

# PEMERINTAHAN UMUM DAN FIELD ADMINISTRATION

## DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Alma'arif | Irfan Ridwan Maksum  
Achmad Lutfi

Sambutan:  
**Dr. Bahtiar, M.Si**  
Pengantar:  
**Prof. Dr. Eko Prasojo, Mag.rer. Publ.**  
**Prof. Dr. Muhamad Labolo, M.Si**

**PEMERINTAHAN UMUM  
DAN FIELD ADMINISTRATION**

DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

## **UU No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta**

### **Fungsi dan Sifat Hak Cipta Pasal 4**

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### **Pembatasan Pelindungan Pasal 26**

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

### **Sanksi Pelanggaran Pasal 113**

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).

# **PEMERINTAHAN UMUM**

## **DAN FIELD ADMINISTRATION**

DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Alma'arif  
Irfan Ridwan Maksum  
Achmad Lutfi



**PEMERINTAHAN UMUM DAN FIELD ADMINISTRATION  
DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

**Penulis** : Alma'arif, Irfan Ridwan Maksum, Achmad Lutfi  
**Desain Cover** : Dian N  
**Sumber** : [www.shutterstock.com](http://www.shutterstock.com)  
**Tata Letak** : G.D. Ayu  
**Proofreader** : Aditya T.

Ukuran:  
**xxii, 233 hlm., Uk.: 15.5x23 cm**

ISBN:  
**978-634-01-1765-3**

Cetakan Pertama:  
**November 2025**

Hak Cipta 2025 pada Penulis  
**Copyright © 2025 by Deepublish Publisher**  
All Right Reserved

**PENERBIT DEEPUBLISH**  
**(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)**  
Anggota IKAPI (076/DIV/2012)  
Jl. Rajawali, Gg. Elang 6, No. 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman  
Jl. Kaliurang Km. 9,3 – Yogyakarta 55581  
Telp./Faks : (0274) 4533427  
Website : [www.penerbitdeepublish.com](http://www.penerbitdeepublish.com)  
[www.deepublishstore.com](http://www.deepublishstore.com)  
E-mail : [cs@deepublish.co.id](mailto:cs@deepublish.co.id)

**Penerbitan buku ini bekerja sama dengan**  
**Democracy and Local Governance (DeLOGO) FIA UI**

---

*Hak cipta dilindungi undang-undang.*

*Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari penerbit.*

*Isi di luar tanggung jawab percetakan.*

# SAMBUTAN

Segala puji syukur kita panjatkan ke hadirat Allah Swt., Tuhan Yang Maha Esa, karena atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, buku berjudul “*Pemerintahan Umum dan Field Administration dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*” ini dapat hadir di tengah kita.

Sebagai seseorang yang sehari-hari berada di garis depan penyelenggaraan politik dan pemerintahan umum, saya merasakan betul bahwa tema yang diangkat dalam buku ini bukan hanya relevan secara akademik, tetapi juga sangat nyata dalam praktik. Fungsi urusan pemerintahan umum dan *field administration* sering kali menjadi jangkar yang menjaga stabilitas, terutama ketika bangsa kita menghadapi dinamika politik, sosial, dan keamanan yang kompleks.

Saya masih ingat, misalnya ketika menghadapi eskalasi konflik sosial di beberapa daerah, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memainkan peran sentral dalam mengkoordinasikan berbagai instansi vertikal serta aparat daerah agar penanganan berjalan cepat, terukur, dan terintegrasi. Demikian pula dalam penyelenggaraan Pemilu serentak, keberadaan fungsi pemerintahan umum menjadi krusial untuk memastikan keamanan, ketertiban, dan netralitas birokrasi tetap terjaga. Pengalaman-pengalaman ini menegaskan bahwa pemerintahan umum bukanlah konsep yang abstrak, melainkan kebutuhan nyata dalam menjaga keutuhan NKRI.

Namun, ironisnya, diskursus akademik mengenai urusan pemerintahan umum sering kali kurang berkembang dibandingkan dengan isu desentralisasi dan otonomi daerah. Karena itu, saya memandang kehadiran buku ini adalah sebuah terobosan intelektual yang mengisi kekosongan wacana sekaligus menjembatani teori, regulasi, dan praktik lapangan.

Para penulis berhasil menghadirkan narasi yang jernih tentang bagaimana urusan pemerintahan umum seharusnya dipahami: bukan sekadar urusan residu atau pelengkap dari fungsi sektoral, melainkan sebagai mekanisme integratif yang memastikan kehadiran negara hingga ke tingkat paling bawah. Konsep *field administration* yang mereka ulas sejalan

dengan realitas birokrasi kita, di mana pemerintah pusat membutuhkan instrumen yang efektif untuk menjangkau seluruh wilayah sekaligus menghormati semangat otonomi daerah.

Saya menyambut buku ini sebagai bagian dari ikhtiar membangun tradisi keilmuan yang kokoh, yang tidak hanya berhenti pada ranah konseptual, tetapi juga memberi inspirasi bagi penyelenggaraan pemerintahan yang lebih efektif. Saya percaya buku ini akan bermanfaat bagi akademisi, mahasiswa, praktisi pemerintahan, maupun para pengambil kebijakan di berbagai tingkatan.

Akhirnya, saya mengucapkan selamat kepada para penulis atas dedikasi dan kerja kerasnya. Semoga karya ini memberi manfaat luas, memperkuat kesadaran kita tentang pentingnya urusan pemerintahan umum, serta menjadi inspirasi bagi lahirnya penelitian lanjutan dan inovasi kebijakan yang lebih baik.

Jakarta, Oktober 2025  
**Dr. Bahtiar, M.Si.**

# PENGANTAR

Segala puji dan syukur kita panjatkan ke hadirat Allah Swt, Tuhan Yang Maha Esa, atas limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga buku berjudul *“Pemerintahan Umum dan Field Administration dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”* ini dapat hadir di tengah-tengah kita. Saya menyampaikan penghargaan yang tinggi kepada para penulis, yaitu Alma’arif, Irfan Ridwan Maksum, dan Achmad Lutfi, yang dengan ketekunan akademik, ketajaman analisis, dan komitmen intelektual yang mendalam telah berupaya menyingkap kembali salah satu konsep penting dalam studi ilmu pemerintahan, yakni *urusan pemerintahan umum* atau yang dalam literatur klasik dikenal sebagai *algemeene bestuur*, serta kaitannya dengan praktik *field administration* dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam lintasan sejarah pemikiran administrasi publik di Indonesia, diskursus mengenai urusan pemerintahan umum cenderung tenggelam di tengah arus besar desentralisasi dan otonomi daerah yang bergulir pasca reformasi 1998. Perhatian kita banyak terserap pada isu-isu seperti penguatan pemerintahan daerah, demokratisasi lokal, akuntabilitas fiskal, dan tata kelola partisipatif. Namun, di balik itu semua, terdapat aspek yang tidak kalah penting: bagaimana pemerintah pusat, melalui struktur lapangan (*field administration*), tetap menjalankan fungsi integratif, menjaga keutuhan negara, serta memastikan berlangsungnya pelayanan umum dan ketertiban umum di seluruh pelosok Nusantara.

Buku ini hadir pada saat yang tepat untuk mengingatkan kita akan pentingnya *urusan pemerintahan umum* sebagai fondasi konseptual sekaligus operasional dari administrasi pemerintahan di negara kesatuan. Pemaknaan kembali atas konsep *algemeene bestuur* bukanlah sebuah upaya nostalgia akademik terhadap warisan kolonial, melainkan bagian dari ikhtiar membangun perspektif teoritis dan praktis dalam rangka memperkuat fungsi negara di tengah dinamika globalisasi, disrupti digital, dan fragmentasi sosial politik kontemporer.

Konsep *field administration* yang dielaborasi dalam buku ini menjadi relevan untuk menjawab pertanyaan mendasar: bagaimana pemerintah pusat dapat menjangkau seluruh wilayah negara secara efektif? Dalam ilmu administrasi publik, *field administration* merujuk pada struktur organisasi dan mekanisme kerja birokrasi pusat di daerah. Di Indonesia, hal ini terepresentasi melalui keberadaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, serta institusi vertikal kementerian dan lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan di lapangan.

Namun, dalam praktiknya, sering kali terjadi ketegangan antara logika desentralisasi dengan kebutuhan integrasi nasional. Pemerintah daerah, dengan otonomi yang dimilikinya, cenderung lebih fokus pada kepentingan lokal, sementara pemerintah pusat memerlukan instrumen untuk memastikan implementasi kebijakan nasional secara seragam. Di sinilah *field administration* memainkan peran strategis: menjaga agar *local diversity* tidak menegasikan *national unity*.

Buku ini secara cermat menelaah persoalan tersebut dan menawarkan kerangka pemikiran baru tentang bagaimana fungsi *field administration* dapat diperkuat tanpa harus mengorbankan semangat desentralisasi dan demokrasi lokal.

Kekuatan utama buku ini terletak pada dua hal. Pertama, kontribusi akademik berupa upaya rekonstruksi konseptual terhadap urusan pemerintahan umum. Penulis berhasil menuftukan tradisi pemikiran administrasi klasik dengan perkembangan kontemporer ilmu pemerintahan. Hal ini penting karena literatur lokal tentang *algemeene bestuur* relatif jarang, sementara literatur internasional lebih banyak menekankan pada isu *governance, policy*, dan manajemen publik.

Kedua, kontribusi praktis dalam bentuk tawaran konseptual dan operasional yang dapat dijadikan referensi bagi para penyelenggara pemerintahan. Buku ini dapat menjadi pedoman bagi para gubernur, bupati, wali kota, serta pejabat instansi vertikal dalam memahami ruang lingkup, fungsi, dan tanggung jawab mereka terkait urusan pemerintahan umum. Lebih jauh, buku ini juga dapat membantu perumus kebijakan di tingkat pusat dalam merancang regulasi yang lebih jelas, konsisten, dan aplikatif terkait peran *field administration*.

Sebagai guru besar ilmu administrasi, saya memandang buku ini sebagai sumbangan penting bagi pengembangan ilmu pemerintahan di

Indonesia. Ia tidak hanya memperkaya khazanah akademik, tetapi juga memberikan inspirasi bagi praktik penyelenggaraan pemerintahan. Saya berharap buku ini dapat menjadi rujukan utama dalam diskursus mengenai urusan pemerintahan umum dan *field administration*.

Lebih jauh, saya berharap lahir penelitian-penelitian lanjutan yang mengeksplorasi tema ini dari berbagai perspektif seperti hukum tata negara, ilmu politik, kebijakan publik, hingga studi perbandingan administrasi. Dengan demikian, kita dapat membangun fondasi keilmuan yang lebih kokoh sekaligus praktik pemerintahan yang lebih efektif dalam menjaga keutuhan NKRI.

Akhirnya, saya menyampaikan selamat kepada para penulis atas karya ilmiah yang sangat berharga ini. Semoga buku ini memberi manfaat luas bagi pengembangan ilmu, praktik pemerintahan, serta penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Depok, Oktober 2025  
**Prof. Dr. Eko Prasojo, Mag.rer.publ.**

# PENGANTAR

Dalam ranah dialektika akademik, negara dimaknai sebagai sebuah konsep yang bersifat abstrak. Demikian misalnya menurut Benedict Anderson dalam *Imagined Communities* (1983). Mungkin satu-satunya personifikasi paling konkret dari unsur-unsur pembentuknya adalah pemerintahan.

Negara terbentuk oleh berbagai alasan. Ia dapat tercipta lewat kepercayaan, tradisi, penaklukan, perpecahan, perjanjian maupun proklamasi (Ndraha, 2002). Negara berbeda dengan bangsa. Negara bersifat formal dan politis, sedangkan bangsa lebih bersifat komunitas dan kultural. Satu negara dapat meliputi berbagai bangsa seperti Amerika. Dalam satu negarapun bisa dihidupi oleh satu bangsa seperti Bangsa Indonesia (*nation state*).

Sebuah bangsa dapat tersebar kemana-mana. China misalnya. Negara dengan populasi mencapai 1,5 miliar. Mereka membentuk koloni di setiap negara. Terdapat pula contoh satu bangsa satu negara. Bangladesh misalnya yang lepas dari Pakistan. Kaum elit tradisional yang amat mencintai tanah kelahirannya seringkali disebut kaum bangsawan, pemilik tanah yang tak luput dari kritik masa lalu lewat sistem sosial feodalisme (Mulyadi, 2025).

Apapun proses terbentuknya bangsa dan negara, pada akhirnya negara lewat pemerintahnya memiliki tanggungjawab umum, melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darahnya. Inilah tugas pemerintahan umum yang bersifat abstrak. Ia akan mengalami penyusutan secara perlahan manakala terjadi proses spesialisasi, diferensiasi, dekonsentrasi, privatisasi, bahkan desentralisasi.

Namun demikian, pada negara federalis dan kesatuan sekalipun, pola diferensiasi yang mengakibatkan gerak sentrifugalistik tak menghilangkan tugas pemerintahan umum. Ia menjadi realitas abadi yang mengikat dalam hubungan pusat dan daerah, bahkan bandul pengendali gerak sentripetal semacam otonomi yang terkadang melampaui prinsip-prinsip bernegara kesatuan. Pemerintahan umum menjadi gejala universal di tengah dorongan spesialisasi akibat tekanan politik, ekonomi dan sosial budaya.

Pada negara kesatuan, ketika negara terbentuk, semua urusan pada awalnya dikerjakan oleh pemerintah pusat. Bahkan sebelum negara membagi urusannya secara horizontal dan vertikal, semua urusan berada di tangan pemerintah pusat. Inilah urusan pemerintahan umum yang mengalami fleksibilitas bergantung konsensus. Pada UU Pemerintahan Daerah No.23/2014 misalnya, urusan pemerintahan umum dicantumkan lewat pasal 9 ayat (5). Isi konkritnya bergantung pemerintah. Ia dapat kehilangan sifat umum bila mengalami spesialisasi.

Di Indonesia, urusan pemerintahan umum meliputi hal-hal diluar urusan desentralisasi. Pelaksanaannya dilakukan lewat mekanisme dekonsentrasi. Ada yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah di daerah, ada pula yang diwakilkan secara integratif (*integrated field administration*) dan fungsional (*functionale field administration*). Sifat urusan pemerintahan umum yang abstrak seringkali dimaknai tidak jelas, padahal Ia sangat bergantung pada kebutuhan, konsensus dan political will pemerintah dalam menjaga keseimbangan bandul urusan pemerintahan.

Diakui bahwa praktik penyelenggaraan urusan pemerintahan umum dari rezim ke rezim mengalami perubahan. Perubahan tak hanya menyangkut volumenya yang kadang melemah lantas menguat kembali. Perubahan juga meliputi mekanisme pelaksanaannya di setiap level pemerintahan. Terkadang berhenti di strata provinsi, bahkan pada rezim tertentu sampai ke tingkat kabupaten/kota dan kecamatan sebagai wilayah kerja administrasi pemerintahan.

Hemat saya, bila saja para pembelajar dan praktisi pemerintahan memahami betul konsep-konsep penting dalam bernegara dan berpemerintahan, setidaknya kebijakan nasional semacam Makan Bergizi Gratis (MBG), Sekolah Rakyat (SR), maupun Koperasi Merah Putih (KMP) dapat diletakkan pada konteks pemerintahan umum, baik spirit, mekanisme, maupun cara mengorganisasikannya.

Gejala atas kegagalan proyek-proyek nasional yang hari-hari ini dikritik bukan karena kebijakan tersebut kehilangan kemuliaan atas tujuannya. Tapi lebih karena ketidakpahaman kita meletakkan kebijakan tersebut pada konsepsi berpemerintahan. Andai semua entitas pemerintahan termasuk kabupaten/kota dan kecamatan mengemban tugas pemerintahan umum secara nyata (bukan sekadar normatif), maka proyek nasional semacam itu tak akan mungkin mengalami keruwetan seperti saat ini.

Salah satu problem organisasi pemerintahan daerah selama ini hingga level kabupaten/kota kehilangan alasan menjalankan urusan pemerintahan umum. Statusnya sebagai daerah otonom tak dilapisi posisi sebagai daerah administrasi yang memungkinkan daerah melaksanakan urusan pemerintahan umum secara hierarkis. Ini pernah dipraktikkan dalam UU 5/1974. Dengan cara diintegrasikan dalam satu raga seperti entitas provinsi tentu saja akan memudahkan daerah kabupaten/kota melaksanakan urusan pemerintahan umum.

Praktik-praktik semacam ini tidaklah haram, karena pernah dilakukan. Pada akhirnya semua bergantung pada konsensus membuat kebijakan, desain organisasi, serta kemauan politik pemerintah. Tentu saja tiga persoalan utama itu menjadi peluang sekaligus tantangan bagi praktisi pemerintahan. Buku ini setidaknya memberi kita alas akademik untuk menyusun kembali posisi urusan pemerintahan umum.

Pada level operasional, dibutuhkan kemampuan kita mendesain organisasi agar mampu mengalirkan urusan pemerintahan umum sesuai karakteristik negara kesatuan. Sementara bagian penting dari konteks ini adalah kemauan politik aktor-aktor pemerintahan, khususnya pemerintah pusat dalam memastikan jalan-tidaknya urusan pemerintahan umum di setiap level pemerintahan lewat program-program nasional di daerah.

Buku ini memandu kita kesana, melalui tinjauan Alma'arif, Irfan Ridwan Maksum dan Achmad Lutfi yang secara intelektual berupaya meletakkan kembali urusan pemerintahan umum baik secara konseptual lewat penataan kebijakan, lebih lagi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dewasa ini. Saya pikir kita patut memberikan apresiasi setinggi-tingginya atas penerbitan buku dengan judul “Pemerintahan Umum dan Field Administration Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia” ini.

Jakarta, Oktober 2025  
**Prof. Dr. Muhadam Labolo, M.Si**

# PRAKATA

Puji dan Syukur ke hadirat Allah *Subhaanahu wata'ala* karena berkat limpahan Rahmat dan Hidayah-Nya sehingga pada akhirnya buku yang berjudul "**Pemerintahan Umum dan Field Administration dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia**" dapat selesai. Buku ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan pengetahuan ilmu administrasi publik khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Indonesia.

Dalam kacamata ilmu organisasi, Urusan Pemerintahan Umum (disingkat UPU) hakikatnya adalah urusan yang terkait pada materi-materi kegiatan fungsi pemerintahan lintas sektor yang tak-dikerjakan oleh unit sektoralnya, melainkan tetap dipegang oleh pimpinan organisasi. Oleh Schnur, UPU ini disebut sebagai *general governmental affairs*, oleh Mendiang Profesor Prajudi Atmosudirdjo disebut sebagai administrasi pemerintahan umum.

Dalam ulasan Fried diaminkan oleh Profesor Bhenyamin Hoessein, jalannya UPU di daerah-daerah dalam sistem pemerintahan negara bangsa dikerjakan oleh wakil Pemerintah bagi negara pengamat sistem prefektur, sedangkan sistem fungsional dikerjakan oleh *panitia bersama lintas sektor* yang bersifat sementara (*adhoc*). Inilah Urusan pemerintahan umum yang menjadi domain nasional, urusan ini mutlak domain Pemerintah Pusat. Jika didelegasikan ke bawah, hanya dapat melalui dekonsentrasi kepada wakil pemerintah. Tiga tugas utama wakil pemerintah penerima UPU ini, yakni: (1) atas nama Pemerintah mewakili kepentingan nasional di daerah untuk mengkoordinasikan dan mengintegrasikan kebijakan lintas sektor di tempatnya; (2) Law and Order (mewujudkan dan menegakkan kebijakan nasional di daerah); dan (3) mengikuti kaidah Freiss Ermesson (diskresi), bagi urusan sektoral yang tidak dikerjakan oleh instansi pusat manapun yang dibutuhkan masyarakat untuk dikerjakan.

Buku ini disajikan dalam 9 (sembilan) bagian yang secara komprehensif membedah penyelenggaraan urusan pemerintahan umum dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik secara teoretis maupun

secara empiris. Bagian pertama buku ini membahas mengenai negara bangsa dan pemerintahan daerah. Negara bangsa yang muncul akibat gagalnya negara kota (*polis*) Yunani sehingga merubah sistem hubungan antara pemerintah dengan masyarakat yang setidaknya menghasilkan pergeseran pada 3 (tiga) aspek yaitu, dari kesetiaan kepada dinasti menjadi prinsip kedaulatan rakyat, dari kesetiaan kepada tuan penjajah menjadi kewarganegaraan, dan dari individu sebagai subjek pasif dalam politik menjadi warga negara aktif yang mengatur diri sendiri. Bagian kedua berkaitan dengan kondisi eksisting pemerintahan umum di Indonesia yang diatur dalam seperangkat kebijakan nasional, dan permasalahan yang muncul di dalamnya. Bagian ketiga, lebih teoretis, membahas mengenai pemerintahan di daerah, termasuk pemerintahan yang dilaksanakan oleh pusat dan mekanisme penempatan wakil pemerintah, serta hubungannya dengan otonomi.

Teleskop antara ilmu pemerintahan dan ilmu administrasi dalam meneropong urusan pemerintahan umum dijelaskan pada bagian keempat buku ini sehingga demarkasi pemerintahan umum dari kedua ilmu tersebut dapat diidentifikasi. Secara normatif-historis, bagian kelima memberikan gambaran eksistensi urusan pemerintahan umum dari zaman penjajahan hingga reformasi dan masih eksis hingga saat ini. Bagian keenam hingga ketujuh buku ini menyajikan realita empiris penyelenggaraan urusan pemerintahan umum di Indonesia disertai problematika dalam tata kelolanya, baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat yang lebih mikro yaitu perangkat daerah. Terakhir, buku ini ditutup dengan menawarkan bentuk penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang tepat di Indonesia seiring dengan kondisi eksisting pemerintahan yang sangat demokratis.

Jakarta, Oktober 2025  
**Penulis**

## **UCAPAN TERIMA KASIH**

Penulisan buku ini tidak terlepas dari bantuan dan dukungan dari semua pihak yang telah meluangkan waktu, tenaga, doa, motivasi kepada penulis. Sehingga pada kesempatan ini, ucapan Terima kasih diucapkan dengan sebesar-besarnya kepada Prof. Chandra Wijaya. Kepada Prof. Muchlis Hamdi, M.P.A., Ph.D., Prof. Dr. Eko Prasodjo, Mag.rer.publ., Prof. Dr. Djohermansyah Djohan, M.A., Prof. Dr. Milla Sepliana Setyowati, M.Ak., Dr. Roy Valiant Salomo, M.Soc.Sc., dan Dr. Fibria Indriati Dwi Liestiawati, M.Si., yang telah memberikan masukan konstruktif terhadap isi buku ini sejak draft hingga buku ini selesai.

Ucapan terima kasih diucapkan kepada Dr. Halilul Khairi, M.Si, pakar, senior, dan terkadang menjadi rekan kerja dalam rangka mengeksplorasi isu-isu kontemporer pemerintahan daerah.

Kepada seluruh pakar yang bersedia dengan ikhlas untuk meluangkan waktunya dalam rangka memberikan *insight* dalam buku ini seperti Prof. Dr. Sadu Wasistiono, M.S., Prof. Eko Prasojo, Mag.rer.publ, Ph.D., Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M.Si., Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si., Prof. Dr. Agus Pramusinto, M.P.A., I Made Suwandi, M.Soc.Sc., Ph.D., Dr. Rahyunir Rauf, M.Si., Dr. Yusuf Madubun, M.Si., Prof. Dr. M.R. Khairul Muluk, M.Si., Prof. Dr. Nurliah Nurdin, M.A., Dr. Tri Widodo Utomo, Dr. Halilul Khairi, M.Si., Mr. Kevin Evans salah satu peneliti Indonesia-Australia berkaitan dengan politik lokal di Indonesia.

Ucapan terima kasih diucapkan kepada para praktisi pemerintahan baik pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Ucapan terima kasih disampaikan kepada Bapak Dr. Safrizal ZA, M.Si, Bapak Dr. Bahtiar, M.Si, Ibu Tri Hastuti Sukardi, S.H., M.H., M.Si, Bapak Dr. Roberia, Bapak Istyadi Insani, S.Sos., M.Si., Ibu Yulia Dewita, S.T., M.P.P.M., Ph.D, Bapak Raziras, S.S.T.P., M.A.P, Bapak Edy Cahyono, S.S.T.P., MAP., Ibu Sitti Hadijah Koedoeboen, S.S.T.P., M.Si, Ibu Maharani, Bapak Anang Yudha, S.I.P., Bapak Dewa Indra dan Gomez.

Akhir kata, Semoga Allah Subhaanahu Wata'ala selalu merahmati dan melindungi perjalanan hidup kita.

# DAFTAR ISI

SAMBUTAN.....	v
PENGANTAR .....	vii
PENGANTAR .....	x
PRAKATA .....	xiii
UCAPAN TERIMA KASIH .....	xv
DAFTAR ISI .....	xvi
DAFTAR GAMBAR .....	xix
DAFTAR GRAFIK.....	xx
DAFTAR TABEL.....	xxi
<b>BAB I NEGARA BANGSA DAN PEMERINTAHAN DAERAH.....</b>	<b>1</b>
<b>BAB II PEMERINTAHAN UMUM DI INDONESIA DAN PERMASALAHANNYA.....</b>	<b>10</b>
<b>BAB III PEMERINTAHAN DI DAERAH.....</b>	<b>32</b>
A. Pola Penempatan Wakil Pemerintah ( <i>Field Administration</i> ).....	35
B. Penempatan Wakil Pemerintah dan Desentralisasi .....	38
<b>BAB IV URUSAN PEMERINTAHAN UMUM DITINJAU DARI ILMU ADMINISTRASI DAN ILMU PEMERINTAHAN.....</b>	<b>54</b>
A. Urusan Pemerintahan dan Pembagiannya .....	54
B. Pemerintahan Umum dalam Perspektif Ilmu Administrasi .....	64
C. Pemerintahan Umum dalam Perspektif Ilmu Pemerintahan .....	67

<b>BAB V</b>	<b>PERKEMBANGAN PRAKTIK PEMERINTAHAN UMUM DI INDONESIA.....</b>	<b>74</b>
A.	Masa Kolonial Belanda.....	74
B.	Masa Pendudukan Jepang .....	81
C.	Masa Kemerdekaan .....	84
D.	Era Pemerintahan Orde Baru.....	94
E.	Masa Reformasi.....	98
<b>BAB VI</b>	<b>ASPEK-ASPEK YANG MENYEBABKAN PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN UMUM TIDAK OPTIMAL DI INDONESIA.....</b>	<b>104</b>
A.	Kompleksitas Lembaga Penyelenggara Urusan Pemerintahan Umum .....	104
B.	Terbatasnya Sumber Daya .....	116
C.	Kurangnya Sosialisasi dan Koordinasi Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Umum .....	132
D.	Ketidaktepatan Kelembagaan Dekonsentrasi Penyelenggara Urusan Pemerintahan Umum.....	134
E.	Beban Pekerjaan Perangkat Daerah Provinsi yang terlalu Besar .....	138
F.	Sistem Pemerintahan Presidensial yang lemah .....	143
<b>BAB VII</b>	<b>MISKONSEPSI PENGATURAN URUSAN PEMERINTAHAN UMUM DALAM KEBIJAKAN DESENTRALISASI DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA SAATINI.....</b>	<b>150</b>
A.	Pemaknaan Konsep Dekonsentrasi.....	150
B.	Pemaknaan Konsep Wakil Pemerintah.....	158
C.	Pengaturan Konsep Perangkat Wakil Pemerintah .....	165
D.	Pengaturan Pengalokasian Sumber Daya.....	169
<b>BAB VIII</b>	<b>RELEVANSI SISTEM PREFEKTUR DI INDONESIA.....</b>	<b>175</b>
A.	Sistem Napoleon yang Mendarah Daging.....	176

B.	Argumen Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Umum yang tepat di Negara Kesatuan Republik Indonesia .....	184
<b>BAB IX</b>	<b>MASA DEPAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN UMUM DI INDONESIA .....</b>	<b>192</b>
	DAFTAR PUSTAKA .....	216
	BIOGRAFI PENULIS.....	232

## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1.1	Perangkat Gubernur sebagai Wakil Pemerintah.....	25
Gambar 2.1	Model Koordinasi oleh Prefek di Prancis .....	36
Gambar 2.2	Kontinum Prefektoral dan Sistem Fungsional.....	49
Gambar 2.3	Formula Urusan Pemerintahan Umum .....	62
Gambar 2.4	Dekomposisi Hierarki dalam Desain Organisasi.....	65
Gambar 4.1	Struktur Pemerintahan <i>Binnenlands Bestuur</i> .....	78
Gambar 4.2	Struktur Urusan Pemerintahan Umum masa Kolonial Belanda .....	80
Gambar 4.3	Struktur Pemerintahan Daerah .....	87
Gambar 4.4	Struktur Pemerintahan Daerah versi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.....	95
Gambar 4.5	Keterkaitan Instansi penyelenggara UPU .....	109
Gambar 4.6	Pokok Pembahasan dalam Kompleksitas Pelaksana Urusan Pemerintahan Umum .....	116
Gambar 4.7	Contoh Kinerja Walikota Administratif.....	125
Gambar 4.8	Nomenklatur Kegiatan di Kecamatan.....	127
Gambar 4.9	Hubungan antara Perangkat GWPP dan Perangkat Daerah Provinsi.....	140
Gambar 4.10	Susunan dan Kedudukan MPR era Orde Baru .....	146
Gambar 4.11	Komposisi anggota MPR Tahun 2024-2029.....	147
Gambar 4.12	Struktur Hubungan GWPP dengan Wakil Gubernur.....	166
Gambar 4.13	Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Umum (saat ini) .....	168
Gambar 4.14	Struktur Pemerintahan Daerah di Belanda .....	195
Gambar 4.15	Usulan Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Umum dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia .....	202
Gambar 4.16	Ilustrasi organisasi federal/terpisah dan organisasi unitaris/terintegrasi.....	205
Gambar 4.17	Tahapan Pembentukan Instansi Vertikal dan Kantor Wakil Pemerintah.....	209

## **DAFTAR GRAFIK**

Grafik 1.1	Kinerja <i>Major RKP</i> 2023.....	20
Grafik 1.2	Jumlah Kejadian Konflik 2017-2021 .....	30
Grafik 4.1	Tren dan Jumlah Konflik Sosial di Indonesia Tahun 2020-2023 .....	186

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Perbedaan <i>Integrated Field Administration</i> dengan <i>Fragmented Field Administration</i> .....	38
Tabel 2.2	Perbedaan <i>Integrated Prefectoral System</i> dan <i>Unintegrated Prefectoral System</i> .....	48
Tabel 2.3	Perbedaan Sistem Prefektoral dan Sistem Fungsional .....	52
Tabel 2.4	<i>Responsibilities Across Levels of Government</i> .....	60
Tabel 4.1	Bentuk Pemerintahan era Kolonial Tahun 1808-1809 .....	75
Tabel 4.2	Unit Pemerintahan Zaman Penjajahan Jepang.....	82
Tabel 4.3	Pembagian Rincian Pekerjaan <i>Bu</i> .....	83
Tabel 4.4	Unsur Keanggotaan Forkopimda .....	112
Tabel 4.5	Status Organisasi Kesbangpol di Indonesia.....	114
Tabel 4.6	Rasio Anggaran Ditjen Polpum terhadap Anggaran Kemendagri Tahun 2020 – 2024.....	117
Tabel 4.7	Perbandingan DIPA Eselon I di Kementerian Dalam Negeri Tahun 2020-2024.....	118
Tabel 4.8	Prioritas dan Anggaran GWPP Tahun 2021 – 2024 .....	120
Tabel 4.9	Perbandingan Tunjangan Kinerja/ Tunjangan Penambahan Penghasilan .....	123
Tabel 4.10	Jumlah Uraian Tugas GWPP yang dibiayai oleh APBN .....	128
Tabel 4.11	Rincian Tugas GWPP, Unit Kerja, dan Tupoksi Setda Provinsi .....	128
Tabel 4.12	Daftar Kegiatan GWPP yang dibiayai oleh APBD Tahun 2023 .....	129
Tabel 4.13	Daftar Menteri Kabinet Prabowo-Gibran Tahun yang berasal dari Anggota DPR 2024 .....	144
Tabel 4.14	Perbandingan Sentralisasi, Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan, dan Desentralisasi.....	169
Tabel 4.15	Urusan Pemerintahan Umum oleh Wakil Pemerintah di Berbagai Negara .....	177

Tabel 4.16	Perbandingan Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Umum menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah.....	184
Tabel 4.17	Kekuatan dan Kelemahan dari UPS dalam konteks Pemerintahan Indonesia.....	201
Tabel 4.18	Jumlah dan Anggaran Instansi Vertikal yang ada saat ini berdasarkan kementerian/lembaga .....	206
Tabel 4.19	Kalkulasi Kebutuhan Anggaran Instansi Vertikal Kesbangpol berdasarkan Anggaran Kesbangpol di Daerah.....	208

## BAB I

# NEGARA BANGSA DAN PEMERINTAHAN DAERAH

*“Negara Bangsa menghasilkan pergeseran paradigma peran negara dan masyarakat, dari kesetiaan kepada dinasti menjadi prinsip kedaulatan rakyat, dari kesetiaan kepada tuan penjajah menjadi kewarganegaraan, dan dari individu sebagai subjek pasif dalam politik menjadi warga negara aktif yang mengatur diri sendiri”*

Negara bangsa (*nation-state*) didefinisikan sederhana sebagai negara yang penduduknya memandang diri mereka sebagai suatu bangsa (Jaya, 2019, p. 5). Papp mendefinisikan negara bangsa sebagai kontrak untuk mendeklarasikan berdirinya sebuah negara bagi bangsa tertentu yang diikat oleh kesamaan-kesamaan dalam lingkup wilayah territorial tertentu. Dengan demikian, negara bangsa merupakan gabungan semangat kebangsaan dan gagasan tentang negara (Papp, 1988, p. 19). Senada dengan hal tersebut, negara bangsa dapat berarti sebuah gagasan tentang negara yang didirikan untuk seluruh bangsa atau seluruh umat berdasarkan kesepakatan bersama menghasilkan hubungan kontraktual dan transaksional terbuka antara pihak-pihak yang mengadakan kesepakatan itu (Madjid, n.d.). Sehingga konsep negara bangsa, menurut definisi di atas, juga berkaitan dengan kebangsaan dan nasionalisme. Selain berkaitan dengan nasionalisme, negara bangsa juga berkaitan dengan demokrasi dan mata pencaharian orang sebagaimana diungkapkan oleh Xia bahwa “...*Three People’s Principles*” or, in Chinese, (*Nationalism, Democracy, and the People’s Livelihood*), really captured the spirit of the nation-state in the modern world” (Xia, 2014, p. 92).

Kajian mengenai asal muasal munculnya konsep negara bangsa masih menjadi perbincangan oleh para pakar. Di satu sisi, negara bangsa disebut sebagai representasi atau perwakilan dari negara masa lalu yang terlibat dalam upaya-upaya melalui proses sejarah yang panjang (Plets,

Buku *Pemerintahan Umum dan Field Administration dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia* membahas secara mendalam dinamika penyelenggaraan pemerintahan di tingkat pusat hingga daerah dalam kerangka negara kesatuan. Pemerintahan umum merupakan fungsi utama pemerintah yang mencakup pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan yang bersifat umum, seperti koordinasi antarinstansi, pembinaan ketenteraman dan ketertiban, penegakan peraturan perundang-undangan, serta pelayanan publik. Konsep ini menjadi landasan penting dalam menjaga stabilitas, efektivitas, dan keterpaduan penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah Indonesia.

Sementara itu, *field administration* atau administrasi lapangan merujuk pada mekanisme pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah di tingkat daerah sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Melalui administrasi lapangan, kebijakan nasional dapat diterjemahkan dan diimplementasikan sesuai konteks lokal tanpa mengurangi prinsip sentralisasi yang menjadi ciri khas negara kesatuan.

Buku ini menguraikan bagaimana sinergi antara pemerintahan umum dan *field administration* menjadi kunci keberhasilan tata kelola pemerintahan yang efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Disertai kajian teoritis, analisis yuridis, dan contoh praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, buku ini menjadi referensi penting bagi mahasiswa administrasi publik, aparatur pemerintah, dan peneliti kebijakan publik. Melalui pemahaman mendalam terhadap kedua konsep ini, pembaca diajak memahami esensi koordinasi vertikal dan horizontal dalam menjaga keutuhan serta efektivitas sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kategori DDC: 351 – *Public administration of central government (Administrasi Publik pemerintahan pusat)*.



**Alma'arif** menempuh pendidikan menengah di SMA Negeri 1 Kota Parepare. Gelar Sarjana diperoleh dari Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) pada tahun 2013, kemudian melanjutkan studi magister dan doktor di Universitas Indonesia, masing-masing diselesaikan pada tahun 2017 dan 2025.

Karier profesionalnya dimulai sebagai staf pada Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN (2013–2017). Ia kemudian dipercaya sebagai Anggota GKM PPs IPDN (2017–2019) dan Koordinator Akademik Program Doktor Ilmu Pemerintahan (2019–2020). Saat ini, Alma'arif aktif sebagai tenaga pendidik di Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN sekaligus menjabat sebagai Ketua Program Studi Magister Terapan Studi Pemerintahan, Sekolah Pascasarjana IPDN sejak tahun 2025.

Selain aktif dalam kegiatan akademik dan penelitian, Alma'arif juga produktif menulis berbagai karya ilmiah dan buku di bidang pemerintahan dan administrasi publik. Beberapa karya yang telah diterbitkan antara lain: *Desentralisasi dan Otonomi Daerah (2024)*, *Desentralisasi Fungsional: Tinjauan Teoretis dan Praktis (2023)*, *Manajemen Perbatasan (2023)*, *Ilmu Administrasi dalam Berbagai Perspektif Filsafat dari Era Klasik sampai Kontemporer (Book Chapter, Kelas Doktor FIA UI, 2021–2022)*



**Irfan Ridwan Maksum**, lahir di Tegal, Jawa Tengah, 14 Maret 1972. Beliau saat ini adalah seorang dosen di Departemen Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia. Sejak 2009, diangkat permanen sebagai Profesor bidang Ilmu Administrasi Publik dengan konsentrasi Studi Pemerintahan Daerah.

Beliau juga aktif sebagai peneliti di PKPADK FISIP-UI. Beliau memulai kariernya, yang masih beliau tekuni, dengan mendampingi Profesor Bhennyamin Hoessein dalam berbagai perkuliahan dan kegiatan penelitian di bidang pemerintahan daerah. Beliau menjabat sebagai Sekretaris Program Studi Sarjana Reguler Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI dari tahun 2000 hingga 2004 dan Sekretaris Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI periode 2005–2008. Beliau menamatkan pendidikan sarjana, magister, dan doktor di Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI. Menulis buku "Seluk-Beluk Pemerintahan Daerah: Mencari Alternatif Penguantan Negara Kebangsaan" yang diterbitkan oleh FISIP-UI Press pada tahun 2008. Bersama Prof. Dr. Bhennyamin Hoessein menulis buku "Naskah Akademik Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah" yang diterbitkan oleh Pusat Kajian Pengembangan Pemerintahan Daerah dan Kota (PKPADK) FISIP-UI pada tahun 2005. Tahun 2023 menerbitkan buku yang berjudul "Desentralisasi Fungsional: Tinjauan Teoretis dan Praktis", dan terakhir tahun 2025 menerbitkan buku "Jakarta setelah bukan Ibukota: Perspektif Ilmu Administrasi Publik".



**Achmad Lutfi** lahir di Jakarta, Tahun 1976. Menamatkan studi pada Program Sarjana (S. Sos.) pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP UI pada tahun 1998. Pada 2004 berhasil meraih gelar Magister Sains (M.Si) pada Program Studi Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik Program Pascasarjana Ilmu Administrasi FISIP UI. Pendidikan formal terakhir dilakukan dengan menyelesaikan Program Doktoral (Dr.) pada Program Pascasarjana Manajemen dan Kebijakan Publik, FISIPOL, Universitas Gadjah Mada pada tahun 2017. Memulai kariernya sebagai asisten dosen mata kuliah Hubungan Keuangan Pusat-Daerah pada tahun 1997, saat ini menjadi dosen tetap pada Departemen Ilmu Administrasi Negara FISIP UI. Karier di bidang penelitian dimulai sejak bergabung sebagai Staf Peneliti pada Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Otonomi Daerah PAU-IS-UI pada tahun 1996. Selain mengajar pada Program Sarjana dan Pascasarjana, juga aktif dalam berbagai kegiatan ilmiah khususnya penelitian yang terkait dengan hubungan keuangan pemerintah pusat-daerah, kebijakan desentralisasi fiskal, serta kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah. Alamat email: achmad.lutfi@ui.ac.id

**Penerbit Deepublish (CV BUDI UTAMA)**

Jl. Kaliorang Km 9,3 Yogyakarta 55581

Telp/Fax : (0274) 4533427

Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

✉ cs@deepublish.co.id

✉ Penerbit Deepublish

✉ @penerbitbuku\_deeppublish

✉ www.penerbitdeeppublish.com



Kategori : Administrasi Publik

ISBN 978-634-01-1765-3



9

786340

117653