**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).

Desentralisasi terbagi dalam beberapa bentuk kegiatan utama yaitu desentralisasi politik (devolusi) dan desentralisasi administrasi (dekonsentrasi). Devolusi menurut Rondinelli adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi kepada sub nasional dari pemerintah yang mempunyai tingkat otonomi tertentu dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi tersebut. Konsekuensi dari devolusi adalah pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintah di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi tertentu kepada unitunit untuk dilaksanakan secara mandiri. Sedangkan dekonsentrasi menurut Rondinelli adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi dalam administrasi pemerintah pusat kepada unit-unit di daerah (Syamsudin dalam<http://digilib.unila.ac.id/6452/16/BAB%20II.pdf> .)

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)

Desentralisasi (devolusi) dan dekonsentrasi merupakan keniscayaan dalam 2 organisasi negara bangsa yang hubungannya bersifat kontinum, artinya penerapan desentralisasi tidak perlu meninggalkan sentralisasi. Adapun partisipasi dan kemandirian, berkaitan dengan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan atas prakarsa sendiri, yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana dikemukakan Hoessein(2001: 5)

“*Otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelmakan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan. Desentralisasi dapat pula disebut otonomisasi, otonomi daerah diberikan kepada masyarakat dan bukan kepada daerah atau pemerintah daerah*”

Pergeseran peran Pemda menuju model demokrasi, tentu menuntut peningkatan kualitas pelayanan publik. Keterlibatan masyarakat lokal atas prakarsa sendiri menjadi sangat strategis dan menentukan dalam meningkatkan kualitas pelayanan yang mereka terima. Yang perlu dipahami adalah kualitas pelayanan yang berbeda-beda, sesuai dengan kondisi masyarakat, dapat dijalankan, mengingat masyarakat Indonesia bersifat majemuk, baik secara vertikal maupun horisontal: apakah berdasarkan agama, ras, bahasa, geografis, dan kultural. Sebagaimana dikemukakan Hoessein (2001 : 5) Mengingat kondisi masyarakat lokal beraneka ragam, maka *local government* dan *local autonomy* akan beraneka ragam pula. Dengan demikian fungsi desentralisasi (devolusi) untuk mengakomodasi kemajemukan aspirasi masyarakat lokal juga 3 akan beraneka ragam. Desentralisasi (devolusi) melahirkan *political variety* dan *structural variety* untuk menyalurkan *local voice* dan *local choice*. Mencermati pemikiran tersebut, tujuan desentralisasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam kerangka model demokrasi ini harus benar-benar menjunjung nilai-nilai demokrasi dan kemandirian yang berakar dari masyarakat setempat. Melalui wakil-wakilnya, masyarakat dapat menentukan kriteria kualitas pelayanan yang diharapkan di berbagai bidang: pendidikan, kesehatan, transportasi, ekonomi, sosial budaya, dan lain-lain. Masyarakat dapat menentukan bidang pelayanan yang perlu mendapatkan prioritas; bagaimana cara menentukan prioritas itu; oleh siapa dan dimana pelayanan itu diberikan; bagaimana agar pelayanan efektif, efisien, merepresentasikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat, serta masih banyak kriteria lain yang perlu dijelaskan. Karena itu penetapan semua kriteria tersebut dalam model demokrasi sangat ditentukan masyarakat itu sendiri. Hal ini tentu tidak mudah dan sangat tergantung pada perubahan visi, misi, strategi, dan implementasi kebijakan Pemda dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Selama ini terdapat kecenderungan bahwa penentuan kualitas pelayanan publik sangat ditentukan oleh pemerintah atau lembaga yang memberikan pelayanan (*provider*), bukan ditentukan bersama-sama antara *provider* dengan *user*, *customer*, *client*, atau *citizen* sebagai komunitas masyarakat pengguna jasa pelayanan; yang mencerminan demokrasi dan kemandirian. Padahal pelayanan yang diberikan seharusnya mencerminkan nilai-nilai demokrasi dalam makna luas; sebagaimana diungkapkan oleh Burns, Hambleton, dan Hogget (1994 : xiv) :

“ *It suggests that change in local government cannot be divorced from wider national and international socio economic forces which shape the context for local political action. Three major reform strategies public services: the extension of market, new managerialism, and the extension of democracy are considered*. “

Perlu dikaji variasi cakupan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah Daerah, sehingga dalam jangka panjang dapat dijalankan model pelayanan publik yang ideal, sesuai dengan karakteristik berbagai daerah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. (<https://www.bappenas.go.id/files/2813/5229/9027/8pelayanan-pubik-di-era-desentralisasi-studi-tentang-variasi-cakupan-dan-peranan-pemerintah-daerah-dalam-pelayan__20081123185136__1261__7.pdf>)

Ketentuan Pasal 221 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Daerah kabupaten/kota membentuk Kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/kelurahan. Pasal 258 Ayat (1) Daerah melaksanakan pembangunan untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah.

Pasal 344 ayat (1) Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dilanjutksn Ayat (2) Pelayanan publik diselenggarakan berdasarkan pada asas: a. kepentingan umum;b. kepastian hukum;c. kesamaan hak;d. keseimbangan hak dan kewajiban;e. keprofesionalan;f. partisipatif;g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;h. keterbukaan;i. akuntabilitas;j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;k. ketepatan waktu; dan l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Pasal 345 ayat (1) Pemerintah Daerah wajib membangun manajemen pelayanan publik dengan mengacu pada asas-asas pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 344 ayat (2). (2) Manajemen pelayanan publik sebagaimana dimaksud padaayat (1) meliputi: a. pelaksanaan pelayanan; b. pengelolaan pengaduan masyarakat; c. pengelolaan informasi; d. pengawasan internal; e. penyuluhan kepada masyarakat; f. pelayanan konsultasi; dan g. pelayanan publik lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 346 Daerah dapat membentuk Badan Layanan Umum Daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pelaksana pelayanan publik yang selanjutnya disebut Pelaksana adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Masyarakat adalah seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orangperseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pasal 5 ayat (1) Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, ayat (2) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber dayaalam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya. Pembina dan Penanggung Jawab Pelayanan Publik Pasal 6 ayat (1) Guna menjamin kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik diperlukan pembina dan penanggung jawab.- 10 (2) Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

1. a. pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya;
2. gubernur pada tingkat provinsi;
3. bupati pada tingkat kabupaten; dan
4. walikota pada tingkat kota.

Pasal 1 angka 13 UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

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

Pembagian Kekuasaan secara Vertikal, Pembagian Kekuasaan menurut tingkatnya. Dalam hal ini yang dimaksud adalah Pembagian Kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Carl J. Friedrich memakai istilah Pembagian Kekuasaan secara Teritorial (*Territorial Division of Power*). Pembagian Kekuasaan ini dengan jelas dapat kita saksikan kalau kita melakukan perbandingan antara negara KESATUAN, negara FEDERAL serta KONFEDERASI. (Dalam negara Kesatuan jelas sekali terlihat bhw) Pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan garis hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem : (<http://staff.ui.ac.id/system/files/users/daly.erni/material/desentralisasidekonsentrasi.ppt>).

1. Desentralisasi

2. Dekonsentrasi

3. Medebewind

Pembukaan UUD 1945 alinea empat menegaskan tentang tujuan pembentukan pemerintahan negara yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dari pengertian tersebut nampak bahwa bangsa Indonesia menghendaki adanya satu penyelenggaraan pemerintahan negara yang mampu meningkatkan taraf kehidupan masyarakat dan peranannya dalam menjaga tertib sosial *social order* dalam lingkungan strategis/internasional sebagai penghargaan atas harkat dan martabat sebagai umat manusia.

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

Selanjutnya mengenai teknis pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas pembantuan ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Pemerintahan umum merupakan kewenangan atau kekuasaaan yang sudah melekat pada saat pemerintahan suatu negara dibentuk untuk semua level pemerintahan dari tingkat pusat sampai level yang paling bawah (desa/kelurahan). Untuk melaksanakan kapasitas pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan umum maka dibutuhkan kewenangan khusus, melalui kebijakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Kondisi ini sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh Ernest Dalle (1986) yang pada intinya bahwa tidak mungkin keseluruhan tugas negara dilakukan oleh pemerintah pusat, oleh karena itu tugas-tugas tersebut perlu dibagi ke dalam organisasi pemerintahan yang lebih kecil (daerah bawahan), selanjutnya dikatakan bahwa ada keterbatasan rentang kendali oleh pemerintah pusat sehingga tugas pemerintahan perlu didelegasikan secara bertingkat. Berdasarkan kajian teoritis di atas maka tugas-tugas pemerintahan umum dapat diidentifikasikan sebagai berikut :

* 1. Pembinaan ketentraman dan ketertiban wilayah;
	2. Pembinaan politik dalam negeri dan kesatuan bangsa;
	3. 3. Penyelenggaraan koordinasi internal maupun eksternal;
1. Mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI;
2. Menghormati kedaulatan rakyat;
3. Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
4. Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat;
5. Pengamalan Pancasila dan UUD 1945;
6. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaran pemerintahan daerah yang demokratis;
7. Mempertahankan dan membina kelestarian budaya bangsa;
8. Mempertahankan aset-aset Negara;
9. Fasilitasi kerja sama dan penyelesaian perselisihan antardaerah; “Dialogue” JIAKP, Vol.1, No.1, Januari 2004 : 16-36 25
10. Penyusunan data dan kode wilayah administrasi pemerintahan;
11. Sosialisasi dan penegakan kebijakan pusat di daerah;
12. Pemerintahan umum dan hubungan internasional;
13. Pemberian fasilitas penyelenggaraan tugas-tugas dan fungsi-fungsi unit-unit kerja pemerintahan sesuai peraturan perundang-undangan.

Secara konstitusional pemberian otonomi daerah dilakukan dengan mengacu kepada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 di bidang ketatanegaraan, pemerintah Republik Indonesia melaksanakan pembagian daerah-daerah dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Oleh karena itu, pemerintah beberapa kali membentuk Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah. Perubahan-perubahan terlihat karena masing-masing undang-undang menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi waktu terjadinya, sehingga akhirnya terbentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Ada tiga alasan pokok dibentuknya Undang-Undang No 5 Tahun 1974 yaitu alasan politis, sosiologis dan konstitusional. Alasan politis adalah alasan karena perubahan struktur politis waktu itu. Alasan sosiologis yaitu karena situasi dan kondisi masyarakat yang semakin berkembang. Alasan konstitusional yaitu alasan perimbangan keadaan serta memperhatikan pendapat yang timbul dari sidang-sidang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Ketidakpuasan daerah yang awalnya dilakukan secara terselubung, belakangan mulai ditunjukan secara terbuka. Tidak kurang dari masyarakat Kalimantan Timur, Aceh, Irian Jaya dan Riau telah melontarkan protes keras 6 Otonomi kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan 11 terhadap gaya sentralistis dan sekaligus eksploitatif Jakarta. Ketidakpuasan masyarakat di daerah-daerah, ditambah dengan krisis ekonomi yang membuat kemampuan finansial Pemerintahan Pusat melemah membuat Pemerintah Pusat tidak ada pilihan lain kecuali mencoba merebut hati masyarakat di daerah. Hasilnya, Pemerintah Pusat bersedia untuk mendesentralisasikan kewenangannya sebagaimana ditandai dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. (<http://digilib.unila.ac.id/6452/16/BAB%20II.pdf>, hal. 10-11).

Perubahan Undang- Undang tentang Pemerintahan Daerah darI beberapa periode:

1. Undang- Undang No. 1 Tahun 1945
2. Undang- Undang No. 22 Tahun 1948
3. Undang- Undang No. 1 Tahun 1957
4. Panpres No. 6 Tahun 1959
5. Undang- Undang No. 18 Tahun 1965
6. Undang- Undang No. 5 Tahun 1974
7. Undang- Undang No. 22 Tahun 1999
8. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004
9. Undang-Undang No. 12 Tahun 2008
10. Undang-Undang No 23 Tahun 2014
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)