

Pemerintahan Daerah di Indonesia



I Gusti Agung Ayu Yuliartika Dewi

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta:

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

I Gusti Agung Ayu Yuliantika Dewi, S.AP., M.AP.

Publica Indonesia Utama

2026

Perpustakaan Nasional RI. Katalog dalam Terbitan (KDT)

x + 309 Hlm; 15,5 X 23 cm

ISBN: 978-634-7386-98-4

Cetakan Pertama, Februari 2026

Pemerintahan Daerah di Indonesia

Penulis : I Gusti Agung Ayu Yuliartika Dewi, S.AP., M.AP.

Penyunting : Alfina Sintya Nuril Hidayati

Penata Halaman : Eka Tresna Setiawan

Desain Cover : Adji Azizurrachman

copyrights © 2026

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang

All rights reserved

Diterbitkan oleh:

Publica Indonesia Utama, Anggota IKAPI DKI Jakarta 611/DKI/2022

18 Office Park 10th A Floor Jl. TB Simatupang No 18, Kel. Kebagusan, Kec. Pasar

Minggu Kota Adm. Jakarta Selatan, Prov. DKI Jakarta

publicaindonesiautama@gmail.com

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat dan karunia-Nya, penyusunan buku berjudul *Pemerintahan Daerah di Indonesia* ini dapat diselesaikan dengan baik. Buku ini disusun sebagai salah satu sumber belajar utama bagi para mahasiswa, akademisi, praktisi, dan siapa pun yang memiliki minat untuk memahami secara mendalam seluk-beluk pemerintahan daerah di Indonesia.

Otonomi daerah adalah salah satu agenda reformasi paling fundamental yang telah mengubah wajah Indonesia. Ia bukan sekadar pergeseran administrasi, melainkan sebuah transformasi politik, ekonomi, dan sosial yang dampaknya terasa hingga ke sendi-sendi kehidupan masyarakat. Namun, memahami otonomi daerah tidaklah sederhana. Perjalanannya penuh dengan dinamika, tarik-menarik kepentingan, keberhasilan yang membanggakan, sekaligus kegagalan yang memprihatinkan. Kompleksitas inilah yang mendorong kami untuk menyajikan sebuah karya yang mencoba memotretnya secara utuh dan seimbang.

Buku ajar ini dirancang dengan pendekatan berbasis *outcome-based education* (OBE), di mana setiap bab memiliki capaian pembelajaran yang jelas. Materi disajikan secara sistematis, dimulai dari pengenalan konsep dasar, penelusuran jejak historis, analisis kelembagaan kontemporer, hingga proyeksi tantangan dan visi masa depan. Kami berupaya menyajikan pembahasan yang tidak hanya teoretis, tetapi juga kontekstual dengan menyertakan berbagai contoh, studi kasus, dan analisis kritis terhadap isu-isu aktual.

Penyusunan buku ini tentu tidak akan terwujud tanpa dukungan dan referensi dari berbagai pihak. Kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis dan peneliti yang karyanya telah menjadi rujukan utama dalam buku ini. Pikiran dan analisis mereka telah memperkaya dan mempertajam setiap pembahasan yang kami sajikan.

Kami menyadari bahwa buku ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang membangun dari para pembaca sangat kami harapkan demi perbaikan di masa yang akan datang. Semoga buku ajar ini dapat memberikan manfaat, membuka wawasan, dan memantik semangat untuk terus berkontribusi dalam mewujudkan cita-cita otonomi daerah: pemerintahan yang efektif, demokratis, dan menyejahterakan rakyatnya.

Selamat membaca.

Hormat kami,

Penulis

DAFTAR ISI

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Halaman Judul..... | i |
| Halaman Balik Judul | iii |
| Kata Pengantar..... | v |
| Daftar Isi | vii |
| Bab 1 | |
| Pengantar Ilmu Pemerintahan dan Konsep Dasar Pemerintahan Daerah | |
| | 1 |
| A. Ruang Lingkup dan Objek Kajian Ilmu Pemerintahan..... | 2 |
| B. Konsep Negara Kesatuan, Federalisme, dan Posisi Indonesia..... | 6 |
| C. Definisi dan Tujuan Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan | 11 |
| D. Otonomi Daerah sebagai Wujud Nyata dan Tujuan Akhir Desentralisasi | 15 |
| Bab 2 | |
| Teori dan Dimensi Otonomi Daerah | |
| | 25 |
| A. Teori-Teori Klasik tentang Pemerintahan Daerah..... | 26 |
| B. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia .. | 30 |
| C. Dimensi Otonomi Daerah..... | 34 |
| D. Nilai-Nilai Fundamental Otonomi Daerah..... | 38 |
| Bab 3 | |
| Pemerintahan Daerah Era Prakemerdekaan hingga Orde Lama | |
| | 47 |
| A. Karakteristik Pemerintahan Lokal pada Masa Kerajaan dan Kolonial | 48 |
| B. Dinamika Pemerintahan Daerah pada Masa Revolusi dan Demokrasi Parlementer (1945–1959) | 52 |
| C. Corak Sentralistis Pemerintahan Daerah pada Era Demokrasi Terpimpin (1959–1966)..... | 56 |
| D. Evaluasi Kritis: Tarik-menarik Kepentingan Sentralisasi dan Desentralisasi Periode Awal | 59 |

Bab 4

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Pemerintahan Daerah Era Orde Baru (1966–1998) | 69 |
| A. Landasan Hukum dan Karakteristik Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974..... | 70 |
| B. Dominasi Eksekutif dan Pelemahan Peran DPRD | 73 |
| C. Sentralisasi Kekuasaan dan Hubungan Pusat-Daerah yang Paternalistik | 77 |
| D. Evaluasi Kritis: Stabilitas Pembangunan vs. Kematian Demokrasi Lokal | 80 |

Bab 5

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| “Big Bang” Otonomi Daerah di Era Reformasi | 89 |
| A. Latar Belakang dan Semangat di Balik Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 | 90 |
| B. Karakteristik Utama dan Pergeseran Paradigma dalam UU No. 22 Tahun 1999 | 94 |
| C. Dampak Implementasi Awal: Euforia, Pemekaran Daerah, dan Munculnya “Raja-Raja Kecil” | 98 |
| D. Periode Koreksi: Evaluasi Kritis dan Lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 | 101 |

Bab 6

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Pemerintahan Daerah Dalam Kerangka Regulasi Terkini | 109 |
| A. Latar Belakang dan Pokok-Pokok Perubahan dalam UU No. 23 Tahun 2014..... | 110 |
| B. Klasifikasi dan Pembagian Urusan Pemerintahan..... | 113 |
| C. Penegasan Asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan | 118 |
| D. Status Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus | 121 |

Bab 7

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah | 129 |
| A. Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Kepala Daerah | 130 |
| B. Sejarah dan Dinamika Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia | 133 |
| C. Isu-Isu Krusial dalam Pilkada | 137 |
| D. Hubungan Kerja dan Potensi Konflik antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah..... | 140 |

Bab 8

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) | 149 |
| A. Kedudukan DPRD sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah..... | 150 |
| B. Tiga Fungsi Utama DPRD: Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan | 153 |
| C. Hak, Kewajiban, dan Alat Kelengkapan DPRD..... | 157 |
| D. Dinamika Hubungan Kemitraan dan Mekanisme <i>Checks and Balances</i> dengan Kepala Daerah..... | 159 |

Bab 9

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Perangkat Daerah dan Birokrasi Lokal | 167 |
| A. Tipologi dan Prinsip Penataan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) | 168 |
| B. Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) di Daerah dan Implementasi Sistem Merit | 172 |
| C. Kedudukan dan Peran Strategis Kecamatan sebagai Perangkat Daerah..... | 176 |
| D. Hubungan Kerja Pemerintah Daerah dengan Desa dan Kelurahan..... | 179 |

Bab 10

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Keuangan Daerah | 189 |
| A. Struktur dan Sumber-Sumber Pendapatan Daerah..... | 190 |
| B. Siklus dan Proses Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) | 193 |
| C. Tantangan dalam Mencapai Kemandirian Fiskal Daerah | 198 |
| D. Mekanisme Pengawasan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah..... | 201 |

Bab 11

| | |
|--------------------------------------------------------------------|-----|
| Peraturan Daerah dan Kebijakan Publik Lokal | 211 |
| A. Proses dan Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) .. | 212 |
| B. Mekanisme Pengawasan Produk Hukum Daerah..... | 215 |
| C. Peran Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi di Daerah | 219 |
| D. Studi Kasus Inovasi Kebijakan Publik di Tingkat Lokal | 223 |

Bab 12

| | |
|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| Pelayanan Publik di Daerah | 231 |
| A. Prinsip, Standar, dan Aspek Hukum Pelayanan Publik di Indonesia | 232 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| B. Inovasi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik..... | 235 |
| C. Tantangan dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan..... | 239 |
| D. Peran <i>Ombudsman</i> dan Indeks Kepuasan Masyarakat dalam Mengukur Kinerja Pelayanan..... | 242 |
| Bab 13 | |
| Partisipasi Masyarakat dan Pengawasan Publik | 251 |
| A. Ragam Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Pemerintahan Daerah..... | 252 |
| B. Peran Strategis Masyarakat Sipil (<i>Civil Society</i>) dalam Pengawasan | 256 |
| C. Tantangan Mewujudkan Partisipasi yang Substantif, Bukan Sekadar Formalitas..... | 260 |
| D. Pemanfaatan Teknologi untuk Mendorong Partisipasi dan Transparansi..... | 263 |
| Bab 14 | |
| Masa Depan Pemerintahan Daerah di Indonesia | 273 |
| A. Evaluasi Kritis Pelaksanaan Otonomi Daerah: Keberhasilan dan Kegagalan..... | 274 |
| B. Isu-isu Strategis: Korupsi Kepala Daerah, Problematika Pemekaran, dan Ketimpangan Antardaerah | 277 |
| C. Tantangan Eksternal: Globalisasi, Revolusi Digital, dan Perubahan Iklim..... | 281 |
| D. Visi Pemerintahan Daerah ke Depan: Menuju <i>Good Local Governance</i> yang Adaptif dan Inovatif..... | 285 |
| Glosarium | 293 |
| Daftar Pustaka..... | 300 |
| Indeks | 303 |
| Profil Penulis..... | 309 |

BAB 1

PENGANTAR ILMU PEMERINTAHAN DAN KONSEP DASAR PEMERINTAHAN DAERAH

Capaian Pembelajaran

Setelah menyelesaikan bab ini, mahasiswa diharapkan mampu melakukan hal-hal berikut.

1. Menganalisis ruang lingkup dan objek kajian ilmu pemerintahan, serta hubungannya dengan disiplin ilmu lain, seperti ilmu politik dan administrasi publik.
2. Membedakan konsep negara kesatuan dan negara federal, serta menjelaskan posisi Indonesia sebagai negara kesatuan yang terdesentralisasi.
3. Menjelaskan definisi, tujuan, dan perbedaan mendasar antara asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
4. Menguraikan konsep otonomi daerah sebagai manifestasi dari desentralisasi, mencakup hak, wewenang, kewajiban, serta tujuannya dalam mewujudkan kesejahteraan dan demokrasi lokal.

Pendahuluan

Pemerintahan merupakan sebuah mekanisme sentral dalam kehidupan bernegara yang perannya menyentuh berbagai aspek kehidupan warga negara. Pemahaman mendalam mengenai seluk-beluk pemerintahan menjadi krusial, tidak hanya sebatas mengenali struktur kekuasaan, tetapi juga memahami bagaimana kekuasaan tersebut diperoleh, dijalankan, dan dipertanggungjawabkan kepada publik. Ilmu pemerintahan hadir sebagai disiplin yang secara sistematis mengkaji fenomena tersebut, menyediakan kerangka konseptual untuk membedah kompleksitas interaksi antara negara, pemerintah, dan masyarakat. Dalam konteks Indonesia, sebuah negara kepulauan yang sangat beragam, diskursus mengenai model distribusi kekuasaan

antara pusat dan daerah menjadi sangat fundamental (Bura, dkk., 2023).

Distribusi kekuasaan ini menjadi inti dari pembahasan mengenai pemerintahan daerah. Sejarah Indonesia diwarnai oleh perdebatan panjang mengenai model ideal hubungan pusat-daerah, yang pada akhirnya mengerucut pada pilihan strategis untuk membangun negara kesatuan yang menerapkan asas desentralisasi. Pilihan ini bukan sekadar keputusan teknis-administratif, melainkan sebuah komitmen politik untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, mengakselerasi pembangunan yang merata, dan memberdayakan komunitas lokal untuk mengelola urusannya sendiri. Menurut Bratakusumah dan Solihin (2001), desentralisasi menjadi jembatan untuk mentransformasikan pemerintahan yang cenderung sentralistis menjadi lebih partisipatif dan responsif terhadap kebutuhan lokal yang beragam.

Bab ini akan menjadi fondasi bagi pemahaman menyeluruh mengenai pemerintahan daerah di Indonesia. Pembahasan akan diawali dengan pengenalan ruang lingkup ilmu pemerintahan untuk memberikan landasan keilmuan yang kokoh. Selanjutnya, bab ini akan mengupas konsep-konsep kunci seperti negara kesatuan, desentralisasi, dekonsentrasi, tugas pembantuan, hingga muaranya pada konsep otonomi daerah. Dengan memahami konsep-konsep dasar ini, pembaca akan memiliki bekal yang memadai untuk menjelajahi dinamika, tantangan, dan masa depan pemerintahan daerah di Indonesia yang akan dibahas pada bab-bab berikutnya. Pemahaman ini esensial untuk menganalisis bagaimana otonomi daerah diimplementasikan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan bernegara, yaitu keadilan sosial dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia (Sudrajat, 2024).

A. Ruang Lingkup dan Objek Kajian Ilmu Pemerintahan

Memasuki ranah ilmu pemerintahan berarti menyelami sebuah disiplin ilmu sosial yang fokus pada fenomena kekuasaan dan penyelenggaraan negara. Disiplin ini tidak berdiri sendiri, melainkan memiliki akar historis dan keterkaitan yang erat dengan ilmu-ilmu lain, terutama ilmu politik dan administrasi publik. Memahami posisi ilmu pemerintahan di antara konstelasi ilmu-ilmu sosial lainnya

menjadi langkah awal yang penting untuk memetakan batasan serta kekhasan objek kajiannya. Hal ini membantu kita untuk tidak hanya melihat pemerintahan sebagai sebuah struktur, tetapi juga sebagai sebuah proses yang dinamis dan penuh dengan interaksi kekuasaan.

Oleh karena itu, subbab ini akan menguraikan secara sistematis mengenai apa itu ilmu pemerintahan, apa saja yang menjadi fokus kajiannya, dan bagaimana ia beririsan sekaligus berbeda dengan disiplin terdekatnya. Pembahasan akan dimulai dari definisi dan objek formal maupun material dari ilmu pemerintahan. Selanjutnya, akan dianalisis hubungan dialektis antara ilmu pemerintahan dengan ilmu politik yang membahas perebutan dan penggunaan kekuasaan, serta dengan administrasi publik yang fokus pada bagaimana kebijakan dieksekusi secara efisien dan efektif. Pemahaman ini akan dikunci dengan pendalaman konsep-konsep inti seperti kekuasaan, kewenangan, dan kebijakan publik yang menjadi nadi dari setiap aktivitas pemerintahan.

1. Definisi dan Objek Kajian Ilmu Pemerintahan

Ilmu pemerintahan merupakan cabang ilmu pengetahuan yang secara spesifik mengkaji gejala dan peristiwa pemerintahan, baik dalam tataran teoretis maupun praktis. Fokus utamanya adalah pada hubungan-hubungan yang tercipta dalam proses penyelenggaraan negara, terutama antara lembaga-lembaga pemerintahan serta antara pemerintah dengan masyarakat yang diperintah. Menurut Bura, dkk. (2023), objek kajian ilmu pemerintahan mencakup segala hal yang berkaitan dengan negara, kekuasaan, kebijakan, dan pelayanan publik. Ilmu ini tidak hanya mempelajari struktur formal seperti kementerian atau dinas daerah, tetapi juga proses informal, dinamika kekuasaan, dan perilaku para aktor yang terlibat di dalamnya, yang secara keseluruhan membentuk apa yang disebut sebagai tata kelola pemerintahan.

Secara lebih perinci, objek kajian ilmu pemerintahan dapat dianalisis pada berbagai tingkatan. Pada level makro, ilmu ini menganalisis bentuk negara, sistem pemerintahan, dan hubungan antarlembaga tinggi negara. Pada level meso, fokusnya adalah pada hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang menjadi inti dari buku ajar ini. Kajian mengenai desentralisasi dan otonomi daerah merupakan jantung dari studi pemerintahan di

negara kesatuan seperti Indonesia (Sembiring, dkk., 2023). Sementara itu, pada level mikro, ilmu pemerintahan menelaah interaksi langsung antara aparatur birokrasi dengan warga negara dalam konteks pelayanan publik, implementasi kebijakan, serta dinamika kepemimpinan lokal, termasuk di tingkat desa (Rauf & Maulidiah, 2015). Kajiannya bersifat interdisipliner, sering kali meminjam teori dan metode dari ilmu sosial lainnya untuk memahami fenomena pemerintahan secara holistik.

Perkembangan kontemporer menunjukkan bahwa objek kajian ilmu pemerintahan makin meluas, tidak lagi terbatas pada institusi negara (*state*). Konsep *governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) kini menjadi bagian tak terpisahkan, yang menekankan pentingnya interaksi kolaboratif antara tiga pilar utama: pemerintah (*state*), sektor swasta (*private sector*), dan masyarakat sipil (*civil society*). Sudrajat (2024) menjelaskan bahwa pergeseran dari paradigma *government* ke *governance* menuntut analisis yang lebih kompleks mengenai jejaring kebijakan, kemitraan, dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan. Oleh karena itu, ilmu pemerintahan modern tidak hanya bertanya “apa yang pemerintah lakukan?”, tetapi juga “bagaimana masalah publik diselesaikan melalui sinergi berbagai aktor?”

2. Hubungan Ilmu Pemerintahan dengan Ilmu Politik dan Administrasi Publik

Hubungan antara ilmu pemerintahan dan ilmu politik sering digambarkan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama, di mana keduanya berpusat pada studi tentang kekuasaan. Ilmu politik secara umum berfokus pada proses perebutan kekuasaan, pembentukan ideologi, dan perilaku politik aktor-aktor dalam arena kekuasaan. Sementara itu, ilmu pemerintahan lebih berkonsentrasi pada bagaimana kekuasaan yang telah diperoleh tersebut diinstitutionalisasi dan dijalankan melalui lembaga-lembaga negara. Sembiring, dkk. (2023) menggarisbawahi bahwa ilmu politik mengkaji “siapa yang memerintah dan mengapa”, sedangkan ilmu pemerintahan lebih fokus pada “bagaimana pemerintahan itu dijalankan”. Keduanya saling melengkapi, di mana proses politik menghasilkan kebijakan yang kemudian menjadi objek kajian implementasi dalam ilmu pemerintahan.

Di sisi lain, hubungan ilmu pemerintahan dengan administrasi publik juga sangat erat dan sering kali tumpang tindih. Keduanya sama-sama menaruh perhatian pada aparatur negara dan proses pelaksanaan kebijakan publik. Namun, administrasi publik, seperti yang diuraikan oleh Suryadi (2010), lebih menekankan pada aspek manajerial dan teknis dari birokrasi. Fokusnya adalah pada prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, dan ekonomi dalam memberikan pelayanan publik. Administrasi publik bertanya, “bagaimana cara terbaik untuk melaksanakan tugas pemerintahan?” Sementara itu, ilmu pemerintahan memiliki cakupan yang lebih luas dengan memasukkan dimensi politik dan hukum, mempertanyakan legitimasi, kewenangan, dan dampak kebijakan terhadap hubungan kekuasaan.

Secara sederhana, dapat dikatakan bahwa ilmu politik adalah tentang “seni” memenangkan dan mempertahankan kekuasaan, administrasi publik adalah tentang “ilmu” mengelola mesin birokrasi, dan ilmu pemerintahan adalah studi yang menjembatani keduanya dengan menganalisis institusi dan proses di mana kekuasaan politik diubah menjadi tindakan administratif. Rusfiana dan Supriatna (2021) menegaskan bahwa memahami birokrasi pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari konteks politik yang melingkupinya. Oleh karena itu, seorang ahli pemerintahan harus memiliki pemahaman yang komprehensif tentang dinamika politik, prinsip-prinsip administrasi, dan kerangka hukum yang mengatur jalannya pemerintahan.

3. Konsep Kunci: Kekuasaan, Kewenangan, dan Kebijakan Publik

Kekuasaan (*power*) adalah konsep paling fundamental dalam ilmu pemerintahan, yang merujuk pada kemampuan untuk memengaruhi atau memaksa pihak lain agar bertindak sesuai dengan kehendak pemegang kekuasaan. Dalam konteks negara, kekuasaan ini dilembagakan dan memiliki sifat memaksa yang sah. Namun, agar kekuasaan dapat diterima dan ditaati secara berkelanjutan, ia harus memiliki legitimasi, yaitu pengakuan dan penerimaan dari masyarakat bahwa kekuasaan tersebut sah dan pantas untuk ditaati. Bura, dkk. (2023) menjelaskan bahwa pemerintahan yang stabil tidak hanya mengandalkan paksaan, tetapi juga pada persetujuan dan kepercayaan dari rakyat yang diperintah. Legitimasi inilah yang mengubah kekuasaan mentah menjadi otoritas yang dihormati.

Ketika kekuasaan telah dilegitimasi dan diformalkan melalui norma hukum, ia bertransformasi menjadi kewenangan (*authority*). Kewenangan adalah hak yang diakui secara hukum untuk membuat keputusan, memerintah, dan menuntut ketaatan. Berbeda dengan kekuasaan yang bisa bersifat personal, kewenangan melekat pada suatu jabatan atau institusi. Seorang bupati, misalnya, memiliki kewenangan untuk menandatangani peraturan daerah bukan karena kekuatan pribadinya, melainkan karena jabatannya diberikan wewenang tersebut oleh undang-undang (Fitriani, t.t.). Dalam konteks pemerintahan daerah, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi isu sentral yang diatur secara perinci dalam peraturan perundang-undangan seperti UU No. 23 Tahun 2014.

Kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pada akhirnya diwujudkan melalui kebijakan publik (*public policy*). Kebijakan publik adalah serangkaian pilihan dan tindakan yang diambil oleh pemerintah untuk merespons suatu masalah atau untuk mencapai tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Ansar, dkk. (2022) memberikan contoh bagaimana kebijakan pemerintah daerah dalam pembiayaan pendidikan merupakan manifestasi dari penggunaan kewenangan untuk mencapai tujuan peningkatan kualitas sumber daya manusia. Proses kebijakan publik, mulai dari perumusan agenda, formulasi, adopsi, implementasi, hingga evaluasi, merupakan arena di mana berbagai aktor politik dan administratif berinteraksi dan menjadi salah satu objek kajian utama dalam ilmu pemerintahan.

B. Konsep Negara Kesatuan, Federalisme, dan Posisi Indonesia

Bentuk negara merupakan kerangka dasar yang menentukan bagaimana kekuasaan didistribusikan secara vertikal, yaitu antara pemerintah pusat dengan unit-unit pemerintahan di bawahnya. Pilihan atas bentuk negara ini memiliki implikasi yang sangat mendalam terhadap arsitektur pemerintahan, hubungan antartingkat pemerintahan, dan pada akhirnya, terhadap corak pelayanan publik serta partisipasi politik warga negara. Secara global, dua model utama yang paling banyak dikenal dan diadopsi adalah negara kesatuan (*unitary state*) dan negara federal (*federal state*). Masing-masing model menawarkan kelebihan dan kekurangannya sendiri, serta lebih cocok untuk konteks sosial-politik dan geografis yang berbeda.

Subbab ini bertujuan untuk memberikan pemahaman yang jernih mengenai kedua konsep bentuk negara tersebut dengan menguraikan ciri-ciri dan karakteristik fundamentalnya. Setelah membedah kedua model tersebut, pembahasan akan ditarik ke dalam konteks Indonesia. Akan dianalisis bagaimana perdebatan mengenai bentuk negara mewarnai sejarah konstitusi Indonesia sejak awal kemerdekaan, yang melibatkan pertarungan ideologis antara para pendiri bangsa. Puncaknya, subbab ini akan menegaskan dan mengelaborasi posisi Indonesia sebagai negara kesatuan, namun bukan negara kesatuan yang sentralistis, melainkan yang secara sadar memilih desentralisasi sebagai prinsip utama dalam penyelenggaraan pemerintahannya (Bratakusumah & Solihin, 2001), sebuah kompromi historis yang terus membentuk dinamika politik hingga hari ini.

1. Ciri-ciri dan Karakteristik Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah bentuk negara di mana kedaulatan bersifat tunggal dan tidak terbagi, yang secara inheren berada di tangan pemerintah pusat. Dalam model ini, hanya ada satu konstitusi yang berlaku sebagai hukum tertinggi, dan semua tingkatan pemerintahan di bawahnya (provinsi, kabupaten/kota) dibentuk dan diberi wewenang oleh pemerintah pusat melalui undang-undang. Menurut Bura, dkk. (2023), ciri fundamental dari negara kesatuan adalah bahwa pemerintah daerah tidak memiliki kedaulatan sendiri; eksistensi dan kewenangan mereka berasal dari pelimpahan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Kewenangan ini dapat diubah, diperluas, atau bahkan ditarik kembali oleh pusat melalui proses legislasi nasional.

Karakteristik utama lainnya adalah adanya potensi sentralisasi kekuasaan yang kuat, meskipun tidak selalu demikian. Dalam negara kesatuan, pemerintah pusat memiliki otoritas tertinggi untuk membuat hukum yang berlaku di seluruh wilayah negara, memastikan adanya keseragaman kebijakan dan standar pelayanan. Hal ini sering dianggap sebagai keunggulan untuk menjaga integrasi nasional dan menjamin perlakuan yang setara bagi semua warga negara. Namun, dalam praktiknya, negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua model: negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, di mana hampir semua urusan dikendalikan oleh pusat, dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, di mana daerah diberikan otonomi untuk mengurus sebagian urusannya sendiri (Rauf, 2018).

Contoh negara-negara yang menganut bentuk kesatuan antara lain adalah Prancis, Jepang, dan Indonesia. Di negara-negara ini, meskipun terdapat pemerintah daerah dengan tingkat otonomi yang bervariasi, mereka tetap berada dalam kerangka supremasi pemerintah pusat. Keputusan-keputusan strategis yang menyangkut kedaulatan negara, seperti pertahanan, keamanan, politik luar negeri, dan kebijakan moneter, secara mutlak menjadi domain pemerintah pusat. Pemerintah daerah, pada esensinya, berfungsi untuk melaksanakan kebijakan nasional di tingkat lokal dan mengelola urusan-urusan yang secara spesifik telah diserahkan oleh pusat melalui undang-undang (Jaidun, t.t.). Fleksibilitas dalam penyerahan urusan inilah yang membuat model negara kesatuan dapat beradaptasi dengan berbagai tingkat kebutuhan otonomi lokal.

2. Ciri-ciri dan Karakteristik Negara Federal

Negara federal, atau yang juga dikenal sebagai negara serikat, adalah bentuk negara di mana kedaulatan dibagi antara pemerintah federal (pusat) dan pemerintah negara bagian (unit-unit konstituen). Berbeda dengan negara kesatuan, dalam sistem federal, baik pemerintah federal maupun negara bagian memiliki lingkup kewenangan masing-masing yang dijamin dan dilindungi oleh konstitusi. Keduanya memiliki kedudukan yang setara (*coordinate*) dan tidak saling lebih tinggi atau lebih rendah (*subordinate*) dalam urusan yang menjadi kewenangannya. Menurut Sembiring, dkk. (2023), prinsip federalisme adalah adanya pembagian kekuasaan yang jelas dan diatur secara konstitusional, di mana setiap tingkat pemerintahan memiliki otonomi dalam bidangnya masing-masing.

Ciri khas dari negara federal adalah keberadaan dua lapis pemerintahan (federal dan negara bagian) yang sama-sama memiliki hubungan langsung dengan warga negaranya. Setiap negara bagian umumnya memiliki konstitusi, lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatifnya sendiri, yang beroperasi secara independen selama tidak bertentangan dengan konstitusi federal. Pembagian urusan pemerintahan diatur secara rinci dalam konstitusi, di mana urusan-urusan yang bersifat nasional (seperti pertahanan, mata uang, dan hubungan internasional) menjadi kewenangan pemerintah federal, sementara urusan yang lebih bersifat lokal (seperti pendidikan dasar,

kepolisian lokal, dan pekerjaan umum) menjadi kewenangan negara bagian. Sengketa kewenangan antara kedua tingkatan pemerintahan ini biasanya diselesaikan oleh lembaga peradilan tertinggi, seperti Mahkamah Agung (Bura, dkk., 2023).

Model federal sering kali menjadi pilihan bagi negara-negara dengan wilayah yang sangat luas, populasi yang besar, atau tingkat heterogenitas etnis, budaya, dan bahasa yang tinggi. Tujuannya adalah untuk mengakomodasi keragaman tersebut dengan memberikan otonomi yang kuat kepada unit-unit regional, sambil tetap mempertahankan persatuan nasional dalam sebuah ikatan federal. Contoh negara yang menerapkan sistem ini adalah Amerika Serikat, Jerman, Australia, dan Malaysia. Meskipun demikian, sistem ini juga memiliki tantangan, seperti potensi terjadinya konflik yurisdiksi antara pemerintah federal dan negara bagian, serta munculnya kesenjangan pembangunan dan pelayanan publik antarnegara bagian yang memiliki kapasitas ekonomi berbeda (Novianto, dkk., 2015).

3. Perdebatan Bentuk Negara dalam Sejarah Konstitusi Indonesia

Perdebatan mengenai bentuk negara yang paling sesuai untuk Indonesia telah menjadi diskursus penting sejak masa persiapan kemerdekaan. Dalam sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), para pendiri bangsa menyuarkan pandangan yang berbeda mengenai struktur negara yang akan dibentuk. Sebagian tokoh, seperti Mohammad Hatta, mengusulkan bentuk negara federal (serikat) dengan pertimbangan bahwa struktur ini lebih cocok untuk mengakomodasi kemajemukan suku, budaya, dan wilayah geografis Indonesia yang sangat luas. Hatta khawatir bahwa negara kesatuan akan berujung pada sentralisme kekuasaan di Jawa dan mengabaikan kepentingan daerah-daerah lain (Bura, dkk., 2023).

Di sisi lain, mayoritas tokoh, termasuk Soekarno dan Soepomo, lebih mendukung bentuk negara kesatuan. Argumen mereka didasarkan pada pengalaman sejarah sebagai bangsa yang terjajah, di mana politik pecah belah (*divide et impera*) oleh kolonial Belanda menjadi trauma kolektif. Bentuk negara federal dikhawatirkan akan menjadi alat untuk memecah belah persatuan bangsa yang baru saja akan diraih. Semangat untuk membangun sebuah bangsa yang solid dan kuat dari Sabang sampai Merauke mendorong pilihan

pada negara kesatuan. Akhirnya, pandangan ini yang disepakati dan dituangkan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, yang secara tegas menyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk republik” (Mulkan & Aprita, 2023).

Meskipun demikian, sejarah mencatat bahwa Indonesia pernah secara singkat menerapkan sistem federal melalui Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) pada periode 1949–1950 sebagai hasil dari Konferensi Meja Bundar. Namun, bentuk negara serikat ini tidak bertahan lama karena dianggap sebagai warisan kolonial yang tidak sesuai dengan jiwa dan semangat persatuan bangsa. Tuntutan dari berbagai daerah untuk kembali ke bentuk negara kesatuan sangat kuat, sehingga pada tanggal 17 Agustus 1950, Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pengalaman singkat ini, menurut Sembiring, dkk. (2023), justru makin mengukuhkan komitmen bangsa Indonesia terhadap negara kesatuan sebagai pilihan final dan harga mati.

4. Posisi Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang Terdesentralisasi

Indonesia secara tegas memosisikan diri sebagai negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Pilihan ini merupakan sebuah sintesis atau jalan tengah yang mengakomodasi dua kebutuhan fundamental: kebutuhan akan persatuan nasional (yang dijamin oleh kerangka negara kesatuan) dan kebutuhan akan pengakuan terhadap keragaman serta aspirasi lokal (yang diakomodasi melalui desentralisasi). Dalam model ini, kedaulatan tetap tunggal di tangan pemerintah pusat, namun sebagian besar urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah untuk diatur dan diurus secara mandiri (Bratakusumah & Solihin, 2001).

Landasan konstitusional bagi posisi ini dipertegas dalam Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 hasil amendemen. Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa “pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Selanjutnya, ayat (5) menegaskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan “otonomi seluas-luasnya”, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Menurut Mulkan dan Aprita (2023), formulasi ini menunjukkan