan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi/Daerah Tingkat I, dan Pemerintah Kabupaten/Kotamadya/Daerah Tingkat II, dan Pemerintah Wilayah Kecamatan lebih panjang daripada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pada setiap jenjang hierarki terdapat pejabat yang bertanggung jawab atas satuan organisasi yang menjadi wewenangnya. Misal pada Pemerintah Provinsi terdapat Gubernur, pada Pemerintah Kabupaten terdapat Bupati, dan pada Pemerintah Kota terdapat Walikota. Gubernur bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan Provinsi. Bupati bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten. Walikota bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan Kota.

Organisasi yang besar dan kompleks seperti negara Indonesia tak akan efisien jika semua kewenangan politik dan administrasi diletakkan pada puncak hierarki organisasi/Pemerintah Pusat karena Pemerintah Pusat akan menanggung beban yang berat. Juga tidak cukup jika hanya dilimpahkan secara dekonsentratif kepada para pejabatnya di beberapa wilayah negara. Agar kewenangan tersebut dapat diimplementasikan secara efisien dan akuntabel maka sebagian kewenangan politik dan administrasi perlu diserahkan pada 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) kepada jenjang organisasi di bawahnya (Pemerintah Daerah). Dua kewenangan tersebut (politik dan administrasi) diserahkan kepada Daerah. Perhatikan gambar di bawah!



Oleh karena jenjang hierarki yang lebih rendah (Pemerintah Daerah) tersebut disertai wewenang penuh baik politik maupun administrasi maka pada jenjang organisasi yang diberi penyerahan wewenang tersebut timbul otonomi. Otonomi artinya kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri. Dengan demikian, desentralisasi menimbulkan otonomi daerah. Otonomi daerah tersebut adalah sebagai konsekuensi logis penerapan asas desentralisasi pada Daerah.

Dalam desentralisasi, pejabat yang menerima tanggung jawab adalah pejabat daerah otonom. Siapa pejabat daerah otonom itu? Pejabat daerah otonom adalah pejabat yang ditentukan sendiri oleh masyarakat sebagai kesatuan masyarakat hukum yang bersangkutan. Jadi, ia bukan pejabat Pusat

yang berada di daerah, tetapi adalah pejabat yang diangkat oleh rakyat melalui pemilihan yang bebas dari daerah otonom yang bersangkutan. Dengan demikian, tindakan hukumnya bukan atas nama pejabat pusat, tetapi atas nama dirinya sendiri mewakili masyarakat daerah otonom. Oleh karena itu, pejabat tersebut bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya.

Karena itu, berdasarkan cara rekrutmennya maka pejabat daerah otonom adalah pejabat politik. Disebut pejabat politik karena jabatan itu diperoleh melalui pemilihan yang bebas antarkekuatan-kekuatan politik yang ada di daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, pejabat politik terbuka bagi partai politik. Artinya partai politik dapat menempatkan kader terbaiknya menduduki jabatan tersebut melalui mekanisme dan aturan yang sudah disepakati bersama.

Agar lebih mantap 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 kepada daerah otonom. Sedangkan 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 (*dalam* Bhenyamin Hoessein, 2000: 10).

UNDP (1999) memberi penjelasan desentralisasi sebagai berikut.

Decentralization refers to the transfer of authority on a geographic 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 (*dalam* Tjahya Supriatna; 1993: 1) membagi desentralisasi menjadi 2 macam, yaitu sebagai berikut.

1. Dekonsentrasi atau desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Misal pelimpahan Menteri kepada Gubernur, dari Gubernur kepada Bupati/Walikota/madya 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. Di dalam desentralisasi politik semacam ini, rakyat dengan menggunakan dan memanfaatkan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan, dengan batas wilayah daerah masing-masing. Desentralisasi ini dibedakan menjadi 2, yaitu sebagai 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 berikut ini.

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 adalah pasti desentralisasi tapi desentralisasi tidak selalu dekonsentrasi.
2. Desentralisasi kenegaraan (*statkundige decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Di dalam desentralisasi ini rakyat secara langsung mempunyai kesempatan

untuk turut serta (*participation*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya.

Rondinelli (1983: 18) menjelaskan,

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 semi otonom (delegasi), dan pelimpahan fungsi pemerintahan tertentu pada lembaga non-pemerintah (privatisasi). Untuk lebih jelasnya perhatikan uraian di bawah!

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 5 ciri fundamental, yaitu 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 dan sistem saling hubungan antara satu unit dengan 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 kepada 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. Misal Badan Usaha Milik Negara, seperti Telkom, Bank, jalan tol, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, 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 dan 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 Non-Pemerintah (Privatisasi)

Di samping ketiga bentuk di atas, desentralisasi juga dapat berupa penyerahan fungsi-fungsi tertentu dari pemerintah pusat kepada lembaga non-pemerintah 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. Termasuk dalam pengertian ini adalah tindakan pemerintah mentransfer beberapa kegiatan kepada kamar dagang dan industri, koperasi dan 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.

Bhenyamin Hoessein (2000:10) menjelaskan bahwa dalam rangka desentralisasi, daerah otonom berada di luar hierarki organisasi Pemerintah Pusat. Sedangkan dalam rangka dekonsentrasi, wilayah administrasi, *field administration*, berada dalam hierarki organisasi Pemerintah Pusat. Desentralisasi menunjukkan pola hubungan kekuasaan antar-organisasi, sedangkan dekonsentrasi menunjukkan pola hubungan kekuasaan intra organisasi. Karena itu, pola kekuasaan yang tercipta dalam desentralisasi memperlihatkan unsur keterpisahan (*separateness*) dan kemajemukan struktur dalam sistem politik secara keseluruhan.

Setelah daerah mendapatkan penyerahan wewenang politik dan administrasi dari Pemerintah maka urusan yang diserahkan tersebut menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. 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 di depan perhatikan perbedaan keduanya sebagaimana tercantum pada Tabel 1.1 di bawah!

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 disertai 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 antar-organisasi 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 Menteri2 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 (*dalam* 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 Pemerintah Daerah. Kalau toh ada sebagian urusan pemerintahan diserahkan kepada Pemerintah Daerah bukan berarti Pemerintah Pusat melepaskan semua tanggung jawabnya. Oleh karena tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan adalah Pemerintah Pusat maka tidak mungkin Pemerintah Pusat 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, dan prosedur (*dalam* Bhenyamin Hoessein, 2001). Sedangkan 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 pembantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh 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 undang-undang. 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/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah 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 masih tetap merupakan urusan pusat/daerah yang lebih atas, tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang diminta bantuan. Hanya saja cara daerah otonom menyelenggarakan bantuan tersebut diserahkan sepenuhnya pada 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.

Oleh karena hakikatnya urusan yang ditugaskan pada daerah otonom tersebut adalah urusan Pusat atau pemerintah atasan yang menugaskan, maka 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) menjelaskan, 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 perundang-undangan 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*).

Asas *medebewind* di Indonesia telah dipraktikkan sejak masa pemerintahan 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. Daerah swapraja sebelumnya adalah negara merdeka kemudian mengakui kedaulatan Belanda dengan kontrak panjang (*lange contracten*) maupun kontrak pendek (*korte verklaring*). Agar daerah swapraja tersebut tetap sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat, maka Pemerintah Hindia Belanda minta 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. Oke, makin jelaskan?

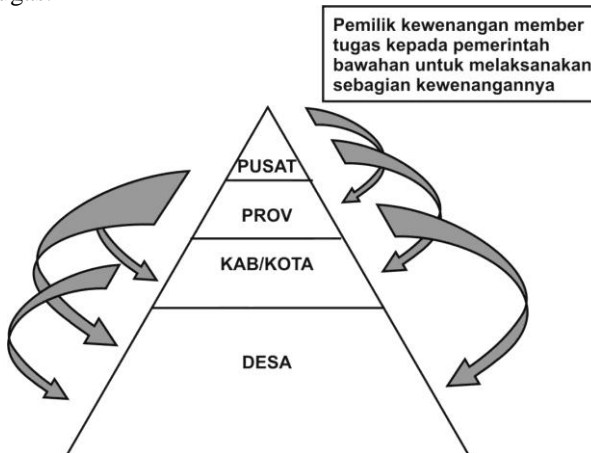
Pengertian *medebewind* seperti yang dipraktikkan pada zaman Belanda itulah yang dirujuk oleh UU No.5 Tahun 1974, bukan pengertian *medebewind* yang disampaikan oleh Koesoemahatmadja dan Bagir Manan. Dalam Undang-undang zaman orde baru tersebut dirumuskan bahwa tugas pembantuan adalah tugas untuk turut 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 karena ada penugasan oleh pemerintah pusat atau pemerintah lebih atas dan ada pertanggungjawaban kepada yang memberi tugas.

Karena tugas pembantuan pada dasarnya adalah melaksanakan kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah atasnya maka sumber biaya 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 dapat menugaskan kepada pemerintahan yang lebih bawah untuk melaksanakan sebagian kewenangan yang dimiliki tersebut. Misal, pemerintah pusat sesuai dengan UU 32/2004 mempunyai kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, keuangan dan moneter nasional, dan agama. Nah, pemerintah pusat dapat memberi tugas kepada pemerintah provinsi,

pemerintah kabupaten/kota, dan pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian kewenangannya tersebut. Pemerintah provinsi sesuai dengan UU 32/2004 dan PP 38/2007 mempunyai kewenangan di bidang pendidikan dan lain-lain. Nah, pemerintah provinsi dapat memberi tugas kepada pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian kewenangannya tersebut. Pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan UU 32/2004 dan PP 38/2007 mempunyai kewenangan di bidang 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 atau kepala desa, sedangkan yang melaksanakannya adalah perangkat daerah atau perangkat desa. Kemudian, perangkat daerah atau perangkat desa bertanggung jawab kepada kepala daerah atau kepala desa dan kepala daerah atau kepala desa bertanggung jawab kepada pihak yang memberi tugas. Karena tugas pembantuan pada dasarnya adalah melaksanakan kewenangan pemerintah atasan oleh pemerintah bawahan (desa melaksanakan sebagian kewenangan kabupaten/kota dan/atau provinsi dan/atau pusat; kabupaten/kota melaksanakan sebagian kewenangan provinsi dan/atau pusat; dan provinsi melaksanakan sebagian kewenangan pusat) maka 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 1.6.
Tugas Pembantuan

Oleh karena tugas pembantuan pada dasarnya adalah melaksanakan kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah atasnya maka sumber biaya 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 di bawah!

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 Pst di D.O | APBN | APBD |
| Sentralisasi | x | - | x | - | - | x | - |
| Dekonsentrasi | x | - | - | x | - | x | - |
| Tugas Pembantuan | x | - | - | - | x | x | - |
| Desentralisasi | - | x | - | - | x | - | x |



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 Tahun 1974!
- 4) Apa yang dimaksud bahwa dalam negara kesatuan sentralisasi dan desentralisasi merupakan kontinum bukan dikhotomi? 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 pemerintah daerah 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. Sedangkan 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 No. 5 Tahun 1974 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 antar daerah otonom adalah hubungan antar badan publik bukan hubungan hierarki. Sedangkan dekonsentrasi yang dilimpahkan adalah wewenang administrasi kepada pejabatnya di wilayah negara dengan wilayah kerja tertentu. Oleh karena yang diberi limpahan adalah pejabat Pusat maka ia adalah bawahan langsung. Karena itu, timbul hierarki.

**RANGKUMAN**

1. Negara Indonesia adalah negara kesatuan. 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 anggarannya 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 adalah
 - 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. 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 Menteriya 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 semi otonom untuk mengurus suatu tugas/fungsi tertentu, seperti BUMN dan badan otorita disebut
- A. delegasi
 - B. privatisasi
 - C. devolusi
 - D. dekonsentrasi
- 10) Penyerahan urusan pemerintahan kepada organisasi non-pemerintahan/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 dan Wilayah Administrasi

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, 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 sudah secara tepat dapat membedakan antara pengertian Pemerintah Daerah dan Pemerintahan Daerah.

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*) dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing function*). Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat

yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksanaan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal (*dalam* Bhenyamin Hoessein, 2001: 10).

Local government dalam pengertian ketiga, yaitu sebagai daerah otonom 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 application = 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 Keputusan KDH yang bersifat pengaturan. Sedangkan mengurus merupakan perbuatan menerapkan norma hukum yang berlaku umum pada situasi konkret dan individual (*beschikking*) atau perbuatan material berupa pelayanan dan pembangunan objek tertentu (*dalam* Bhenyamin Hoessein, Artikel, 2002).

Harris menjelaskan bahwa 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, yaitu 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 maka 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 dengan Pemerintah Pusat: hubungan sesama organisasi publik. Harus diingat bahwa sekalipun hubungan antara pemerintah daerah dengan Pemerintah Pusat merupakan hubungan antar-organisasi, namun keberadaannya merupakan sub-ordinat dan *dependent* terhadap Pemerintah Pusat (*dalam* 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 3 bentuk, yaitu sebagai berikut.

1. Rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsbegrip*): pembagian kewenangan secara terperinci antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang diatur dalam undang-undang pembentukannya. Maksudnya begini, misal 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. Misal kewenangan untuk mengurus a dan b merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dan kewenangan untuk mengurus c, dan d merupakan kewenangan Pemerintah Daerah.
2. Rumah tangga formal (*formale houshoudingsbegrip*): pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah atas dasar pertimbangan rasional dan praktis. Di sini tidak ada perbedaan yang

tegas antara apa yang menjadi kewenangan pusat dan daerah. Daerah diserahkan urusan-urusan tertentu oleh pusat bukan karena secara materiil 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 saja, 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 materiil 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, 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 maka 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. Sebab 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 maka terbentuklah sebuah daerah dengan batas-batas yang jelas 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, 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 *rechtpersoon*, yaitu dianggap seperti orang. Karena seperti orang maka 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 maka kedua daerah tersebut menjadi daerah otonom penuh. Hal ini berbeda dengan status Kabupaten dan Kota di bawah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Di bawah undang-undang ini Kabupaten dan Kota di samping sebagai daerah otonom juga sebagai daerah/wilayah administrasi. Jadi, campuran antara daerah otonom dan daerah (wilayah) administrasi, bukan daerah otonom penuh. Itulah sebabnya pada waktu itu nomenklatur untuk kedua daerah tersebut menggunakan nama Kabupaten Daerah Tingkat II dan Kotamadya Daerah Tingkat II. Kabupaten dan Kotamadya merujuk pada daerah (wilayah) administrasi dan Daerah Tingkat II merujuk pada

daerah otonom. Sekarang istilah Daerah Tingkat II untuk daerah Kabupaten dan Kotamadya (telah berubah menjadi Kota saja) tidak digunakan lagi karena Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak menggunakan otonomi bertingkat.

Contoh daerah otonom di luar negeri: *Gemeente* di Belanda dan *County* dan *District* di Inggris. Baik *Gemeente*, *County*, maupun *District* semuanya berasal desentralisasi. Karena itu, ketiga daerah tersebut adalah daerah otonom penuh. Lain lagi dengan daerah di Perancis. Di Perancis terdapat daerah *Commune*. *Commune* berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi. Oleh karena itu, *Commune* adalah daerah otonom sekaligus daerah administrasi. *Commune* mirip dengan Kabupaten/Kotamadya di bawah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Dalam daerah otonom dibentuk pemerintahan daerah. 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. Misal di Kabupaten dan Kota dibentuk Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Bupati dan Walikota dipilih oleh rakyat sendiri melalui DPRD. Pemerintah Daerah 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 daerah/tempat, sedangkan otonomi daerah menunjuk pada isi otonomi/kebebasan masyarakat. Charles Eisenmann menjelaskan bahwa otonomi adalah kebebasan untuk membuat keputusan sendiri dengan tetap menghormati perundang-undangan (*dalam* Hoessein; 1993: 75). Sementara 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 (*dalam* 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 untuk mengatur,

mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan urusannya sendiri dengan tetap menghormati peraturan perundangan yang berlaku.

B. WILAYAH ADMINISTRASI DAN INSTANSI VERTIKAL

Keberadaan wilayah administrasi adalah sebagai akibat diterapkannya asas dekonsentrasi. Di depan 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 maka menteri atau pejabat pusat menempatkan pejabatnya di daerah dengan wilayah kerja tertentu. 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. Misal, 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 administrasi Karesidenan, 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 satu-satunya daerah/wilayah administrasi yang masih eksis adalah kecamatan, sedangkan daerah lain, yaitu provinsi dan kabupaten/kotamadya berstatus campuran antara wilayah administrasi dan daerah otonom.

Dulu di bawah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 terdapat wilayah administrasi kecamatan dan kota administratif. Camat dan Walikota Administratif adalah pejabat Pemerintah Pusat yang ditempatkan di wilayah kerja administrasi Kecamatan dan Kota Administratif. Oleh karena itu, baik Camat maupun Walikota Administratif disebut sebagai kepala wilayah, bukan kepala daerah. Saat ini, dua wilayah/daerah ini, kecamatan dan kota administratif sudah dilikuidasi melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun

1999 jo UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hanya kecamatan yang masih dipertahankan, namun bukan sebagai wilayah administrasi, tetapi sebagai daerah kerja Camat yang merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota.

Pejabat yang mengepalai wilayah administrasi adalah pejabat pusat dalam arti yang mengangkat, memberhentikan, dan membina adalah 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.

Kemudian, apa yang dimaksud dengan instansi vertikal? Instansi vertikal berhubungan dengan wilayah administrasi dan konsep 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 Daerah di Provinsi Daerah Tingkat I dan Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II terdapat Kantor Departemen tertentu. Misal 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 sub-ordinat.

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 dengan wilayah administrasi?
- 4) Bagaimana hubungan instansi vertikal dengan departemen pusat?
- 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 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. 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 sub-ordinat.
- 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 materiil, formal, dan riil. Ajaran rumah tangga materiil 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 No. 5/1974 adalah contoh
 - A. daerah otonom
 - B. wilayah administrasi
 - C. instansi vertikal
 - D. instansi vertikal kabupaten/kotamadya
- 2) Badan/organ pemerintah di daerah yang kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya adalah sebagai cabang dari kementerian pusat adalah
 - 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 dengan Pemerintah Daerah yang diatur dalam undang-undang pembentukannya adalah rumah tangga
 - A. materiil
 - B. formal
 - C. riil
 - D. luas

- 4) Kabupaten dan Kota di bawah UU No. 32/2004 adalah contoh
 - A. daerah otonom
 - B. wilayah administrasi
 - C. instansi vertikal
 - D. daerah otonom sekaligus wilayah administrasi

- 5) Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Jawa Timur bertanggung jawab kepada
 - A. Gubernur Jawa Timur
 - B. DPRD Jawa Timur
 - C. Rakyat Jawa Timur
 - D. Menteri Agama

- 6) Kepala Departemen Pendidikan Nasional Kabupaten Kutai Barat Kalimantan Timur bertanggung jawab kepada
 - A. Bupati Kutai
 - B. Menteri Pendidikan Nasional
 - C. Gubernur Kalimantan Timur
 - D. KaKanwil Departemen Pendidikan Nasional Provinsi Kalimantan Timur

- 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. Departemen pusat yang terkait
 - D. Departemen Dalam Negeri

- 8) Pejabat yang mengangkat Kepala Dinas Pertamanan Kota Medan, Provinsi Sumatra Utara adalah
 - A. Gubernur Sumatera Utara
 - B. DPRD Kota Medan
 - C. Walikota Medan
 - D. Menteri Kebudayaan dan Pariwisata

- 9) Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Irian Jaya adalah contoh
- A. Dinas daerah
 - B. Instansi vertikal
 - C. Instansi daerah
 - D. Kantor Cabang Badan Pertanahan Nasional
10. Kepala instansi vertikal diangkat melalui
- A. pemilihan oleh DPRD
 - B. pemilihan oleh karyawan kantor yang bersangkutan
 - C. Surat Keputusan Gubernur
 - D. 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 kami 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 pemerintah daerah. Perasaan ini dalam jangka panjang akan menimbulkan ketidakpuasan pemerintah 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. Misal masyarakat Aceh berbeda dengan masyarakat Papua, masyarakat Jawa berbeda dengan masyarakat Makasar. Hal inilah yang secara aktual membedakan antara masyarakat daerah yang satu dengan 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, kesamaan budaya. Oleh karena itu, komunitas-komunitas yang terbentuk sangat beragam.

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

Selanjutnya, dengan sistem pemerintahan daerah yang disepakati semua pihak maka 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 maka 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 dengan 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 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 maka 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 adalah sebagai berikut.

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

Adapun tujuan dibentuknya pemerintahan daerah adalah sebagai berikut.

1. Mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan yang terlalu besar mengenai masalah-masalah yang sebetulnya bisa diselesaikan oleh masyarakat setempat.
2. Mendidik masyarakat untuk mengurus urusannya sendiri.
3. Mendorong masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan. Hal ini terjadi karena masyarakat ikut terlibat langsung dalam pengambilan keputusan.
4. 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 adalah sebagai berikut.

1. Desentralisasi dapat mencegah penumpukan kekuasaan pada Pemerintahan Pusat yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Desentralisasi dapat dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, yaitu untuk ikut menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
3. 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.
4. 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.
5. 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.

1. 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.
2. Desentralisasi dapat memotong rantai panjang prosedur birokrasi yang merupakan ciri khas perencanaan terpusat.
3. Dengan desentralisasi pengetahuan dan kepekaan para pejabat lokal tentang masalah dan kebutuhan masyarakat daerah meningkat.
4. Desentralisasi juga memberi peluang lebih baik pada 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 elit lokal.

5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. 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 dengan organisasi non-pemerintah dalam berbagai wilayah.
9. Suatu struktur pemerintahan yang terdesentralisasi dibutuhkan untuk melembagakan partisipasi warga negara dalam perencanaan pembangunan dan manajemen.
10. Desentralisasi dapat melibatkan elit 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.
11. 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.
12. 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 terisolir ke dalam kawasan ekonomi dan memantau serta mengevaluasi pelaksanaan proyek pembangunan secara lebih efektif.

13. 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.
14. Desentralisasi dapat mereduksi dampak ketidaktercapaian skala ekonomi yang menjadi ciri khas dari pembuatan keputusan terpusat mengenai pembentukan modal nasional. Dengan desentralisasi maka 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 pengubahan (*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 maka 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 3 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 maka 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.

1. 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, seperti *pertama*, melakukan analisis yang baik. *Kedua*, membuat alternatif kegiatan dengan memperhitungkan keuntungan dan kerugiannya. *Ketiga*, menyusun strategi. *Keempat*, mengambil keputusan.

2. Pelaksanaan Tugas Administrasi

Pelaksanaan tugas administrasi adalah langkah operasional kebijakan politik yang telah diambil dalam perumusan kegiatan tersebut. 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.

3. 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 maka dapat dibuat intisarinya. 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 modul 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 di depan!

B. TIPOLOGI PEMERINTAHAN DAERAH

Pemerintahan Daerah yang diselenggarakan menurut asas dekonsentrasi dan desentralisasi terdapat 2 tipe, yaitu sebagai berikut.

1. Sistem Fungsional (*Functional System*)

Menurut sistem fungsional, dalam rangka dekonsentrasi setiap departemen menempatkan kepala-kepala instansi vertikal di wilayah administrasi untuk memberikan pelayanan umum 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 departemen yang bersangkutan, seperti pembagian beban tugas, jenjang pengawasan, dan efisiensi administrasi

pelayanan umum. Dengan demikian, setiap kepala instansi vertikal mempunyai wilayah kerja (jurisdiksi) 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. Batas-batas daerah otonom tidak perlu mengikuti salah satu batas-batas wilayah kerja kepala-kepala instansi vertikal.

Oleh karena setiap departemen mempunyai wilayah kerja (jurisdiksi) masing-masing di wilayah negara maka bisa terjadi perbedaan batas wilayah kerja (jurisdiksi) antara satu departemen dengan departemen lainnya. Misal Kanwil Departemen Perhubungan wilayah kerjanya bisa tidak sama dengan Kanwil Departemen Pertanian.

Dalam sistem fungsional, pada wilayah negara tidak terdapat wilayah administrasi yang dipimpin oleh kepala wilayah administrasi, seperti gubernur, bupati/walikota, camat, dan lurah. Yang ada adalah wilayah kerja (jurisdiksi) kepala-kepala instansi vertikal. Oleh karena itu, sistem ini sering kali menimbulkan masalah koordinasi horizontal. Untuk mengatasi masalah ini maka koordinasi secara politis dilakukan pada tingkat pusat. Sedangkan koordinasi di tingkat daerah dilakukan apabila dipandang perlu melalui pembentukan panitia antardepartemen yang bersifat sementara.

Tipe ini memperlihatkan keterpisahan antardepartemen 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 ke dalam fungsi-fungsi pelayanan departemen secara terfragmentasi maka dalam sistem prefektur, teritori nasional dibagi ke dalam wilayah administrasi dan/atau daerah otonom dengan batas yurisdiksi yang sama dan dengan sebutan yang sama pula. Misal Provinsi Daerah Tingkat I, Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II, dan Kecamatan/Kota Administratif. Provinsi, Kabupaten/Kotamadya, dan Kecamatan/Kota Administratif 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/Walikota Madya, Camat/Walikota 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 dan mengawasi Pemerintah Daerah. Di samping itu, dalam wilayah administrasi juga ditempatkan kepala instansi vertikal dari setiap departemen dengan batas wilayah kerja (jurisdiksinya) sama dengan wilayah administrasi. Dengan demikian, batas wilayah kerja (jurisdiksi) 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) dan bertanggung jawab kepada masyarakat setempat.

Jika sistem prefektur dijalankan berdasarkan asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi secara terpisah maka 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. Misal pada zaman Belanda di daerah setingkat Kabupaten terdapat kepala daerah otonom, yaitu Bupati, kepala wilayah administrasi, yaitu Controleur, dan 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) maka disebut **sistem prefektur terintegrasi**. Disebut terintegrasi karena *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 2 status: *pertama* sebagai wakil pemerintah pusat, dan *kedua*, sebagai kepala daerah otonom.

Sistem pemerintahan daerah di negara kita berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 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 No.5/1974 menganut sistem prefektur terintegrasi pada tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya. Berdasarkan UU No. 5/1974 Wilayah Administrasi Provinsi berimpit dengan Daerah Otonom Tingkat I dan Wilayah Administrasi Kabupaten/Kotamadya berimpit dengan Daerah Otonom Tingkat II.

C. BIROKRASI 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 disepati.

Agar hubungan antar-orang dalam organisasi tersebut berjalan efektif sehingga tujuan bisa dicapai secara efektif dan efisien maka hubungan tersebut harus diatur secara rasional. *Pertama*, hubungan tersebut harus diatur dalam bentuk peraturan. Dengan peraturan yang jelas maka 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*, hubungan kerja di antara orang-orang dalam organisasi didasarkan pada hubungan impersonal, yaitu tak mendasarkan pada hubungan-hubungan yang bersifat pribadi, seperti belas kasih, tak tega, kasihan karena saudara/keluarga/teman baik.

Itulah intisari 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 aparaturnya. Pada daerah provinsi berarti Gubernur dan aparaturnya: sekretaris daerah dan bawahannya, kepala biro dan bawahannya, kepala dinas dan bawahannya, kepala kantor dan bawahannya, kepala badan dan bawahannya, dan direktur BUMD dan bawahannya. Pada daerah kabupaten dan kota berarti Bupati/Walikota dan aparaturnya, yaitu sekretaris daerah dan bawahannya, kepala dinas dan bawahannya, kepala kantor dan bawahannya, kepala badan dan bawahannya, camat dan bawahannya, lurah dan bawahannya, dan direktur BUMD dan bawahannya.

Semua aparaturnya 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. Oleh 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 maka lahirlah 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 sebagai 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 maka sesuai dengan 5 prinsip konsepsi birokrasi Max Weber maka birokrasi lokal harus profesional dalam memberikan pelayanan publik yang mencakup pelayanan publik, pembangunan infrastruktur ekonomi, dan penciptaan ketentraman, 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, dan (c) menciptakan administrasi pemerintahan yang efisien.
- 3) Sistem fungsional menunjuk pada pembagian kerja secara fungsional departemen dalam wilayah negara dalam rangka memberikan pelayanan. Sedangkan 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 dan dilihat dari elemen jabatannya, kepala wilayah administrasi dan kepala daerah otonomi dijabat oleh orang yang berbeda, sedangkan dalam sistem prefektur 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 pada 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 pejabatnya/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 adalah sebagai 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 (jurisdiksi) 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
- 2) A
- 3) B
- 4) B
- 5) A
- 6) A
- 7) B
- 8) D
- 9) B
- 10) C

Tes Formatif 2

- 1) B
- 2) B
- 3) A
- 4) A
- 5) A
- 6) B
- 7) C
- 8) C
- 9) B
- 10) D

Tes Formatif 3

- 1) B
- 2) B
- 3) A
- 4) A
- 5) A
- 6) B
- 7) C
- 8) C
- 9) B
- 10) D

Daftar Pustaka

- Chema G, Shabir, and Rondinely, Dennis, ed. (1983). *Decentralization and Development, Policy Implementation in Development Countries*. London: Sage.
- Hoessein, Bhenjamin. (1993). *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*. Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi. Jakarta: Disertasi Pascasarjana UI.
- _____. (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: November 1995.
- _____. (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. Dalam *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, No. 1/1/ Juli 2000.
- _____. (2001a). Transparansi Pemerintahan. Dalam *Jurnal Forum Inovasi*, November 2001.
- _____. (2001b). *Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Artikel.
- _____. (2002). Kebijakan Desentralisasi. Dalam *Jurnal Administrasi Negara* Vol. II/2 Maret 2002.

- _____. (2002a). Reposisi Peran DPRD. Dalam Jurnal *PSPK*, Edisi II, April 2002.
- _____. (2002b). Evaluasi Yuridis Materi UU No. 22 Tahun 1999. Dalam Jurnal *Forum Inovasi*, Maret/Mei 2002.
- _____. (2002c). *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.
- 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.
- Larmour dan Qalo, ed. (1985). *Decentralization in The South Pacific*. Papua New Guinea: University of The South Pasific.
- Manan, Bagir, (1994). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Miftah Thoha. (1991). *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta: Rajawali.
- M.R. Khairul Muluk. (2002). *Desentralisasi, Teori, Cakupan, dan Elemen*, dalam Jurnal *Administrasi Negara*, Vol II/2, Maret 2002.
- Nigro, Felix A. dan Nigro, Lloyd. (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*, dalam Jurnal Forum Inovasi, Vol. 3 Juni/Agustus 2002.
- Sarundang, S.H. (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.
- Surianingrat, Bayu. (1980). *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*. Jakarta: Bina Aksara.
- Taliziduhu Ndraha. (1989). *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- The Liang Gie. (1968). *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid I . Jakarta: Gunung Agung.
- _____. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid II. Jakarta: Gunung Agung.
- Tjahya Supriatna. (1993). *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- UNDP. (1999). *Decentralization Governance Programme*. New York: UN Publisher
- United Nations. (1961). *The United Nations Division of Public Administration*. New York: UN Publisher