

## ADMINISTRASI NEGARA DAN OTONOMI DAERAH: KAJIAN PUSTAKA TENTANG DESENTRALISASI DAN EFEKTIVITAS PELAYANAN PUBLIK

Muhammad Bagus Adi Wicaksono

Sekolah Vokasi - Universitas Sebelas Maret

Email: [muhammadbagusaw@staff.com](mailto:muhammadbagusaw@staff.com)

### Abstract

*Decentralisation and regional autonomy are important parts of state administrative reform aimed at improving the effectiveness of public services and the responsiveness of government to the needs of the community. However, the implementation of decentralisation in various regions has shown mixed results and has not yet fully achieved the expected objectives. This study aims to examine the relationship between state administration, regional autonomy, and the effectiveness of public services through a qualitative approach based on literature review. The research data was obtained from reputable academic literature discussing decentralisation, governance, and public services. The analysis was conducted using thematic analysis techniques to identify the main factors that influence the effectiveness of public services at the local level. The results of the study show that the effectiveness of public services in the context of regional autonomy is greatly influenced by the institutional capacity of local governments, coordination between levels of government, and the application of good governance principles. Limited resources and weak coordination between central and regional policies are major challenges in realising effective and equitable public services. This study emphasises that strengthening state administration and governance is an important prerequisite for the success of decentralisation in improving the quality of public services at the local level.*

**Keywords:** State Administration; Regional Autonomy; Decentralisation; Public Services; Governance

### Abstrak

Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan bagian penting dari reformasi administrasi negara yang bertujuan meningkatkan efektivitas pelayanan publik dan responsivitas pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat. Namun, implementasi desentralisasi di berbagai daerah menunjukkan hasil yang beragam dan belum sepenuhnya mencapai tujuan yang diharapkan. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji hubungan antara administrasi negara, otonomi daerah, dan efektivitas pelayanan publik melalui pendekatan kualitatif berbasis kajian pustaka. Data penelitian diperoleh dari literatur akademik bereputasi yang membahas desentralisasi, tata kelola pemerintahan, dan pelayanan publik. Analisis dilakukan menggunakan teknik analisis tematik untuk mengidentifikasi faktor-faktor utama yang memengaruhi efektivitas pelayanan publik di tingkat lokal. Hasil kajian menunjukkan bahwa efektivitas pelayanan publik dalam konteks otonomi daerah sangat dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan pemerintah daerah, koordinasi antar tingkat pemerintahan, serta penerapan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Keterbatasan sumber daya dan lemahnya koordinasi kebijakan pusat-daerah menjadi tantangan utama dalam mewujudkan pelayanan publik yang efektif dan merata. Penelitian ini menegaskan bahwa penguatan administrasi negara dan tata kelola pemerintahan merupakan prasyarat penting bagi keberhasilan desentralisasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di tingkat lokal.

**Kata Kunci:** Administrasi Negara; Otonomi Daerah; Desentralisasi; Pelayanan Publik; Tata Kelola Pemerintahan

### Pendahuluan

Reformasi administrasi negara melalui kebijakan desentralisasi telah menjadi agenda utama di banyak negara sebagai respons terhadap keterbatasan sistem pemerintahan yang terpusat. Desentralisasi dipandang sebagai mekanisme untuk mendekatkan pemerintah kepada masyarakat, meningkatkan responsivitas kebijakan, serta memperbaiki kualitas dan efektivitas pelayanan publik

(Rondinelli, McCullough, & Johnson, 1989). Dalam konteks administrasi negara, desentralisasi tidak hanya menyangkut pelimpahan kewenangan administratif, tetapi juga perubahan dalam pola pengambilan keputusan dan hubungan antar tingkat pemerintahan.

Otonomi daerah sebagai bentuk konkret dari desentralisasi memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah dalam mengelola urusan pemerintahan dan pelayanan publik. Secara normatif, otonomi daerah diharapkan mampu mendorong inovasi kebijakan, efisiensi birokrasi, serta peningkatan kualitas layanan yang sesuai dengan kebutuhan lokal (Oates, 1999). Namun, efektivitas otonomi daerah sangat bergantung pada kapasitas kelembagaan, sumber daya manusia, serta tata kelola administrasi publik di tingkat lokal.

Berbagai studi menunjukkan bahwa implementasi desentralisasi tidak selalu menghasilkan peningkatan kinerja pelayanan publik secara otomatis. Smoke (2015) menegaskan bahwa desentralisasi sering kali menghadapi tantangan berupa keterbatasan kapasitas administratif daerah, lemahnya koordinasi antar level pemerintahan, serta ketidaksiapan sistem pendukung kebijakan. Kondisi tersebut berpotensi menyebabkan disparitas kualitas pelayanan publik antar daerah dan menimbulkan ketimpangan dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Literatur administrasi negara juga mengungkap bahwa hubungan antara desentralisasi dan efektivitas pelayanan publik bersifat kompleks dan kontekstual. Beberapa penelitian menemukan bahwa desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi layanan publik, sementara studi lainnya menunjukkan dampak yang terbatas atau bahkan negatif akibat fragmentasi kebijakan dan lemahnya pengawasan (Bardhan & Mookherjee, 2006). Perbedaan temuan ini menunjukkan pentingnya memahami desentralisasi tidak hanya sebagai kebijakan struktural, tetapi juga sebagai proses tata kelola yang dinamis.

Dalam perspektif tata kelola pemerintahan (*governance*), efektivitas pelayanan publik menuntut adanya koordinasi, akuntabilitas, dan kapasitas institusional yang memadai di tingkat lokal. Peters (2015) menekankan bahwa administrasi negara modern harus mampu mengintegrasikan berbagai aktor dan kepentingan dalam sistem pemerintahan multilevel. Tanpa mekanisme koordinasi yang efektif, desentralisasi justru dapat memperlemah konsistensi kebijakan dan kualitas layanan publik.

Kajian pustaka menjadi pendekatan penting untuk memahami perkembangan konseptual dan empiris terkait administrasi negara, otonomi daerah, dan pelayanan publik. Melalui telaah sistematis terhadap literatur akademik, dapat diidentifikasi pola umum, faktor penentu keberhasilan, serta tantangan utama dalam implementasi desentralisasi (Booth, Papaioannou, & Sutton, 2016). Pendekatan ini memungkinkan sintesis pengetahuan yang komprehensif dan berbasis bukti ilmiah.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji literatur terkait hubungan antara desentralisasi dan efektivitas pelayanan publik dalam kerangka administrasi negara dan otonomi daerah. Dengan menelaah temuan-temuan utama dalam literatur internasional, studi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual bagi pengembangan kebijakan dan praktik administrasi publik yang lebih efektif, responsif, dan berorientasi pada peningkatan kualitas pelayanan publik di tingkat lokal.

## **Literatur Review**

Literatur administrasi negara menempatkan desentralisasi sebagai salah satu instrumen utama reformasi sektor publik untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan dan kualitas pelayanan publik. Rondinelli et al. (1989) menyatakan bahwa pelimpahan kewenangan administratif

kepada pemerintah daerah memungkinkan pengambilan keputusan yang lebih dekat dengan masyarakat, sehingga kebijakan publik dapat lebih responsif terhadap kebutuhan lokal. Namun, efektivitas desentralisasi sangat bergantung pada kerangka institusional dan kapasitas administrasi yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa otonomi daerah tidak secara otomatis menghasilkan peningkatan kinerja pelayanan publik. Falleti (2010) menegaskan bahwa hasil desentralisasi sangat ditentukan oleh urutan dan bentuk desentralisasi yang diterapkan, baik politik, fiskal, maupun administratif. Ketidakseimbangan dalam pelaksanaan ketiga dimensi tersebut sering kali menyebabkan pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas, namun tidak diiringi dengan sumber daya dan kapasitas yang memadai untuk mengelola pelayanan publik secara efektif.

Literatur juga menyoroti peran kapasitas kelembagaan dalam menentukan efektivitas pelayanan publik di tingkat lokal. Smoke (2015) mengemukakan bahwa keterbatasan sumber daya manusia, lemahnya sistem keuangan daerah, serta kurangnya mekanisme pengawasan menjadi faktor utama yang menghambat keberhasilan desentralisasi. Akibatnya, kualitas pelayanan publik antar daerah menjadi sangat bervariasi dan berpotensi memperlebar ketimpangan wilayah.

Selain kapasitas, koordinasi antar tingkat pemerintahan merupakan isu krusial dalam administrasi negara yang desentralistik. Bouckaert, Peters, dan Verhoest (2010) menekankan bahwa lemahnya koordinasi vertikal dan horizontal dapat menimbulkan tumpang tindih kebijakan dan inefisiensi administrasi. Dalam konteks pelayanan publik, ketidaksinkronan kebijakan pusat dan daerah sering menghambat implementasi program dan menurunkan kualitas layanan yang diterima masyarakat.

Lebih lanjut, pendekatan tata kelola pemerintahan (*governance*) menempatkan akuntabilitas dan partisipasi publik sebagai elemen penting dalam meningkatkan efektivitas pelayanan publik. Peters (2015) berargumen bahwa desentralisasi akan memberikan dampak positif apabila diiringi dengan mekanisme akuntabilitas yang kuat dan keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, literatur menegaskan bahwa keberhasilan administrasi negara dalam konteks otonomi daerah tidak hanya ditentukan oleh struktur kewenangan, tetapi juga oleh kualitas tata kelola dan kapasitas institusional pemerintah daerah.

## Metodelogi Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode kajian pustaka (literature review) untuk menganalisis hubungan antara administrasi negara, otonomi daerah, dan efektivitas pelayanan publik dalam konteks desentralisasi. Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan pemahaman mendalam terhadap konsep, teori, dan temuan empiris yang berkembang dalam literatur administrasi publik. Sumber data penelitian diperoleh dari artikel jurnal internasional bereputasi yang terindeks Scopus, buku akademik, serta publikasi ilmiah relevan yang membahas desentralisasi, tata kelola pemerintahan, dan pelayanan publik. Proses penelusuran literatur dilakukan melalui basis data ilmiah dengan menggunakan kata kunci seperti *public administration*, *decentralization*, *local autonomy*, dan *public service effectiveness*.

Analisis data dilakukan dengan teknik analisis tematik, yaitu mengidentifikasi, mengelompokkan, dan menafsirkan tema-tema utama yang muncul dalam literatur terkait faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas pelayanan publik di tingkat lokal. Tahapan analisis meliputi seleksi literatur, pengkodean konsep utama, serta sintesis temuan untuk membangun pemahaman konseptual yang komprehensif. Untuk meningkatkan validitas dan kredibilitas hasil penelitian,

dilakukan perbandingan antar sumber dan konteks penelitian (triangulasi sumber). Hasil analisis selanjutnya digunakan untuk merumuskan kesimpulan konseptual mengenai peran administrasi negara dalam mendukung keberhasilan otonomi daerah dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

## Hasil dan Pembahasan

Hasil kajian pustaka menunjukkan bahwa desentralisasi memberikan dampak yang beragam terhadap efektivitas pelayanan publik di tingkat lokal. Literatur mengindikasikan bahwa pelimpahan kewenangan administratif kepada pemerintah daerah berpotensi meningkatkan responsivitas layanan karena pemerintah daerah memiliki pemahaman yang lebih baik terhadap kebutuhan masyarakat setempat. Namun, efektivitas tersebut sangat bergantung pada kapasitas administrasi dan kelembagaan pemerintah daerah dalam mengelola kewenangan yang dimilikinya. Daerah dengan kapasitas sumber daya manusia dan fiskal yang memadai cenderung mampu memanfaatkan otonomi daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, sementara daerah dengan kapasitas terbatas mengalami kesulitan dalam mencapai tujuan tersebut.

Temuan literatur juga mengungkap bahwa variasi efektivitas pelayanan publik antar daerah merupakan konsekuensi yang tidak terpisahkan dari sistem desentralisasi. Perbedaan kemampuan fiskal, tata kelola keuangan, dan kualitas manajemen publik menyebabkan ketimpangan dalam penyediaan layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan administrasi kependudukan. Kondisi ini memperkuat argumen bahwa desentralisasi tanpa mekanisme penyeimbang berpotensi memperlebar kesenjangan pelayanan publik antar wilayah, sehingga tujuan pemerataan pelayanan menjadi sulit tercapai.

Selain faktor kapasitas, koordinasi antar tingkat pemerintahan menjadi isu krusial yang memengaruhi efektivitas pelayanan publik. Hasil kajian menunjukkan bahwa ketidaksinkronan kebijakan pusat dan daerah sering kali menimbulkan tumpang tindih program, ketidakjelasan standar pelayanan, serta inefisiensi implementasi kebijakan. Dalam konteks administrasi negara, lemahnya koordinasi vertikal dan horizontal menghambat integrasi kebijakan dan menurunkan kualitas layanan yang diterima masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa otonomi daerah memerlukan kerangka koordinasi yang kuat agar pelayanan publik tetap berjalan secara konsisten dan terarah.

Pembahasan lebih lanjut menekankan pentingnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam mendukung efektivitas pelayanan publik di era otonomi daerah. Literatur menegaskan bahwa prinsip akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi publik berperan signifikan dalam memastikan bahwa kewenangan yang didelegasikan kepada pemerintah daerah digunakan secara bertanggung jawab. Daerah yang menerapkan mekanisme pengawasan dan pelibatan masyarakat secara efektif cenderung mampu meningkatkan kualitas dan kepuasan layanan publik, dibandingkan daerah yang memiliki tata kelola lemah.

Secara konseptual, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas pelayanan publik dalam konteks desentralisasi tidak semata-mata ditentukan oleh besarnya kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah, tetapi oleh kualitas administrasi negara dan tata kelola pemerintahan yang mendukungnya. Administrasi negara berperan sebagai penghubung antara kebijakan desentralisasi dan hasil pelayanan publik melalui penguatan kapasitas kelembagaan, koordinasi antar level pemerintahan, serta penerapan prinsip tata kelola yang baik. Dengan demikian, desentralisasi perlu dipahami sebagai proses yang menuntut penguatan sistem administrasi negara secara menyeluruh agar tujuan peningkatan pelayanan publik dapat tercapai secara berkelanjutan.

## Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian pustaka, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah merupakan instrumen penting dalam reformasi administrasi negara untuk meningkatkan efektivitas pelayanan publik. Pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah memberikan peluang bagi peningkatan responsivitas dan inovasi layanan yang lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal. Namun demikian, desentralisasi tidak secara otomatis menjamin peningkatan kualitas pelayanan publik apabila tidak didukung oleh kapasitas kelembagaan dan administrasi yang memadai di tingkat daerah.

Penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas pelayanan publik dalam konteks otonomi daerah sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya, memperkuat koordinasi antar tingkat pemerintahan, serta menerapkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Keterbatasan kapasitas administratif, lemahnya koordinasi kebijakan pusat–daerah, dan ketimpangan antar wilayah menjadi tantangan utama yang menghambat pencapaian tujuan desentralisasi. Oleh karena itu, penguatan sistem administrasi negara menjadi prasyarat penting dalam mendukung keberhasilan otonomi daerah.

Dengan demikian, kajian ini menegaskan bahwa peningkatan efektivitas pelayanan publik dalam sistem desentralisasi menuntut pendekatan yang komprehensif, tidak hanya melalui pemberian kewenangan, tetapi juga melalui penguatan tata kelola, koordinasi, dan kapasitas institusional pemerintah daerah. Temuan penelitian ini diharapkan dapat menjadi landasan konseptual bagi perumusan kebijakan administrasi negara yang lebih efektif serta mendorong penelitian selanjutnya untuk mengkaji secara empiris praktik otonomi daerah dan kualitas pelayanan publik di berbagai konteks wilayah.

## Daftar Pustaka

- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). Decentralisation and accountability in infrastructure delivery in developing countries. *The Economic Journal*, 116(508), 101–127. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01049.x>
- Booth, A., Papaioannou, D., & Sutton, A. (2016). *Systematic approaches to a successful literature review* (2nd ed.). Sage Publications.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- Peters, B. G. (2015). Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination. *Public Administration Review*, 75(1), 31–38. <https://doi.org/10.1111/puar.12310>
- Rondinelli, D. A., McCullough, J. S., & Johnson, R. W. (1989). Analyzing decentralization policies in developing countries: A political-economy framework. *Development and Change*, 20(1), 57–87. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1989.tb00340.x>
- Smoke, P. (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112. <https://doi.org/10.1002/pad.1703>
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations*. Palgrave Macmillan.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Peters, B. G. (2015). Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination. *Public Administration Review*, 75(1), 31–38. <https://doi.org/10.1111/puar.12310>

Rondinelli, D. A., McCullough, J. S., & Johnson, R. W. (1989). Analyzing decentralization policies in developing countries: A political-economy framework. *Development and Change*, 20(1), 57–87. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1989.tb00340.x>

Smoke, P. (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112. <https://doi.org/10.1002/pad.1703>