

DEKONSENTRASI PEMERINTAH PUSAT KEPADA GUBERNUR BERDASARKAN UU NO. 22 TAHUN 1999

Dra. LUH SURYATNI, M.Si

ABSTRAKSI

Dalam penjelasan UU No. 22 tahun 1999 disebutkan bahwa pelaksanaan asas Dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Provinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah. Provinsi memang telah ditetapkan sebagai daerah yang dibentuk berdasarkan asas Dekonsentrasi sedang daerah yang dibentuk berdasarkan Desentralisasi adalah Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Jadi Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah tersebut memuat Otonomi Daerah dengan penekanan pada Daerah Tingkat II, di mana Bupati dan Walikota bukan lagi alat Dekonsentrasi sebagaimana teruat pada UU No. 5 Tahun 1974. Bupati ataupun walikota tidak lagi bertanggung jawab kepada Gubernur atau secara vertikal ke Menteri Dalam Negeri atau Presiden, melainkan hanya bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota, sedang Gubernur dalam menjalankan tugasnya sebagai Kepala Daerah, bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi namun dalam kedudukannya sebagai Wakil Pemerintah, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden, melalui Menteri Dalam Negeri.

I. PENDAHULUAN

Dengan berlakunya Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka berakhir masa sentralisasi kekuasaan pemerintah pusat atas pemerintah daerah. Selama pemerintahan Orde Baru melalui UU No 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, kekuasaan pusat sangat dominan di daerah melalui asas Dekonsentrasi, sehingga daerah merasa diperlakukan tidak adil dalam pengelolaan sumber-sumber keuangan maupun pembangunan. Melalui UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah maka daerah kini mempunyai kewenangan mengelola daerahnya tanpa campur tangan pemerintah pusat guna mempercepat laju pertumbuhan ekonomi daerah di samping melaksanakan demokratisasi

sebagai wujud nyata dari keberhasilan reformasi politik.

Berdasarkan kedua Undang-Undang itu daerah kini memiliki kewenangan yang sangat luas, kecuali dalam beberapa hal seperti politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Kewenangan pusat yang juga tersisa di daerah adalah menyangkut agama, kebijakan strategis seperti perencanaan nasional beserta pengawasan dan standardisasi, teknologi strategis dan Sumber Daya Manusia (SDM).

Sentralisasi pemerintahan di masa Orde Baru telah membuat pemerintah daerah selalu berada dalam posisi lemah, sehingga selalu tergantung pada pemerintah pusat hampir di segala bidang. Puncaknya adalah timbulnya jurang yang dalam antara pusat dan daerah. Kepincangan kekuatan antara pusat dan daerah menjadi

ancaman bagi negara dan kurang menjamin kelangsungan pertumbuhan negara. Untuk itu maka wilayah-wilayah dalam satuan daerah harus menjadi wilayah-wilayah yang tumbuh dan kuat. Mempunyai kemampuan yang tinggi dalam menghadapi Ancaman, Tantangan, Hambatan, Gangguan (ATHG) baik yang datang dari dalam maupun dari luar. Penyebaran kekuatan seperti itu sesuai dengan prinsip-prinsip yang tumbuh seiring dengan berbagai perubahan dalam pendekatan tatanan kehidupan. Perubahan-perubahan yang menuntut wujud nyata dalam berbagai aspek kehidupan bangsa seperti pemerataan, demokratisasi, keterbukaan, keleluasaan dalam menyampaikan pendapat, dan aspek yang sangat mendasar adalah Dekonsentrasi kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan.

Satuan-satuan wilayah harus menjadi wilayah yang kuat secara politik, ekonomi Sosbud, dan Hankam dan mempunyai penyelenggaraan pemerintahan yang lancar serta berkemampuan dalam mewujudkan ketenteraman, ketertiban, dan keamanan wilayahnya dalam bingkai negara kesatuan yang utuh. Dalam kaitan itu terkandung makna, bila Dekonsentrasi pemerintah pusat kepada Gubernur dalam rangka Otonomi Daerah berdasarkan UU No.22 tahun 1999 dapat terwujud dengan baik, maka diharapkan integrasi nasional Indonesia akan semakin kuat sehingga tujuan nasional bangsa Indonesia juga akan dapat terwujud.

Adapun kerangka tujuan nasional itu seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD RI 1945 , yaitu:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan Umum
3. Mencerdaskan kehidupan Bangsa
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial

Karena lembaga pemerintahan di daerah adalah bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), maka tugas pokok pemerintah dalam rangka mencapai tujuan nasional itu, adalah menjadi tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah. Aspek kritisnya menuntut kemampuan segenap aparatur pemerintahan di daerah untuk mampu menyelenggarakan pemerintahan di daerah yang menjadi basis pemerintahan negara.

Kuatnya daerah dan Pemerintahan di Daerah itu, juga ditujukan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Aspirasi dan partisipasi politik rakyat di daerah terartikulasi dengan efektif serta benar-benar menjadi paradigma dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan publik secara proporsional. Seperti Pencerahan demokrasi rakyat, rakyat percaya, senang dan puas serta mendukung atas penyelenggaraan pemerintahannya. Hal tersebut terjadi atas dasar kredibilitas, wibawa dan kinerja pemerintahan yang bersih. Bukan berdasarkan rasa takut karena dominasi birokrasi. Rakyat benar-benar merasa bahwa pemerintahan adalah miliknya, merasa terlibat di dalamnya dan merasa pemerintahan yang mengayominya.

Bilamana daerah dan Pemerintahan di Daerah kuat akan bersinergi untuk kekuatan seluruh bangsa dan memberikan pancaran sinar kekuatan bagi Pemerintah Pusat. Negara dan Pemerintahan Pusat, yang bersumber dari Daerah yang kuat, akan memiliki peluang yang lebih besar untuk lebih menyempurnakan struktur dan kinerjanya. Lebih berkemampuan untuk membina seluruh wilayah Negara, serta mempunyai kesempatan yang luas untuk menunjang pelaksanaan program di daerah. Daerah yang memerlukan dukungan baik untuk maksud penggalakan program tertentu maupun memperkuat kemampuan daerah, maka pemerintahan Pusat turun tangan. Peranan Pemerintah Pusat seperti itu dilakukan tanpa harus mengambil alih fungsi dari sektor yang bersangkutan, tetapi benar-benar sesuai dengan azas *subsidiaritas*.

Dalam keadaan seperti itu terjadi posisi keterkaitan antara daerah dan Pemerintah Daerah di satu pihak dengan Negara dan Pemerintahan Pusat dilain pihak dalam hubungan yang saling memperkuat. Daerah dan pemerintah daerah yang kuat ditunjang dan dibina oleh Pemerintah Pusat yang kuat. Kondisi yang menjadi lebih kuat tersebut dapat terwujud kembali dengan memperkuat negara dan pemerintah pusat. Begitu juga seterusnya, sehingga terjadi kecenderungan secara berkesinambungan untuk saling memperkuat.

Berbagai permasalahan di atas menjadi latar belakang untuk melihat perlunya Dekonsentrasi pemerintah pusat kepada Gubernur

dalam Otonomi Daerah berdasar UU No.22 tahun 1999.

II. PERMASALAHAN

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, yang menjadi pokok permasalahan adalah., "*Bagaimana Dekonsentrasi Pemerintah Pusat kepada Gubernur dalam rangka Otonomi Daerah berdasar UU No. 22 Tahun 1999*".

III. PEMBAHASAN

3.1. KONSEP DEKONSENTRASI

Menurut Amrah Muslimin Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian wewenang dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.¹ Sedangkan Danuredjo mengungkapkan bahwa dekonsentrasi berarti pelimpahan wewenang dari organ-organ tertinggi kepada organ-organ setempat dan administratif.²

Dalam negara kesatuan yang mendasarkan pemerintahan pada asas Dekonsentrasi untuk memutuskan masalah urusan negara dibagi-bagikan kepada jabatan negara dalam jumlah yang semaksimal mungkin, termasuk Jabatan-jabatan daerah.

Menurut AM Donner, Dekonsentrasi ialah kekuasaan yang dibagi-bagikan kepada berbagai

¹ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi*

Daerah, Penerbit Alumni, Bandung, 1978, hal. 14

² Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Penerbit Alumni, Bandung, 1983, hal 23

bentuk jabatan-jabatan.³ Sedangkan Dekonsentrasi dalam arti sempit adalah pemencaran kekuasaan di bidang kepegawaian dan karenanya bersifat *ambtelijk* yaitu pembagian kekuasaan dari pemerintah pusat kepada aparatnya di daerah

Berdasarkan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 menyebut Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah.

Menurut ketentuan pasal I Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 dalam penjelasannya menyatakan bahwa asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah.

Rumusan di atas apabila diperhatikan penjabarannya, memperlihatkan adanya suatu pemikiran yang bersifat kompromistis, di satu pihak pemerintah melaksanakan suatu bentuk otonomi yang tidak membahayakan kedudukan Pemerintah Pusat sebagai pemegang keputusan dan penanggung jawab dari sistem negara kesatuan pada pihak lain dengan mekanisme yang diatur sedemikian rupa diharapkan

tidak akan mengekang kebebasan dan perkembangan daerah-daerah di dalam kerangka mencapai tujuan nasional.

3.2. KONSEP KEWENANGAN

Menurut H. Malayu S.P Hasibuan, wewenang merupakan alat (dasar hukum) untuk bertindak, sedangkan delegasi wewenang merupakan kunci dinamika organisasi.⁴

Wewenang adalah kekuasaan resmi yang dimiliki seseorang untuk bertindak dan memerintah orang lain. Tanpa ada wewenang terhadap suatu pekerjaan, jangan mengerjakan pekerjaan tersebut, karena tidak mempunyai dasar hukum untuk melakukannya. Sentralisasi wewenang adalah bila sebagian besar kekuasaan masih tetap dipegang oleh pimpinan. Sentralisasi wewenang mengakibatkan pimpinan sibuk bekerja, sedangkan bawahan bekerja santai saja.

Desentralisasi wewenang adalah bila sebagian kecil kekuasaan dipegang pimpinan, sedang sebagian besar kekuasaannya di delegasikan kepada para bawahan. Dengan desentralisasi wewenang ini, maka pimpinan mempunyai banyak waktu untuk

³ F. Sugeng Istanto, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Penerbit Karyaputra, Yogyakarta, 1971, hal. 18

⁴ H. Malayu SP Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia Dasar dan Kunci Keberhasilan*, Penerbit PT Toko Gunung Agung, Jakarta, 1995, hal. 2.

merencanakan, pengarahan, dan pengawasan terhadap bawahannya.

Pimpinan yang cakap selalu bersikap desentralisasi wewenang, karena sifat delegasi wewenang yang disebut *du Characteristic*.

Du Characteristic artinya pihak bawahan menerima wewenang dari atasan, tetapi pada saat yang sama atasan yang bersangkutan tetap memiliki wewenang tersebut sebagai Pemimpin (delegator) tidak hilang haknya terhadap wewenang yang telah didelegasikan kepada bawahan (deleget) bahkan sewaktu-waktu dapat menarik kembali wewenang itu.⁵ Pimpinan harus menyadari bahwa dinamika suatu organisasi sebagian besar terletak pada pundaknya, yaitu dengan rencana-rencana yang pelaksanaannya didelegasikan kepada bawahan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa wewenang adalah kekuasaan resmi yang dimiliki seseorang untuk bertindak dan memerintah orang lain.

3.3. KONSEP KEKUASAAN

Menurut Prof. Miriam Budiardjo kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah-laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah-laku itu menjadi sesuai dengan

keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu.⁶ Gejala kekuasaan ini adalah gejala yang lumrah terdapat . dalam setiap masyarakat, dalam semua bentuk hidup bersama.

Manusia mempunyai bermacam-macam keinginan dan tujuan yang ingin sekali dicapainya. Untuk itu dia sering merasa perlu untuk memaksakan kemauannya atas orang atau kelompok lain. Hal ini menimbulkan perasaan pada dirinya bahwa mengendalikan orang lain adalah syarat mutlak untuk keselamatannya sendiri. Maka dari itu bagi orang banyak, kekuasaan itu merupakan suatu nilai yang ingin dimilikinya.³

Kekuasaan sosial terdapat dalam semua hubungan sosial dan dalam semua organisasi sosial. Kekuasaan sosial menurut Ossip K. Flechtheim adalah *keseluruhah dari kemampuan, hubungan-hubungan dan proses-proses yang menghasilkan ketaatan dari pihak lain untuk tujuan-tujuan yang ditetapkan oleh pemegang kekuasaan.*⁴

Definisi yang diberikan oleh Robert M. MacIver, "kekuasaan sosial adalah untuk mengendalikan tingkah-laku orang lain, baik secara langsung dengan jalan memberi perintah,

⁵ Ibid, hal.3

⁶ Prof. Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT Gramedia, Jakarta, 1977, hal 35.

³ Ibid, hal. 35.

⁴ Ibid, hal. 35

maupun secara tidak langsung dengan mempergunakan segala alat dan cara yang tersedia," (*Social power is the capacity to control the behavior of others either directly by fiat or indirectly by the manipulation of available means*).⁵ Kekuasaan sosial terdapat dalam semua hubungan sosial dan dalam semua organisasi sosial.

Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan (*relationship*), dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan ada pihak yang diperintah (*the ruler and the ruled*); satu pihak yang memberi perintah, satu pihak yang mematuhi perintah. Tidak ada persamaan martabat, selalu yang satu lebih tinggi daripada yang lain dan selalu ada unsur paksaan dalam hubungan kekuasaan. Paksaan tidak selalu perlu dipakai secara gamblang, tetapi adanya kemungkinan paksaan itu dipakai, sering sudah cukup.

Robert M. MacIver mengemukakan kekuasaan dalam suatu masyarakat selalu berbentuk piramida. Ini terjadi karena kenyataan bahwa kekuasaan yang satu membuktikan dirinya lebih unggul daripada lainnya, hal mana berarti bahwa yang satu itu lebih kuat dengan jalan mensubordinasikan kekuasaan lainnya itu. Atau dengan perkataan lain struktur piramida kekuasaan itu terbentur oleh kenyataan dalam sejarah masyarakat,

bahwa golongan yang berkuasa (dan yang memerintah) itu relatif selalu lebih kecil jumlahnya daripada golongan yang dikuasai (dan yang diperintah).

Di antara banyak bentuk kekuasaan ini ada suatu bentuk yang penting yaitu kekuasaan politik. Dalam hal ini *kekuasaan* politik adalah "kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan sendiri". Kekuasaan politik merupakan sebagian saja dari kekuasaan sosial, yakni kekuasaan sosial yang fokusnya ditujukan kepada negara sebagai satu-satunya pihak berwenang yang mempunyai hak untuk mengendalikan tingkah-laku sosial dengan paksaan. Kekuasaan politik tidak hanya mencakup kekuasaan untuk memperoleh ketaatan dari warga masyarakat, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktivitas negara di bidang administrasi, legislatif, dan yudikatif. Namun demikian suatu kekuasaan politik tidak mungkin tanpa *penggunaan kekuasaan*. Kekuasaan itu harus digunakan dan harus dijalankan. Apabila penggunaan kekuasaan itu berjalan dengan efektif, hal ini dapat disebut sebagai

⁵ Ibid, hal. 35

kontrol (kekuasaan/pengendalian). Dengan sendirinya untuk menggunakan kekuasaan politik yang ada, harus ada penguasa yaitu pelaku yang memegang kekuasaan, dan harus ada alat/sarana kekuasaan agar penggunaan kekuasaan itu dapat dilakukan dengan baik.

3.4. PEMERINTAH PUSAT

Yang dimaksud sebagai pemerintah pusat sesuai dengan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 adalah perangkat negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden dan Para Menteri.⁶

3.5. OTONOMI DAERAH

Yang dimaksud Otonomi Daerah sesuai dengan UU No.22 tahun 1999 adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁷

3.6. IMPLEMENTASI DEKONSENTRASI

Dalam penjelasan UU No. 22 tahun 1999 disebutkan bahwa pelaksanaan asas Dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Provinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan

kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah. Provinsi memang telah ditetapkan sebagai daerah yang dibentuk berdasarkan asas Dekonsentrasi sedang daerah yang dibentuk berdasarkan Desentralisasi adalah Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Jadi Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemenintah Daerah tersebut memuat Otonomi Daerah dengan penekanan pada Daerah Tingkat II, di mana Bupati dan Walikota bukan lagi alat Dekonsentrasi sebagaimana temuat pada UU No. 5 Tahun 1974. Bupati ataupun walikota tidak lagi bertanggung jawab kepada Gubernur atau secara vertikal ke Menteri Dalam Negeri atau Presiden, melainkan hanya bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota, sedangkan Gubernur dalam menjalankan tugasnya sebagai Kepala Daerah, bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi, namun dalam kedudukannya sebagai Wakil Pemerintah, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

Sebetulnya, konsep Otonomi di Negara kesatuan RI bukan hal baru karena sudah ada sejak jaman penjajahan Belanda dulu. Dan sepanjang lintasan sejarah Hindia Belanda, sampai 1903, Otonomi itu sangat Sentralistik dengan menerapkan asas Dekonsentrasi untuk menjaga kepentingan Pusat di daerah wilayah jajahan Belanda. Dengan asas Dekonsentrasi (pelimpahan wewenang lebih berat kepada yang akan mewakili pemerintah pusat)

⁶ *Otonomi atau Federalisme, Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Pustaka Sinar Harapan Harian Suara Pembaruan, Jakarta, 2000, hal. 381

⁷ *Ibid*, Hal.381

maka daerah-daerah dibagi ke dalam wilayah-wilayah administratif, hirarkis dari atas ke bawah, seperti Kerisidenan, Distrik, Kewedanaan yang pada dasarnya bertanggung jawab penuh kepada pemerintah pusat atas semua tugas-tugasnya.

Baru pada tahun 1903 Belanda mengeluarkan UU Desentralisasi untuk memencarkan kekuasaan yang sangat terpusat itu dengan memperkenalkan konsep Desentralisasi. UU ini kemudian diatur lebih rinci dengan peraturan pelaksanaannya yakni *Desentralitatie Besluit* 1905 dan *Local Raden Ordonantie* 1905.⁸

Pemerintah Indonesia Merdeka, meskipun secara tidak khusus menyebutkan sebagai Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, tetapi semangatnya untuk membuat Undang-Undang No.1 Tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah (KND) dan di pusat bernama Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang berfungsi sebagai badan legislatif. Dalam Undang-Undang ini, meskipun ada asas Desentralisasi, tetapi asas Dekonsentrasi masih sangat dominan karena Kepala Daerah di angkat oleh Pemerintah Pusat, meskipun mereka bertanggung jawab kepada KNIP.

Sampai terbentuknya UU No.22 Tahun 1948, tentang Pemerintahan Daerah yang mengenal susunan Daerah

Otonom: Provinsi, Kabupaten dan Desa yang bisa mengatur rumah tangganya sendiri, penyelenggaraan pemerintah daerah masih berdasarkan UU No. 1 tahun 1945. Undang-Undang itu kemudian juga diperbaharui dengan UU No 18 tahun 1965, yang juga masih Sentralistik dan mencapai puncaknya dalam UU No. 5 tahun 1974 yang dibuat pada masa pemerintahan presiden Soeharto yang sangat sentralistik selama ± 32 tahun dan UU itu baru tidak berlaku lagi setelah gerakan Reformasi tampil sebagai pemenang sehingga terbentuk UU No.22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999.

Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah tetapi juga mendorong otokreativitas masyarakat untuk melaksanakan sendiri apa yang mereka anggap penting, sehingga demokrasi dapat berkembang, yang pada gilirannya dapat memperbaiki kesejahteraan masyarakat bawah melalui pemberdayaan. Untuk mewujudkan itu, kewenangan yang cukup luas sangat diperlukan oleh pemerintah daerah guna mengatur dan mengembangkan daerahnya sesuai dengan dana ataupun potensi daerah.

Undang-Undang No.22 tahun 1999, pada intinya mengatur hal-hal sebagai

¹² Ibid, hal. 60.

berikut (yang berkaitan dengan asas Dekonsentrasi):

1. Wilayah negara kesatuan RI di bagi dalam daerah provinsi, kabupaten dan daerah kota yang ketiganya berstatus daerah Otonomi. Pada dasarnya daerah Otonom tidak bertingkat, yang satu sama lain tidak mempunyai hubungan sub-ordinasi. Dalam pembagian daerah Otonom, Kabupaten maupun daerah Kota merupakan daerah Otonomi murni, dan tidak merangkap sebagai daerah administrasi.
2. Daerah Kabupaten dan daerah Kota menganut asas Desentralisasi murni dimana asas Dekonsentrasi tidak lagi dipergunakan kecuali di daerah Provinsi. Asas tugas perbantuan dari pemerintah pusat baik kepada daerah Provinsi maupun kepada daerah Kabupaten maupun Kota dan Desa masih dimungkinkan dengan konsekuensi pembiayaan sarana-prasarana dan sumber daya manusia berasal dari pemerintah yang menugaskannya (sesuai dengan pasal 8 UU tersebut yang berbunyi, *Kewenangan Pemerintah yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan*

tersebut). Status kecamatan sebagai aparat Dekonsentrasi beralih menjadi perangkat daerah Otonom Kabupaten dan perangkat daerah Otonom kota, sedangkan jabatan pembantu Gubernur dan pembantu Bupati/Walikota Madya sebagai aparat Dekonsentrasi selama ini dihapuskan.

3. Daerah Provinsi di samping berstatus sebagai daerah Otonomi juga sebagai daerah Administrasi. Dalam kedudukannya sebagai daerah Otonomi, provinsi mempunyai kewenangan di bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan lainnya yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan kota, sedangkan sebagai daerah administrasi, mereka menyelenggarakan kewenangan di bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi. Pada dasarnya daerah mempunyai kewenangan yang cukup luas di bidang kepegawaian dan pengembangan sumber daya manusia yang akan ditetapkan dengan peraturan daerah. Sedangkan norma,

standar dan prosedur mengenai pengangkatan, pemberhentian, ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan secara nasional. Kepala Pemerintah Daerah Provinsi dalam rangka Dekonsentrasi diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan pengembangan karier pegawai.

Kepala Daerah Provinsi dalam UU No.22 tahun 1999 mempunyai dua posisi,yaitu sebagai alat daerah dan sebagai alat pemerintah pusat dalam rangka fungsi Dekonsentrasi. Di masa lalu karena fungsi Dekonsentrasi melekat pada kekuasaan pemerintah, yakni pemberian wewenang menjalankan tugas pusat di daerah yang harus dipertanggungjawabkan kepada pusat maka aspek Sentralistik pemerintah pusat tidak terhindari.

Sampai terbentuknya UU No. 5 tahun 1974, perdebatan antara Desentralisasi dan Dekonsentrasi masih terus menjadi masalah antara pusat dan daerah, sampai pada praktiknya selama Orde Baru, kepala daerah baik Gubernur maupun Bupati/Walikota lebih dominan menjadi alat Dekonsentrasi dalam menjalankan tugas dan mempertahankan kekuasaannya, karena peran

pusat sangat kuat dalam menentukan nasib mereka.

Perubahan yang sangat jelas mengartikan baru terjadi ketika UU No.22 tahun 1999 diundangkan. UU baru itu tidak lagi menerapkan asas Dekonsentrasi untuk daerah Otonomi (kabupaten dan kota) dan dihapuskannya semua jabatan wilayah administratif, kecuali Gubernur yang masih dipertahankan sebagai alat Dekonsentrasi. Akan tetapi dalam perencanaan dan pengawasan atas Daerah Otonomi masih terdapat dominasi pemerintah pusat, artinya kaki Daerah Otonom masih diikat sebelah oleh pemerintah pusat.

Kewenangan pemerintah pusat di daerah seperti telah disebutkan di atas, berdasarkan UU No. 22 tahun 1999, adalah meliputi bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan di bidang lainnya seperti perencanaan pembangunan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis dan konservasi serta standarisasi nasional. Selain itu pemerintah pusat juga mempunyai kewenangan mengelola sumber daya nasional di

wilayah laut di luar batas wilayah laut provinsi.

Di daerah tingkat I, kewenangan pemerintah pusat yang tersisa hanya di bidang kehutanan, perkebunan, pertanian, pekerjaan umum serta tujuh kebijaksanaan strategis seperti perencanaan makro-regional, tata ruang provinsi dan promosi dagang. Sedangkan kewenangan pemerintah daerah tingkat II, sangat luas dengan berlakunya UU No.22 tahun 1999 tersebut. Ada 11 kewenangan pemerintah daerah tingkat II yaitu pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Berdasarkan adas Dekonsentrasi diberikan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan pengembangan karier pegawai. Menurut pasal 8 ayat 2 UU No 22 tahun 1999, kewenangan pemerintah yang dilimpahkan kepada Gubemur dalam rangka Dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut. Dengan melihat kewenangan yang ada pada pemerintah pusat maka kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola wilayahnya

sangat besar tanpa campur tangan pemerintah pusat.

Di masa lalu Desentralisasi seperti termuat dalam UU No. 5 tahun 1974 tidak pernah dilaksanakan karena dominannya asas Dekonsentrasi sehingga Otonomi Daerah di UU itu lebih bersifat teori saja. Dalam penjelasan UU No.5 tahun 1974 itu disebutkan bahwa pelaksanaan asas Desentralisasi dilakukan bersama-sama dengan asas Dekonsentrasi. Ini didasarkan pada anggapan bahwa daerah adalah bagian negara yang harus dibina, diarahkan dan dikembangkan. Sisi lain pentingnya pelaksanaan asas Dekonsentrasi adalah agar tercipta suatu kerjasama yang harmonis disamping adanya koordinasi yang baik antara kepentingan daerah dengan kepentingan pemerintah pusat. Menurut UU No.5 tahun 1974 itu, Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD dengan Kepala Daerah melaksanakan tugas-tugas di bidang eksekutif sedang DPRD mengemban tugas legislatif. Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Kepala Daerah juga wajib memberi pertanggung jawaban kepada DPRD meskipun DPRD tidak mempunyai kewenangan

untuk menjatuhkan Kepala Daerah dari jabatannya.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri disamping sebagai konsekuensi dari sistem otonomi, juga karena Gubernur merupakan Kepala Wilayah Administratif yang secara struktural berada di bawah Menteri Dalam Negeri. Selaku Kepala Wilayah Administratif, Gubernur adalah wakil pemerintah pusat dan berstatus sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam lingkungan kerjanya.

Wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah adalah

- a. Membina ketentraman dan ketertiban wilayah sesuai dengan kebijaksanaan, ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan pemerintah.
- b. Melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan Bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan Pemerintah.
- c. Menyenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan Instansi-instansi vertikal dan antara instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.

- d. Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- e. Mengusahakan secara terus menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah dijalankan oleh instansi-instansi pemerintah dan pemerintah daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.
- f. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya.
- g. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.⁹

Dalam pelaksanaan asas Desentralisasi, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab daerah sepenuhnya baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Demikian

⁹Mohammad Effendy, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Kaitannya Dengan Tugas-tugas Dekonsentrasi*, hal 90, dalam Abdurrahman SH (Ed) *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Penerbit PT. Media Sarana Press, Jakarta, 1987

pula perangkat pelaksananya adalah perangkat daerah itu sendiri, terutama dinas-dinas yang ada di daerah. Tetapi dalam pelaksanaannya, karena perangkat daerah tidak sampai pada tahap masyarakat, sedangkan pada tahap tersebut terdapat pejabat pemerintah, berdasarkan pertimbangan bahwa pejabat pemerintah ini diperbantukan dan ditugaskan pula untuk melaksanakan tugas-tugas daerah, maka daerah dapat meminta bantuan pejabat pemerintah tersebut. Jadi asas Desentralisasi menjadi hilang maknanya dan digantikan asas Dekonsentrasi.

Gejala semakin kurangnya keseimbangan antara pelaksanaan asas Desentralisasi dan Dekonsentrasi terlihat pada pertemuan-pertemuan antara Bupati dan Gubernur dalam suatu rapat kerja di mana mereka hadir dalam kedudukannya sebagai Kepala Wilayah Administratif sehingga mereka lebih cenderung memainkan perannya sebagai pendukung asas Dekonsentrasi, sehingga rapat kerja tersebut lebih merupakan forum tempat penyampaian garis kebijaksanaan dari atasan kepada bawahan. Akibatnya hubungan pusat dan daerah sudah lebih merupakan hubungan Dekonsentrasi yang mengarah pada hubungan dengan pola Sentralistik dengan peran daerah semakin lemah

sementara peran pusat semakin kuat dan merambat sampai ke tingkat yang paling bawah. Sehingga dengan pola ini stabilitas politik dan keamanan dapat dicapai dimana pemerintah pusat berkesempatan melaksanakan pembangunan, namun apa yang dibangun belum tentu sesuai dengan keinginan masyarakat di tempat pembangunan itu dilaksanakan sehingga proyek pembangunan tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal oleh masyarakat.

Selain itu sumber-sumber keuangan daerah yang sepenuhnya diambil pusat menimbulkan kecemburuan dari daerah asal sumber uang tersebut yang pembangunannya dirasakan lambat dan tidak sesuai dengan keinginan mereka. Dalam kaitan ini dapat dimengerti kalau kecemburuan dan rasa ketidakadilan itu menimbulkan rasa putus asa terhadap pemerintah pusat yang secara ekstrim tercermin dengan permintaan merdeka yang disampaikan masyarakat seperti di Aceh, Papua dan Riau.

Dengan tidak berlakunya UU No. 5 tahun 1974 tersebut yang telah diganti dengan UU No. 22 tahun 1999 maka daerah secara luas dan mandiri membangun daerahnya sesuai dengan keinginan dan perencanaan sendiri. Selain itu dengan perangkat UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan

Pusat dan Daerah, maka lengkap sudah perangkat hukum bagi daerah untuk membangun daerahnya berdasarkan konsep Otonomi dan Desentralisasi, sebagai upaya dalam memajukan dan mensejahterakan daerah, apabila para pemegang kebijakan khususnya di daerah dapat melaksanakan UU No 22 tahun 1999 dan UU No 25 tahun 1999 secara murni dan konsekuen.

IV. PENUTUP

4.1. SIMPULAN

Dengan berlakunya UU No.22 tahun 1999 maka asas Dekonsentrasi hanya ada di daerah provinsi dengan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diberi dalam rangka tugas Dekonsentrasi dengan kewenangan untuk melakukan pengawasan dan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan pengembangan karier pegawai.

Desentralisasi murni ada di Kabupaten dan daerah Kotamadya sedang asas Dekonsentrasi tidak lagi dipergunakan di Kabupaten dan Kotamadya. Dekonsentrasi hanya ada di daerah provinsi, sedang status kecamatan sebagai aparat Dekonsentrasi beralih menjadi perangkat Otonom dan perangkat daerah Otonom kota.

Sebagai konsekuensi tidak adanya lagi asas Dekonsentrasi di kabupaten dan kotamadya maka jabatan pembantu

Bupati/Walikota madya sebagai aparat Dekonsentrasi selama ini dihapus, sedang daerah provinsi disamping berstatus sebagai daerah Otonom juga berstatus sebagai daerah Administrasi.

Dalam kedudukannya sebagai daerah Otonom, provinsi mempunyai kewenangan di bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota serta kewenangan di bidang pemerintahan lainnya yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten dan Kota, sedangkan sebagai daerah Administrasi menyelenggarakan kewenangan di bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam rangka Dekonsentrasi.

4.2. SARAN

Agar asas Dekonsentrasi yang diberikan kepada Gubernur supaya benar – benar dipahami oleh aparat pemerintah daerah sehingga pelaksanaan Otonomi di Daerah dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya sehingga kejadian di masa lalu dengan UU No.5 tahun 1974 tidak terulang kembali.

Kepada para Gubernur sebagai pemegang asas Dekonsentrasi untuk dapat memahami posisinya, artinya pada saat kapan ia menggunakan asas Dekonsentrasi dan pada saat mana ia tidak menggunakan

asas tersebut, sehingga kinerja pembangunan di daerah dapat tercapai secara maksimal, baik dalam pembangunan fisik maupun peningkatan kualitas sumber daya manusia sebagai ujung tombak dalam pembangunan di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, PT. Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 1977 Dekdikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1991
- Hasibuan, H. Malayu SP, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Gunung Agung, Jakarta, 1995
- Istanto, F. Sugeng, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Penerbit Karyaputera, Yogyakarta, 1971
- Joenarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Penerbit Alumni, Bandung, 1982
- Muslimin, Amrah, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Penerbit Alumni, Bandung, 1978
- Nihin, HA Dj, *Paradigma Baru Pemerintahan Daerah Menyongsong Millenium Ketiga*, PT Mardi Mulyo, Jakarta, 1999
- Otonomi atau Federasi, Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Pustaka Sinar Harapan, Suara Pembaruan, Jakarta, 2000
- Sunardi, RM, *Teori Ketahanan Nasional*, Hastanas, Jakarta, 1997.
- Undang-Undang RI No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang RI No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah