



SIMBIOSA
REKATAMA
MEDIA



SIMBIOSA
REKATAMA
MEDIA



SIMBIOSA
REKATAMA
MEDIA

SRM.PT.-1-2026

NEGARA DI TINGKAT LOKAL
Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia

Penulis: Emi Novariza dan Rendy Adiwilaga

Penyunting: Iqbal Triadi Nugraha

Mustopa Kamal

Desain Sampul: Nur Slamet

Penata Letak: Iqbal Triadi Nugraha

Diterbitkan oleh

Simbiosis Rekatama Media

Jl. Ibu Inggit Garnasih No. 31 Bandung 40252

Telp. (022) 5208370

Faks. (022) 5208370

Surel: simbiosarekatama@gmail.com

Anggota IKAPI

Cetakan Pertama, Mei 2026

Hak cipta yang dilindungi undang-undang pada Penulis

Dicetak oleh Refika BOD Bandung

ISBN:

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI — v

PRAKATA — ix

- 1 PENDAHULUAN — 1**
CATATAN UNTUK PEMBACA — 3
- 2 KONSEP DASAR SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH — 5**
PENGERTIAN SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH — 5
UNSUR-UNSUR PEMERINTAHAN DAERAH — 8
HUBUNGAN PUSAT-DAERAH — 10
PEMERINTAHAN DAERAH SEBAGAI SUBSISTEM NEGARA — 12
KEKHASAN PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA — 13
- 3 TEORI DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH — 15**
DESENTRALISASI, DEKONSENTRASI, DAN TUGAS PEMBANTUAN — 15
OTONOMI DAERAH: KONSEP, PRINSIP, DAN BATASAN — 18
FEDERALISME VS NEGARA KESATUAN — 20
KRITIK ATAS DESENTRALISASI — 24
DEMOKRASI PERWAKILAN DI DAERAH — 25
DEMOKRASI LANGSUNG DAN PILKADA — 28
PARTISIPASI WARGA DAN *CIVIL SOCIETY* LOKAL — 29
OLIGARKI LOKAL DAN PATRONASE POLITIK — 31

- 4 SEJARAH DAN DINAMIKA PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA — 33**
POLA KEKUASAAN LOKAL PRAKOLONIAL — 33
DUALISME PEMERINTAHAN KOLONIAL — 35
WARISAN KOLONIAL DALAM STRUKTUR DAERAH — 37
PEMERINTAHAN DAERAH PADA MASA AWAL KEMERDEKAAN (1945–1959) — 39
PEMERINTAHAN DAERAH PADA MASA DEMOKRASI TERPIMPIN (1959–1965) — 41
SENTRALISASI PEMERINTAHAN DAERAH PADA MASA ORDE BARU (1966–1998) — 43
DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH PADA ERA REFORMASI (1998–SEKARANG) — 45
- 5 STRUKTUR PEMERINTAH DAERAH — 51**
PEMERINTAH DAERAH PROVINSI — 51
PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA — 53
PEMERINTAH DESA — 56
HUBUNGAN KELEMBAGAAN ANTARA PROVINSI, KABUPATEN/KOTA, DAN DESA — 58
- 6 AKTOR DAN DINAMIKA KEKUASAAN DALAM PEMERINTAHAN DAERAH — 63**
KEPALA DAERAH: KEKUASAAN DAN KEPEMIMPINAN LOKAL — 63
RELASI KEPALA DAERAH DAN DPRD: KONFLIK, KOALISI, SERTA POLITIK ANGGARAN — 69
BIROKRASI DAERAH DAN POLITIK ADMINISTRASI — 73
- 7 KEBIJAKAN, KEUANGAN, DAN PELAYANAN PUBLIK DAERAH — 75**
KEWENANGAN DAN URUSAN PEMERINTAHAN — 75
KEUANGAN DAERAH — 78
PELAYANAN PUBLIK DI DAERAH — 81
TRANSFORMASI DIGITAL PEMERINTAH DAERAH SEBAGAI BAGIAN DARI PELAYANAN PUBLIK — 83
- 8 KERJA SAMA ANTARPEMERINTAH DAERAH — 87**
KONSEP KERJA SAMA ANTARDAERAH — 87
BENTUK-BENTUK KERJA SAMA ANTARPEMERINTAH DAERAH — 89
KERJA SAMA DAERAH DALAM PERSPEKTIF TATA KELOLA PEMERINTAHAN (*COLLABORATIVE GOVERNANCE*) — 93
TANTANGAN DAN KENDALA KERJA SAMA ANTARPEMERINTAH DAERAH — 95

9	PENGAWASAN DAN AKUNTABILITAS PEMERINTAH DAERAH — 99
	KONSEP PENGAWASAN DALAM PEMERINTAHAN DAERAH — 99
	PENGAWASAN DPRD TERHADAP PEMERINTAH DAERAH — 101
	PENGAWASAN INTERNAL PEMERINTAH DAERAH — 103
	PENGAWASAN EKSTERNAL TERHADAP PEMERINTAH DAERAH — 105
	PENGAWASAN PUBLIK DAN PARTISIPASI MASYARAKAT — 107
	TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS PEMERINTAHAN DAERAH — 109
	TANTANGAN PENGAWASAN PEMERINTAHAN DAERAH — 111
10	TANTANGAN DAN MASA DEPAN PEMERINTAHAN DAERAH — 115
	KETIMPANGAN KAPASITAS PEMERINTAHAN DAERAH — 115
	DINAMIKA POLITIK LOKAL DAN OLIGARKI DAERAH — 118
	KORUPSI DAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAERAH — 120
	FRAGMENTASI KEBIJAKAN PUSAT-DAERAH — 122
	INOVASI PEMERINTAHAN DAERAH — 123
	MASA DEPAN DESENTRALISASI DI INDONESIA — 125
	DAFTAR PUSTAKA — 129
	INDEKS — 135
	TENTANG PENULIS — 137

SIMBIOSA
REKATAMA
MEDIA



PRAKATA

Buku *Negara di Tingkat Lokal: Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia* pada dasarnya merupakan refleksi, sekaligus *summary* singkat dan ringan perihal ilmu serta materi dari para guru kami, baik di Universitas Padjadjaran, Universitas Gadjah Mada, maupun Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Walaupun penulisan buku ini terbilang cukup singkat, tak lebih dari 1 tahun, proses penerimaan dan pembelajaran yang dialami penulis dalam meramu buku ini pada dasarnya sudah berjalan sejak 2008, yakni sejak pertama kali kami mengemban pendidikan di tingkat sarjana.

Maka dari itu, tak mungkin melupakan jasa para guru kami, baik yang telah meninggalkan dunia maupun yang hingga kini selalu sehat. Buku ini diharapkan mampu menjadi pemanjang amal bagi para guru kami di akhirat, bahwa nyatanya, ilmu bermanfaat yang telah diberikan kepada kami berdua, semoga dapat menjadi pahala yang tak putus hingga liang lahat. Pun halnya di dunia, semoga guru-guru kami selalu mendapatkan kemuliaan dan kebahagiaan.

Buku ini juga pada prinsipnya berupaya menjawab keresahan kami terkait minimnya literatur kajian pemerintahan daerah yang dilahirkan dari sarjana ilmu pemerintahan dan politik. Di luar keterbatasan wawasan, kami melihat bahwa kajian mengenai pemerintahan daerah umumnya dihasilkan oleh pakar-pakar hukum tata negara sehingga kami merasa terpanggil untuk

setidaknya ikut berkontribusi dalam memperkaya kajian pemerintahan daerah secara keilmuan, walaupun apa yang kami hasilkan terbilang kecil, baik dari segi kualitas maupun dampak. Namun, sekecil apa pun, semoga dapat bermanfaat bagi sesiapa pun yang merasa membutuhkan pembahasan kajian pemerintahan daerah dari perspektif sarjana ilmu pemerintahan itu sendiri.

Tantangan terbesar kami memang terletak pada minimnya minat baca masyarakat serta merebaknya *e-book*, termasuk penggunaan *artificial intelligence* (AI) bagi generasi mendatang dalam menghimpun informasi. Kami menyadari betul perkembangan tersebut sehingga dalam penulisan buku ini, kami kerap melakukan verifikasi ulang terkait validasi informasi, dengan juga turut melibatkan AI dalam menghimpun sumber pustaka yang valid dan aktual. AI memang melahirkan kepraktisan yang begitu menggoda. Namun, sebagai manusia yang memegang kendali penuh pada perangkat tersebut, sebisa mungkin kami menghadirkan karya orisinil yang dibuat oleh manusia dan diperuntukkan manusia.

Kami menyadari bahwa karya ini masih sangat jauh dari kesempurnaan, terlebih jika melihat perkembangan ilmu pengetahuan yang sangat dinamis. Namun, pada masa sekarang, setidaknya kami berusaha mengisi peran kecil tersebut dengan menyumbangkan sedikit pemikiran di keilmuan ini. Semoga berkenan di hati pembaca dan semoga bermanfaat untuk banyak hal.

Bandung, Mei 2026
Diwakili oleh Penulis Kedua

Rendy Adiwilaga

PENDAHULUAN

Pemerintahan daerah merupakan salah satu elemen penting dalam penyelenggaraan negara modern. Melalui pemerintahan daerah, negara menjalankan berbagai fungsi pemerintahan yang berkaitan langsung dengan kehidupan sehari-hari masyarakat, mulai dari penyediaan pelayanan publik, pengelolaan pembangunan wilayah, hingga penyelenggaraan demokrasi lokal. Oleh karena itu, pemahaman mengenai sistem pemerintahan daerah menjadi sangat penting, tidak hanya bagi aparatur pemerintahan, tetapi juga bagi masyarakat dan kalangan akademik yang mempelajari dinamika pemerintahan serta politik di tingkat lokal.

Dalam konteks Indonesia, pemerintahan daerah memiliki posisi strategis karena memiliki wilayah yang luas serta keragaman sosial, budaya, dan ekonomi yang sangat kompleks. Kondisi tersebut menuntut adanya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang mampu menjembatani kepentingan nasional dengan kebutuhan masyarakat di tingkat lokal. Desentralisasi dan otonomi daerah kemudian menjadi pendekatan utama yang digunakan negara untuk mengelola keragaman wilayah tersebut. Melalui desentralisasi, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan secara mandiri, dengan harapan kebijakan publik dapat dirumuskan lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat setempat.

Perkembangan sistem pemerintahan daerah di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari dinamika sejarah politik negara. Sejak masa prakolonial, wilayah Nusantara telah mengenal berbagai bentuk kekuasaan lokal yang berkembang dalam struktur kerajaan maupun komunitas adat. Pada masa kolonial, struktur kekuasaan lokal tersebut mengalami transformasi melalui sistem administrasi kolonial yang menciptakan hubungan hierarkis antara pemerintah pusat kolonial dan elite lokal. Setelah Indonesia merdeka, sistem pemerintahan daerah terus mengalami perubahan seiring dengan perubahan konstitusi, kebijakan politik nasional, serta dinamika hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Reformasi politik pada akhir 1990-an menjadi titik penting dalam sejarah pemerintahan daerah Indonesia karena memperluas otonomi daerah dan memperkuat demokrasi lokal.

Meskipun desentralisasi memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah, pelaksanaannya tidak selalu berjalan tanpa masalah. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa sistem pemerintahan daerah menghadapi beragam tantangan, seperti ketimpangan kapasitas antardaerah, dinamika politik lokal, praktik patronasi dan oligarki, serta persoalan tata kelola pemerintahan yang berkaitan dengan akuntabilitas dan transparansi. Selain itu, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah juga terus mengalami perubahan seiring dengan munculnya kebutuhan koordinasi kebijakan nasional serta tuntutan otonomi lokal. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pemerintahan daerah tidak hanya merupakan persoalan administratif, tetapi juga arena politik dan tata kelola yang kompleks.

Buku ini disusun untuk memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Pembahasan dalam buku ini tidak hanya berfokus pada aspek hukum dan struktur formal pemerintahan daerah, tetapi juga menyoroti dinamika politik lokal, praktik tata kelola pemerintahan, serta berbagai tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan desentralisasi. Dengan pendekatan tersebut, buku ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih utuh mengenai bagaimana pemerintahan daerah bekerja dalam praktik, sekaligus membantu pembaca memahami hubungan antara struktur kelembagaan, proses politik, dan kebijakan publik di tingkat lokal.

Secara sistematis, buku ini disusun ke dalam beberapa bagian utama. Bagian awal membahas konsep dasar sistem pemerintahan daerah, termasuk pengertian, unsur-unsur pemerintahan daerah, serta hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Bagian berikutnya membahas teori desentralisasi dan otonomi daerah, termasuk konsep desentralisasi,

dekonsentrasi, tugas pembantuan, serta perdebatan mengenai federalisme dan negara kesatuan. Selanjutnya, buku ini menguraikan perkembangan historis pemerintahan daerah di Indonesia, mulai dari pola kekuasaan lokal pada masa prakolonial hingga dinamika desentralisasi pada era reformasi.

Pada bagian berikutnya, buku ini membahas berbagai aspek kelembagaan dan praktik pemerintahan daerah, termasuk struktur pemerintahan daerah, kewenangan dan urusan pemerintahan, pengelolaan keuangan daerah, serta penyelenggaraan pelayanan publik. Selain itu, buku ini juga mengkaji dinamika politik lokal, partisipasi masyarakat, peran *civil society*, serta fenomena oligarki lokal yang memengaruhi praktik pemerintahan daerah. Pembahasan tersebut dilengkapi dengan analisis mengenai pengawasan dan akuntabilitas pemerintahan daerah serta berbagai tantangan struktural yang dihadapi dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia.

Melalui pembahasan yang komprehensif tersebut, buku ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi mahasiswa, peneliti, serta praktisi pemerintahan yang ingin memahami sistem pemerintahan daerah secara lebih mendalam. Selain itu, buku ini juga diharapkan dapat mendorong diskusi akademik mengenai masa depan desentralisasi dan pemerintahan daerah di Indonesia, terutama dalam upaya memperkuat demokrasi lokal, meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta membangun tata kelola pemerintahan yang lebih akuntabel dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

CATATAN UNTUK PEMBACA

Buku ini disusun sebagai pengantar komprehensif untuk memahami sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Pembahasan dalam buku ini menggabungkan pendekatan konseptual, historis, dan analitis untuk membantu pembaca memahami bagaimana pemerintahan daerah berkembang serta bagaimana ia bekerja dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan modern. Oleh karena itu, buku ini tidak hanya menjelaskan struktur dan regulasi pemerintahan daerah, tetapi juga menyoroti dinamika politik lokal, tata kelola pemerintahan, serta berbagai tantangan yang muncul dalam pelaksanaan desentralisasi.

Buku ini terutama ditujukan bagi mahasiswa yang mempelajari ilmu pemerintahan, administrasi publik, maupun ilmu politik, khususnya dalam mata kuliah yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, desentralisasi, dan politik lokal. Meski demikian, buku ini juga dapat menjadi referensi bagi peneliti, praktisi pemerintahan, serta pembaca umum yang ingin memahami perkembangan dan dinamika pemerintahan daerah di Indonesia secara lebih sistematis.

Setiap bab dalam buku ini disusun secara berurutan untuk memudahkan pembaca memahami keterkaitan antara konsep, teori, dan praktik pemerintahan daerah. Bab-bab awal memperkenalkan konsep dasar sistem pemerintahan daerah dan teori desentralisasi sebagai landasan analisis. Bagian selanjutnya membahas perkembangan historis pemerintahan daerah di Indonesia serta struktur kelembagaan yang membentuk penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berikutnya, diuraikan berbagai aspek praktis pemerintahan daerah, seperti kewenangan pemerintahan, keuangan daerah, pelayanan publik, serta mekanisme pengawasan dan akuntabilitas pemerintahan daerah.

Pembaca disarankan untuk membaca buku ini secara berurutan agar dapat memahami hubungan antara konsep-konsep dasar dengan pembahasan yang lebih aplikatif pada bab-bab selanjutnya. Meski demikian, setiap bab juga dapat dibaca secara mandiri sesuai dengan kebutuhan pembelajaran atau penelitian tertentu. Referensi yang digunakan dalam buku ini sebagian besar berasal dari literatur akademik dalam bidang ilmu pemerintahan, administrasi publik, dan politik komparatif sehingga diharapkan dapat memberikan dasar analitis yang kuat bagi pembaca dalam memahami sistem pemerintahan daerah.

Akhirnya, penulis menyadari bahwa dinamika pemerintahan daerah di Indonesia terus berkembang seiring dengan perubahan kebijakan nasional, dinamika politik lokal, serta tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik yang lebih baik. Oleh karena itu, buku ini tidak dimaksudkan sebagai uraian yang bersifat final, melainkan sebagai upaya untuk memberikan kerangka pemahaman yang dapat digunakan sebagai dasar bagi diskusi dan penelitian lebih lanjut mengenai pemerintahan daerah di Indonesia.

KONSEP DASAR SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

PENGERTIAN SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

Sebagai pelaku atau peneliti dalam keilmuan pemerintahan, sepatutnya kita perlu mampu mempertegas perbedaan pemerintah daerah, pemerintahan daerah, dan sistem pemerintahan daerah. Perbedaan antara pemerintah daerah, pemerintahan daerah, dan sistem pemerintahan daerah dapat dipahami dari sudut pandang kelembagaan, proses, serta kerangka pengaturannya.

Pemerintah daerah merujuk pada aktor atau lembaga yang menjalankan kekuasaan di daerah, yaitu kepala daerah (gubernur, bupati, atau walikota) beserta perangkat daerah sebagai unsur eksekutif, serta DPRD sebagai unsur legislatif daerah. Sementara itu, pemerintahan daerah mengacu pada proses penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD dalam mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prinsip otonomi daerah dan tugas pembantuan. Adapun sistem pemerintahan daerah merupakan kerangka atau tata aturan yang mengatur bagaimana pemerintahan daerah tersebut dibentuk, didistribusikan kewenangannya, dijalankan, serta diawasi dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah berfokus pada siapa pelakunya, pemerintahan daerah pada bagaimana proses penyelenggaraannya, sedangkan

sistem pemerintahan daerah pada struktur dan mekanisme yang mengatur keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Agar mendapatkan pengertian yang utuh, penulis akan merangkum definisi pemerintah daerah sebagai nyawa utama dari sistem pemerintah daerah sebagai berikut:

1. Menurut Brian C. Smith (1985), pemerintah daerah merupakan institusi politik yang beroperasi dalam wilayah tertentu dengan kewenangan yang diberikan oleh negara.
2. Menurut Dennis A. Rondinelli (1981), *local government institutions are organizations to which political, administrative, and fiscal authority are transferred from central government to provide public services*. Artinya, pemerintah daerah berkaitan erat dengan desentralisasi kekuasaan.
3. Menurut Andrey Heywood (2013), *local government refers to the institutions of government that operate at the local level and are responsible for the governance of particular territorial communities*. Artinya, pemerintah daerah adalah institusi pemerintahan yang bekerja pada tingkat lokal untuk mengelola komunitas dalam wilayah tertentu.
4. Menurut Nicholas Henry (2015), *local governments are general-purpose governmental units that provide a wide range of public services to residents within specific geographic boundaries*. Artinya, pemerintah daerah merupakan unit pemerintahan yang menyediakan berbagai layanan publik bagi masyarakat dalam batas wilayah tertentu.
5. Menurut UU No. 23 Tahun 2014, pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD berdasarkan asas otonomi. Dalam perspektif ilmu pemerintahan, pemerintah daerah dipahami sebagai institusi pemerintahan lokal yang menjalankan kewenangan yang didesentralisasikan dari pemerintah pusat.
6. Menurut Rendy Adiwilaga (2018), pemerintah daerah merupakan institusi pemerintahan di tingkat lokal yang dibentuk untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah didesentralisasikan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam rangka meningkatkan efektivitas pelayanan publik dan demokratisasi pemerintahan.

Dari berbagai pendapat para ahli tersebut, pemerintah daerah dapat dipahami sebagai institusi pemerintahan pada tingkat lokal yang dibentuk oleh negara, memiliki kewenangan tertentu dalam wilayah geografis tertentu, serta bertanggung jawab menyelenggarakan pelayanan publik dan mengelola urusan masyarakat lokal. Lebih terperinci lagi, pemerintah daerah dapat

diartikan sebagai penyelenggaraan urusan pada pemerintahan daerah dan DPRD yang dalam tugasnya memimpin, merencanakan, melaksanakan, mengevaluasi menurut asas desentralisasi dan dekonsentrasi, yang dalam tugasnya pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonom, untuk kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya, sistem pemerintahan daerah dapat dipahami sebagai suatu keseluruhan tatanan yang terorganisasi yang mengatur bagaimana kekuasaan pemerintahan dijalankan di tingkat daerah, meliputi struktur kelembagaan, pembagian kewenangan, mekanisme pengambilan keputusan, serta pola hubungan antarlembaga pemerintahan daerah dan antara pemerintah daerah serta pemerintah pusat. Penggunaan istilah “sistem” menegaskan bahwa pemerintahan daerah tidak berdiri sebagai unit administratif yang terisolasi, tetapi berfungsi sebagai bagian dari suatu bangunan pemerintahan yang lebih luas, di mana setiap unsur—kepala daerah, DPRD, birokrasi daerah, serta perangkat pendukung lainnya—saling berinteraksi dan memengaruhi. Dalam kajian pemerintahan, sistem pemerintahan daerah dipahami sebagai subsistem dari sistem pemerintahan negara yang memiliki karakter dan dinamika sendiri, tetapi tetap berada dalam kerangka konstitusional nasional.

Dalam literatur pemerintahan dan administrasi publik, sistem pemerintahan daerah umumnya dikaitkan dengan prinsip desentralisasi. Desentralisasi dipahami sebagai proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada unit pemerintahan yang lebih rendah agar keputusan publik dapat diambil lebih dekat dengan masyarakat yang terdampak. Dennis A. Rondinelli menjelaskan bahwa desentralisasi mencakup dimensi administratif, fiskal, dan politik, yang masing-masing membentuk cara daerah menjalankan fungsi pemerintahan dan pembangunan (Rondinelli, Nellis, & Cheema, 1983). Melalui kerangka tersebut, sistem pemerintahan daerah tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan pusat, tetapi juga sebagai arena tempat kebijakan dirumuskan, disesuaikan, dan diimplementasikan sesuai dengan konteks sosial, ekonomi, serta budaya lokal.

Lebih lanjut, Cheema dan Rondinelli, dalam karya mereka, *Decentralization in Developing Countries*, menekankan bahwa sistem pemerintahan daerah memiliki dimensi politik yang kuat karena berkaitan langsung dengan distribusi kekuasaan dan proses demokrasi di tingkat lokal. Pemerintahan daerah bukan sekadar perpanjangan administratif negara, melainkan institusi politik yang memungkinkan warga berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan melalui mekanisme representasi, pemilihan kepala daerah, serta pengawasan terhadap kinerja pemerintah lokal. Dalam pengertian ini, sistem pemerintahan

daerah menjadi fondasi bagi tumbuhnya demokrasi lokal sekaligus ruang artikulasi kepentingan masyarakat di luar pusat kekuasaan nasional (Cheema & Rondinelli, 2007).

Dalam konteks Indonesia, sistem pemerintahan daerah memiliki karakter yang khas karena dikembangkan dalam kerangka negara kesatuan yang mengakui keragaman wilayah dan masyarakatnya. Secara normatif, sistem ini berlandaskan pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengakui adanya daerah-daerah yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi serta tugas pembantuan. Pengaturan lebih terperinci dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh pemerintah daerah bersama DPRD sebagai representasi politik lokal. Dalam kerangka ini, sistem pemerintahan daerah di Indonesia tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme administratif, tetapi juga sebagai sarana pengelolaan konflik pusat–daerah, pemerataan pembangunan, serta penguatan integrasi nasional melalui pengakuan atas kewenangan lokal (Manan, 1994; Adiwilaga, 2018).

Dengan demikian, sistem pemerintahan daerah dapat disimpulkan sebagai bangunan kelembagaan dan proses pemerintahan yang dinamis, yang memungkinkan daerah menjalankan fungsi pemerintahan secara otonom dalam batas-batas yang ditentukan oleh konstitusi serta undang-undang. Sistem ini terus berkembang seiring perubahan politik nasional, reformasi regulasi, serta tuntutan masyarakat terhadap demokrasi lokal, pelayanan publik yang adil, dan tata kelola pemerintahan yang akuntabel. Oleh karena itu, memahami sistem pemerintahan daerah tidak cukup hanya melalui aspek hukum dan struktur formal, tetapi juga melalui praktik politik, relasi kekuasaan, serta konteks sosial yang melingkupinya.

UNSUR-UNSUR PEMERINTAHAN DAERAH

Sistem pemerintahan daerah sebagai suatu sistem tidak dapat dipahami hanya melalui keberadaan pemerintah daerah sebagai organisasi formal, tetapi harus dilihat dari unsur-unsur yang saling berkaitan dan bekerja secara simultan. Unsur-unsur ini membentuk kerangka operasional pemerintahan daerah dalam menjalankan kewenangan, merumuskan kebijakan, serta memberikan pelayanan publik. Dalam kajian ilmu pemerintahan, unsur sistem selalu mencakup aktor, kewenangan, struktur kelembagaan, mekanisme kerja, serta lingkungan sosial-politik yang memengaruhi kinerja pemerintahan. Dengan demikian, unsur sistem pemerintahan daerah bukanlah elemen yang berdiri

sendiri, melainkan bagian dari hubungan timbal balik yang menentukan bagaimana pemerintahan daerah berfungsi dalam praktik.

Unsur *pertama* yang fundamental adalah aktor pemerintahan daerah yang terdiri atas kepala daerah, DPRD, dan birokrasi daerah. Kepala daerah berperan sebagai pemegang kekuasaan eksekutif di daerah yang memiliki fungsi kepemimpinan politik sekaligus administratif. DPRD menjalankan fungsi representasi politik masyarakat daerah melalui peran legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Sementara itu, birokrasi daerah berfungsi sebagai pelaksana kebijakan dan penyelenggara pelayanan publik sehari-hari. Hubungan antarketiga aktor tersebut bersifat saling bergantung karena efektivitas pemerintahan daerah sangat ditentukan oleh keseimbangan relasi eksekutif–legislatif dan kapasitas birokrasi. Dalam literatur pemerintahan lokal, relasi aktor tersebut dipahami sebagai jantung dari sistem pemerintahan daerah karena di sanalah keputusan publik dirumuskan dan dijalankan (Nugroho, 2023).

Rondinelli (1983) juga menjelaskan bahwa unsur *kedua* adalah kewenangan pemerintahan daerah, yaitu ruang kekuasaan yang secara hukum diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Kewenangan ini menjadi pembeda utama antara pemerintahan daerah yang otonom dan sekadar unit administratif pemerintah pusat. Dalam perspektif desentralisasi, kewenangan daerah mencakup kewenangan politik, administratif, dan fiskal yang saling terkait. Tanpa kewenangan yang jelas dan memadai, pemerintahan daerah tidak memiliki kapasitas nyata untuk mengambil keputusan publik. Oleh karena itu, pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah merupakan unsur sistem yang sangat menentukan derajat otonomi daerah.

Unsur *ketiga* adalah struktur kelembagaan pemerintahan daerah yang mencakup susunan organisasi, perangkat daerah, serta pola hubungan kerja antarlembaga. Bagir Manan menjelaskan bahwa struktur ini menjadi wadah formal bagi aktor dan kewenangan untuk beroperasi. Struktur kelembagaan menentukan bagaimana keputusan diambil, bagaimana kebijakan dikoordinasikan, dan bagaimana akuntabilitas dijalankan (Manan, 2001). Dalam kajian pemerintahan, struktur tidak dipahami secara netral, tetapi sebagai arena yang dapat memperkuat atau justru melemahkan efektivitas pemerintahan daerah. Struktur yang terlalu gemuk, tumpang tindih, atau sarat kepentingan politik dapat menghambat kinerja sistem pemerintahan daerah.

Unsur *keempat* adalah mekanisme dan proses penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi proses perumusan kebijakan, penganggaran, implementasi program, serta pengawasan dan pertanggungjawaban. Mekanisme ini mencerminkan bagaimana sistem bekerja dalam praktik, bukan hanya bagaimana ia dirancang

secara normatif. Dalam konteks pemerintahan daerah, mekanisme kerja sangat dipengaruhi oleh dinamika politik lokal, kapasitas birokrasi, serta kualitas kepemimpinan daerah. Oleh karena itu, dua daerah dengan struktur dan kewenangan yang sama dapat menunjukkan kinerja pemerintahan yang sangat berbeda, bergantung pada bagaimana mekanisme sistem tersebut dijalankan.

Unsur *kelima* adalah lingkungan sosial, politik, dan ekonomi daerah, yang membentuk konteks tempat sistem pemerintahan daerah beroperasi. Mengacu pada apa yang disampaikan Aspinall dan Sukmajati (2015), pemerintahan daerah tidak bekerja dalam ruang hampa, tetapi dipengaruhi oleh struktur sosial masyarakat, kekuatan ekonomi lokal, serta konfigurasi kekuasaan politik di daerah. Unsur lingkungan menentukan sejauh mana sistem pemerintahan daerah mampu bekerja secara demokratis dan akuntabel, atau sebaliknya, terjebak dalam praktik oligarki lokal dan klientelisme. Dalam kajian pemerintahan modern, lingkungan eksternal dipandang sebagai unsur penting karena sering kali menjadi faktor penentu keberhasilan atau kegagalan sistem pemerintahan daerah.

Dengan demikian, unsur sistem pemerintahan daerah terdiri atas aktor, kewenangan, struktur kelembagaan, mekanisme kerja, dan lingkungan sosial-politik yang saling berkelindan. Memahami pemerintahan daerah sebagai sistem berarti melihat bagaimana unsur-unsur tersebut saling memengaruhi dan membentuk praktik pemerintahan di tingkat lokal. Pendekatan ini penting agar pemerintahan daerah tidak dipahami secara sempit sebagai struktur administratif semata, tetapi sebagai arena politik dan pemerintahan yang dinamis.

HUBUNGAN PUSAT–DAERAH

Hubungan pusat–daerah merupakan salah satu elemen paling menentukan dalam sistem pemerintahan daerah karena menyangkut pembagian kekuasaan, kewenangan, serta tanggung jawab antara pemerintah nasional dan pemerintah subnasional. Dalam negara modern, hubungan tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga politis dan konstitusional karena mencerminkan bagaimana negara mengelola keragaman wilayah, kepentingan lokal, serta integrasi nasional. Oleh sebab itu, hubungan pusat–daerah selalu menjadi isu sentral dalam perdebatan mengenai desentralisasi, otonomi daerah, dan bentuk negara, khususnya dalam negara kesatuan yang memberikan kewenangan luas kepada daerah.

Dalam kajian ilmu pemerintahan dan administrasi publik, hubungan pusat–daerah umumnya dipahami melalui kerangka desentralisasi dan sentralisasi. Desentralisasi menandai adanya pelimpahan kewenangan dari pusat kepada

daerah, sedangkan sentralisasi menunjukkan dominasi pengambilan keputusan di tingkat nasional. Rondinelli menegaskan bahwa hubungan pusat–daerah tidak pernah sepenuhnya desentralistik atau sentralistik, tetapi berada pada spektrum yang terus berubah sesuai dengan kepentingan politik, kapasitas institusional, dan kondisi sosial-ekonomi suatu negara. Dalam praktiknya, hubungan ini sering kali bersifat asimetris, di mana pemerintah pusat tetap mempertahankan kendali atas urusan strategis tertentu, sementara daerah diberi ruang untuk mengelola urusan yang bersifat lokal.

Dalam konteks negara kesatuan, hubungan pusat–daerah memiliki karakter yang berbeda dengan negara federal. Pemerintah pusat tetap menjadi pemegang kedaulatan utama, sedangkan pemerintah daerah memperoleh kewenangan melalui pemberian konstitusional dan undang-undang. Bagir Manan menjelaskan bahwa dalam negara kesatuan, otonomi daerah bukanlah pembatas kedaulatan negara, melainkan instrumen untuk menyelenggarakan pemerintahan secara efektif dan demokratis. Dengan demikian, hubungan pusat–daerah bersifat hierarkis secara konstitusional, tetapi fungsional secara administratif, di mana daerah diberi ruang untuk berinisiatif sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Di Indonesia, hubungan pusat–daerah mengalami perubahan signifikan sepanjang sejarah politik nasional. Pada masa Orde Baru, ditandai oleh sentralisasi kuat, di mana pemerintah daerah berfungsi, terutama sebagai pelaksana kebijakan pusat. Reformasi 1998 menjadi titik balik penting dengan diperkenalkannya otonomi daerah yang memberikan kewenangan luas kepada kabupaten dan kota. Namun, perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa hubungan pusat–daerah bersifat dinamis dan tidak linier menuju desentralisasi penuh. Sejumlah kebijakan pascareformasi justru memperlihatkan kecenderungan resentralisasi, terutama dalam bidang perizinan strategis, pengelolaan sumber daya alam, dan kebijakan fiskal. Hal tersebut menunjukkan bahwa hubungan pusat–daerah selalu menjadi arena tarik-menarik kepentingan antara efisiensi pemerintahan, kontrol politik, dan tuntutan otonomi lokal.

Selain dimensi kewenangan, hubungan pusat–daerah juga tercermin dalam hubungan keuangan dan fiskal. Ketergantungan daerah terhadap transfer dana dari pusat sering kali membatasi kemandirian daerah dalam merumuskan kebijakan. Dalam kajian pemerintahan daerah, hubungan fiskal dipahami sebagai salah satu instrumen utama kontrol pusat terhadap daerah. Dengan demikian, meskipun secara formal daerah memiliki otonomi, secara praktis kapasitas pengambilannya sangat dipengaruhi oleh desain hubungan keuangan pusat–daerah (Mardiasmo, 2021).

Dengan demikian, hubungan pusat–daerah dalam sistem pemerintahan daerah harus dipahami sebagai hubungan yang bersifat dinamis, politis, dan institusional, bukan sekadar hubungan administratif. Hubungan ini terus berubah seiring perubahan rezim, kebijakan nasional, dan tuntutan masyarakat daerah. Memahami hubungan pusat–daerah secara komprehensif menjadi penting agar otonomi daerah tidak dipahami secara simplistik sebagai pelepasan kewenangan, tetapi sebagai proses pengelolaan kekuasaan yang bertujuan menjaga keseimbangan antara demokrasi lokal dan keutuhan negara.

PEMERINTAHAN DAERAH SEBAGAI SUBSISTEM NEGARA

Dalam kerangka teori negara dan pemerintahan, pemerintahan daerah dipahami sebagai subsistem dari sistem pemerintahan negara secara keseluruhan. Konsep subsistem menegaskan bahwa pemerintahan daerah bukanlah entitas yang berdiri sendiri atau terpisah dari negara, melainkan bagian integral dari mekanisme penyelenggaraan kekuasaan negara. Sebagai subsistem, pemerintahan daerah menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu yang didelegasikan atau diberikan oleh negara, dengan tetap berada dalam kerangka konstitusional dan hukum nasional. Pemahaman ini penting untuk menghindari pandangan yang menempatkan otonomi daerah sebagai bentuk kedaulatan lokal yang terpisah dari kedaulatan negara.

Dalam pendekatan sistem politik, negara dipandang sebagai suatu sistem yang terdiri atas berbagai subsistem yang saling berinteraksi, seperti lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, serta pemerintahan daerah. David Easton (1953), melalui teori sistem politik, menekankan bahwa setiap subsistem memiliki fungsi spesifik dalam mengolah tuntutan dan dukungan masyarakat menjadi kebijakan publik. Dalam konteks ini, pemerintahan daerah berperan sebagai subsistem yang berfungsi menangkap, mengolah, dan merespons tuntutan masyarakat lokal, sekaligus menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam praktik pemerintahan di tingkat daerah. Dengan demikian, pemerintahan daerah menjadi penghubung penting antara negara dan warga dalam kehidupan sehari-hari.

Sebagai subsistem negara, pemerintahan daerah memiliki kewenangan yang bersifat derivatif, bukan asli. Artinya, kewenangan daerah bersumber dari konstitusi dan undang-undang, bukan dari kedaulatan yang berdiri sendiri. Dalam negara kesatuan, seluruh kekuasaan pemerintahan pada prinsipnya berada pada negara, sementara daerah memperoleh kewenangan melalui

mekanisme desentralisasi. Bagir Manan (1994) menegaskan bahwa otonomi daerah dalam negara kesatuan harus dipahami sebagai teknik penyelenggaraan pemerintahan, bukan sebagai pembagian kedaulatan. Dengan kerangka ini, pemerintahan daerah tetap berada dalam hierarki sistem pemerintahan negara, meskipun diberi ruang untuk mengatur dan mengurus kepentingan lokal.

Lebih lanjut, kedudukan pemerintahan daerah sebagai subsistem negara juga tercermin dalam fungsi integratifnya. Pemerintahan daerah berperan menjaga kehadiran negara di seluruh wilayah, termasuk di daerah yang secara geografis, sosial, dan budaya beragam. Melalui pemerintahan daerah, negara tidak hanya hadir sebagai otoritas yang mengatur, tetapi juga sebagai penyedia layanan publik dan pengelola pembangunan. Dalam literatur pemerintahan lokal, fungsi ini sering disebut sebagai *territorial governance*, yaitu kemampuan negara mengelola wilayahnya melalui institusi-institusi lokal yang relatif otonom namun tetap terintegrasi dalam sistem nasional (Stoker, 1991).

Dalam konteks Indonesia, pemahaman pemerintahan daerah sebagai subsistem negara menjadi sangat relevan pascareformasi, ketika otonomi daerah diperluas secara signifikan. Perluasan kewenangan daerah sering kali menimbulkan persepsi seolah-olah daerah berdiri sejajar dengan negara. Namun, secara konstitusional, pemerintahan daerah tetap merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional yang bekerja dalam satu kesatuan kebijakan, hukum, dan administrasi (Huda, 2014). Oleh karena itu, penguatan pemerintahan daerah harus selalu ditempatkan dalam kerangka penguatan negara, bukan sebagai proses fragmentasi kekuasaan.

Dengan demikian, pemerintahan daerah sebagai subsistem negara dapat dipahami sebagai bagian struktural dan fungsional dari sistem pemerintahan nasional yang bertugas menjalankan kewenangan negara di tingkat lokal. Posisi ini menempatkan pemerintahan daerah pada persimpangan antara kepentingan nasional dan kebutuhan lokal. Pemahaman konseptual ini penting agar otonomi daerah tidak dipersepsikan sebagai pelepasan kendali negara, tetapi sebagai strategi negara untuk menyelenggarakan pemerintahan yang efektif, demokratis, dan merata di seluruh wilayahnya.

KEKHASAN PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA

Pemerintah daerah di Indonesia berkembang dalam kerangka negara kesatuan yang mengadopsi prinsip desentralisasi. Dalam sistem ini, pemerintah pusat tetap memegang kedaulatan negara, tetapi memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan sesuai