**MODUL PERKULIAHAN SESI 12**

1. **Pengertian Devolution dan Pelayanan Publik**

Bila ditelusuri kembali dinamika perkembangan konsep desentalisasi, maka akan terlihat dengan jelas bahwa dalam perjalanannya, ia tidak pernah luput dari kritik, atau bahkan melahirkan polemik antara pihak yang pro dan kontra atas konsep desentralisasi itu sendiri. Perdebatan pada tataran konseptual tersebut, tidak saja telah berimplikasi pada semakin berkembangnya konsep desentralisasi, tetapi juga telah memunculkan kerumitan-kerumitan tertentu dalam memahami konsep itu sendiri. Kecenderungan ini terlihat semakin nyata sejak dekade 1970-an, ketika kajian tentang desentralisasi sudah tidak lagi dimonopoli oleh disiplin ilmu politik dan administrasi negara, tetapi juga telah menarik perhatian disiplin ilmu yang telah memberikan kontribusinya dalam kajian desentralisasi dan otonomi daerah tersebut adalah disiplin ilmu ekonomi, hukum, sosiologi dan antropologi (Conyers, 1984 : 190). Akibatnya, dapat dimengerti bila kemudian konsep desentralisasi dan otonomi daerah telah dirmuskan dalam “bahasa” yang berbeda, sesuai dengan disiplin ilmu yang bersangkutan.

Namun demikian, kompleksitas konsep desentralisasi tersebut, secara umum, dapat dikategorikan dalam 2 (dua) perspektif utama, yakni : *political and administrative decentralization perspectives* (perspektif desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi). Di antara perbedaan mendasar dari dua perspektif ini terletak pada rumusan definisi dan tujuan desentralisasi itu sendiri.

Perspektif desentralisasi politik mendefinisikan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan, *devolution of power*, dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Person (1961), misalnya mendefinisikan desentralisasi sebagai *sharing of the governmental power by a central ruling group with other groups, each having authority within a specific area of the state*. Dengan merujuk pada definisi desentralisasi dan dekonsentrasi yang telah dirumuskan oleh Parson tersebut, maka Mawhood (1987 : 9), dengan tegas mengatakan bahwa desentralisasi adalah *devolution of power form central to local governments*.

Desentralisasi dapat dimengerti dalam dua jenis yang berbeda menurut Conyers (1983 : 102) yang mendasarkan pada berbagai literatur berbahasa Inggis, yakni *devolution* yang menunjuk pada kewenangan politik yang ditetapkan secara legal dan dipilih secara lokal ; dan *deconcentration* yang menunjuk pada kewenangan administratif yang diberikan pada perwakilan badan-badan pemerintah pusat. Conyers (1986 : 89) membagi jenis desentralisasi ini dan untuk menentukan suatu negara berdasar pada jenis yang mana tampaknya didasarkan pada beberapa pertimbangan aktivitas fungsional dari kewenangan yang ditransfer, jenis kewenangan atau kekuasaan yang ditransfer pada setiap aktivitas fungsional, tingkatan atau area kewenangan yang ditransfer, kewenangan atas individu, organisasi, atau badan yang ditransfer pada setiap tingkatan, dan kewenangan ditransfer dengan cara legal ataukah administratif. Tampaknya apa yang dimaksud *decentralization* menurut Alderfer menyerupai dengan apa yang disebut sebagai devolution menurut *Conyers*.

Hoessein (2001b) menyatakan pula *devolution* dalam khazanah Inggris tersebut merupakan padanan kata *political decentralization* dalam pustaka Amerika Serikat dan *staatskundige decentralisatie* dalam pustaka Belanda. Sementara *deconcentration* dalam khazanah Inggris merupakan padanan dari *administrattve decentralization* dalam pustaka Amerika Serikat dan *ambtelyke* atau *administratieve decentralisatie* dalam khazanah Belanda. Perspektif pemerintahan Indonesia, *devolution* merupakan padanan dari *desentralisasi*, deconcentration merupakan padanan dari dekonsentrasi, dan delegation adalah padanan dari desentralisasi fungsional. Perkembangan sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, mulai dari masa Hindia Belanda sampai Indonesia modern telah dikenal pula beberapa jenis desentralisasi dalam arti luas. Selain itu, desentralisasi dalam arti sempit (*devolution, political decentralization*) dan dekonsentrasi yang telah banyak diulas di atas, dikenal pula jenis *mede bewind* dan vrijbestuur (Sinjal, 2001). Mede bewind biasanya diartikan sebagai tugas pembantuan yang berarti hak menjalankan peraturan-peraturan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atasan berdasarkan perintah pihak atasan itu (The Liang Gie, 1965: 112).

Koswara memberikan pengetian mengenai devolusi sebagai pembentukan unit-untit pemerintahan di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi-fungsi tertentu untuk dilaksaakan secara mandiri. Colfer dan Capistrano membeerikan pengertian mengenai devolusi sebagai pelimpahan kekuasaaan pengambilan keputusan spesifik dari satu level pemerintahan kepada kesatuan masyaraat hukum .

*Devolutions transfer specific decision-making powers from one level of government to another (from a lower to a higher level of government) to entities of the civil society. Regional or provincial governments for example, become semi autonomous and administer forest resources according to their own priorities within clearly defined geographic jurisdictions. Most political dezentralitation is associated with devolution*.

Lebih lanjut Koswara menguraikan karakteristik dari devolusi, menurutnya :

1. Unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri (independent), dan secara tegas terpisah dari tingkat-tingkat pemerintahan. Pemerintah pusat tidak melakukan pengawasan langsung terhadapnya.
2. Unit pemerintahan tersebut diakui mempunyai batas-batas wilayah yang jelas dan legal, yang mempunyai wewenang untuk melakukan tugas-tugas umum pemerintahan.
3. Unit pemerintah daerah berstatus sebagai badan hukum, dan berwenang untuk mengelola dan memanfaatkan sumber-sumber daya untuk mendukung pelaksanaan tugasnya.
4. Unit pemerintah daerah diakui oleh warganya sebagai suatu lembaga yang akan memberikan pelayanan kepada masyarakat, memenuhi kebutuhan mereka. Oleh karena itu, pemerintah daerah ini mempunyai pengaruh kewibawaan terhadap warganya.
5. Terdapat hubungan yang saling menguntungkan melalui koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta unit-unit organisasi lainnya dalam suatu sistem pemerintahan.

Otonomi daerah yang sempuma adalah sebuah konsep yang menganut pada rangkaian demokrasi - identifikasi aspirasi - pemenuhan kebutuhan - kesejahteraan. Bila terjadi pemotongan atas rangkaian ini, atau salah dalarn penentuan titik awal, maka bangunan otonomi daerah pasti akan mengalami ketimpangan. Untuk menghindari hal ini maka konsep devolusi harus mengemuka dalam wacana otonomi daerah. Sebab hanya dengan itu maka mekanisme identifikasi dan pengejawantahan aspirasi masyarakat akan terpaparkan dengan rinci dan rapi. Keyakinan ini muncul karena dalam devolusi yang menjadi sentral pembicaraan adalah bagaimana membangun dinamika dan pertukaran politik yang intensif di daerah. Devolusi adalah kemampuan unit pemerintah yang mandiri dan independen. Di mana pemerintah pusat harus melepaskan fungsi-fungsi tertentu untuk menciptakan unit-unit pemerintahan yang baru yang otonom dan berada di luar kontrol langsung pemerintah pusat. (perpustakaan.bappenas.go.id)

1. **Asas Pemerintahan Daerah (Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Asas Perbantuan/ Medebewind).**

Berdasarkan pasal 1 ayat 1 UUD 1945 bahwa bentuk Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan. Menurut C.F Strong sebagaimana yang telah dikutip oleh Muhammad Fauzan, negara kesatuan adalah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam badan legislatif nasional/pusat. Sedangkan menurut, Soehino, mengungkapkan sebagai berikut : [[1]](#footnote-1)

“*Ditinjau dari segi susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu di dalam negara tersebut*”.

Prinsip negara kesatuan dengan mengingat dan memperhatikan hal-hal berikut:[[2]](#footnote-2)

1. Sistem Pemerintahan terdiri dari satuan Pemerintahan Nasional (*Pemerintah Pusat*) dan satuan Pemerintahan Subnasional (*Pemerintahan Daerah*). Kedulatan yang melekat pada bangsa dan negara Indonesia tidak dibagi-bagi dalam satuan pemerintahan subnasional tersebut. Oleh karena itu, satuan pemerintahan subnasional tidak memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang dasar dan undang-undang serta menyusun organisasi pemerintahnya sendiri.
2. Pemerintah daerah merupakan hasil pembentukan dan pengembangan pemerintah pusat yang bahkan dapat dihapus oleh pemerintah pusat melalui proses hukum. Keberadaan satuan pemerintah daerah adalah tergantung (*dependent*) dan dibawah (subordinat) pemerintah pusat. Walaupun demikian, penyelenggaraan pemerintahan Indonesia tidak akan sepenuhnya didasarkan atas sentralisasi belaka.
3. Masyarakat Indonesia adalah masyarakat majemuk (*pluralis*) yang mempunyai aspirasi beragam pula (*Bhineka Tunggal Ika*). Apirasi yang beragam ini perlu diakomodasi secara kelembagaan dengan pemberian otonomi daerah melalui desentralisasi sesuai dengan kebutuhan. Dalam rangka desentralisasi di wilayah Indonesia dibentuk *provinsi dan di wilayah provinsi dibentuk kabupaten dan kota sebagai daerah otonom*.
4. Secara yuridis dan politis, otonomi daerah diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat setempat dalam wilayah tertentu guna terselenggaranya pemerintahan sendiri sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat setempat. Dalam daerah otonom itulah terselenggaranya otonomi daerah.

Bahwa sesungguhnya pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi yang kemudian pada tahap terakhir tetap pada pemerintah pusat. Pada sistem negara kesatuan ada dua cara untuk dapat menghubungkan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yaitu :

1. Sentralisasi.

Dalam sistem sentralisasi segala urusan, fungsi, tugas dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan ada pada pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang kepada perangkat (aparat vertikal) yang berada di bawah hierarkhinya di daerah.

1. Desentralisasi

Dalam **sistem desentralisasi dalam hal urusan, tugas dan wewenang pelaksanaan pemerintahan diserahkan seluas-luasnya kepada Daerah.**

**Indonesia sendiri menganut sistem desentralisasi.** Hal ini dapat disimpulkan dari **rumusan pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya** Sedangkan untuk pembagian konsep pemisahan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat dilihat dari kesimpulan pasal 1 ayat 1 UUD 1945, Pasal 4 ayat 1 UUD 1945, dan pasal 18 ayat 1 UUD 1945. Pasal 1 ayat 1 menentukan bahwa : “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*”, pasal 4 ayat 1 menentukan bahwa : “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*” dan pasal 18 ayat 1 UUD 1945 yang telah diamandemen, menyebutkan bahwa : “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*”.

Sedangkan Pasal 18 UUD 19945 ayat (2) sebagai *ground norm* dari pemerintahan daerah secara tegas menyatakan: “Pemerintah provinsi, kota/ kabupaten, mengatur, dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Penyelenggaraan pemerintahan daerah kemudian dilakukan berdasar prinsip otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. (<https://media.neliti.com/media/publications/53875-ID-sistem-desentralisasi-dalam-negara-kesat.pdf>).

Konsep pemerintahan daerah berasal dari terjemahan konsep *local government* yang pada intinya mengandung tiga pengertian, yaitu: **pertama** berarti pemerintah lokal, kedua berarti pemerintahan lokal, dan ketiga berarti wilayah lokal (Hoessein dalam Hanif, 2007:24). Pemerintah lokal pada pengertian pertama menunjuk pada organisasi/badan/lembaga yang berfungsi menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam konteks ini, pemerintah lokal atau pemerintah daerah merujuk pada organisasi yang memimpin pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah, dalam artian ini di Indonesia menunjuk pada Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua lembaga ini yang menggerakkan kegiatan pemerintahan daerah sehari-hari. Oleh karena itu, kedua lembaga ini dimaknai dengan Pemerintah daerah (*local government* atau *local authority*). Pemerintahan lokal pada pengertian kedua menunjuk pada kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah melakukan kegiatan-kegiatan pengaturan. Kegiatan ini merupakan fungsi penting yang pada hakikatnya merupakan fungsi untuk pembuatan kebijakan pemerintah daerah yang dijadikan dasar atau arah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Hal tersebut sama dengan fungsi pemerintah pusat yang meliputi fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif. Pemerintahan daerah (*local government*) hanya melaksanakan fungsi legislatif dan fungsi eksekutif sedangkan fungsi yudikatif tetap ditangani pemerintah pusat. Fungsi legislatif yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah hakikatnya merupakan fungsi pembuatan kebijakan pemerintahan daerah. Jadi bukan fungsi legislatif seperti halnya fungsi parlemen di mana dalam konteks Indonesia fungsi ini dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan fungsi yudikatif dipegang oleh badan-badan peradilan (Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Negeri dan Pengadilan lainnya) Hoessein berpendapat Istilah legislatif dan eksekutif juga tidak lazim digunakan pada *local government*. Istilah yang lazim digunakan pada *local government* adalah fungsi pembuatan kebijakan (*policy making function*) dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing function*). Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksanaan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal (Hoessein dalam Hanif, 2007:24). Pemerintahan lokal pada pengertian ketiga menunjuk pada wilayah pemerintahan atau daerah otonom dalam konteks Indonesia Daerah otonom adalah daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Hak mengatur ini diwujudkan dengan pembuatan peraturan daerah yang pada intinya merupakan kebijakan umum pemerintahan daerah sedang hak untuk mengurus rumah tangga daerah diwujudkan dalam implementasi peraturan daerah berupa kegiatan-kegiatan yang berkenaan dengan pelaksanaan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan masyarakat.

Adapun yang dimaksud dengan urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat ada 6 hal. Pemerintah pusat memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur **selain dari 6 hal**, itu meliputi:

1. politik luar negeri,
2. pertahanan,
3. keamanan,
4. yustisi,
5. moneter dan fiskal nasional,
6. agama

Berdasarkan pasal 1 angka 7 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.

Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi 3 hal, yaitu :

1. Desentralisasi
2. Dekonsentrasi
3. Tugas Perbantuan/ Medebewind

Pengertian ketiga asas di atas dijelaskan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah yakni sebagai berikut :

1. Pasal **1 angka 8** menyebutkan definisi **Desentralisasi** adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
2. Pasal **1 angka 9** menyebutkan definisi **Dekonsentrasi** adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
3. Pasal **1 angka 11** menyebutkan definisi **Tugas Pembantuan** adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi

1. Soehino, 1993,*Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta., hal.224. [↑](#footnote-ref-1)
2. HAW Widjaja, 2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, , hal. 37 . [↑](#footnote-ref-2)