

HUKUM
146/90

AKSES KEDILITAN

PERPUSTAKAAN

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, SH-MH



DEPARTEMEN PENDIKTAN DAN KEBUDAYAAN
Dinas Penelitian UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG, 1990

BAB. I

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 1B 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 praham 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 1B UUD 1945 yang menyatakan :

"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati 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 , Sidgwick & 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 lokale rechtsgemeenschappen) atau bersifat daerah administrasi beike, semuas menurut standar yang ditetapkan dengan undang-undang.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diajukan 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 Dasar-garis Besar Kebijakan Negara telah menggariskan prinsip-prinsip pokok pelaksanaan otonomi daerah yang menghendaki "otonomi daerah dilaksanakan bersama-sama dengan esas dekonsentrasi". Untuk merealisir baik ketentuan UUD 1945 maupun Ketetapan No. IV/MPR/1973 badan legislatif telah mengeluarkan Undang-undang No.5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-undang No. 5 tahun 1974 mengenal tiga esas penyelenggaraan yaitu esas desentralisasi, esas dekonsentrasi dan esas tugas pembantuan. Dengan adanya tiga esas 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 tersisa tetapi urusan yang dilaksanakan adalah sejenis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pedoman konstitusional yang mengatur tentang pemerintahan di Daerah, bukan saja ditemukan dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya, tetapi juga ditemui dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Pasal tersebut di atas kemudian 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 tersebut diseluruh pelosok negara, dan dalam rangka membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, di seimbangi pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsepsi".

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

Daerah Tingkat I Propinsi Sumatera Barat sebagai realisasi pembagian wilayah Indonesia dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 61 tahun 1958 tentang penetapan Undang-undang No. 19 tahun 1957 tentang pembentukan Daerah Susternta Tingkat I Sumatera Barat, Riau dan Jambi. Pasal 5 undang-undang tersebut menetapkan kewenangan oangkal bagi Daerah Tingkat 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 ada desentralisasi, ada dekonsentrasi dan ada tugas pembantuan. Untuk melaksanakan ada desentralisasi dibentuk Dinas Daerah dan untuk melaksanakan ada 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 Laut; 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 Koperasi-satuan.
- 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 Periwiata; 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

- Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dewasa ini terlihat dominasi dekonsentrasi yaitu dari segi adanya urusan yang telah diserahkan pada Dinas yang bersama-sama juga diurus oleh Kenuil. Dari segi Bobot I urusan, dari segi eselonisasi maupun dari segi pembinaan teknis oleh Kepala Instansi Vertikal terhadap Dinas Daerah (vide Pasal 6 angka (3) PP No. 6 tahun 1988.
- Dinas Daerah selain melaksanakan urusan rumah Tangga Daerah, juga melaksanakan urusan pembantuan, hal ini akan membantu terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien.
- Perlu diciptakan keseimbangan antara Kantor Wilayah dengan Dinas Daerah baik dari segi organisasi, eselonisasi, bobot urusan, demi terwujudnya keseimbangan penyelenggaraan pasca desentralisasi dengan asas dekonsentrasi di daerah.

oooooo

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Abdurrahman, Bebberapa 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.T Tarsito, Bandung, 1976
- , Pasang surut otonomi daerah, Perahyangan, Bandung, 1983
- , Bebberapa 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 Koha, Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Bina Aksara Jakarta, 1982
- RDH. Koessoemahatmadja, Pengantar ke arah sistem pemerintahan Daerah di Indonesia, Binacipta Bandung 1979.
- Strong, C.F Modern political Constitution, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966.
- Sujamto, Otonomi daerah yang nyata dan bertambah jauhan, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- , Cakrawala Otonomi Daerah, Sinar Grafika, Jakarta, 1988.
- The Liang Gie, Pembahasan perundang-undangan Pemerintahan daerah, Karya, Jakjakarta, 1971.
- , Pertumbuhan pemerintahan daerah di negara Republik Indonesia, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1968.
- Wajong, Asas-asas dan tujuan pemerintah Daerah, Jambatan, Jakarta, 1975.