

BAB 3

DEKONSENTRASI DI INDONESIA

3.1 Sejarah dekonsentrasi di Indonesia

Pada masa kekuasaan presiden kedua RI, Soeharto yang berlangsung dari tahun 1965 sampai 1999 (orde baru), sistem pemerintahan di Indonesia sangatlah tersentralisir, meskipun desentralisasi telah tercetus dalam beberapa UU yang dikeluarkan pada masa itu, Antara lain UUNo.5 Tahun 1974, yang beberapa aspeknya baru mulai dilaksanakan pada tahun 1992. Dalam UU ini disebutkan bahwa pemerintah pusat dapat melimpahkan semua tugas dan fungsi kepada pemerintah daerah yang “otonom” kecuali dalam bidang pertahanan dan keamanan, hukum, urusan luar negeri, keuangan, kewajiban-kewajiban yang dilaksanakan oleh pimpinan pemerintah daerah serta beberapa fungsi yang lebih baik jika dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Di samping itu, aktivitas kementerian akan didekonsentrasikan kepada kantor regional kementerian pusat yang ada di daerah. Namun demikian, UU ini tidak pernah diterapkan secara penuh. Dalam praktiknya, pemerintah pusat mendominasi di semua tingkat, terutama dalam hal perekrutan sumber daya manusia serta penggunaan anggaran. Mekanisme alokasi anggaran dari pusat ke daerah melalui Instruksi Presiden (Inpres). sehingga data dinyatakan bahwa desentralisasi yang dilaksanakan pada era Soeharto lebih merupakan bentuk dekonsentrasi dibandingkan desentralisasi. UU No. 5 Tahun 1974 diujicobakan tahun 1996 pada 26 kabupaten sebagai daerah percontohan, namun banyak kesulitan yang ditemui karena pusat tidak memberikan dukungan dan fasilitas kepada daerah untuk melaksanakan fungsi yang baru. Hal ini hanya merupakan retorika karena tidak pernah diwujudkan dalam konsep yang nyata.

Berdasarkan kondisi tersebut dapat dinyatakan bahwa dekonsentrasi sudah berlangsung jauh sebelum Undang-undang tentang pemerintah daerah ataupun perimbangan keuangan daerah dikeluarkan *UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999). Hal tersebut terjadi karena Dekonsentrasi merupakan salah satu alat dalam penyelenggaraan pemerintah yang sentralistik seperti pada masa President Soeharto.

3.2 Konsep dan pengertian dekonsentrasi di Indonesia

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian wewenang pejabat tingkat pusat kepada pejabat di wilayah negara. Oleh karena itu, di daerah terdapat suatu wilayah yang merupakan wilayah kerja pejabat yang menerima sebagian wewenang dari pejabat pusat. Wilayah kerja pejabat untuk pejabat pusat yang berada di daerah disebut **wilayah administrasi**. Wilayah administrasi adalah wilayah kerja pejabat pusat yang menyelenggarakan kebijakan administrasi di daerah sebagai wakil dari pemerintah pusat. Wilayah administrasi terbentuk akibat diterapkannya asas dekonsentrasi (Nurcholis, 2005 : 24)

Pejabat pusat akan membuat kantor-kantor beserta kelengkapannya di wilayah administrasi yang merupakan cabang dari kantor pusat. Kantor-kantor cabang yang berada di wilayah administrasi inilah yang disebut dengan instansi vertikal. Disebut vertikal karena berada di bawah kontrol langsung kantor pusat. Jadi, instansi vertikal adalah lembaga pemerintah yang merupakan cabang dari kementerian pusat yang berada di wilayah administrasi sebagai kepanjangan tangan dari departemen pusat (Nurcholis, 2005 : 25).

Kelebihan dekonsentrasi adalah sebagai berikut :

- secara politis, eksistensi dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah, protes-protes daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat.
- secara ekonomis, aparat dekonsentrasi dapat membantu pemerintah dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan melalui aliran informasi yang intensif yang disampaikan dari daerah ke pusat. Mereka dapat diharapkan melindungi rakyat daerah dari eksploitasi ekonomi yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memanfaatkan ketidakacuhan masyarakat akan ketidakmampuan masyarakat menyesuaikan diri dengan kondisi ekonomi modern.
- dekonsentrasi memungkinkan terjadinya kontak secara langsung antara pemerintah dengan yang diperintah/rakyat (Fauzan, 2006 : 55).
- kehadiran perangkat dekonsentrasi di daerah dapat mengamankan pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat atau kebijakan nasional di bidang politik,

ekonomi, dan administrasi

- dapat menjadi alat yang efektif untuk menjamin persatuan dan kesatuan nasional (Fauzan, 2006 : 56).

Tugas pembantuan dalam bahasa Belanda disebut *medebewind*. Tugas pembantuan dapat diartikan sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk dimintai bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan yang termasuk urusan rumah tangga daerah yang dimintai bantuan tersebut (Fauzan, 2006 : 69).

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah :

- untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat.
- bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya (Wasistiono, 2006 : 2).

Ada beberapa latar belakang perlunya diberikan tugas pembantuan kepada daerah dan desa, yaitu :

- adanya peraturan perundang-undangan yang membuka peluang dilakukannya pemberian tugas pembantuan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari pemerintah daerah kepada desa⁸.
- adanya *political will* atau kemauan politik untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada seluruh lapisan masyarakat dengan prinsip lebih murah, lebih cepat, lebih mudah dan lebih akurat.
- adanya keinginan politik untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat secara lebih ekonomis, lebih efisien dan efektif, lebih transparan dan akuntabel.
- kemajuan negara secara keseluruhan akan sangat ditentukan oleh kemajuan daerah dan desa yang ada di dalam wilayahnya.
- citra masyarakat akan lebih mudah diukur oleh masyarakat melalui maju atau mundurnya suatu desa atau daerah. Citra inilah yang akan memperkuat atau

⁸ Pasal 18A UUD 1945 sampai pada UU pelaksanaannya : UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004

memperlemah dukungan masyarakat terhadap pemerintah yang sedang berkuasa (Wasistiono, 2006 : 2 – 3).

Menurut Ateng Syafrudin (dikutip Fauzan, 2006 : 73), dasar pertimbangan pelaksanaan asas tugas pembantuan antara lain :

- keterbatasan kemampuan pemerintah dan atau pemerintah daerah.
- sifat sesuatu urusan yang sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikutsertakan pemerintah daerah.
- perkembangan dan kebutuhan masyarakat, sehingga sesuatu urusan pemerintahan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila ditugaskan kepada pemerintah daerah.

Pengertian dekonsentrasi menurut peraturan perundang-undangan Indonesia, secara umum tidak berbeda antara peraturan yang sebelumnya dengan peraturan penggantinya dengan lainnya:

Tabel 3.2.1 pengertian dekonsentrasi dan tugas pembantuan menurut undang-undang

| Uraian | UU No.5/1974 | UU No.22/1999 | UU No.32/2004 |
|------------------|---|--|--|
| Dekonsentrasi | Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. | pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah. | pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. |
| Tugas Pembantuan | Tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan | Penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan. | penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. |

Sumber: UU no 5/1974, UU No.22/1999, UU No. 32/2004.

3.3 Peraturan-peraturan yang mendasari penyelenggaraan dekonsentrasi

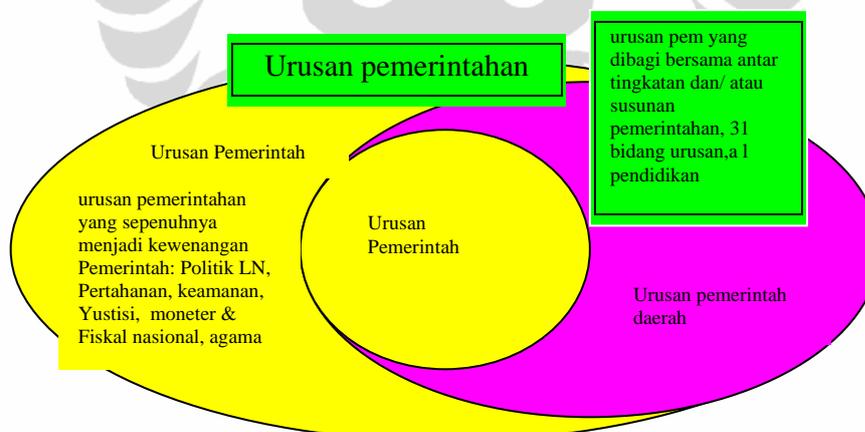
Dalam menjalankan urusan pemerintahnya, pemerintah pusat selain melaksanakan sendiri urusannya, juga melimpahkan urusannya ke instansi vertikal atau pemerintah daerah melalui asas dekonsentrasi maupun tugas pembantuan. Terkait dengan alokasi dana dekonsentrasi, pemerintah mengeluarkan Peraturan

Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 sebagai acuan pelaksanaan dekonsentrasi.

3.3.1 PP Nomor 38 tahun 2007

Pembagian urusan pemerintahan yang diatur dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 ini dilakukan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi⁹, dengan adanya pembagian urusan pemerintah, urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat menjadi kecil, demikian juga urusan yang dapat didekonsentrasikan oleh pemerintah pusat kepada gubernur. Sebagai konsekuensinya maka anggaran sektoral kementerian/lembaga, termasuk anggaran dekonsentrasi seharusnya juga mengalami penurunan.

Sesuai dengan pembagian urusan dalam PP Nomor 38 tahun 2007, gambaran pembagian urusan kewenangan pemerintah pusat, kewenangan yang di desentralisasikan ke pemerintah daerah dan urusan yang dapat di dekonsentrasikan berikut tugas perbantuan dapat dilihat pada Gambar berikut:



Gambar 3.3.1: Pembagian urusan pemerintahan
Sumber: PP No. 38 Tahun 2007, setelah di olah

Gambar 3.3.1 menunjukkan bahwa semua bidang pemerintahan diserahkan (didesentralisasikan) ke pemerintahan daerah provinsi, kabupaten atau kota,

⁹ PP Nomor 38 tahun 2007, menimbang bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

kecuali 6 Bidang dan 31 Bidang lain¹⁰ di Pemerintah Pusat yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan ke gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melalui dekonsentrasi atau ditugaskan ke provinsi, kabupaten/kota melalui tugas pembantuan.

Pemahaman konsep dekonsentrasi di atas merupakan modal dasar dalam pembahasan dan pelaksanaan dana dekonsentrasi. Dengan pengertian bahwa Dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, maka kegiatan yang mungkin didekonsentrasikan Pemerintah Pusat ke Gubernur dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, adalah kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam kewenangan wajib pusat yaitu seluruh aspek dalam 6 Bidang dan 31 bidang lain di atas, sesuai dengan pembagian urusan pemerintahan berdasarkan PP Nomor 38 Tahun 2007.

Pembagian urusan Pemerintah (bidang pendidikan) berdasarkan PP Nomor 38 Tahun 2007, terdiri dari urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan/konkuren, yaitu: sub bidang kebijakan (kebijakan & standar), pembiayaan, kurikulum, sarana dan prasarana yang antara lain terdiri dari pengawasan standar sarana dan prasarana, pendidik dan tenaga kependidikan, pengendalian mutu pendidikan yaitu membantu melaksanakan ujian dan melakukan koordinasi monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan ujian: (rincian pada lampiran 3.1).

10 Visualisasi ayat (3) dan (4) Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan ayat (3) dan (4) Pasal 2 Peraturan Pemerintah nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah daerah Provinsi, dan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

Tabel 3.3.1: Pembagian urusan pemerintah bidang pendidikan berdasarkan PP nomor 38 tahun 2007:

| Sub Bidang | Sub-sub Bidang | Pemerintah |
|----------------------------------|---------------------------|---|
| Kebijakan | Kebijakan & standar | <ul style="list-style-type: none"> - Penetapan kebijakan nasional - Koordinasi antar provinsi - Perencanaan strategis diknas - Pengemb & pentap std diknas - Sosialisasi std diknas - Penetapan pedoman pengelolaan & penyelenggaraan dikPaud, Dikdasmen, dikti & non formal - Penetapan kebijakan pendidikan bertaraf int & keunggulan muatan lokal - Pengemb did informasi mngt diknas |
| Pembiayaan | | <ul style="list-style-type: none"> - Penetapan pedoman pembiayaan dik paud, dikdasmen, non fromal - Pembiayaan penjaminan mutu pendidikan |
| Kurikulum | | <ul style="list-style-type: none"> - Penetapan kerangka dasar & struktur kurikulum pendidikan paud, dikdasmen, non formal - sosialisasi kerangka dasar & struktur kurikulum - Penetapan std isi dan kompetensi dikdasmen - Pengembangan model kurikulum paud, dikdasmen & non formal - Sosialisasi - Pengawasan pelaksanaan |
| Sarana & prasarana | | <ul style="list-style-type: none"> - Monev pelaks & pemenuhan std nasional sarpras pendidikan - Pengawasan pendayagunaan bantuan sarpras pendidikan - Penetapan stand buku |
| Pendidikan & tenaga kependidikan | | <ul style="list-style-type: none"> - Perencanaan kebutuhan dan pengadaan pendidik dan tenaga kependidikan secara nasional. - Pindahan pendidikan & tenaga pendidik antar prov - Peningkatan kesejahteraan - Sertifikasi pendidikan |
| Pengendalian mutu pendidikan | - Penilaian hasil belajar | <ul style="list-style-type: none"> - Penetapan pedoman, bahan ujian, pengendalian pemeriksaan, dan penetapan kriteria kelulusan ujian nasional. - Pelaksanaan ujian nasional pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan nonformal. - Koordinasi, fasilitasi, monitoring, dan evaluasi pelaksanaan ujian nasional. - Penyediaan blanko ijazah dan/atau sertifikat ujian nasional. - Penyediaan biaya penyelenggaraan ujian nasional. |
| | - Evaluasi | <ul style="list-style-type: none"> - Penetapan pedoman evaluasi terhadap pengelola, satuan, jalur, jenjang dan jenis pendidikan. - Pelaksanaan evaluasi nasional terhadap pengelola, satuan, jalur, jenjang dan jenis pendidikan. - Penetapan pedoman evaluasi pencapaian standar nasional pendidikan. - Pelaksanaan evaluasi pencapaian standar nasional pendidikan. |
| | - Akreditasi | <ul style="list-style-type: none"> - Penetapan pedoman akreditasi pendidikan jalur pendidikan formal dan non formal. - Pelaksanaan akreditasi pendidikan jalur pendidikan formal dan nonformal |
| | - Penjaminan mutu | <ul style="list-style-type: none"> - Penetapan pedoman penjaminan mutu satuan pendidikan. - Supervisi dan fasilitasi satuan pendidikan dalam pelaksanaan penjaminan mutu untuk memenuhi standar nasional pendidikan. - Supervisi dan fasilitasi satuan pendidikan bertaraf internasional dalam penjaminan mutu untuk memenuhi standar internasional. - Evaluasi pelaksanaan dan dampak penjaminan mutu satuan pendidikan skala nasional |

Sumber data PP 38/2007, setelah di olah

3.3.2 PP Nomor 7 tahun 2008

Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2008 tentang dekonsentrasi dan tugas pembantuan menyatakan bahwa penyelenggaraan dekonsentrasi meliputi:

- **enam urusan** pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada instansi vertikal di daerah (Kanwil/Kandep), yaitu urusan pemerintahan yang ditetapkan menjadi tugas dan fungsi instansi vertikal pada saat pembentukan organisasinya. Apabila di daerah belum terbentuk instansi vertikal yang membidangi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama, maka sebagian urusan dimaksud dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil Pemerintah¹¹.
- **di luar enam urusan** pemerintahan yang dilimpahkan **kepada instansi vertikal tertentu** di daerah, yaitu instansi pusat yang berada di daerah dan merupakan bagian dari kementerian/lembaga selain kementerian/lembaga yang membidangi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama¹²;
- **Urusan** pemerintahan di luar dua urusan di atas (enam urusan yang sepenuhnya menjadi urusan pemerintah daerah & urusan yang dilimpahkan kepada instansi vertikal tertentu), yang dilimpahkan **kepada Gubernur** selaku wakil Pemerintah, sesuai dengan Peraturan Pemerintah tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota¹³.

Sebagai peraturan yang mendasari penyelenggaraan dekonsentrasi, peraturan-peraturan tersebut dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan seputar dekonsentrasi dan tata cara pelaksanaannya di Indonesia. Untuk memperoleh gambaran mengenai penyelenggaraan dekonsentrasi berdasarkan PP Nomor 7 tahun 2008, jawaban atas pertanyaan dengan sistem 4 W 1 H ini diharapkan dapat memberikan penjelasan tentang dekonsentrasi secara keseluruhan:

11 Ayat (1) pasal 13 PP Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

12 Ayat (2) Pasal 13 PP Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

13 Ayat (3) Pasal 13 PP Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

- "Why", Mengapa dana dekonsentrasi harus dialokasikan oleh pemerintah pusat? Gambaran yang ingin diketahui dari pertanyaan ini adalah perlunya alokasi dana dekonsentrasi dalam pelaksanaan urusan pemerintah pusat.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Dalam penjelasan PP Nomor 7 tahun 2008, dinyatakan bahwa: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan". Berarti Dekonsentrasi dan tugas pembantuan dilaksanakan sebagai konsekuensi dari negara kesatuan yang masih memiliki pemerintah pusat yang menjalankan wewenangnya, selain pemerintah daerah yang menjalankan wewenang pemerintah yang telah didesentralisasikan dan di otonomkan ke daerah.

Dana Dekonsentrasi menurut PP No.7 Tahun 2008 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. Artinya bahwa dana dekonsentrasi pemerintah pusat yang diberikan kepada pemerintah provinsi adalah untuk membiayai pelaksanaan kewenangan pusat yang dijalankan oleh provinsi sebagai wakil pemerintah di daerah. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan atas penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Perimbangan keuangan dilaksanakan sejalan dengan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, yang dalam sistem pengaturannya tidak hanya mencakup aspek pendapatan daerah, tetapi juga aspek pengelolaan dan pertanggungjawaban. Sejalan dengan hal itu, maka penyerahan wewenang pemerintahan, pelimpahan wewenang pemerintahan, dan penugasan dari Pemerintah pusat dalam rangka penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan juga harus diikuti dengan pengaturan pendanaan dan pemanfaatan sumber daya nasional secara efisien dan efektif.

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 pada hakekatnya merupakan bagian anggaran kementerian/ lembaga yang dialokasikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah di wilayah propinsi, sesuai dengan beban dan jenis kewenangan yang dilimpahkan dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan kepada yang memberikan pelimpahan.

Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa:

- a. alokasi dana dekonsentrasi diperlukan karena adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah propinsi;
 - b. dana dekonsentrasi tidak dialokasikan jika tidak ada pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur selaku wakil pemerintah di daerah (provinsi).
 - c. Besar-kecilnya dana dekonsentrasi yang dialokasikan, tergantung banyaknya wewenang yang di limpahkan oleh pemerintah kepada gubernur.
- "What", melalui pertanyaan ini dijelaskan jenis dan kegiatan-kegiatan yang dapat dilakukan dengan menggunakan dana dekonsentrasi.

Dalam melaksanakan kewenangan pemerintah yang dilimpahkan/ditugaskan ke daerah, khususnya dekonsentrasi, pemerintah Indonesia menggunakan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah daerah provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan PP Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas pembantuan, sebagai acuan. Berdasarkan PP nomor 7 tahun 2008, urusan pemerintahan yang dapat dilimpahkan kepada gubernur (dekonsentrasi dan tugas pembantuan), didanai dari APBN bagian anggaran kementerian/ lembaga melalui dana dekonsentrasi, yaitu:

- a. Pendanaan dalam rangka dekonsentrasi dialokasikan setelah adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah melalui kementerian/ lembaga kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah di daerah.

- b. Pendanaan dalam rangka dekonsentrasi dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat non- fisik.

Dana Dekonsentrasi adalah dana yang dialokasikan untuk mendanai pelaksanaan kegiatan yang **bersifat non fisik** yang merupakan tugas dan wewenang pemerintah yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah.

Sifat kegiatan non-fisik, antara lain berupa: koordinasi, perencanaan, fasilitasi, bimbingan teknis, pelatihan, penyuluhan, supervisi, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Kegiatan non fisik ini dapat **Dapat ditunjang** dengan subkegiatan bersifat fisik, dan **tidak melebihi 25%** dari total anggaran kegiatan yang bersangkutan.

Berbeda dengan dana dekonsentrasi, dana tugas pembantuan adalah dana yang dialokasikan untuk mendanai penugasan kegiatan yang **bersifat fisik** dari Pemerintah Pusat kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku Kepala Daerah.

Sifat kegiatan fisik, antara lain kegiatan pengadaan barang seperti tanah, bangunan, peralatan dan mesin, jalan, jaringan, dan irigasi, serta *Kegiatan bersifat fisik lainnya* yang menghasilkan keluaran berupa barang habis pakai seperti kegiatan vaksinasi dan imunisasi, pengadaan bibit dan pupuk, atau sejenisnya, termasuk barang bantuan sosial yang diserahkan kepada masyarakat

Sifat kegiatan fisik tersebut dapat ditunjang dengan subkegiatan bersifat non-fisik, dan **tidak melebihi 10%** dari total anggaran kegiatan yang bersangkutan

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa jenis kegiatan yang dapat didanai oleh dana dekonsentrasi adalah kegiatan yang terkait dengan urusan pemerintah yang bersifat non fisik.

- "Where" – dimana – kegiatan itu akan dilakukan? Pertanyaan ini memberi penekanan pada lokasi dimana pekerjaan itu harus dilakukan.

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. 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 di daerah kabupaten dan kota.

- *"When"* – kapan kegiatan yang didanai dana dekonsentrasi dimulai dan dihentikan?

Melalui perencanaan dan penganggaran, penyaluran dan pelaksanaan serta penyelenggaraan dana dekonsentrasi yang tata caranya ditetapkan dalam PP Nomor 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan tugas pembantuan, dapat digambarkan kapan kegiatan dekonsentrasi dimulai dan dihentikan.

Pendanaan dalam rangka dekonsentrasi dialokasikan setelah adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah melalui kementerian/lembaga kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah di daerah dan dihentikan jika ada perubahan kebijakan pemerintah dan/atau **pelaksanaan urusan pemerintahan tidak sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan**.

Secara rinci penjelasan mengenai kapan penyelenggaraan dekonsentrasi dilakukan, sebagai berikut:

Perencanaan dan penganggaran

- Program dan kegiatan kementerian/lembaga yang akan didekonsentrasikan harus sesuai dengan Renja-KL dan RKP
- Rencana lokasi dan anggaran untuk program dan kegiatan yang akan didekonsentrasikan disusun dengan memperhatikan kemampuan keuangan negara, keseimbangan pendanaan di daerah, dan kebutuhan pembangunan daerah.
- Penganggaran dana dekonsentrasi dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi APBN dan dituangkan dalam penyusunan RKA-KL.
- RKA-KL yang telah disusun, menjadi dasar dalam pembahasan bersama antara kementerian/lembaga dengan komisi terkait di DPR.
- RKA-KL yang telah disepakati oleh komisi terkait di DPR disampaikan kepada Menteri Keuangan dan menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional untuk dilakukan penelaahan.
- Hasil penelaahan RKA-KL ditetapkan menjadi Satuan Anggaran Per Satuan Kerja (SAPSK).
- RKA-KL yang telah ditetapkan menjadi SAPSK disampaikan kepada kementerian/lembaga.

- Kementerian/lembaga menyampaikan RKA-KL yang telah ditetapkan menjadi SAPSK kepada gubernur.
- Setelah menerima RKA-KL, gubernur menetapkan Kuasa Pengguna Anggaran, Pejabat Pembuat Komitmen, Pejabat Penguji Tagihan/Penandatanganan Surat Perintah Membayar, dan Bendahara Pengeluaran serta menyampaikannya kepada menteri/pimpinan lembaga dan Menteri Keuangan.
- RKA-KL tersebut diberitahukan oleh gubernur kepada DPRD provinsi pada saat pembahasan RAPBD.
- RKA-KL yang telah ditetapkan menjadi SAPSK tersebut menjadi dasar dalam penyusunan DIPA.
- RKA-KL dan DIPA tersebut digunakan oleh Menteri Keuangan sebagai bahan pemantauan dan evaluasi dana dekonsentrasi, serta perumusan kebijakan dan pengendalian fiskal nasional.

Pelimpahan

- Setelah ditetapkannya pagu indikatif, kementerian/lembaga memprakarsai dan merumuskan sebagian urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah paling lambat pertengahan bulan Maret untuk tahun anggaran berikutnya.
- Rumusan tentang sebagian urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan kepada gubernur dituangkan dalam rancangan Renja-KL dan disampaikan kepada menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional sebagai bahan koordinasi dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional (Musrenbangnas).
- Menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional bersama menteri/ pimpinan lembaga melakukan penelaahan rancangan Renja-KL yang memuat rumusan tentang sebagian urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan, dan hasilnya akan digunakan sebagai bahan penyusunan Renja-KL dan RKP.
- Kementerian/lembaga memberitahukan kepada gubernur mengenai lingkup urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan paling lambat pertengahan bulan Juni untuk tahun anggaran berikutnya setelah ditetapkannya pagu sementara.
- Lingkup urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan ditetapkan dalam bentuk Peraturan Menteri/Pimpinan Lembaga.

- Peraturan Menteri/Pimpinan Lembaga disampaikan kepada gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional paling lambat minggu pertama bulan Desember untuk tahun anggaran berikutnya setelah ditetapkannya Peraturan Presiden tentang Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat.

Penyaluran dan Pelaksanaan

- Penyaluran dana dekonsentrasi dilakukan oleh Bendahara Umum Negara atau kuasanya melalui Rekening Kas Umum Negara, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Penerimaan sebagai akibat pelaksanaan dekonsentrasi merupakan penerimaan Negara dan wajib disetor oleh Pejabat Kuasa Pengguna Anggaran ke Rekening Kas Umum Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- Dalam hal pelaksanaan dekonsentrasi terdapat saldo kas pada akhir tahun anggaran, saldo tersebut harus disetor ke Rekening Kas Umum Negara.

Tata Cara Penarikan Pelimpahan

- 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 pelimpahan dari Pemerintah dilakukan melalui penetapan Peraturan Menteri/Pimpinan Lembaga, yang tembusannya disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional.
- Peraturan Menteri/Pimpinan Lembaga digunakan oleh Menteri Keuangan sebagai dasar pemblokiran dalam dokumen anggaran dan penghentian pencairan dana dekonsentrasi.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dinyatakan bahwa dana dekonsentrasi dimulai setelah disampaikannya peraturan menteri/lembaga kepada gubernur¹⁴, sampai selesai pelaksanaan dekonsentrasi, dan pelimpahan tersebut dapat ditarik/tidak dapat dilanjutkan jika Pemerintah mengubah kebijakan; dan/atau

¹⁴ Pasal 16 ayat 6 PP Nomor 7 tahun 2008

pelaksanaan urusan pemerintahan tidak sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- "Who", berdasarkan tata cara penyelenggaraan dan pelaporan dekonsentrasi¹⁵, dapat diketahui bahwa pelaksana kegiatan dekonsentrasi adalah Kepala SKPD, yang juga bertanggung jawab atas pelaporan kegiatan. Secara rinci, berikut tata cara penyelenggaraan dan pelaporan dekonsentrasi:

Penyelenggaraan dekonsentrasi

- Kepala SKPD provinsi bertanggungjawab atas pelaporan kegiatan dekonsentrasi.
- Penyusunan dan penyampaian laporan kegiatan dekonsentrasi dilakukan dengan tahapan:
 - Kepala SKPD provinsi yang melaksanakan dekonsentrasi menyusun dan menyampaikan laporan kegiatan setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada gubernur melalui SKPD yang membidangi perencanaan dan kepada kementerian/lembaga pemberi dana dekonsentrasi.
 - Gubernur menugaskan SKPD yang membidangi perencanaan untuk menggabungkan laporan –laporan dan menyampaikannya setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional.
 - Penyampaian laporan tersebut digunakan sebagai bahan perencanaan, pembinaan, pengendalian, dan evaluasi.

Pengelolaan Dana:

- Kepala SKPD provinsi selaku Kuasa Pengguna Anggaran/Barang dekonsentrasi bertanggung jawab atas pelaksanaan dana dekonsentrasi.
- Kepala SKPD provinsi selaku Kuasa Pengguna Anggaran/Barang wajib menyelenggarakan akuntansi dan bertanggung jawab terhadap penyusunan dan penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan dan barang.
- Penatausahaan keuangan dan barang dalam pelaksanaan dekonsentrasi dilakukan secara terpisah dari penatausahaan keuangan dan barang dalam pelaksanaan tugas pembantuan dan desentralisasi.

15 Bab IV, pasal 30 Pp nomor 7 tahun 2008

- Penatausahaan keuangan dan barang tersebut diselenggarakan oleh SKPD provinsi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- Penyusunan dan penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan dan barang tersebut dilakukan dengan tahapan:
 - Kepala SKPD provinsi yang melaksanakan dekonsentrasi atas nama gubernur menyusun dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan dan barang setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada menteri/pimpinan lembaga pemberi dana dekonsentrasi, dengan tembusan kepada SKPD yang membidangi pengelolaan keuangan daerah;
 - Gubernur menggabungkan laporan pertanggungjawaban keuangan dan barang atas pelaksanaan dana dekonsentrasi dan menyampaikannya setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada Menteri Keuangan;
 - Menteri/pimpinan lembaga yang mengalokasikan dana dekonsentrasi menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan dan barang setiap berakhirnya tahun anggaran kepada Presiden melalui Menteri Keuangan.
 - Laporan pertanggungjawaban keuangan secara tahunan atas pelaksanaan dekonsentrasi oleh gubernur dilampirkan dalam Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD kepada DPRD, secara bersama-sama atau terpisah dengan Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.
- Pertanggungjawaban dan pelaporan dekonsentrasi mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, 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.

- "*How*" – bagaimana alokasi dana dekonsentrasi dilaksanakan. Pertanyaan ini mengarahkan kepada tata cara penyelenggaraan dekonsentrasi, terkait urusan pemerintah pusat di daerah.¹⁶

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Pemerintah, gubernur sebagai wakil Pemerintah melakukan:

16 PP Nomor 8 Tahun 2007 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

- a. Sinkronisasi dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah; penyiapan perangkat daerah yang akan melaksanakan program dan kegiatan dekonsentrasi; dan koordinasi, pengendalian, pembinaan, pengawasan dan pelaporan.
- b. pembentukan tim koordinasi yang ditetapkan dengan Peraturan Gubernur yang berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut.
- c. pemberitahuan kepada DPRD berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut di atas.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan tersebut, gubernur berpedoman pada norma, standar, pedoman, kriteria, dan kebijakan pemerintah, serta keserasian, kemanfaatan, kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan daerah.

3.4. Konsep dekonsentrasi di Indonesia, kaitannya dengan dekonsentrasi di negara lain

Banyaknya konsep dan pengertian mengenai desentralisasi dan dekonsentrasi bukan hanya mengaburkan pemahaman mengenai desentralisasi dan dekonsentrasi itu sendiri, tetapi juga menyulitkan analisa yang akan dilakukan terkait dengan penerapannya. Untuk melakukan analisis terhadap dana dekonsentrasi yang pertama-tama harus dijelaskan adalah konsep dekonsentrasi itu sendiri.

Dubois & Fattore (2009), (Larson (2000), Rondinelli (1999), World Bank (1999) Crook & Mannor (1998)) berpendapat bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada daerah dan **dekonsentrasi adalah bagian dari desentralisasi administrasi**. Dekonsentrasi didefinisikan sebagai pembagian kewenangan dalam pengambilan keputusan diantara tingkat pemerintahan yang berbeda pada pemerintah pusat atau penugasan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi di pemerintah pusat kepada cabang pemerintah pusat di daerah, tanpa adanya transfer kewenangan.

Fesler (1986), berpendapat lain, yaitu:

“Dekonsentrasi bukan salah satu jenis desentralisasi. Sama dengan devolusi dan delegasi, dekonsentrasi adalah cara-cara dalam menyelenggarakan pemerintahan yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan dan tidak berkaitan dengan transfer wewenang dari

pemerintah kepada pihak yang diberi tugas. Sedangkan desentralisasi adalah suatu sistem pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam membuat keputusan dan kebijakan. Desentralisasi berhubungan erat dengan demokrasi (keinginan untuk melibatkan masyarakat setempat dalam pengambilan keputusan terkait dengan daerahnya) dan kepentingan-kepentingan lain yang berhubungan dengan wilayah (geografis) dan perluasan penyebaran/pembagian kewenangan melalui pemerintahan (politik). Dalam desentralisasi, daerah (tingkat pemerintahan yang lebih rendah) dapat membuat keputusan dan pada beberapa kasus dapat ikut serta/membuat penyesuaian dengan kondisi di daerahnya berdasarkan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah (pusat)”.

Walaupun terdapat perbedaan yang nyata dalam pengkategorian dekonsentrasi dan pengertian desentralisasi, namun dalam pengertian mengenai dekonsentrasi, Fesler (1986) tidak berbeda dengan yang lain. Dekonsentrasi adalah penugasan atas fungsi tertentu dari pemerintah kepada unit/instansi pemerintah (pejabat pemerintah) di daerah (*field agencies or staff*), yang dilaksanakan untuk mempermudah penyelenggaraan urusan pemerintah yang ada di daerah, tanpa adanya transfer kewenangan.

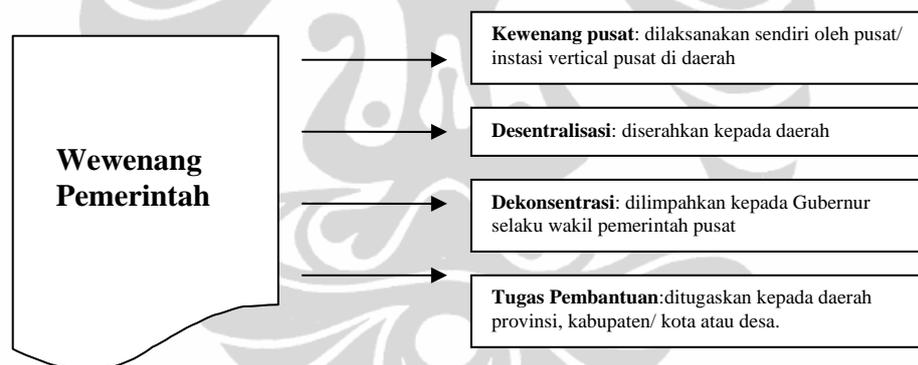
Pendapat fesler (1986) mengenai desentralisasi dan dekonsentrasi menempatkan desentralisasi pada tempat yang lebih tinggi/lebih luas dari pada hanya sebagai suatu cara penyelenggaraan pemerintahan seperti dekonsentrasi. Artinya kedudukan desentralisasi berbeda dengan dekonsentrasi.

Pada awal bab 2 dinyatakan bahwa sentralisasi dan desentralisasi merupakan pola hubungan pemerintah pusat dan daerah (Yani, 2008). Sentralisasi diartikan sebagai pola hubungan pemerintah pusat dan daerah dimana segala urusan, tugas, fungsi dan wewenang penyelenggaraan pemerintah sepenuhnya berada pada pemerintah pusat dan **pelaksanaannya dapat dilakukan secara dekonsentrasi**. Sedangkan desentralisasi adalah pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dimana semua urusan, tugas, dan wewenang pelaksanaan pemerintahan diserahkan sepenuhnya kepada daerah.

Dengan pengertian sentralisasi dan desentralisasi seperti yang dikatakan oleh Yani (2008) di atas, pendapat fesler (1968) bahwa dekonsentrasi bukan bagian dari desentralisasi sesuai dengan pengertian tersebut.

Dilihat dari kesetaraan arti, maka desentralisasi setara dengan sentralisasi dan bukan dengan dekonsentrasi. Sementara dekonsentrasi yang merupakan salah satu cara dari pemerintahan yang sentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahannya dapat disetarakan dengan desentralisasi administrasi (devolusi/delegasi), desentralisasi fiskal dan politik yang merupakan salah satu cara dari pemerintahan yang desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahannya.

PP Nomor 7 Tahun 2008 menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan urusannya tersebut, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan; melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah (**Dekonsentrasi**); menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa (**Tugas Pembantuan**).



Gambar 3.4.1: Pelaksanaan wewenang pemerintah.
Sumber PP Nomor 7 tahun 2008

Gambar 3.4.1 menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan Indonesia meletakkan desentralisasi sejajar dengan dekonsentrasi.

Dilihat dari pengertian desentralisasi dan sentralisasi seperti yang dikemukakan Yani (2008) dan pendapat fesler (1986), posisi desentralisasi seharusnya setara dengan sentralisasi dan bukan dengan dekonsentrasi.

Pengertian dekonsentrasi berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004: “adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu”, pengertian dekonsentrasi dalam peraturan pemerintah Indonesia tersebut tidak

berbeda jauh dengan pengertian yang dikemukakan oleh para ahli (Dubois dkk), kecuali pelimpahan wewenang dalam dekonsentrasi di Indonesia hanya kepada instansi vertikal dan gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah, sementara pengertian dekonsentrasi yang dikemukakan para ahli, adalah pelimpahan wewenang kepada instansi vertikal, pemerintah provinsi, juga kepada pemerintah kabupaten/kota dan unit mandiri.

Hal lainnya lagi terkait dengan pengertian dekonsentrasi adalah bahwa berdasarkan peraturan perundang-undangan Indonesia yang dimaksud dengan dana dekonsentrasi adalah dana yang dialokasikan bagi pelimpahan wewenang kepada gubernur saja dan tidak kepada instansi vertikal, walaupun secara pengertian pelimpahan wewenang kepada instansi vertikal termasuk dalam dekonsentrasi. Sementara dinegara lain pengertian ataupun pendanaan dekonsentrasi tidak berbeda, dalam arti bahwa dana dekonsentrasi adalah dana yang dilimpahkan seiring dengan pelimpahan penugasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat, kepada pihak-pihak yang dilimpahkan (pemerintah daerah ataupun unit mandiri).

Dilihat dari penerapannya, khususnya pada dekonsentrasi pendidikan, di Negara-negara yang melaksanakan desentralisasi pendidikan, dekonsentrasi dilakukan dengan memberikan dana dan kewenangan penuh pada sekolah-sekolah untuk menyelenggarakan pendidikan disekolahnya, mulai dari penentuan kepala sekolah, guru-guru dan kebijakan lain dengan tetap mengacu pada pedoman pusat. Sementara di Indonesia pelaksanaan dekonsentrasi yang dibiayai dari dana dekonsentrasi sesuai dengan tujuannya adalah untuk membiayai pelaksanaan urusan pusat yang ada di daerah, terkait dengan kebijakan, penyusunan pedoman, sosialisasi, pengawasan kebijakan dan monitoring & evaluasi.

Mengenai instansi vertikal tertentu, dengan adanya pembagian urusan yang menjadi urusan pemerintah dan pemerintahan daerah, seyogyanya untuk urusan yang bersifat konkuren tidak lagi ada instansi vertikal tertentu yang merupakan bagian dari instansi pusat. Artinya untuk urusan-urusan diluar enam urusan pemerintah yang mutlak, jika penyelenggaraannya tidak ingin dilakukan oleh pemerintah sendiri, maka diserahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah, melalui dekonsentrasi, sehingga tidak perlu ada instansi vertikal

tertentu lagi di daerah. Tidak dibentuknya instansi vertikal tertentu dalam pelaksanaannya akan mengurangi total belanja kementerian/lembaga yang bersangkutan. Sebagai tambahan penjelasan untuk memperkuat alasan tidak diperlukannya pembentukan instansi vertikal tertentu, seperti dikemukakan di atas, bahkan untuk instansi vertikal enam urusan yang mutlak menjadi urusan pemerintah, apabila di daerah belum terbentuk instansi vertikal dimaksud, maka sebagian urusan dimaksud dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil Pemerintah. Selain itu UU Nomor 32 Tahun 2004¹⁷ menyatakan bahwa “Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar enam urusan pemerintahan yang mutlak, Pemerintah dapat: a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan; b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan”. Artinya bahwa untuk urusan pemerintah diluar 6 urusan pemerintah yang mutlak, pemerintah dapat menyelenggarakannya sendiri atau melimpahkannya kepada gubernur, tidak ada pembentukan instansi vertikal (tertentu) di daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 ini juga menyatakan bahwa meskipun secara pengertian yang dimaksud dengan dekonsentrasi adalah kegiatan yang termasuk dalam tiga kelompok urusan di atas, namun dari sisi pendanaan, yang dimaksud dengan dana dekonsentrasi dalam PP tersebut **hanya terkait dengan pelimpahan urusan kepada Gubernur, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah**. Pelaksanaan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada instansi vertikal di daerah didanai melalui anggaran kementerian/lembaga¹⁸.

Hal ini dapat diartikan bahwa instansi vertikal adalah instansi yang secara rutin menjalankan kegiatan kementerian/lembaga di daerah, dan dana dekonsentrasi ditetapkan jika ada urusan pemerintah yang akan dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Jika pemerintah melaksanakan seluruh urusannya sendiri, maka tidak perlu ada dana dekonsentrasi.

17 Ayat (5) pasal 10 UU Nomor 32 Tahun 2004

18 Ayat (1) pasal 3 PP Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Pemberian dana bantuan (*conditional grant* atau *unconditional grant*) untuk memenuhi minimum biaya pendidikan per siswa seperti yang dilakukan di Amerika dan negara lainnya, dilakukan di Indonesia melalui dana BOS yang dalam klasifikasinya sesuai dengan pembagian urusan pemerintah pusat dan daerah, tidak termasuk sebagai urusan pemerintah pusat.

Dilihat dari jenis desentralisasi yang secara umum terdiri dari desentralisasi administrasi, fiskal dan politik, secara konsep Indonesia sudah menjalani ketiga desentralisasi tersebut, dengan adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kebijakan fiskal dan politik, namun dalam pelaksanaannya, dilihat dari komposisi APBD yang sumber pendanaannya sebagian besar berasal dari tranfer pemerintah, Indonesia belum sepenuhnya melakukan desentralisasi fiskal. Sedangkan desentralisasi politik, dalam pelaksanaannya belum semua daerah melakukan pemilihan kepada daerah, sehingga walaupun sudah ada peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah, Indonesia belum dapat dikatakan telah melaksanakan desentralisasi politik.

Gambaran perbedaan pengertian dan penerapan dekonsentrasi di Indonesia dan di Negara lain:

Tabel 3.4.1.a : Klasifikasi desentralisasi dan dekonsentrasi

| Pendapat | Pola hubungan pusat & daerah | Penyelenggaraan pemerintahan | | |
|------------------------------|------------------------------|------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|
| | | Yani 2008 | Sentralisasi | Dekonsentrasi |
| | Desentralisasi | Administrasi | Desentralisasi Fiskal | Desentralisasi Politik |
| Dubois & Fattore, Rondinelli | Desentralisasi | Dekon/ Desentralisasi Administrasi | Desentralisasi Fiskal | Desentralisasi Politik |
| Fesler (1986) | Sentralisasi | Dekonsentrasi | | |
| | Desentralisasi | the doctrinal | the political, | the administrative dan the dual role |
| Indonesia, PP No.7/2008 | Desentralisasi | Desentralisasi | Dekonsentrasi | Tugas pembantuan |

Tabel 3.4.1.b: Pengertian dekonsentrasi

| Dekonsentrasi | Pelimpahan wewenang kepada | | |
|---------------------------|-----------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| UU No.32/2004 | Instansi vertikal/ tertentu | Gubernur | |
| Umum (pendapat para ahli) | Instansi vertical | Provinsi/kabupaten/kota | Unit mandiri (sekolah, RS dll) |

Tabel 3.4.1.c: Pendanaan dekonsentrasi

| | |
|---------------------------|---|
| Dekonsentrasi | Dana dekonsentrasi diperuntukkan bagi: |
| PP No.7/2008 | Urusan pemerintah yang dilimpahkan kepada gubernur saja |
| Umum (pendapat para ahli) | Sesuai pengertiannya, untuk wewenang yang dilimpahkan kepada provinsi, kabupaten/kota dan unit mandiri. |

Tabel 3.4.1 d: Penerapan dana dekonsentrasi

| | |
|---------------|---|
| Dekonsentrasi | Dana dekonsentrasi diperuntukkan bagi: |
| PP No.7/2008 | Urusan pemerintah yang dilimpahkan kepada gubernur |
| Umum | Pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten/kota, unit mandiri (sekolah, Rumah Sakit) untuk dikelola sendiri. |

3.5 Kebijakan pendidikan di Indonesia kaitannya dengan kebijakan pendidikan di Negara lain.

Indonesia sebagai suatu negara kesatuan, memiliki cukup banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desentralisasi, namun untuk dekonsentrasi hanya ada dua peraturan pemerintah yang mengatur, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 2001 yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diatur kembali dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan otonomi yang luas kepada daerah. Pendidikan yang semula menjadi kewenangan pemerintah pusat kemudian dialihkan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pengelolaan pendidikan yang menjadi wewenang pemerintah daerah ini dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas manajemen pendidikan, sehingga diharapkan dapat memperbaiki kinerja pendidikan nasional”.

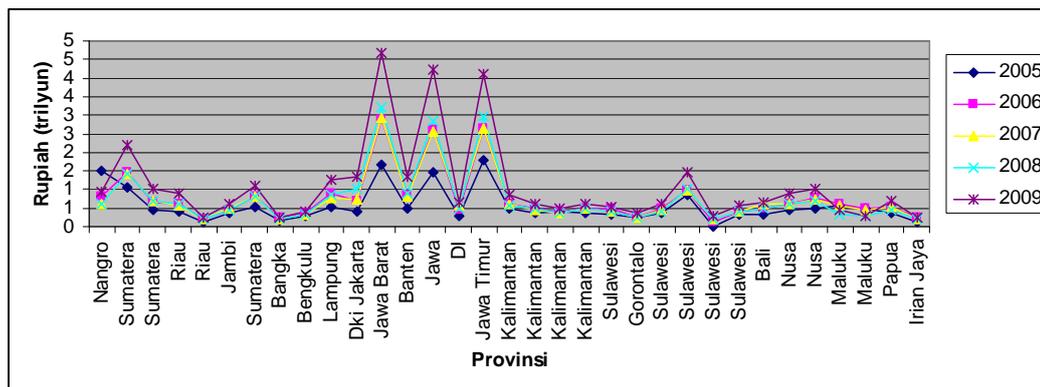
Kebijakan pendidikan di Indonesia yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengalihkan Pendidikan yang semula menjadi kewenangan pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah. Selain itu, amanat pasal 31 UUD 1945, dan Putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 13 Agustus 2008 Nomor : 13/PUU-VI/2008 tentang penyediaan anggaran, menyatakan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran disediakan untuk pendidikan,

dan selambat-lambatnya dianggarkan dalam Tahun Anggaran 2009 (Imro, 2008). Berdasarkan kebijakan tersebut, sistem pendidikan di Indonesia, secara kebijakan, sudah dapat dikatakan telah melakukan desentralisasi. Namun dalam pelaksanaannya, terutama berdasarkan pengukuran desentralisasi dari OECD (1995), otonomi pendidikan di Indonesia belum sepenuhnya dilaksanakan karena belum memberikan kewenangan pada sekolah untuk menentukan kebijakannya sendiri. Selain itu belum adanya standar pelayanan minimal yang seharusnya ditetapkan oleh masing-masing kabupaten/kota serta belum optimalnya peran serta masyarakat dalam pembangunan pendidikan termasuk peran dan fungsi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah, pemerintah Indonesia belum dapat dikatakan telah melakukan desentralisasi dalam penyelenggaraan pendidikannya.

3.6 Alokasi Dana Dekonsentrasi di Indonesia Tahun 2005-2009

Sesuai dengan pengertiannya, bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut dibiayai dari APBD. Sedangkan pelaksanaan dekonsentrasi yang merupakan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah dibiayai dari APBN, termasuk penyelenggaraan tugas dalam rangka tugas pembantuan. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 bahwa pengadministrasian Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dilakukan melalui mekanisme APBN, sedangkan pengadministrasian Dana Desentralisasi mengikuti mekanisme APBD.

Alokasi Dana Dekonsentrasi



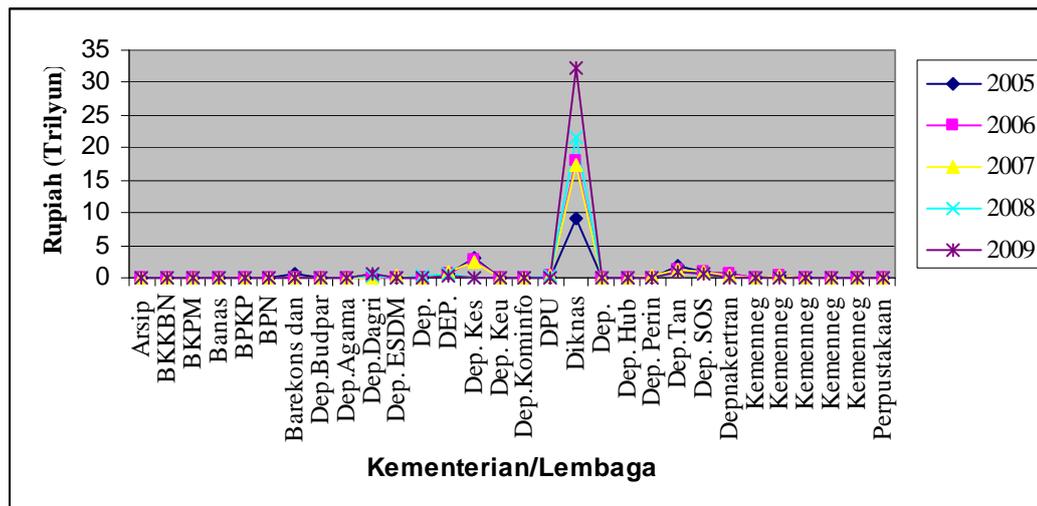
Grafik :3.6.1: Alokasi dana dekonsentrasi per provinsi

Sumber: DJPK setelah diolah

Grafik 3.6.1 menunjukkan kenaikan dana dekonsentrasi yang dialokasikan ke provinsi secara umum meningkat setiap tahunnya dalam kurun waktu 2005-2009. Mengingat tujuan alokasi dana dekonsentrasi adalah untuk menjamin tersedianya sebagian anggaran kementerian negara/lembaga bagi pelaksanaan program/kegiatan terkait dengan urusan pemerintah di daerah, maka kenaikan alokasi dana dekonsentrasi setiap tahun tersebut, harus terkait dengan kenaikan kegiatan yang berhubungan dengan urusan pemerintah di daerah. Artinya kenaikan alokasi dana dekonsentrasi hanya dapat terjadi jika program/kegiatan pemerintah di daerah meningkat. Kondisi yang dihadapi dengan adanya pembagian urusan pemerintah dalam rangka desentralisasi adalah urusan yang menjadi bagian pemerintah menjadi lebih sedikit dibandingkan dengan sebelum desentralisasi. Sejalan dengan hal tersebut, kegiatan yang dapat didekonsentrasikan juga menjadi lebih sedikit.

Pertanyaan yang timbul dengan kenaikan dana dekonsentrasi setiap tahun tersebut adalah, apakah dana dekonsentrasi yang dialokasikan ke provinsi tersebut benar dialokasikan untuk urusan pemerintah yang secara teori menjadi lebih sedikit/menurun.

Dilihat dari alokasi dana dekonsentrasi kementerian/lembaga, kenaikan alokasi dana dekonsentrasi nasional tersebut sebagian besar disebabkan oleh kenaikan alokasi dana dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional.



Grafik 3.6.2: Alokasi dana dekonsentrasi per K/L tahun 2005-2009 (dalam trilyun rupiah)

Sumber data: DJPK setelah diolah

Grafik 3.6.2 menunjukkan adanya kementerian/lembaga yang secara mencolok mengalokasikan dana dekonsentrasinya jauh lebih besar dibandingkan dengan alokasi dana dekonsentrasi dari kementerian/lembaga lain. Kementerian tersebut adalah Kementerian Pendidikan Nasional, dengan total alokasi dana dekonsentrasi sepanjang tahun 2005-2009 berkisar 51 % s/d 99 % dari alokasi dana dekonsentrasi seluruh kementerian/lembaga.

Tabel 3.6.1: Perbandingan Alokasi Dana Dekonsentrasi Kem Diknas terhadap dana dekonsentrasi Nasional: (dalam milyar rupiah)

| Tahun | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Total Dekon Nasional | 17.971,66 | 24.963,41 | 24.608,50 | 25.212,28 | 35.880,97 |
| Dekon Kem DIKNAS | 9.243,71 | 17.943,30 | 17.494,28 | 21.754,65 | 32.357,92 |
| % dekon diknas/ dekon nasional | 0,51 | 0,72 | 0,72 | 0,99 | 0,92 |

Sumber data: DJPK setelah diolah.

Rincian alokasi dana dekonsentrasi per kementerian/lembaga kurun waktu 2005-2009 disajikan pada Tabel 3.6.2:

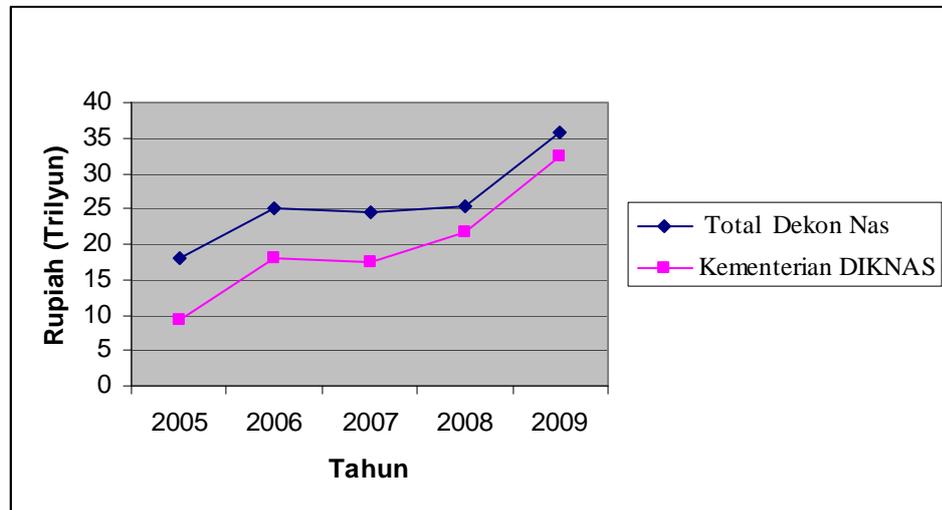
**Tabel 3.6.2: Alokasi Dana Dekonsentrasi per Kementerian/Lembaga:
(dalam milyar rupiah)**

| Departemen/ Lembaga | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Arsip Nasional RI | 3,65 | 3,65 | 5,08 | 4,98 | 3,93 |
| BKKBN | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| BKPM | 0,00 | 5,00 | 3,21 | 0,00 | 0,00 |
| Banas Penempatan dan Perlindungan TKI | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| BPKP | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| BPN | 0,00 | 0,00 | 0,17 | 0,00 | 0,00 |
| Barekons dan Rehab Aceh dan Nias | 519,73 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Dep. Budpar | 0,00 | 0,00 | 32,00 | 0,00 | 0,00 |
| Dep. Agama | 76,19 | 45,44 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Dep. Dagri | 201,45 | 107,39 | 107,12 | 243,68 | 732,15 |
| Dep. ESDM | 125,57 | 133,66 | 172,85 | 33,00 | 33,00 |
| Dep. Kehutanan | 55,24 | 135,44 | 121,86 | 153,42 | 94,44 |
| DEP. Kelautan & Perikanan | 576,46 | 711,30 | 781,13 | 457,27 | 216,99 |
| Dep. Kes | 3.077,18 | 2.672,61 | 2.507,11 | 0,00 | 105,82 |
| Dep. Keu | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Dep. Kominfo | 0,00 | 0,00 | 12,75 | 0,00 | 0,00 |
| DPU | 142,69 | 172,15 | 279,16 | 177,28 | 125,21 |
| Diknas | 9.243,71 | 17.943,30 | 17.494,28 | 21.754,65 | 32.357,92 |
| Dep. Perdagangan | 69,25 | 76,31 | 86,62 | 60,65 | 53,87 |
| Dep. Hub | 0,00 | 0,00 | 115,60 | 0,00 | 0,00 |
| Dep. Perin | 55,35 | 72,09 | 153,00 | 61,41 | 67,96 |
| Dep. Tan | 1.936,18 | 1.109,24 | 1.263,28 | 1.048,45 | 944,80 |
| Dep. SOS | 1.007,19 | 965,04 | 901,72 | 752,19 | 633,57 |
| Depnakertrans | 531,54 | 478,45 | 200,87 | 145,83 | 147,43 |
| Kemenneg Pemb Dae Tertinggal | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Kemenneg Kop&UKM | 230,45 | 209,60 | 210,00 | 118,50 | 133,78 |
| Kemenneg Lingkungan Hidup | 0,00 | 2,40 | 6,30 | 16,50 | 16,00 |
| Kemenneg Pemuda & Olah Raga | 112,00 | 110,70 | 116,40 | 116,40 | 144,10 |
| Kemenneg Perumahan Rakyat | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Perpustakaan Nas. RI | 7,82 | 9,63 | 38,00 | 68,09 | 70,00 |
| Total Dekon Nas | 17.971,66 | 24.963,41 | 24.608,50 | 25.212,28 | 35.880,97 |
| Kementerian DIKNAS | 9.243,71 | 17.943,30 | 17.494,28 | 21.754,65 | 32.357,92 |
| % dekon diknas/ dekon nasional | 0,51 | 0,72 | 0,72 | 0,99 | 0,92 |

Sumber data DJPK setelah diolah

Tabel 3.6.2 di atas menunjukkan gambaran dana dekonsentrasi yang dialokasikan oleh kementerian/lembaga. Gambaran yang diperoleh adalah bahwa alokasi dana dekonsentrasi dari kementerian/lembaga secara umum meningkat di tahun 2006

dan 2007 kemudian menurun pada tahun 2008 dan 2009, kecuali Kementerian Pendidikan Nasional yang secara umum meningkat setiap tahun, dengan kenaikan yang cukup signifikan.



Grafik 3.6.3: Perbandingan alokasi dana dekonsentrasi nasional dan Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2005-2009 (dalam milyar rupiah)
Sumber data: DJPK setelah diolah

Grafik 3.6.3 menunjukkan alokasi dana dekonsentrasi Nasional yang naik setiap tahun seiring dengan kenaikan alokasi dana dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional.

Pertanyaan yang timbul berikutnya adalah apakah urusan Kementerian Pendidikan Nasional di daerah meningkat sedemikian besarnya sehingga membutuhkan alokasi dana dekonsentrasi yang sangat besar dibandingkan dengan kementerian/lembaga lainnya. Untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu dilihat kegiatan Kementerian Pendidikan Nasional, khususnya kegiatan yang terkait dengan urusan pemerintah bidang pendidikan yang dapat didekonsentrasikan.