TELAAH NORMATIF DAN EMPIRIS TENTANG IMPLEMENTASI ASAS DEKONSENTRASI DI INDONESIA [1]

THE NORMATIVE AND EMPIRICAL STUDY ABOUT THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF DECONCENTRATION IN INDONESIA [2]

Tri Widodo W. Utomo

Pusat Kajian Manajemen Kebijakan LAN-RI
Jl. Veteran No. 10 Jakarta Pusat
Email : triwidodowu@yahoo.com

Abstract

Deconcentration is one of the most important principles in managing central-local relationship in a unitary state. Together with decentralization and assistance task principles, deconcentration reveals the best strategy to assure the integrity of the state. In the Indonesian context, however, there is a tendency that decentralization is getting stronger, while deconcentration is moving to the opposite direction. This paper tries to elaborate the norm and the practice of deconcentration in Indonesia, and the possibility to construct an equilibrium concept between decentralization and deconcentration.

***Keywords** : deconcentration, decentralization*, Indonesia.

Abstrak

Dekonsentrasi adalah salah satu asas terpenting dalam pengelolaan hubungan pusat-daerah di sebuah negara kesatuan. Bersama dengan desentralisasi dan tugas pembantuan, dekonsentrasi merupakan strategi terbaik dalam menjamin integritas negara. Dalam konteks Indonesia, terdapat kecenderungan bahwa asas desentralisasi semakin menguat, sementara asas dekonsentrasi berjalan menuju arah berlawanan. Tulisan ini mencoba mengelaborasi sisi normatif dan empiris dalam implementasi asas dekonsentrasi di Indonesia, dan kemungkinan untuk

[1] Draft awal tulisan ini dihasilkan selama penulis menjalani tugas selaku *Visiting Researcher* di Graduate School of Internasional Development (GSID) Nagoya University, yang kemudian disempurnakan berdasarkan input teoretis dan fenomena-fenomena yang lebih aktual. Tulisan ini merupakan serial dari pemikiran penulis tentang rekonstruksi kebijakan dekonsentrasi di Indonesia. Penulis sangat terbantu dengan dukungan sumber daya dan komentar-komentar penting dari Prof. Dr. Kimura Hirotsune. Terimakasih dan penghargaan sebesar-besarnya penulis haturkan untuk jasa yang tidak ternilai tersebut. Terima kasih juga sangat layak penulis persembahkan kepada Prof. Dr. Agus Dwiyanto, Prof. Dr. Pratikno, dan Dr. Agus Pramusinto yang dengan terus memberi motivasi dan dukungan kepada penulis untuk memfokuskan diri pada issu dekonsentrasi.

[2] Naskah diterima pada 23 Oktober 2012

mengembangkan ide keseimbangan antara desentralisasi dan dekonsentrasi.

Kata kunci: dekonsentrasi, desentralisasi, Indonesia.

PENDAHULUAN

Berdasarkan ketentuan UU Nomor 32/2004, dalam penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi. Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 20 ayat 2 dan 3). Secara eksplisit, pasal tersebut menegaskan bahwa asas desentralisasi dan dekonsentrasi melekat pada sistem pemerintahan negara, yang merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan secara nasional. Ini berarti bahwa asas desentralisasi dan dekonsentrasi bukan merupakan asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana banyak dipahami secara keliru selama ini. Oleh karena melekat pada sistem pemerintahan negara, maka baik asas desentralisasi maupun asas dekonsentrasi didesain sepenuhnya oleh pemerintah pusat, termasuk dimensi pengawasan dan pertanggung jawabannya dilakukan oleh (aparat) pemerintah pusat.

Sebagai implikasi logis dari berlakunya kerangka kebijakan desentralisasi yang baru, kewenangan dan urusan pemerintah daerah (khususnya kabupaten/kota) semakin luas sedangkan kewenangan dan urusan unsur pemerintah pusat semakin mengecil. Meskipun demikian, demi mempertahankan eksistensi, integritas dan ”hak kedaulatan” suatu negara bangsa (*nation-state*), maka pemerintah pusat masih memiliki hak-hak tertentu di daerah, atau dapat melakukan intervensi dalam bentuk supervisi, pembinaan, pengawasan, dan penilaian kinerja otonomi di daerah. Hak ”intervensi” Pusat atas Daerah ini dapat dijalankan secara langsung oleh instansi tingkat Pusat (departemen/ LPND), maupun secara tidak langsung melalui aparatnya di daerah. Menurut UU Nomor 5/1974 dan UU tentang pemerintahan daerah pada masa sebelumnya, alat kelengkapan Pusat di Daerah dijalankan oleh instansi vertikal yang dibentuk sebagai kepanjangan tangan instansi pemerintah di tingkat Pusat. Sedangkan menurut UU Nomor 22/1999 dan UU Nomor 32/2004, perangkat / wakil pemerintah Pusat di daerah adalah Gubernur, disamping instansi vertikal yang khusus menjalankan urusan-urusan absolut pemerintah Pusat.

Ini berarti pula bahwa propinsi dalam koridor otonomi daerah memiliki 2 (dua) kedudukan, yakni sebagai wakil pemerintah pusat (aparat dekonsentrasi), namun pada saat yang bersamaan juga sebagai pelaksana otonomi daerah itu sendiri (aparat desentralisasi); sedangkan pada kabupaten/kota tidak lagi melekat fungsi dekonsentrasi. Mengingat tugas desentralisasi provinsi semakin mengecil, maka fungsi-fungsi koordinasi, pembinaan, dan pengawasan (implikasi tugas dekonsentrasi) harus diperkuat. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin agar

roda otonomi daerah yang bergulir di tingkat kabupaten/kota tidak salah arah atau menimbulkan ekses-ekses yang tidak diinginkan. Dengan kata lain, fungsi dekonsentrasi provinsi menjadi faktor kunci terhadap sukses atau gagalnya implementasi desentralisasi politik yang seluas-luasnya (*devolution*).

Dalam rangka mencapai keseimbangan sekaligus mengontrol dampak negatif yang mungkin muncul dari pelaksanaan desentralisasi tersebut, maka logis bila pemerintah Pusat masih memainkan peran dalam siklus kebijakan pembangunan di daerah melalui implementasi fungsi dekonsentrasi. Dengan kata lain, dekonsentrasi dapat dipandang sebagai sebuah komponen yang terintegrasi dengan desentralisasi. Hal ini bertujuan agar daerah yang menyelenggarakan fungsi desentralisasi tidak menjadi semakin *selfish* atau memiliki ego yang berlebihan dalam memikirkan daerahnya sendiri. Dengan penguatan dekonsentrasi, kebijakan pembangunan sebuah daerah dapat selalu ditempatkan dalam konteks pembangunan yang lebih luas dan strategis (*embedding local policy into broader context of national development and interest*). Disinilah manfaat dekonsentrasi sebagai penyeimbang arus desentralisasi yang begitu deras.

Dengan demikian, pentingnya fungsi dekonsentrasi ini bukan hanya sebagai ”perekat” antara kepentingan nasional dengan kepentingan daerah, namun lebih dari itu adalah menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemerintahan dalam bidang pembangunan dan pelayanan secara lebih efektif dan efisien. Dalam rangka menjamin keberhasilan program pemerintahan, khususnya sebagai pelaksanaan tugas-tugas dekonsentrasi tadi, maka pemerintah pusat menyediakan dua instrumen utama, yakni alokasi dana dekonsentrasi, serta penetapan perangkat atau wakil pemerintah yang mengemban fungsi dekonsentrasi, dalam hal ini adalah Gubernur. Hal lain yang patut digarisbawahi lagi adalah bahwa wacana desentralisasi dan dekonsentrasi harus dipandang sebagai bagian integral dari proses pembangunan bangsa (*nation building*), sehingga adanya kejelasan fungsi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan wakil pemerintah pusat di daerah, menjadi sebuah keniscayaan, sehingga perlu adanya penegasan yang lebih konkrit tentang pembagian tugas, peran dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dengan provinsi selaku representasi pusat.

Atas dasar pemikiran diatas, maka tulisan ini ingin melakukan telaahan dekonsentrasi dari aspek yuridis normatif dan empiris operasional. Dari dua perspektif ini, diharapkan dapat diidentifikasikan kebutuhan pengembangan kebijakan desentralisasi pada umumnya dan dekonsentrasi pada khususnya.

TELAAH NORMATIF DEKONSENTRASI

Dilihat dari perspektif yuridis historis, penafsiran dan penerapan fungsi dekonsentrasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia mengalami pasang surut yang sangat kentara. Hal ini dapat dicermati dari pengaturan tentang dekonsentrasi yang bervariasi diantara peraturan perundang-

undangan tentang Pemerintahan Daerah di Indonesia, sebagaimana uraian pada Tabel dibawah ini.

Tabel 1. Pengaturan Dekonsentrasi Dalam Berbagai Produk Hukum tentang Pemerintahan Daerah di Indonesia (1948-2004)

Sumber Hukum	Substansi Pengaturan tentang Dekonsentrasi
UU No. 22/1948 dan UU No. 1/1957	Tidak ada klausul yang mengatur tentang fungsi dekonsentrasi dan kedudukan gubernur (Kepala Daerah Tingkat I).
TAP MPRS No. XXI/ MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi seluas-luasnya kepada Daerah	· Dekonsentrasi dinyatakan sebagai komplemen saja sekalipun dengan predikat ”Vital”. · Sebagai tindak lanjut dari Tap ini, telah disusun RUU Kedudukan dan Hubunggan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan Amanat Presiden No. R.36/PRES/HK/3/1968 tanggal 16-3-1968, namun sayangnya tidak ada tindak lanjut dari RUU tersebut.
UU No. 18/1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah	· “Pemerintah akan terus dan konsekwen mendjalankan politik desentralisasi jang kelak akan mengarah kearah tertjapainja desentralisasi teritorial jaitu meletakkan tanggung djawab teritorial riil dan seluas-luasnja dalam tangan Pemerintah Daerah, disamping mendjalankan politik dekonsentrasi sebagai komplement jang vital” (Penjelasan, Angka III. Urusan Rumah Tangga Daerah dan Urusan Tugas Pembantuan). · Urusan-urusan Pemerintah Pusat, sebagian atau seluruhnja jang menurut pertimbangan Pemerintah Pusat dapat dipisahkan dari tangan Pemerintah Pusat untuk diatur dan diurus sendiri oleh Daerah, dengan Peraturan Pemerintah dapat ditetapkan mendjadi urusan rumah-tangga Daerah (Pasal 40). · Kepala Daerah adalah alat Pemerintah Pusat sekaligus alat Pemerintah Daerah (Pasal 44). Sebagai alat Pemerintah Pusat, Kepala Daerah: ? Memegang pimpinan kebidjaksanaan politik polisionil didaerahnja, dengan mengindahkan wewenang-wewenang jang ada pada pendjabat-pendjabat jang berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan jang berlaku; ? Menjelenggarakan koordinasi antara djawatan-djawatan Pemerintah Pusat di Daerah dan antara djawatan-djawatan tersebut dengan Pemerintah Daerah; ? Melakukan pengawasan atas djalannja Pemerintah Daerah; ? Mendjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanja oleh Pemerintah Pusat.
UU No. 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah	· Dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, ***azas dekonsentrasi bukan sekedar komplemen*** atau pelengkap terhadap azas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

	Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada pejabat-pejabatnya di daerah menurut azas dekonsentrasi tetap menjadi tanggungjawab Pemerintah baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya, Unsur pelaksana adalah instansi-instansi Vertikal, yang dikordinasikan oleh Kepala Daerah dalam kedudukannya selaku perangkat Pemerintah, tetapi kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dekonsentrasi sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah. · Kepala Wilayah (termasuk Gubernur) dalam semua tingkat sebagai wakil Pemerintah Pusat adalah ***Penguasa Tunggal*** di bidang Pemerintahan di Daerah. · Menimbang butir f: "... hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah dan ***dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi***". · Pasal 73: "Apabila dipandang perlu, Menteri Dalam Negeri dapat menunjuk Pembantu Gubernur, Pembantu Bupati atau Pembantu Walikotamadya yang mempunyai wilayah kerja tertentu dalam rangka dekonsentrasi". · Penjelasan Umum angka 2 butir c: "Wilayah yang dibentuk berdasarkan azas dekonsentrasi disebut Wilayah Administratip yang dalam Undang-undang ini selanjutnya disebut "Wilayah". Wilayah-wilayah disusun secara vertikal dan merupakan lingkungan kerja perangkat Pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di daerah. Pembentukan Wilayah-wilayah dalam susunan Vertikal adalah ***untuk meningkatkan pengendalian dalam rangka menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan***". · Penjelasan Umum angka 3 butir c: "Oleh karena tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada Daerah menurut azas desentralisasi, maka penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh perangkat Pemerintah di daerah berdasarkan azas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada pejabat-pejabat di daerah menurut azas dekonsentrasi ini tetap ***menjadi tanggungawab Pemerintah Pusat*** baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. ***Unsur pelaksanaanya adalah terutama Instansi-instansi Vertikal***, yang ***dikoordinasikan oleh Kepala Daerah dalam kedudukannya selaku perangkat Pemerintah Pusat***, tetapi kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat.
UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah	· Propinsi berkedudukan sebagai Daerah Otonom dan sekaligus Wilayah Administrasi, yang melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Gubernur. Daerah Propinsi bukan merupakan Pemerintah atasan dari

	Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Dengan demikian, Daerah Otonom Propinsi dan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak mempunyai hubungan hierarki (Penjelasan Umum, butir 1F). · Gubernur berkedudukan sebagai kepala Daerah sekaligus ***Wakil Pemerintah***. · Pasal 8 (2): "Kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut". · Pasal 9 (3): "Kewenangan Propinsi sebagai Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang Pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah". · Pasal 63: "Penyelenggaraan wewenang yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah dalam rangka dekonsentrasi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3), ***dilaksanakan oleh Dinas Propinsi***".
UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah	Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota (Penjelasan

Sumber: konstruksi penulis dari berbagai sumber.

Dari deskripsi substansial pada seluruh UU yang mengatur tentang pemerintahan daerah diatas, dapat ditarik beberapa intisari penting yang berhubungan dengan dekonsentrasi, yakni:

1. Pada periode 1948 hingga 1959, praktek dekonsentrasi sangat lemah. Selain tidak ada pengaturan secara eksplisit di dalam UU No. 22/1948 dan UU No. 1/1957, juga dikarenakan semangat dasar dari kedua UU tersebut yang lebih bercorak desentralistis. Nuansa desentralistis ini kemungkinan besar mendapat pengaruh dari dua kondisi, yaitu: 1) praktek pemerintahan daerah yang sebelumnya sangat desentralistis, terutama pada masa penjajahan Belanda dan pendudukan Jepang; dan 2) sistem ketatanegaraan Indonesia yang masih labil, yang mengarah pada penerapan demokrasi liberal dan sistem pemerintahan parlementer, serta ditandai pula dengan perubahan bentuk negara menjadi negara federal (Republik Indonesia Serikat).[3]

[3] Republik Indonesia Serikat secara resmi terbentuk pada tanggal 27 Desember 1949 yang ditandai dengan dilakukannya penandatanganan naskah pengakuan kedaulatan di negeri Belanda oleh Presiden Soekarno dan menyerahkan kekuasaan di Jakarta. Pada tanggal yang sama di Yogyakarta dilakukan penyerahan kedaulatan dari Republik Indonesia kepada Republik Indonesia Serikat. Pada tanggal 17 Agustus 1950, bentuk negara RIS berubah kembali menjadi Negara Kesatuan RI, namun tetap mempertahankan demokrasi liberal dan sistem pemerintahan parlementer. Pada periode Desember 1949 sampai dengan Juli 1959 telah terjadi pergantian kabinet sebanyak sembilan kali. Lihat: Jakarta Post **www.thejakartapost.com/resources/cabinet/cabinet.asp**

2. Pada periode 1959 hingga 1966, dengan ditandai oleh keluarnya Dekrit Presiden, bandul politik berubah menjadi sangat sentralistis, yang dikenal dengan demokrasi terpimpin (*guided democracy*). Semangat sentralisme ini nampaknya diwadahi lebih lanjut kedalam UU No. 18/1965, sehingga wajar jika dekonsentrasi hanya dinilai sebagai pelengkap (meskipun dengan predikat vital). Dengan demikian, perubahan bandul politik kearah sentralisme berkorelasi secara langsung dengan perubahan bandul hubungan antar susunan pemerintahan yang mengarah pada dekonsentrasi. Kondisi ini berlangsung terus hingga tahun 1974.
3. Pada periode 1974 hingga 1999, ditandai oleh sebuah pelanggaran prinsip dekonsentrasi. Hal ini dapat diamati dari semangat UU No. 5/1974 yang menegaskan bahwa azas dekonsentrasi bukan sekedar komplemen atau pelengkap terhadap azas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah. Namun dalam kenyataannya asas dekonsentrasi jauh lebih dominan dibanding desentralisasi. Bahkan banyak pakar yang menyebutkan bahwa era ini adalah era yang sentralistis (lihat lagi *Deconcentration Series Paper # 6*).
4. Pada periode 1999 hingga 2004, sudah terdapat kemajuan yang cukup penting tentang pengaturan dekonsentrasi, yakni dengan munculnya peraturan pemerintah (PP) yang secara khusus mengatur tentang dekonsentrasi. Namun yang menjadi persoalan adalah adanya *implementation gap* , yakni kesenjangan antara aturan tertulis dengan praktek nyata di lapangan. Dengan kata lain PP dekonsentrasi (PP No. 39/2001 dan PP No. 7/2008) belum dapat diterapkan sepenuhnya. Faktor penyebab kurang berfungsinya kedua PP ini salah satunya adalah kurang harmonisnya koordinasi antar instansi di pusat, khususnya antara Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan (lihat White and Smoke, 2005: 8). Kemungkinan faktor penyebab lainnya adalah belum tersusunnya aturan pelaksanaan sebagai penjabaran dari butir-butir yang terkandung didalamnya, yang seharusnya menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk mengimplementasikan kebijakan pusat tentang dekonsentrasi. Tabel dibawah memberikan gambaran tentang pengaturan lebih lanjut yang dibutuhkan dalam rangka pelaksanaan PP No. 39/2001 dan PP No. 7/2008.

Tabel 2. Pengaturan lebih lanjut yang dibutuhkan dalam rangka pelaksanaan PP No. 39/2001 dan PP No. 7/2008

Bentuk Aturan	PP No. 39/2001	PP No. 7/2008
Pengaturan berbentuk Peraturan (Regeling)		
Peraturan Menteri Dalam Negeri	–	Tata cara pendanaan tugas pembantuan (pasal 48)
	–	Penyusunan dan penyampaian laporan kegiatan tugas pembantuan provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan desa (pasal 62 dan 63)
	–	Penyusunan dan penyampaian laporan kegiatan tugas pembantuan kabupaten/kota kepada pemerintah desa (pasal 64)
	–	Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah (pasal 17)
Peraturan Menteri Keuangan	–	Pedoman pengelolaan dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan (pasal 79)
Peraturan Menteri/Pimpinan Lembaga	–	Lingkup urusan pemerintahan yang akan ditugaskan kepada gubernur (pasal 39).
Peraturan Gubernur	–	Pembentukan Tim Koordinasi Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah (pasal 17)
	–	Lingkup urusan pemerintahan yang akan ditugaskan kepada bupati/walikota dan/atau kepala desa (pasal 40)
Peraturan Bupati / Walikota	–	Lingkup urusan pemerintahan yang akan ditugaskan kepada kepala desa (pasal 41)
	–	Pembentukan Tim Koordinasi Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah (pasal 44)

Peraturan perundang-undangan tersendiri	Rincian kewenangan yang dilimpahkan kepada gubernur atau perangkat pusat di daerah (pasal 16)	–
Pengaturan berbentuk Keputusan (Beschikking)		
Keputusan Presiden	Tata cara pelimpahan wewenang pemerintahan kepada gubernur dan atau perangkat pusat di daerah (pasal 4)	–
	Tata cara penarikan kewe-nangan yang dilimpahkan kepada gubernur dan atau perangkat pusat di daerah (pasal 13)	–
Keputusan Menteri Keuangan	Tata cara penyaluran biaya penyelenggaraan wewe-nang yang dilimpahkan kepada gubernur dan atau perangkat pusat di daerah (pasal 8)	–
Keputusan Bupati / Walikota	–	Kegiatan tugas pembantuan provinsi yang dilaksanakan oleh SKPD kabupaten/kota (pasal 62)

Sumber: konstruksi penulis berdasarkan PP No. 39/2001 dan PP No. 7/2008

Paparan diatas adalah analisis substantif asas dekonsentrasi dalam level politis, yakni undang-undang.[4] Selanjutnya, analisis pada level politis ini dapat diturunkan pada *organizational level* yang menyediakan aturan tentang dekonsentrasi adalah PP No. 39/2001 yang merupakan penjabaran dari UU No. 22/1999, serta PP No. 7/2008 yang merupakan penjabaran dari UU No. 32/2004. Dalam hal ini, pengaturan secara lebih detil dalam kedua PP tersebut dapat disimak perbandingannya dalam Tabel dibawah ini.

[4] Meminjam model analisis kebijakan Bromley (1989), pengaturan sebuah substansi kebijakan pada tataran UU dan Tap MPR dapat dikategorikan pada *policy level*. Pada berbagai kasus, mandat pada *policy level* ini membutuhkan upaya penerjemahan atau penjabaran melalui proses *institutional arrangements* pada *level organisasional*.

Tabel 3. Perbandingan Pengaturan Dekonsentrasi Dalam PP No. 39/2001 dan PP No. 7/2008

Dimensi	PP No. 39 Tahun 2001	PP No. 7 Tahun 2008
Definisi Dekonsentrasi	Pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau Perangkat Pusat di Daerah.	Pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada Instansi Vertikal di wilayah tertentu.
Cakupan Dana Dekonsentrasi	–	Semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah.
Sumber Dana Dekonsentrasi	Biaya untuk penyelenggaraan kewenangan dilimpahkan kepada Gubernur dan atau Perangkat Pusat di Daerah dibebankan pada APBN sesuai besaran kewenangan dan beban tugas yang dilimpahkan.	Pelaksanaan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada instansi vertikal di daerah didanai melalui anggaran kementerian/lembaga.
Penyelenggaraan Dekonsentrasi	–	?Dilakukan melalui pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan K/L, dan didanai melalui anggaran K/L. ?Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur dilaksanakan oleh SKPD provinsi berdasarkan penetapan gubernur. ?Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur ***tidak boleh*** dilimpahkan kepada bupati/walikota. ?Ruang lingkup dekonsentrasi mencakup aspek penyelenggaraan, pengelolaan dana, serta pertanggungjawaban dan pelaporan.

Pelimpahan Urusan / Kewenangan	?Pelimpahan kewenangan disertai dengan pembiayaan yang sesuai dengan besaran kewenangan yang dilimpahkan. ?Pelimpahan kewenangan dapat dilakukan kepada seluruh Gubernur atau Perangkat Pusat di Daerah atau kepada Gubernur atau Perangkat Pusat di Daerah tertentu. ?Kewenangan yang dapat dilimpahkan meliputi sebagian kewenangan di bidang politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan kewenangan bidang lain. ?Menteri / Pimpinan Lembaga dapat memprakarsai pelimpahan kewenangan sesuai dengan bidang kewenangannya. ?Ada 13 urusan yang dapat dilimpahkan kepada Gubernur.	Selain dilimpahkan kepada gubernur, sebagian urusan pemerintahan dapat pula dilimpahkan kepada Instansi Vertikal atau pejabat Pemerintah di daerah
Tata Cara Pelimpahan	?Dalam hal Presiden melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur, dapat langsung menetapkan melalui Keputusan Presiden. ?Dalam rangka pelimpahan wewenang pemerintahan kepada Gubernur / Perangkat Pusat di Daerah, Menteri/Pimpinan Lembaga memprakarsai dengan menentukan jenis kewenangan yang akan dilimpahkan, kemudian ditetapkan dengan Keputusan Presiden; ?Jenis kewenangan yang akan dilimpahkan terlebih dahulu dikonsultasikan dengan	?Setelah ditetapkannya pagu indikatif, K/L memprakarsai dan merumuskan urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan kepada gubernur paling lambat pertengahan Maret untuk tahun anggaran berikutnya. ?Rumusan tentang urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan dituangkan dalam rancangan Renja-KL dan disampaikan kepada Bappenas sebagai bahan koordinasi dalam Musrenbangnas. ?K/L memberitahukan kepada gubernur mengenai lingkup

Tata Cara Penyelenggaraan	?Bagi Daerah yang belum ada instansi vertikal untuk melaksanakan sebagian kewenangan di bidang politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama yang dilimpahkan, dibentuk instansi vertikal dengan menetapkan susunan organisasi, formasi dan tatalaksananya. ?Penyelenggaraan kewenangan di bidang lain yang diterima Gubernur, pelaksanaannya dilakukan oleh Unit Organisasi yang ada dalam Dinas Provinsi. ?Dalam hal di Provinsi belum ada Dinas yang tepat untuk menangani suatu bidang kewenangan yang dilimpahkan, Gubernur dapat menugaskan Perangkat Daerah lainnya atau membentuk unit pelaksana secara khusus. ?Dalam menyelenggarakan kewenangan yang dilimpahkan, Gubernur memberitahukan kepada DPRD.	?Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Pemerintah, gubernur melakukan penyiapan perangkat daerah yang akan melaksanakan program dan kegiatan dekonsentrasi serta koordinasi, pengendalian, pembinaan, pengawasan dan pelaporan. ?Gubernur membentuk tim koordinasi yg ditetapkan dengan Pergub berpedoman pada Permendagri. ?Gubernur memberitahukan kepada DPRD berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut.
Tanggung jawab Gubernur	?Mengkoordinasikan Perangkat Daerah dan Pejabat Pusat di Daerah serta antar Kabupaten dan Kota di wilayahnya sesuai bidang tugas yang berkaitan dengan kewenangan yang dilimpahkan; ?Melakukan fasilitasi Terselenggaranya pedoman, norma, standar, arahan, pelatihan, dan supervisi, serta melaksanakan pengendalian dan pengawasan; ?Memberikan saran dan	–

Tata Cara Penarikan Pelimpahan	?Penarikan urusan pemerintahan yang dilimpahkan dapat dilakukan apabila urusan pemerintahan tidak dapat dilanjutkan karena Pemerintah mengubah kebijakan atau apabila Gubernur / Perangkat Pusat di Daerah mengusulkan untuk ditarik sebagian atau seluruhnya. ?Menteri / Pimpinan Lembaga mengevaluasi penyelenggaraan kewenangan yang di limpahkan dan menyampaikan hasilnya kepada Gubernur / Perangkat Pusat di Daerah. ?Berdasarkan hasil evaluasi, Menteri / Pimpinan Lembaga dapat menarik sebagian atau seluruh kewenangan yang dilimpahkan setelah berkoordinasi dengan Mendagri & instansi terkait, dengan memberitahukan alasan dan pertimbangannya. ?Penarikan kewenangan yang dilimpahkan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Jika dalam waktu 6 bulan sejak usul penarikan belum ditetapkan Keppres, Gubernur / Perangkat Pusat di Daerah dapat menghentikan sepihak penyelenggaraan kewenangan yang dilimpahkan.	?Penarikan urusan pemerintahan yang dilimpahkan dapat dilakukan apabila urusan pemerintahan tidak dapat dilanjutkan karena Pemerintah mengubah kebijakan dan/atau pelaksanaan urusan pemerintahan tidak sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. ?Penarikan dilakukan melalui penetapan Peraturan Menteri / Lembaga, dengan tembusan Mendagri, Menkeu, dan Bappenas. ?Peraturan tersebut digunakan oleh Menkeu sebagai dasar pemblokiran dokumen anggaran dan penghentian pencairan dana.
Prinsip Pendanaan	?Penganggaran dan pengelolaan keuangan dalam penyelenggaraan kewenangan yang dilimpahkan dilakukan secara terpisah dari APBD sesuai dengan peraturan	?Pendanaan dekonsentrasi dialoka- sikan setelah adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah. ?Pendanaan tersebut dialokasikan untuk kegiatan

Pertanggung jawaban	?Pertanggungjawaban penyelenggaraan kewenangan yang dilimpahkan, dilakukan Gubernur / Perangkat Pusat di Daerah. ?Pertanggungjawaban disampaikan Gubernur / Perangkat Pusat di Daerah kepada Menteri / Pimpinan Lembaga dengan tembusan Mendagri dan DPRD. ?Pertanggungjawaban atas penyelenggaraan kewenangan yang dilimpahkan oleh Presiden kepada Gubernur, disampaikan oleh kepada Presiden melalui Mendagri.	?Pertanggungjawaban dan pelaporan dekonsentrasi mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdirf dari perkembangan realisasi penyerapan daua, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang. ?Kepala SKPD provinsi bertanggungjawab atas pelaporan kegiatan dekonsentrasi. ?Laporan pertanggungjawaban keuangan secara tahunan atas pelaksanaan dekonsentrasi oleh gubernur dilampirkan dalam Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD kepada DPRD.
Pembinaan dan Pengawasan	?Menteri/pimpinan lembaga melakukan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan kewenangan yang dilimpahkan. ?Dalam hal-hal tertentu, kewenangan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan dapat dilimpahkan kepada Gubernur.	?Menteri/pimpinan lembaga melakukan pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur. Pembinaan tsb meliputi pemberian pedoman, standar, fasilitasi dan bimbingan teknis, serta pemantauan dan evaluasi atas penyelenggaraan dekonsentrasi. ?Gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan kegiatan dekonsentrasi yang dilaksanakan oleh SKPD Provinsi. Pembinaan tsb dilakukan dalam rangka peningkatan kinerja,

Sumber: konstruksi penulis berdasarkan PP No. 39/2001 dan PP No. 7/2008

Selanjutnya, pengaturan lebih rinci tentang dana dekonsentrasi dapat ditemukan dalam UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dalam UU ini dinyatakan bahwa dana dekonsentrasi adalah dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah. Dana dekonsentrasi dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat non fisik, yaitu antara lain untuk kegiatan koordinasi perencanaan, fasilitasi, pelatihan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Sebagai wujud pertanggungjawaban dana dekonsentrasi, gubernur menyampaikan laporan pertanggungjawaban seluruh pelaksanaan kegiatan dekonsentrasi kepada menteri negara/pimpinan lembaga yang memberikan pelimpahan wewenang dan selanjutnya menteri negara/pimpinan lembaga menyampaikan laporan pertanggung jawaban pelaksanaan kegiatan dekonsentrasi secara nasional kepada Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan status barang dalam pelaksanaan dekonsentrasi, dalam Pasal 91 undang-undang tersebut dinyatakan bahwa semua barang yang diperoleh dari dana dekonsentrasi menjadi barang milik negara dan dapat dihibahkan kepada daerah. Barang milik negara yang dihibahkan kepada daerah wajib dikelola dan ditatausahakan oleh daerah sedangkan barang milik negara yang tidak dihibahkan kepada daerah wajib dikelola dan ditatausahakan oleh kementerian negara/lembaga yang memberikan pelimpahan wewenang.

Dari ketentuan yang bersumber pada kedua peraturan pemerintah tersebut, dapat dicermati adalah beberapa inkonsistensi kebijakan, sebagai berikut:

1. Kedua PP tersebut menegaskan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan yang ditetapkan dalam Keputusan Presiden (PP No. 39/2001) atau penetapan Gubernur sebelum dilaksanakan oleh SKPD provinsi (PP No. 7/2008). Kedua model ini dalam prakteknya belum dilaksanakan, dan pelimpahan wewenang dilakukan oleh kementerian / LPND kepada SKPD di provinsi. Dalam hal ini terdapat kesan bahwa Gubernur selaku wakil pemerintah justru dilewati.
2. Kedua PP mengatur bahwa pelimpahan wewenang kepada gubernur tidak boleh dilimpahkan kembali kepada bupati/walikota. Namun kenyataannya, dana dekonsentrasi banyak turun ke kabupaten/kota yang mengindikasikan bahwa program dekonsentrasi juga dilaksanakan oleh kabupaten/kota. Padahal, bupati/walikota jelas-jelas bukan wakil pemerintah atau perangkat dekonsentrasi. Jika pengertian dekonsentrasi dilaksanakan secara konsekuen, maka kabupaten/kota hanya dapat menerima dana tugas pembantuan.
3. Kedua PP juga menegaskan bahwa pelimpahan wewenang harus disertai dengan pembiayaan. Ini

berarti, prinsip *money follows function / authority* yang semestinya diterapkan. Namun dalam tataran praktek lebih menonjol penerapan prinsip *function follows money*, yang bisa dilihat dari fakta bahwa dana dekonsentrasi selalu dikucurkan sementara Kepres (atau dasar hukum lainnya) tentang pelimpahan kewenangan belum diterbitkan.

TELAAH EMPIRIS DEKONSENTRASI

Sementara pada tataran empirik, kebijakan dekonsentrasi di Indonesia selama ini dapat dikatakan tidak utuh, karena lebih banyak menyentuh aspek pelimpahan anggaran pusat kepada perangkatnya di daerah, serta kurang memfokuskan pada isi otoritas atau kewenangan dekonsentrasi. Dengan demikian, dekonsentrasi model Indonesia selama ini dapat disebut sebagai dekonsentrasi keuangan (*financial deconcentration*),[5] sedangkan dekonsentrasi substansial (*authoritative deconcentration*) belum memiliki kerangka kebijakan yang jelas. Dengan demikian, kondisi dan permasalahan yang dapat dicermati dari praktek penyelenggaraan dekonsentrasi di Indonesia meliputi aspek manajerial dan substansial. Aspek manajerial berhubungan dengan fungsi-fungsi perencanaan, penganggaran dan pertanggungjawaban, sedangkan aspek substansial menyangkut isi / substansi kewenangan dari program dekonsentrasi serta perangkat kelembagaan untuk menjalankan kewenangan dekonsentrasi tersebut.

1. Aspek Manajerial

Sebuah program pembangunan, lazimnya selalu didahului oleh sebuah perencanaan yang matang, komprehensif, dan visioner. Dalam proses perencanaan ini, paling tidak harus dapat diformulasikan visi dan misi jangka panjang, menengah, maupun jangka pendek. Selain itu, perencanaan yang baik semestinya juga telah dapat mengidentifikasikan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, serta program dan kegiatan yang harus dijalankan untuk mencapai visi, misi, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.[6] Selanjutnya, sasaran dan

[5] Istilah dekonsentrasi keuangan ini dikembangkan untuk memberikan kesejajaran konsep (analog) dengan desentralisasi fiskal. Sebagaimana dipahami, desentralisasi dalam arti sempit atau devolusi adalah penyerahan kewenangan (*transfer of power / authority*) kepada pemerintah daerah sebagai urusan otonominya. Transfer kewenangan ini tidak bisa berjalan dengan baik jika tidak didukung oleh desentralisasi fiskal, yakni penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerah guna mendukung devolusi. Dengan demikian, devolusi dan desentralisasi fiskal adalah dua sisi yang tidak bisa dipisahkan, ibarat dua sisi dari satu mata uang yang sama. Demikian pula dekonsentrasi, pendelegasian wewenang secara substantif (*authoritative deconcentration*) akan efektif jika ditunjang oleh sumber pembiayaan yang memadai (*financial deconcentration*).
Hal lain yang perlu digarisbawahi, meskipun istilah *financial deconcentration* adalah analog dari *fiscal decentralization*, namun keduanya memiliki perbedaaan yang sangat mendasar. Istilah *fiscal deconcentration* tidak tepat digunakan karena pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan yang luas dari dana dekonsentrasi yang diberikan dari setiap kementerian. Pemerintah daerah hanya berwenang membelanjakan dalam batas-batas aturan yang telah ditetapkan oleh Menteri atau Pemerintah. Sedangkan dalam *fiscal decentralization*, pemerintah daerah memiliki kewenangan atas pajak-pajak daerah tertentu, serta memiliki kewenangan menetapkan pungutan / retribusi tertentu pula.

[6] Struktur perencanaan yang terdiri dari visi, misi, tujuan, sasaran, program dan kegiatan ini sering dikenal dengan istilah Perencanaan Strategis (Renstra). Renstra merupakan suatu proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu 1 (satu) sampai dengan 5 (lima) tahun dengan memperhitungkan potensi, peluang, dan kendala yang ada atau mungkin timbul, yang disusun bukan hanya untuk memenuhi amanat peraturan (Inpres No. 7/1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah), namun juga untuk gambaran umum program dan kegiatan yang akan dilaksanakan selama 5 th ke depan.

kegiatan yang diajukan harus dilengkap dengan indikator-indikator capaian, baik indikator *input*, *output*, maupun *outcome/impact/benefit*. Jika pola perencanaan model Renstra ini dapat dilakukan secara efektif, diharapkan mampu mencapai tujuan secara efektif dengan sumber daya yang efisien.

Sayangnya, dalam konteks penyelenggaraan fungsi dekonsentrasi, sama sekali belum ada Renstra (KL = Kementerian / Lembaga maupun Daerah atau SKPD) yang memberi gambaran jangka menengah tentang capaian dan *agenda-setting* dari program dekonsentrasi.

Dalam prakteknya, dekonsentrasi tereduksi menjadi dekonsentrasi keuangan, sementara dekonsentrasi keuangan tereduksi lagi menjadi kegiatan teknis dan rutin tahunan yang dilaksanakan tanpa didahului analisis kebutuhan atau perencanaan jangka panjang yang matang atas dasar berbagai pertimbangan strategis. Wujud konkrit dari aktivitas rutin yang sangat teknis itu misalnya adalah pengajuan pejabat pengelola keuangan dari dinas-dinas di tingkat provinsi, yang disusul dengan pencairan anggaran, serta diakhiri dengan pelaporan. Dalam siklus anggaran yang sangat tradisional seperti itu, prinsip manajemen kinerja menjadi terabaikan.[7] Pengelolaan program dan anggaran dekonsentrasi yang tidak berbasis kinerja ini menurut penulis adalah masalah utama yang harus dipecahkan, karena akan berdampak pada masalah-masalah yang lebih spesifik.

Oleh karena prinsip manajemen kinerja tidak diterapkan, maka wajar jika komunikasi antar instansi dalam pengelolaan program dan dana dekonsentrasi menjadi kurang terjalin dengan baik. Bahkan seorang Gubernur yang merupakan pejabat tertinggi di daerah sering mengeluhkan tentang manajemen anggaran dekonsentrasi ini. Sebagaimana dilaporkan *Harian Pikiran Rakyat* (13/04/2005), Gubenur Jawa Barat saat itu, Danny Setyawan menyatakan bahwa penyaluran dana dekonsentrasi selama ini langsung ditangani oleh departemen sektoral di pusat kepada dinas. Mekanisme seperti itu, menurutnya, mencerminkan bahwa departemen sektoral masih menganggap dan mengobsesikan dinas-dinas yang ada di provinsi seperti kanwil (kantor wilayah) dulu.

Ironisnya, DPRD Jawa Barat pun juga tidak tahu menahu soal pencairan dana dekonsentrasi ini. DPRD Jabar juga menyesalkan turunnya dana dekonsentrasi tahun 2007 dari pemerintah pusat karena tidak disertai kejelasan mekanisme pertanggung jawabannya oleh satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang menerima. Bahkan mereka menyatakan bahwa pemerintah pusat melakukan dua kesalahan. *Pertama*, menyalurkan dana dekonsentrasi setelah APBD disahkan, padahal mestinya penyaluran dana dilakukan

[7] Manajemen Kinerja (MK) menurut Armstrong dan Baron (1998) adalah "*a strategic and integrated approach to delivering sustained success to organization by improving the performance of the people who work in team and by developing the capabilities of teams and individual contributors*". Untuk bisa mencapai kinerja optimal dalam suatu organisasi, harus diperhatikan komponen sebagai berikut: 1) *output, outcome, process and input*; 2) *planning*; 3) *measurement and review*; 4) *development and improvement*; 5) *communication*; 6) *stakeholder*; 7) *ethical*; dan 8) *scope*. Jika melihat pada komponen MK tersebut, jelas sekali bahwa pengelolaan dana dekonsentrasi kurang memperhatikan kinerja (*performance-based*).

pada saat RAPBD dibahas. Kesalahan *kedua* adalah tidak ada mekanisme pemberitahuan kepada DPRD terkait program-program menyangkut dana dekonsentrasi, sehingga DPRD tidak dapat melakukan pengawasan (*Pikiran Rakyat*, 10/1/2007).

Keluhan senada juga disampaikan oleh Gubernur Kalimantan Tengah, Agustin Teras Narang, dalam Rapat Konsultasi Departemen Dalam Negeri dan Gubernur se-Indonesia tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan di Jakarta tanggal 5/9/2006. Dia menyatakan bahwa pembangunan daerah efektif apabila hubungan pemerintah dan provinsi sinkron. Oleh karenanya, pemerintah seharusnya mulai mempercayakan pengelolaan dana itu ke gubernur agar dana bisa lebih bermanfaat. Sebab, kepercayaan pusat kepada daerah akan memacu kepala daerah membangun wilayahnya, dan daerah akan mengimbangi dengan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas (*Tempo Interaktif*, 5/9/2006). Teras Narang juga menyarankan agar alokasi pendanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan tetap dilakukan pemerintah pusat namun dengan melibatkan pemerintah provinsi/gubernur dalam perencanaan, operasional teknis, penyaluran, maupun pengalokasian. Dengan begitu, ada sinergi dengan yang diinginkan kabupaten/kota dalam satu provinsi (*Kompas*, 7/9/2006). Posisi Gubernur yang seolah-olah lepas dari program dan dana dekonsentrasi menjadi sangat dilematis, karena jika terjadi kesalahan dalam implementasinya kepala daerah juga ikut menanggungnya (*Tempo Interaktif*, 24/8/2006).

Hal ini juga dirasakan oleh Gubernur Jawa Tengah, Ali Mufiz yang menyebutkan bahwa saat ini masih terdapat kontroversi antara kewenangan perangkat pemerintah pusat di provinsi seperti unit pelaksana teknis (UPT) dengan kewenangan gubernur selaku wakil pemerintah pusat. Selain itu, gubernur mengalami kesulitan dalam mengimplemantasikan rencana investasi, pembangunan infrastruktur, dan pengembangan ekonomi karena terkendala oleh ketatnya peraturan pusat yang harus dipenuhi (*Kompas*, 22/11/2008).

Jika seorang gubernur (dalam kedudukan selaku wakil pemerintah pusat) tidak memiliki kontrol yang efektif terhadap program dan dana dekonsentrasi, ini berarti ada permasalahan serius dalam dimensi pertanggungjawaban. Selama ini, mekanisme dan instrumen pertanggungjawaban dana dekonsentrasi diakui oleh banyak pihak sangat tidak jelas. Anggota Panitia Anggaran DPR-RI, Nasril Bahar, menjelaskan bahwa kebiasaan pemerintah daerah tidak mempertanggungjawabkan dana dekonsentrasi sudah terjadi sejak lama. Selain itu, pengawasan juga sulit dilakukan karena tidak termasuk dalam mata anggaran di APBD sebagai bantuan yang bersumber dari APBN. Tidak jelasnya pelaporan anggaran ini membuka peluang alokasi dana dekonsentrasi tumpang tindih dengan alokasi dana proyek pada APBD (*Sumut Pos*, 1/2/2007).

Sebelumnya, Auditor Utama Keuangan Negara II Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Soekoyo menyatakan, dana dekonsentrasi yang

sudah dialirkan pemerintah pusat ke daerah sejak tahun 2000 ternyata penggunaannya tidak dilaporkan di APBN, neraca pemerintah pusat, atau di APBD. Akibatnya, ada potensi dana yang mencapai sekitar Rp 28,75 triliun tersebut menjadi sarana untuk pencucian aset dan berpotensi tindak pidana (*Sumut Pos*, 1/2/2007). Direktur Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Departemen Keuangan Hekinus Manao menambahkan bahwa sejak dana dekonsentrasi dikucurkan tahun 2001 sampai sekarang, pemerintah pusat dan daerah tidak ada yang mau mempertanggungjawabkan dana tersebut, dan ini menjadi salah satu penyebab terjadinya selisih angka antara realisasi anggaran di departemen dan realisasi anggaran yang dikeluarkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (*Tempo Interaktif*, 12/2/2007).

Carut marut pertanggungjawaban dana dekonsentrasi tersebut juga diakui oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan Negara Departemen Keuangan Herry Purnomo. Menurut Herry, pertanggungjawaban dana dekonsentrasi memang masih menjadi masalah, dimana Gubernur mengeluh tidak tahu ada penggelontoran dana dekonsentrasi di daerahnya, sedangkan aparat otonom (walikota/bupati) merasa tidak mempunyai hubungan pertanggungjawaban dengan pemerintah pusat sehingga mereka ogah-ogahan lapor (*Tempo Interaktif*, 12/2/2007).

Selain masalah pelaporan dan pertanggungjawaban, kemungkinan terjadinya tumpang tindih anggaran juga menjadi problema yang cukup pelik. Hal ini bahkan disampaikan sendiri oleh Menteri Keuangan pada Lokakarya Nasional Penguatan Pelaksanaan Kebijakan Desentralisasi Fiskal, Mei 2006 di Jakarta. Beliau menyatakan bahwa dana dekonsentrasi dan dana tugas perbantuan harus selalu sinergis dan tidak tumpang tindih dengan dana desentralisasi, meskipun dalam kenyataannya kerap kali terjadi tumpang tindih karena ketidakjelasan mengenai pembagian urusan pemerintahan antara Pusat dan Daerah. Oleh karena itu, penggunaan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan tersebut perlu diidentifikasi kembali dan dievaluasi agar tidak mendanai kegiatan yang seharusnya menjadi kewenangan/urusan daerah. Terdapat indikasi bahwa banyak kegiatan yang seharusnya sudah menjadi kewenangan daerah tetapi kegiatan tersebut masih dibiayai dengan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Untuk itu, diperlukan suatu mekanisme pengalihan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang urusannya sudah didaerahkan menjadi dana alokasi khusus (DAK) untuk menghindari pendanaan ganda tersebut (*Portal Depkominfo*, 5/4/2006).

Hal tersebut sebenarnya sudah diamanatkan oleh UU No 33 Tahun 2004 Pasal 108 yang menyatakan *Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan yang merupakan bagian dari anggaran kementerian negara/lembaga yang digunakan untuk melaksanakan urusan yang menurut peraturan perundang-undangan menjadi urusan Daerah, secara bertahap dialihkan menjadi Dana Alokasi Khusus*. Sayangnya, hingga saat ini belum ada Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang pengalihan dana dekonsentrasi menjadi DAK. Akibatnya, permasalahan yang

timbul sejak awal digulirkannya dana dekonsentrasi masih terus terjadi.

Kemungkinan terjadinya tumpang tindih sendiri tidak hanya terjadi antara dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan dengan dana desentralisasi, sebagaimana sinyalemen Menteri Keuangan diatas. Tumpang tindih juga bisa terjadi antara dana dekonsentrasi (PBN) dengan dana APBD. Dengan kondisi tersebut, dapat membuka peluang terjadinya inefisisensi bahkan penyelewengan penggunaan anggaran, misalnya kemungkinan aset-aset negara yang dibelanjakan dengan dana dekonsentrasi tidak teradministrasikan dengan baik, sehingga memungkinkan terjadi praktek pencucian aset (*asset laundering*). Kekhawatiran tersebut juga diungkapkan oleh Auditor Utama Keuangan Negara II BPK RI Soekoyo dan Direktur Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Departemen Keuangan Hekinus Manao.

Menurut data BPK, puluhan triliun rupiah dana dekonsentrasi yang dikucurkan pemerintah pusat sejak 2001-2006 rentan diselewengkan karena tidak jelas laporan pertanggungjawabannya. Laporan audit BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) 2004 memastikan, seluruh departemen yang mengucurkan dana dekonsentrasi tidak dilaporkan dalam LKPP 2004. Pada periode 2001-2003, itu lebih buruk lagi karena pemerintah sama sekali tidak menyusun LKPP. Pada 2005, pemerintah pusat mengucurkan dana dekonsentrasi Rp 4 triliun dan pertanggungjawabannya mengalami kemajuan karena sebagian dicantumkan dalam LKPP 2005. Namun, BPK masih menemukan dana dekonsentrasi sebesar Rp 2,08 triliun belum dicantumkan dalam LKPP 2005. Buruknya pelaporan dana dekonsentrasi juga merupakan salah satu penyebab BPK mengeluarkan opini *disclaimer* terhadap LKPP 2004 dan 2005 (*Portal BPK*, 29/1/2007).[8]

Sebagai gambaran, besaran dana dekonsentrasi yang mengucur ke daerah selama periode 2005-2007 secara berturut-turut adalah Rp. 17.972 milyar, Rp. 30.653 milyar, dan Rp. 34.044 milyar, Ini berarti setiap tahunnya mengalami peningkatan.[9] Sementara belanja untuk daerah yang dialokasikan dalam APBN (sering dikenal dengan dana desentralisasi),[10] untuk periode yang sama jumlahnya juga meningkat, yakni Rp. 126.147 milyar, Rp. 217.031 milyar, dan Rp. 250.765 milyar (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Departemen Keuangan). Mengingat besarnya belanja pemerintah yang bersumber dari dana dekonsentrasi ini, maka wajar jika muncul tuntutan untuk penyempurnaan manajerial dalam pengelolaan dana dekonsentrasi.

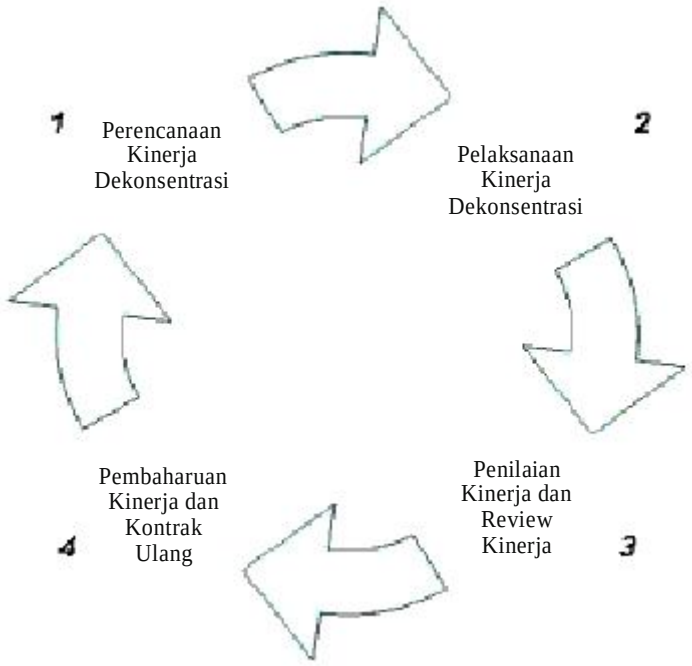
Untuk penyempurnaan kedepan, diharapkan pengelolaan dana / anggaran dekonsentrasi dapat

[8] BPK juga menemukan pelanggaran dalam penggunaan dana dekonsentrasi di daerah. Sebagai contoh, dana dekonsentrasi sector kesehatan di Sumatera Utara ternyata juga diperuntukkan untuk membangun gedung, yang semestinya tidak boleh dipergunakan untuk pembangunan fisik (*Portal BPK*, 2006).

[9] Diluar dana dekonsentrasi ini, masih ada belanja pusat di daerah pada kategori dana tugas pembantuan, yang besarnya berturut-turut adalah Rp. 12.120 milyar (2005), Rp. 5.620 milyar (2006), dan Rp. 9.429 milyar (2007).

[10] Dana desentralisasi adalah belanja untuk daerah yang terdiri dari komponen dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dana penyesuaian (DP), dana otsus (2% DAU Nasional), serta dana tambahan infrastruktur.

dilakukan dengan menempuh empat tahap minimal berbasis kinerja (*performance-based*), yakni perencanaan kinerja, pelaksanaan kinerja, penilaian dan review kinerja, serta pembaharuan kinerja dan kontrak ulang sebagai dasar perencanaan tahun berikutnya. Dalam bentuk model, siklus manajemen dana (dan program) dekonsentrasi dapat digambarkan sebagai berikut, sebagai rekomendasi untuk penyempurnaan ke depan.



Sumber: konstruksi penulis (2009).

Gambar 1.
Siklus Manajemen Dekonsentrasi (Proyeksi ke Depan)

2. Aspek Substansial

Sebagaimana telah disinggung pada Bab 2 diatas, dekonsentrasi secara teoretis memiliki korelasi yang kuat dengan desentralisasi. Pada hakekatnya keduanya berhubungan dengan transfer kewenangan dari pusat ke daerah, hanya dalam desentralisasi terjadi penyerahan secara penuh/luas, sedangkan dalam dekonsentrasi hanya bersifat pemencaran saja namun kewenangan masih tetap berada ditangan pusat.

Namun dalam prakteknya, seringkali desentralisasi dan dekonsentrasi dipahami sebagai dua hal yang berseberangan. Berbagai program yang memperbesar peran pemerintah pusat selalu diidentikkan sebagai hasrat melakukan resentralisasi. Dampaknya, dekonsentrasi sebagai konsep atau konstruksi penataan hubungan antar susunan pemerintahan, menjadi tidak popular dan cenderung ditolak. Purwo Santoso (*Jawa Pos*, 27/12/2007)

mengungkapkan bahwa dengan pemberlakuan PP No. 38/2007 dan PP No. 41/2007, tidak ada lagi alasan untuk menyangkal bahwa resentralisasi telah berlangsung. Diberlakukannya kedua PP tersebut menandai terpasangnya kembali fondasi pemerintahan sentralistis, yang justru hendak dibongkar melalui UU No 22/1999.

Kritik serupa tentang inkonsistensi pusat dalam mendorong desentralisasi juga dikemukakan oleh Eko Prasojo (*Jawa Pos*, 27/12/2007). Menurut Eko, hingga memasuki 2008 penyelenggaraan otonomi daerah direfleksikan oleh banyaknya inkonsistensi pemerintah pusat. Hal itu mengindikasikan belum siapnya pemerintah pusat untuk mengubah paradigma pemerintahan yang sentralistik ke arah pemerintahan yang desentralistik. Inkonsistensi pemerintah pusat terjadi secara vertikal dan horizontal.

Secara vertikal, inkonsistensi tersebut dicerminkan berbagai produk peraturan perundang-undangan yang tidak harmonis dan tidak sinkron. Sering ketentuan pengaturan dalam peraturan pemerintah mereduksi isi UU tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini misalnya nampak dari pengambilalihan kembali urusan bidang pertanahan yang sudah diserahkan UU 22/2007 kepada pemerintah daerah. Pada sisi lain, berbagai macam peraturan perundang-undangan sering mengalami perubahan yang sangat cepat dan tidak memperhatikan kemampuan daerah untuk mengimplementasikannya.

Sedangkan inkonsistensi secara horizontal bisa dilihat dari tidak harmonisnya ketentuan peraturan perundang-undangan antarsatu sektor dengan sektor lain. Bahkan, sebagian aparatur penyelenggara negara di Kementerian dan Lembaga Pemerintah Nondepartemen masih memiliki paradigma dan pemikiran yang sentralistik. Hal itu, misalnya, direfleksikan dengan semakin banyaknya Unit Pelaksana Teknis (UPT), balai-balai, dan kantor-kantor regional dari Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Departemen di daerah. Tujuan didirikannya berbagai lembaga teknis pusat di daerah merupakan kegamangan dan ketidakrelaan sektor di pusat terhadap kewenangan yang sudah diserahkan kepada pemerintah daerah.

Namun disisi lain, Eko juga mengakui bahwa ketiadaan perangkat dekonsentrasi di tingkat kabupaten/kota menyebabkan sulitnya koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sebab, Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah tidak memiliki perangkat dekonsentrasi untuk menjalankan peran dan fungsinya tersebut.

Dari penjelasan Eko Prasojo diatas dapat disimpulkan adanya dua faktor yang menyebabkan inkonsistensi dalam praktik penyelenggaraan otonomi daerah, yakni ketidakrelaan sektor (departemen) di pusat terhadap kewenangan yang diserahkan kepada daerah, serta ketiadaan perangkat dekonsentrasi. Selain kedua faktor tersebut, sebenarnya masih bisa ditambah satu faktor lagi, yakni kejelasan kewenangan dekonsentrasi yang dijalankan pemerintah pusat secara limitatif, serta kejelasan kewenangan dekonsentrasi yang dilimpahkan kepada perangkat

dekonsentrasi di daerah.

Sejauh ini identifikasi jenis kewenangan-kewenangan yang dikategorikan sebagai kewenangan dekonsentrasi belum dilakukan secara jelas dan tegas oleh pemerintah (belum ada aturan perundangan-undangan yang lebih operasional). Walaupun pemerintah telah mengeluarkan PP No. 38/2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, namun tidak mengatur dengan jelas terkait dengan kriteria-kriteria tertentu yang menjadi kewenangan pemerintah pusat yang didekonsentrasikan kepada gubernur. Sebab, PP No. 38/2007 memang lebih banyak mengatur bidang-bidang urusan yang didesentralisasikan, sedangkan urusan dekonsentrasi semestinya diturunkan lagi dari rincian urusan pemerintah pusat yang telah ditetapkan dalam PP No. 38/2007 tersebut.

Kewenangan dekonsentrasi, jika dapat dirinci secara limitatif akan memiliki banyak nilai positif dan keuntungan, misalnya, *pertama*, sebagai pedoman bagi Gubernur untuk menjamin efektivitas fungsi pemerintah pusat di tingkat daerah. Dengan kata lain, kejelasan fungsi dekonsentrasi tadi akan memperkuat ikatan NKRI. *Kedua* , dapat menghindarkan kemungkinan terjadinya tumpang tindih/*overlap* kegiatan antara program departemen dengan program pemprov, dan *ketiga* merupakan *entry point* untuk mengucurkan dana APBN dalam rangka menjalankan fungsi pemerintah di daerah, karena kucuran dana dalam kerangka pembiayaan program yang tidak jelas (karena belum dilimpahkan), dapat dikatakan sebagai bentuk inefisiensi yang rendah tingkat akuntabilitasnya.

Saat ini, regulasi yang paling konkrit mengatur tentang dekonsentrasi adalah PP No. 7/2008, namun didalamnya tidak ditemui tentang rincian isi kewenangan yang dapat didekonsentrasikan. PP ini lebih banyak mengatur tentang tata cara penyelenggaraan dekonsentrasi, tetapi lupa tidak mengatur sisi substansial. Sementara itu, regulasi sebelumnya yaitu PP No. 39/2001 sebenarnya lebih maju dibanding PP penggantinya. Dalam PP No. 39/2001 ini sudah memberi batasan kewenangan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku perangkat pemerintah pusat, meliputi sebagai berikut:

a) Aktualisasi nilai-nilai Pancasila sebagai Dasar Negara, dan Undang-Undang Dasar 1945 serta sosialisasi kebijaksanaan nasional di daerah;
b) Koordinasi wilayah, perencanaan, pelaksanaan, sektoral, kelembagaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian;
c) Fasilitasi kerjasama dan penyelesaian perselisihan antar daerah dalam wilayah kerjanya;
d) Pelantikan bupati/walikota;
e) Pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah dengan daerah otonom di wilayahnya dalam rangka memelihara dan menjaga keutuhan NKRI;
f) Fasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
g) Pengkondisian terselenggaranya pemerintahan daerah yang baik, bersih dan bertanggung jawab, baik yang dilakukan oleh Badan Eksekutif Daerah maupun Badan Legislatif Daerah;

h) Penciptaan dan pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum;
I) Penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah lainnya yang tidak termasuk dalam tugas instansi lain;
j) Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
k) Pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Keputusan DRPD serta Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota;
l) Pengawasanpelaksanaan administrasi kepegawaian dan karir pegawai di wilayahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
m) Pemberian pertimbangan terhadap pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah.

Sayangnya, kewenangan tersebut diatas hanya berkenaan dengan bidang pemerintahan umum, dan belum meliputi urusan-urusan pemerintahan lainnya secara sektoral. Sementara dalam praktek, yang lebih terjadi adalah pelaksanaan sebagian tugas departemen teknis/sektor. Kondisi ini, sekali lagi, mencerminkan adanya *implementation gap* dalam penerapan kebijakan dekonsentrasi.

PP No. 7/2008 sendiri lebih banyak mengatur tentang prosedur atau mekanisme dekonsentrasi, dan tidak banyak menyentuh aspek substansial. Ruang lingkup dekonsentrasi (dan tugas pembantuan) hanya dipersepsi sepanjang mencakup aspek penyelenggaraan, pengelolaan dana, pertanggungjawaban dan pelaporan, pembinaan dan pengawasan, pemeriksaan, serta sanksi (pasal 8-10). Sedangkan aspek substantif diatur dalam pasal 13 yang menyatakan bahwa: "*Urusan pemerintahan yang dapat dilimpahkan dari Pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah merupakan sebagian urusan pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan Pemerintah*".

Bunyi pasal 13 diatas mengilustrasikan bahwa PP No. 7/2008 menggantungkan diri pada produk kebijakan lain yang secara khusus mengatur tentang substansi kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Dalam hal ini, ketentuan yang dimaksud adalah PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Ironisnya, PP ini tidak menyediakan penjelasan tentang proses maupun kriteria pelimpahan urusan pemerintah kepada gubernur selaku wakil pemerintah. Kondisi seperti inilah yang menjelaskan mengapa praktek dekonsentrasi menjadi sangat lambat dan tidak memiliki kejelasan hingga saat ini, bahkan cenderung menimbulkan permasalahan administratif seperti pertanggungjawaban, tumpang tindih urusan, hingga masalah inefisiensi anggaran sebagaimana telah dipaparkan secara detail pada awal Bab ini.

Dalam perspektif kedepan, kejelasan kewenangan yang perlu atau akan didekonsentrasikan kepada perangkat pusat di daerah menjadi kebutuhan mendesak. Rincian kewenangan dekonsentrasi tersebut sedapat mungkin meliputi urusan

mutlak (kewenangan absolut) pemerintah pusat yang terdiri dari enam bidang urusan (pasal 10 UU No. 32/2004), namun harus mencakup pula urusan-urusan besama (kewenangan *concurrent*). Limitasi urusan dekonsentrasi yang mencakup urusan absolut diperlukan untuk mencegah tumpang tindih di antara instansi di tingkat pusat (kementerian dan lembaga) dengan perangkatnya di daerah, sedangkan limitasi urusan dekonsentrasi yang berhubungan dengan urusan bersama (*concurrent*) diperlukan untuk menjamin tidak adanya tumpang tindih antara instansi pusat (sebagai pihak yang melimpahkan urusan) dengan perangkat gubernur (sebagai pihak yang menjalankan urusan yang dilimpahkan). Tanpa adanya kejelasan dan limitasi urusan yang akan didekonsentrasikan (baik dari urusan *absolute* maupun *concurrent*) tadi, maka efektivitas dan efisiensi pemerintahan daerah tidak akan pernah terwujud secara optimal.

PERANGKAT DEKONSENTRASI

Studi awal tentang pemerintahan Provinsi (*provincial government*) dan kewenangan yang melekat padanya diawali oleh terbentuknya *the British North America Act* 1867 (BNA Act). UU yang menjadi dasar lahirnya Negara Kanada ini membentuk 3 (tiga) provinsi, yakni Nova Scotia, New Brunswick, dan Province of Canada. Dalam bagian Pembukaan BNA Act dikatakan bahwa ketiga provinsi tadi secara integral berada dibawah kontrol Kerajaan Inggris Raya dan memiliki hukum dasar yang serupa dengan konstitusi Kerajaan (*federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland with a constitution similar in principle to that of the United Kingdom*). (Bellamy, Pammet and Rowat, 1976).

Ketentuan diatas menyiratkan bahwa provinsi merupakan unit pemerintahan yang sepenuhnya menjalankan tugas yang diberikan/dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat, dan oleh karenanya dikontrol sepenuhnya pula oleh Pusat. Meskipun provinsi diberikan kewenangan-kewenangan otonom melalui Konstitusi Provinsi, namun tetap mencerminkan representasi pemerintah Pusat. Dengan kata lain, meskipun menjalankan fungsi desentralisasi, namun provinsi-provinsi tersebut sekaligus juga mengimplementasikan fungsi dekonsentrasi.

Dalam wacana hubungan antara pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah, berbagai khazanah akademik menggambarkan bahwa unit pemerintahan Provinsi (*provincial government*) sering berfungsi sebagai unit penghubung (*intermediate administrative entity*) antara Pusat dan Daerah (Kabupaten/Kota). Sebagai unit intermediasi ini, Provinsi memiliki 2 (dua) posisi monopoli, yaitu sebagai ”agen tunggal” dalam menjabarkan kebijakan Pusat yang menyangkut urusan kepemerintahan daerah, serta ”agen tunggal” yang menyediakan seluruh informasi tentang daerah kepada Pusat (Schiavo-Campo dan Sundaram, 2000).

Sebagai ilustrasi, Konstitusi Afrika Selatan membentuk tiga “spheres” pemerintah (bukan “tingkat”), untuk menekankan aspek kerjasama antar jurisdiksi yang saling

*melengkapi satu sama lain (cooperative government). Aspek hirarkis antara Provinsi dengan municipalities tetap ada dan terdapat di beberapa ketentuan dalam UUD, namun terbatas pada sistim monitoring, pembinaan dan supervisi. Provinsi merencanakan secara strategis, dan mendukung proses perencanaan municipalities. Pasal 155 (7) UUD memberikan hak baik kepada pemerintah nasional maupun pemerintah provinsi untuk menetapkan legislasi dan tindakan administratif untuk menjamin prestasi municipalities. Pemerintah provinsi diberikan hak untuk mengintervensi dalam penyelenggaraan pemerintahan municipalities agar standar pelayanan minimal tercapai dan mandat konstitutional municipalities secara keseluruhan dipenuhi (*GTZ-SfDM dan USAID-PERFORM, 2003).

Ide dasar dari pemikiran para ahli seperti disebutkan diatas adalah perlu adanya *sharing* kewenangan dan/atau tanggungjawab antar level pemerintahan dalam bidang urusan tertentu.

Di Indonesia, dengan adanya perubahan bandul desentralisasi semenjak tahun 1999, timbullah efek loncatan katak (*leapfrogging effect*), yakni terjadinya transfer kewenangan dan sumberdaya pusat langsung kepada kabupaten/kota. Pada saat yang sama, terjadi pula transfer sebagian kewenangan dan sumberdaya dari provinsi. Proses inilah yang menjadikan fungsi dan peran provinsi menjadi tidak lagi signifikan. Sebagai ilustrasi, pasal 38 UU No. 32/2004 hanya memberikan tiga tugas/wewenang gubernur selaku wakil pemerintah, yaitu koordinasi, pembinaan, dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan tugas pembantuan di daerah. Hal ini menyiratkan bahwa fungsi atau peran gubernur (kepala pemerintahan provinsi) menjadi berkurang atau mengalami efek *trade-off* dengan bergulirnya otonomi luas. Dalam posisi yang melemah tadi, provinsi relatif kehilangan pengaruh terhadap kabupaten/kota, baik dalam aspek perencanaan, koordinasi, pengawasan, pembinaan, dan evaluasi / monitoring penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Kondisi ini diperberat dengan kenyataan bahwa perangkat dekonsentrasi semenjak 1999 hanya dilaksanakan oleh gubernur, sedangkan pada tahun sebelumnya berdasarkan UU No. 5/1974, perangkat dekonsentrasi adalah pemerintahan wilayah yang terdiri dari kepala wilayah (yang dirangkap oleh kepala daerah), serta kantor-kantor wilayah sebagai kepanjangan kementerian di tingkat pusat. Secara logika, tidaklah mungkin gubernur menjalankan tugas-tugas dekonsentrasi seorang diri. Konsekuensinya, tugas-tugas dekonsentrasi akhirnya dijalankan oleh dinas-dinas daerah atau perangkat daerah lainnya.

Tentu saja, pelaksanaan tugas dekonsentrasi oleh perangkat desentralisasi ini dapat menimbulkan permasalahan baru. Tidak terintegrasinya fungsi dekonsentrasi dan desentralisasi dapat mengakibatkan timbulnya tumpang tindih, kekaburan, dan duplikasi tugas. Selain itu, beban kerja perangkat daerah juga semakin besar, dan ini akan menyebabkan tingkat efektivitas menjadi menurun. Masalah ini belum

termasuk persoalan administratif seperti siklus perencanaan dekonsentrasi, model pelaporan dan pertanggungjawaban, dan sebagainya. Oleh sebab itu, model kelembagaan dekonsentrasi yang tepat, akan menentukan keberhasilan program dekonsentrasi tersebut. Dengan kata lain, penataan kelembagaan dekonsentrasi semestinya diintegrasikan dengan penataan kewenangan dan pengaturan aspek penganggaran dekonsentrasi.

Secara historis, perangkat penyelenggara dekonsentrasi memang berubah-ubah. Perubahan yang paling mendasar terjadi pada periode UU No. 22/1999 dimana urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* (dilaksanakan bersama-sama oleh berbagai tingkat pemerintahan), tidak ada lagi perangkat pusat secara khusus yang menjalankannya. Dalam hal ini, hanya gubernur-lah satu-satunya perangkat dekonsentrasi di tingkap provinsi, sedangkan di kabupaten/kota tidak ada satupun pejabat / instansi vertikalnya.

Secara lebih detail, perangkat dekonsentrasi yang menjalankan kewenangan / urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 4. Perangkat Dekonsentrasi di Indonesia (1948-2004)

Dasar Hukum	Perangkat Penyelenggara Dekonsentrai
UU No. 22/1948	Tidak ada pengaturan spesifik tentang fungsi dan perangkat dekonsentrasi. Oleh arena pemerintahan daerah hanya diselenggarakan berdasarkan 2 asas, yakni *otonomi* atau penyerahan penuh dan *medebewind* atau penyerahan tidak penuh (Penjelasan UU), maka tidak tergambar asas dekonsentrasi sama sekali. Namun, Kepala Daerah yang merangkap sebagai Kepala Dewan Pemerintah Daerah, selain berkedudukan sebagai kepala daerah otonom, ***bekedudukan juga selaku pejabat pemerintah Pusat***. Dalam fungsi ini, Kepala Daerah mengawasi pekerjaan DPRD dan DPD. Ia berhak menahan dijalankannya suatu keputusan kedua dewan apabila dianggap bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan dari pemerintah Pusat atau Daerah yang lebih tinggi (pasal 36).
UU No. 1/1957	Tidak ada pengaturan spesifik tentang fungsi dan perangkat dekonsentrasi, dan tidak dikenal pula istilah pemerintahan wilayah. Hal ini disebabkan UU ini menganut sistem otonomi riil, sehingga perumusan mengenai urusan rumah tangga daerah bersifat umum. Menurut penjelasan umum UU No. 1957/1, oleh karena pertumbuhan dan dinamika kehidupan masyarakat serta faktor-faktor yang terdapat didalam masyarakat itu sendiri *tidak memungkinkan penetapan secara tegas manakah yang merupakan urusan rumah tangga daerah dan manakah yang termasuk urusan Pusat*, maka pada asasnya tidak diadakan

	pembagian kekuasaan (baca: kewenangan atau urusan) antara Daerah dengan Pusat secara terperinci. Secara implisit, prinsip pembagian kewenangan pusat dan daerah dapat ditemukan dari ketentuan pasal 31 dan 38 sebagai berikut: ?Pasal 31 (ayat 1): Setiap daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya. ?Pasal 38 (ayat 2): Sebagai pembatasan terhadap hak itu ialah bahwa sesuatu daerah tidak boleh mengatur pokok-pokok (*onderwerpen*) dan hal-hal (*punten*) yang telah diatur dalam peraturan perundangan (*wetelijk regeling*) dari pemerintah Pusat atau daerah yang lebih tinggi tingkatnya.
UU No. 18/1965	Tidak ada pengaturan spesifik tentang fungsi dan perangkat dekonsentrasi. Dalam penjelasan dinyatakan bahwa "Tidak mungkin untuk menyusun perincian secara limitatif tentang berbagai jenis urusan-urusan yang termasuk urusan rumah tangga daerah yang seragam, malahan perincian yang demikian akan *tidak sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat* daerah yang bersangkutan". Namun untuk menegaskan batas-batas kewenangan daerah, terdapat pengaturan sebagai berikut: ?Dalam kebebasan mengatur dan mengurus rumah tangganya, *daerah tidak dapat menjalankan kekuasaan diluar batas-batas wilayah daerahnya*. ?Daerah *tidak pula diperbolehkan mencampuri urusan rumah tangga daerah lain*, yang secara positif enumeratif telah ditentukan dalam UU pembentukan sebagai tugas kewenangan pangkal, dan urusan-urusan lain yang ditetapkan dalam PP atau Perda dari Daerah yang lebih tinggi tingkatannya. ?Daerah yang lebih tinggi tingkatannya *tidak diperbolehkan memasuki* hal-hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah dibawahnya.
UU No. 5/1974	?Kepala Wilayah (psl. 1, 76-81) ?Instansi vertikal (psl. 1, 85)
UU No. 22/1999	?Gubernur selaku wakil pemerintah (psl. 1, 9, 31) ?Perangkat pusat di daerah atau Instansi vertikal (psl. 1, 64) ?Dinas propinsi (psl. 63)
UU No. 32/2004	?Gubernur selaku wakil pemerintah (psl. 1, 10, 37) ?Instansi vertikal (psl. 1)

Sumber: konstruksi penulis berdasarkan UU Pemerintahan Daerah 1948-2004

Dari perbandingan material UU Pemerintahan Daerah (1948-2004) diatas, maka kondisi umum perangkat dekonsentrasi dapat dijelaskan dan diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) periode sebagai berikut:

1. *Periode pertama*: sebelum berlakunya UU No. 5/1974 (1948-1974).

   Para periode ini, secara umum dapat disimak adanya kesamaan paradigma berpikir tentang pemerintahan daerah diantara UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, dan UU No. 18/1965. Kesamaan antara lain bahwa fungsi dekonsentrasi belum terdefinisikan dengan jelas dan konkrit, karena memang belum dilakukan pembagian kekuasaan / kewenangan antar tingkatan pemerintahan. Selain itu, meskipun kepala daerah juga berkedudukan selaku "wakil pemerintah" atau membawa misi dan kepentingan pusat, namun rincian tugas-tugas selaku wakil pemerintah tadi belum dilakukan. Fungsi yang dijalankan selaku pejabat pemerintah pusat, lebih banyak menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan umum, misalnya dalam rangka pengawasan.

2. *Periode kedua*: masa berlakunya UU No. 5/1974 (1974-1999).

   Pada masa berlakunya UU No. 5/1974, penyelenggaraan dekonsentrasi dapat dikatakan optimal dilihat dari perangkat yang tersedia di tingkat daerah. Persoalannya, jumlah instansi vertikal terlalu banyak, sedangkan rincian kewenangan dekonsentrasi juga belum diidentifikasi secara limitatif. Situasi surplus kelembagaan seperti ini jelas dapat menimbulkan inefisiensi penggunaan sumber daya (khususnya aspek kepegawaian dan keuangan), disamping berpotensi menimbulkan problem koordinasi dengan perangkat pemerintah daerah.

3. *Periode ketiga*: pasca penggantian UU No. 5/1974 (1999-sekarang).

   Adapun pada masa UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004, perangkat dekonsentrasi menjadi sangat sedikit. Instansi vertikal yang masih dipertahankan adalah instansi yang menjalankan urusan mutlak pemerintah, sedang untuk urusan bersama (*concurrent*), hanya ada Gubernur selaku wakil pemerintah yang menjadi perangkat dekonsentrasi. Jika pada masa sebelumnya terjadi surplus instansi vertikal, maka semenjak tahun 1999 justru menjadi defisit perangkat dekonsentrasi. Kondisi defisit kelembagaan ini juga menimbulkan persoalan baru, karena gubernur mau tidak mau harus menitipkan urusan dekonsentrasi kepada perangkat desentralisasi. Persoalan menjadi semakin pelik ketika urusan dekonsentrasi ternyata tidak diterima perangkat daerah dari gubernur, tetapi langsung dari kementerian / lembaga di tingkat pusat.

Tentang kedudukan gubernur selaku perangkat dekonsentrasi ini, Prasojo (2008) menyimpulkan bahwa otonomi daerah berdasarkan UU No. 22/1999 jo UU No. 32/2004 telah menyebabkan fragmentasi administrasi (*fragmented administration*) yang berlebihan dikabupaten/kota. Ketentuan pasal 4 UU No. 22/1999 yang menyebutkan tidak adanya hirarki antara propinsi dan kabupaten/kota telah menyebabkan lemahnya peran dan fungsi Gubernur. Gubernur tidak dapat melakukan pengawasan,

pembinaan dan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di kabupaten/kota. Hubungan antara pemerintah kabupaten/kota ke pusat dilakukan secara langsung, tanpa melalui gubernur. Peran dan fungsi Gubernur menjadi mandul. Pada tataran ideal, seharusnya problem-problem penyelenggaraan pemerintahan daerah berhenti dan dapat diselesaikan di tingkat Propinsi. Pada sisi lainnya batas-batas budaya di level kabupaten/kota berhimpit dengan batas-batas administratif yang mengakibatkan kuatnya egoisme daerah dan kesukuan. UU No. 32/2004 yang dimaksudkan untuk mengurangi masalah seperti itu, ternyata belum mampu merubah paradigma bupati/walikota yang terlanjur sudah terbentuk.

Dari ketiga pembabakan waktu diatas dapat disimpulkan bahwa fungsi dan kewenangan dekonsentrasi sepanjang sejarah pemerintahan RI sesungguhnya belum berjalan sepenuhnya. Dekonsentrasi secara faktual masih menjadi komplemen atau pelengkap dari asas desentralisasi. Dalam hal ini, dari berbagai UU Pemerintahan Daerah yang ada, hanya UU No. 18/1965 yang berani secara tegas menyebutkan bahwa dekonsentrasi adalah komplemen dari desentralisasi. Keseriusan pemerintah untuk menjalankan fungsi dekonsentrasi ini sangat lemah, baik dilihat dari ketiadaan peraturan perundangan yang mendukungnya maupun kekurangjelasan mekanisme penganggaran beserta pertanggungjawabannya. Uniknya, meskipun kebijakan pemerintah dari masa ke masa merefleksikan bahwa dekonsentrasi lebih merupakan pelengkap, namun dalam realitanya peran dan intervensi pemerintah pusat masih cukup dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kondisi ketidakjelasan konsep dan implementasi fungsi dekonsentrasi seperti dipaparkan diatas tentu tidak dapat dipertahankan berlarut-larut. Dilihat dari dimensi perangkat penyelenggaranya, maka prospek penataan kelembagaan dekonsentrasi dapat dikembangkan dari beberapa alternatif atau model dibawah ini:

1. *Model efisiensi*.

   Semangat dasar dari model efisiensi adalah pemerintahan yang sedikit mengatur (*least government*) sehingga dapat dicegah adanya tumpang tindih program sekaligus dapat diciptakan penghematan dalam penggunaan sumber daya (*resources*). Dengan pola pikir ini, maka perangkat dekonsentrasi tetap dipertahankan ramping seperti yang dianut dalam UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004, yakni hanya gubernur selaku wakil pemerintah. Namun konsekuensinya, fungsi atau kewenangan dekonsentrasi yang dijalankan gubernur hanya menyangkut fungsi pemerintahan umum seperti koordinasi, pengawasan dan pengendalian, penegakan peraturan perundangan, penciptaan keamanan dan ketertiban, pembinaan ideologi negara dan persatuan bangsa, atau perencanaan pembangunan yang terintegrasi. Kalaupun ada fungsi-fungsi pemerintah pusat yang akan ditransfer kepada daerah, maka bisa diwadahi kedalam asas delegasi atau tugas pembantuan.

Konsekuensi lebih lanjut, fungsi-fungsi dekonsentrasi yang selama ini dijalankan lebih baik ditransfer menjadi fungsi yang didevolusikan kepada provinsi, termasuk sumber pembiayaannya-pun harus diintegrasikan kedalam anggaran provinsi. Dengan cara demikian, maka gubernur selaku wakil pemerintah dapat secara penuh berkonsentrasi terhadap tugas-tugas dekonsentrasi (tentu selain tugasnya sebagai kepada daerah yang otonom). Selain itu, kemungkinan terjadinya overap atau kesimpangsiuran antara tugas desentralisasi dan dekonsentrasi dapat dihilangkan sama sekali, dan ini artinya meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Model ini secara teoretis sangat cocok dengan konsep gubernur yang difungsikan sebagai penghubung (*intermediate administrative entity*) antara pusat dan daerah (kabupaten/kota untuk konteks Indonesia). Dalam kedudukan sebagai perantara dan perekat tersebut, kedudukan gubernur lebih dominan selaku koordinator, bukan operator urusan atau kewenangan pemerintahan bidang/sektor tertentu. Dalam model ini, urusan pemerintahan yang bersifat sektoral lebih tepat didesentralisasikan sebagian kepada perangkat perangkat pemerintah daerah, dan sebagian lainnya tetap dilaksanakan sendiri oleh kementerian / lembaga di tingkat pusat.

2. *Model efektivitas*.

Semangat dasar dari model efektivitas selain menjaga kesatuan dan kesamaan model pemerintahan daerah,[11] juga untuk menjamin bahwa kepentingan pusat dapat berjalan sepenuhnya di tingkat daerah. Dengan pola pikir ini, maka diperlukan perangkat dekonsentrasi yang memadai sesuai dengan besaran urusan yang dilimpahkan kepada daerah. Dengan demikian, besaran perangkat dekonsentrasi di setiap daerah bisa berbeda-beda tergantung pada kemampuan aparatur, potensi daerah, prospek pengembangan, dan variabel terkait lain yang menentukan luas urusan dekonsentrasi.[12] Selain itu, hal yang perlu dipikirkan juga adalah besaran perangkat dekonsentrasi harus lebih kecil dibanding besaran perangkat desentralisasi. Ini merupakan implikasi logis dari kebijakan pemberian otonomi luas kepada daerah yang dipraktekkan saat ini.

Dalam model ini, fungsi desentralisasi dan dekonsentrasi berjalan simultan namun keduanya tidak bekerja pada wilayah, bidang, atau obyek yang sama. Fungsi dekonsentrasi lebih merupakan

[11] Menjaga kesatuan dan kesamaan model pemerintahan daerah ini tetap dengan memperhatikan karakteristik, potensi dan latar belakang sejarah suatu daerah. Dengan kata lain, prinisp kesatuan ini tetap ditempatkan dalam kerangka keragaman, namun tidak seperti penyeragaman model UU No. 5/1974. Konsep kesatuan ini justru perlu dipertahankan sebagai konsekuensi logis dari Negara Kesatuan (baca kembali Bab II dan III), namun hanya mengatur hal-hal yang relatif makro, bukan penyeragaman secara mikro.

[12] Semenjak tahun 2000 sudah ada tiga peraturan pemerintah yang mengatur tentang penataan organisasi pemerintah daerah, masing-masing adalah PP Np. 84/2000, PP No. 8/2003 dan PP Np. 41/2007. Dalam berbagai PP tadi dirumuskan teknik analisis dan indikator-indikator dalam penetapan besaran perangkat daerah (desentralisasi). Kerangka pikir yang sama dapat diterapkan pula untuk menganalisis kebutuhan perangkat dekonsentrasi di daerah.

residu (sisa) dari kewenangan pemerintahan yang belum atau tidak didesentralisasikan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian dapat dipetakan wilayah tanggungjawab yang dijalankan perangkat daerah dan instansi vertikal, sehingga dapat dihindari tumpang tindih yang selama ini terjadi.

Khusus mengenai kedudukan gubernur selaku aparat dekonsentrasi, saran penguatan disampaikan antara lain oleh Djohan (2009) melalui pemberian perangkat dan penambahan tugas pemerintahan umum untuk menjamin pelaksanaan peraturan perundangan, termasuk kepatuhan kabupaten/kota sebagai pemerintah bawahan terhadap kebijakan pemerintah pusat; mengkoordinasikan perencanaan dan alokasi pembiayaan (DAK dan dana dekonsentrasi) untuk kegiatan pemerintah pusat di daerah; dan pembinaan dan pengawasan umum terhadap perda, kelembagaan dan kepegawaian.

PENUTUP

Sebagai prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, desentralisasi dan dekonsentrasi perlu dijalankan secara seimbang dalam rangka menghasilkan efek saling menguntungkan. Dengan desentralisasi, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas untuk memajukan daerahnya, sementara dengan dekonsentrasi, pemerintah dapat menjamin keselarasan pembangunan yang berlagsung di tingkat daerah, sekaligus sebagai perekat antara kepentingan nasional dengan kepentingan daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut, implementasi asas dekonsentrasi perlu diperkuat, terutama dalam perspektif revisi UU No. 32/2004. Muatan UU Pemerintahan Daerah yang akan datang sebaiknya tidak memberi porsi yang timpang dengan memberi bobot pengaturan fungsi desentralisasi yang jauh melampaui pengaturan fungsi dekonsentrasi. Dengan demikian, sesungguhnya tidak diperlukan PP tersendiri tentang Dekonsentrasi, sepanjang UU Pemerintahan Daerah sudah mengakomodir asas ini didalamnya secara seimbang.

Selain itu, penguatan asas dekonsentrasi juga dapat dilakukan dengan menata ulang perangkat dekonsentrasi, membenahi mekanisme penyelenggaraan urusan-urusan dekonsentrasi yang dijalankan oleh daerah, serta mengkaji kembali sistem pembiayaan urusan dekonsentrasi.

DAFTAR PUSTAKA

Armstrong, Michael and Angela Baron., *Performance Management, the New Realities*, Institute of Personnel and Development, London, 1998.

Bellamy, David J., Jon H. Pammet and Donald C. Rowat, 1976, *The Provincial Political Systems: Comparative Essays*, Canada: Methuen Publications.

Djohan, Djohermansyah, 2009, *Penguatan Demokrasi Lokal*, paper tidak diterbitkan. Setneg R I . http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=3519&Itemid=281

GTZ-SfDM dan USAID-PERFORM, 2003, *Pokok-Pokok Pikiran Tentang Penyempurnaan Pengaturan Kewenangan / Urusan Pemerintahan Dalam Revisi UU 22/1999*, Support for Decentralization Measures, Jakarta: DDN.

Schiavo-Campo and Sundaram, 2000, *To Serve and To Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*, Asian Development Bank.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.

Undang-undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1965 Nomor 83).

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1974 No. 38).

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1999 No. 60).

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 125).

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 126).

Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi (Lembaran Negara Tahun 2001 No. 62).

Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (Lembaran Negara Tahun 2008 No. 20).

Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Tahun 2007 No. 82).

Media Massa

Jawa Pos, 27 Desember 2007, *Evaluasi 2007 dan Perapektif 2008 (9) : Otda Tergerus Inkonsistensi*, oleh Eko Prasojo, http://jawabali.com/search/perspektif atau http://opinibebas.epajak.org/page/132/

_____, 27 Desember 2007, *Evaluasi 2007 dan Perapektif 2008 (8): Titik Balik Desentralisasi*, oleh Purwo Santoso, http://jawabali.com/search/perspektif atau http://opinibebas.epajak.org/page/132/

Kompas, 22 Oktober 2008, *Peran Gubernur Perlu Diperjelas*,

http://www.kompas.com/read/xml/2008/10/22/20571279/peran.gubernur.perlu.diperjelas

_____ 7 September, 2006, *Pemerintah Pusat Harus Percaya pada Daerah* , http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0609/07/Politikhukum/2935987.htm

Pikiran Rakyat, 10 Januari 2007, *DPRD Jabar Sesalkan Dana Dekon: Disalurkan tanpa Mekanisme Pertanggungjawaban yang Jelas*, http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2007/012007/10/0210.htm

Tempo Interaktif, 12 Februari 2007, *Daerah Wajib Laporkan Dana Dekonsentrasi*, http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2007/02/12/brk,20070212-92969,id.html

_____, 5 September 2006, *Daerah Minta Kewenangan Kelola Dana Dekonsentrasi*, http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2006/09/05/brk,20060905-83395,id.html

_____, 24 Agustus 2006, *Daerah Tidak Boleh Kelola Dana Dekonsentrasi* , http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2006/08/24/brk,20060824-82538,id.html

Sumut Pos, 1 Februari 2007, *Dana Dekonsentrasi Bakal Diaudit* , http://nasrilbahar.wordpress.com/2007/02/02/dana-dekonsentrasi-bakal-diaudit/