

17E
90

Laporan penelitian
Proyek : SPP/DPP
Kontrak : 025/PP-UA/12/1989

**DAMPAK DIKOTOMI ANTARA KANTOR WILAYAH
DENGAN DINAS DAERAH DALAM PELAKSANAAN
OTONOMI DAERAH DI PROPINSI DAERAH TING-
KAT I SUMATERA BARAT**

YUSLIM, H.M.H



DEPARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

Pusat Penelitian UNIVERSITAS ANDALAS

PADANG, 1990

P E N D A H U L U A N

A. Latar belakang masalah

Pedoman yang ditetapkan oleh UUD 1945 tentang penyelenggaraan pemerintahan di daerah dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (1) maupun Pasal 18 beserta penjelasannya. Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan¹⁾. Dengan istilah negara kesatuan dimaksudkan bahwa dalam lingkungan wilayah negara Indonesia tidak terdapat daerah yang bersifat "negara" seperti halnya yang ditemui pada negara federal.

Konsekuensi dari dianutnya paham negara kesatuan dimana penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Asas yang mendasari negara kesatuan ialah unitarisme, yang dirumuskan oleh Dicey sebagai "... the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power²⁾". Tetapi karena wilayah Indonesia sangat luas, kompleksnya urusan pemerintahan dan pembangunan, maka tidak mungkin segala sesuatu diatur secara sentral. Menyadari kenyataan di atas, maka pendiri negara Republik Indonesia telah menetapkan bentuk negara kesatuan yang diikuti dengan sistem desentralisasi. Hal itu dapat dipahami dari bunyi pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan :

"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa".

Selanjutnya penjelasan pasal tersebut di atas antara lain menyatakan :

- 1) Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 berbunyi " Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik".
- 2) C.F. Strong, Modern political constitution, Sidgwich & Jackson Limited, London, 1960, hal. 63.

"Oleh karena negara Indonesia itu suatu "eenheidstaat" maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "negara" juga.

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Daerah-daerah itu bersifat otonom ("streek dan locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat daerah administrasi belaka, semua menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena itu didaerahpun akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Jadi menurut Pasal 1 ayat(1) dan Pasal 18 beserta penjelasannya Indonesia merupakan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.

Untuk memenuhi harapan tersebut, kemudian Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Ketetapan No. IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara telah menggariskan prinsip-prinsip pokok pelaksanaan otonomi daerah yang menghendaki "otonomi daerah dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekon-sentrasi". Untuk merealisasikan baik ketentuan UUD 1945 maupun Ketetapan No. IV/MPR/1973 badan legislatif telah mengeluarkan Undang-undang No. 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-undang No. 5 tahun 1974 menganal tiga asas penyelenggaraan yaitu asas desentralisasi, asas dekon-sentrasi dan asas tugas pembantuan. Dengan adanya tiga asas penyelenggaraan pemerintahan itu idealnya dalam pelaksanaannya merupakan kesatuan, tidak ada pengkotak-kotakan.

Untuk melaksanakan tugas pemerintah pusat di daerah dibentuklah Instansi Vertikal yang berdasarkan Keputusan Presiden No.44 dan No.45 tahun 1974 dikenal dengan sebutan Kantor Wilayah. Demikian juga untuk melaksanakan urusan rumah tangga daerah dibentuk Dinas Daerah. Jadi di Daerah di samping Kantor Wilayah kemungkinan juga terdapat Dinas Daerah. Kedua lembaga tersebut secara organisatoris terpisah tetapi urusan yang dilaksanakan adalah sejenis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pedoman konstitusional yang mengatur tentang pemerin -
tahan di Daerah, bukan saja ditemukan dalam Pasal 18 Undang-
Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya, tetapi juga ditemui
dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Pasal tersebut di atas ke-
mudian dikonkretkan lebih lanjut dengan Ketetapan Majelis
Permusyawaratan Rakyat No. V/MPR/1973 yang mengatur prinsip-
prinsip pokok tentang otonomi daerah. Inti pokok Tap No. V/
MPR/1973 adalah sebagai berikut :

"Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang
terseber diseluruh pelosok negara, dan dalam rangka mem-
bina kestabilan politik serta kesatuan bangsa maka hu-
bungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah
atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, di arahkan pada
pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung
jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan
daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonse-
ntrasi".

Sebagai realisasi ketentuan di atas dewasa ini berlaku
Undang-undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerin -
tahan di Daerah. Undang-undang tersebut mengenal tiga asas
penyelenggaraan pemerintahan di daerah yaitu asas desentra -
lisasi, asas dekonsetrasi dan asas tugas pembantuan. Dimana
antara asas desentralisasi dan asas dekonsetrasi sama-sama
pentingnya, dekonsetrasi bukan hanya sebagai komplemen dari
asas desentralisasi dan sebaliknya.

Daerah Tingkat I Propinsi Sumatera Barat sebagai reali-
sasi pembagian wilayah Indonesia dibentuk berdasarkan Un-
dang-undang No. 61 tahun 1958 tentang penetapan Undang- un-
dang No. 19 tahun 1957 tentang pembentukan Daerah Swatantra
Tingkat I Sumatera Barat, Riau dan Jambi. Pasal 5 undang-un-
dang tersebut menetapkan kewenangan pangkal bagi Daerah Ting-
kat I Sumatera Barat sebagai berikut :

- a. Urusan Tata Usaha Daerah;
- b. Pengambilan benda tambang;
- c. Penangkapan ikan di pantai
- d. Izin perusahaan yang menimbulkan gangguan;

BAB. IV

P E N U T U P

Berdasarkan uraian yang telah disajikan dalam bab-bab terdahulu, pada bagian penutup ini peneliti mengemukakan beberapa pokok kesimpulan sebagai berikut :

- Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah - menurut Undang-undang No. 5 tahun 1974 dikenal asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Untuk melaksanakan asas desentralisasi dibentuk Dinas Daerah dan untuk melaksanakan asas dekonsentrasi dibentuklah Instansi Vertikal.
- Kepada Daerah Tingkat I Sumatera Barat oleh Pemerintah Pusat telah diserahkan beberapa urusan untuk dijadikan urusan rumah tangga daerah yaitu : Urusan Pemerintahan Umum; Urusan Pertanian; Urusan Peternakan; Urusan Perikanan Darat; Urusan Pendidikan dan Pengajaran; Urusan Kesehatan; Urusan Pekerjaan Umum; Urusan Perindustrian; Urusan Perikanan Laut; Urusan Kehutanan; Urusan Karet Rakyat; Urusan LLAJR; Urusan Perkebunan Besar dan Urusan Kepariwisata.
- Dalam rangka melaksanakan urusan-urusan rumah tangga daerah maka telah dibentuk Dinas Daerah Tingkat I sebagai berikut. yaitu : Dinas Pertanian Tanaman Pangan; Dinas Perikanan; Dinas Perkebunan; Dinas Peternakan; Dinas Kehutanan; Dinas Pendidikan dan Kebudayaan; Dinas Kesehatan; Dinas LLAJR; Dinas Pariwisata; Dinas Pendapatan; Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Perindustrian.
- Terdapatnya dikotomi antara Kantor Wilayah dengan Dinas Daerah akan mempengaruhi jalannya otonomi daerah. Hal itu akan terlihat dari 5 tolok ukur yang digunakan yaitu :
 1. Tolok Ukur organisasi
 2. Tolok Ukur Yuridis
 3. Tolok Ukur Isi Rumah Tangga Daerah
 4. Tolok Ukur Penyelenggaraan Urusan
 5. Tolok Ukur Bobot Urusan

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Abdurrahman, Beberapa pemikiran tentang otonomi daerah, P.T Medya Sarana Press, Jakarta, 1987
- Amrah Muslimin, Ikhtisar perkembangan otonomi daerah, Alumni, Bandung, 1982.
- , Aspek-aspek hukum otonomi daerah, Alumni, Bandung, 1982.
- Ateng Syafrudin, Pemerintah Daerah dan pembangunan, Sumber Bandung, 1973.
- , Pengaturan koordinasi Pemerintahan di Daerah, P.I Tarsito, Bandung, 1976
- , Pasang surut otonomi daerah, Parahyangan, Bandung, 1983
- , Beberapa masalah titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II, Makalah, Unpad, 1985
- Bagir Manan, Beberapa hal di sekitar otonomi daerah sebagai sistem penyelenggaraan pemerintahan, Tulisan dalam majalah Unpad, Binacipta, Bandung, 1974.
- Humes, Samuel and Eileen Martin, The Structure of local government thought the world, bentuk makalah.
- Irawan Soejito, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Bina Aksara, Jakarta, 1981.
- Riwu Kaha, Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Bina Aksara Jakarta, 1982
- RDH. Koescemahatmadja, Pengantar ke arah sistem pemerintahan Daerah di Indonesia, Binacipta Bandung 1979.
- Strong, C.F Modern political Constitution, Sidgwich & Jackson Limited, London, 1966.
- Sujanto, Otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- , Lakrawala Otonomi Daerah, Sinar Grafika, Jakarta, 1988.
- The Liang Gia, Pembahasan perundang-undangan Pemerintahan daerah, Karya, Jogyakarta, 1971.
- , Pertumbuhan pemerintahan daerah di negara Republik Indonesia, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1968.
- Wajong, Asas-asas dan tujuan pemerintah daerah, Jambatan, Jakarta, 1975.