

Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

ANDI PITONO

Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN Jatinangor
Jalan Raya Jatinangor KM 20 Sumedang, Jawa Barat 28293, Telp/Fax (022) 7798252

***Abstract:** A principle is base, guidance or something that considered as truth; that become thinking purpose and principles of guidance. Principles of Government come to be general principles as base and rule in conducting appropriate government, therefore the governmental conduct can be polite, fair and honor, free from cruelty, rule violation, abuse action of authority and too authoritative action. According to Constitution No 32 in 2004, it states that in conducting governmental affairs, Government rules by itself or gives away a part of the affairs to its elements or subsidiary in district or gives it to regional government and/or village government. In line with conducting governmental affairs as regional authority, the regional carries out autonomy widely in order to rule and accomplish governmental problems on its own based on autonomy and "tugas pembantuan".*

***Keywords :** Principles of government, regional authority, governmental affairs.*

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi. Disamping itu, sebagai konsekuensi negara kesatuan memang tidak dimungkinkan semua wewenang pemerintah didesentralisasikan dan diotonomkan sekalipun kepada daerah.

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.

Penyelenggaraan asas tugas pembantuan adalah cerminan dari sistem dan prosedur penugasan Pemerintah kepada daerah dan/atau

desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan yang disertai dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi penugasan. Tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan, serta membantu penyelenggaraan pemerintahan, dan pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa.

Pada hakekatnya dekonsentrasi masih dalam rumpun sentralisasi atau dekonsentrasi merupakan pembagian kewenangan dan tanggung jawab administratif antara departemen pusat dengan pejabat pusat dilapangan. Pemerintah Pusat menugaskan aparatnya untuk menjalankan kewenangan pusat di daerah. Menurut Smit (Made Suwandi, 2006:13), unit

pemerintah yang dibentuk dengan kebijakan dekonsentrasi tersebut disebut “*Field Administration*”. Selanjutnya dikatakan bahwa ada dua cara yang dapat ditempuh pusat dalam membentuk pemerintah wilayah, apabila unit wilayah tersebut hanya diberi tanggung jawab untuk melaksanakan satu kewenangan tertentu saja maka unit tersebut disebut “*Functional Field Administration*”. Sedangkan unit wilayah diberi tanggung jawab untuk melakukan berbagai kewenangan pusat yang ada di daerah (*multi functions*), maka unit tersebut disebut “*Integrated Field Administration*”.

Selanjutnya Rondinelli membahas konsep dekonsentrasi menguraikan macam-macam tipe dekonsentrasi, status dan hubungan fungsional kelembagaan, serta keluasan wewenang yang diperolehnya. Kemudian Rondinelli (1983:19) membagi dua tipe dekonsentrasi, yaitu *field administration* dan *local administration*. Tipe *field administration*, pejabat lapangan diberi keleluasaan untuk mengambil keputusan seperti merencanakan, membuat keputusan-keputusan rutin, dan menyesuaikan pelaksanaan kebijakan pusat dengan kondisi setempat. Sedangkan *local administration*, semua pejabat disetiap tingkat pemerintahan merupakan perwakilan dari pemerintah pusat, seperti provinsi, distrik, kotapra dan sebagainya, yang dikepalai oleh seorang yang diangkat oleh, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada departemen pusat.

Ada dua tujuan utama yang ingin dicapai pemerintah dalam menerapkan kebijakan dekonsentrasi, yaitu tujuan politis dan tujuan Administrasi (Made Suwandi, 2004:14). Tujuan politis dari kebijakan dekonsentrasi sebagai berikut:

- a. Dengan kebijakan dekonsentrasi, pemerintah akan berusaha menugaskan aparatnya yang ada di daerah untuk mengetahui, menyerap dan menginformasikan apa-apa yang menjadi aspirasi daerah untuk disampaikan oleh pemerintah;
- b. Dengan adanya pejabat pemerintah yang ditugaskan di daerah, akan bermanfaat untuk menciptakan dukungan daerah terhadap kebijakan pemerintah;
- c. Apabila terjadi penolakan terhadap kebijakan pemerintah dan timbul tekanan-tekanan daerah terhadap pusat tentang suatu isu tertentu, maka pusat dapat menugaskan aparat dekonsentrasi untuk berfungsi menghadapi tekanan-tekanan tersebut di daerah sehingga pusat terhindar dari tekanan langsung oleh daerah.
Sedangkan tujuan administrasi dari kebijakan dekonsentrasi sebagai berikut:
 - a. Pejabat dekonsentrasi diharapkan mampu mengetahui apa yang menjadi kebutuhan orang daerah, sehingga mampu menyusun program-program pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal;
 - b. Dengan menempatkan pejabatnya di daerah, pusat akan dapat menugaskan mereka untuk mengetahui potensi daerah guna dikembangkan bagi kepentingan nasional dan daerah tersebut;
 - c. Pusat dapat memerintahkan pejabat-pejabatnya di daerah untuk membantu pelaksanaan program pusat yang ada di daerah, cara ini akan jauh lebih efisien dan efektif dibandingkan dengan pengelolannya secara keseluruhan dari pusat;
 - d. Kebijakan dekonsentrasi akan lebih menjamin terjadi “*speed of action*” atas suatu kebijakan atau program pusat.
Dari tataran teoritik tersebut terdapat ciri-ciri utama dari kebijakan dekonsentrasi, yaitu:
 - a. Dekonsentrasi tidak lebih dari perpanjangan tangan pusat yang dilaksanakan di daerah melalui pejabat-pejabat pusat yang dilaksanakan di daerah yang bersangkutan.
 - b. Pejabat yang ditugaskan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya ke pusat dan bukan kepada rakyat di daerah tersebut. Manakala kebijakan pusat tidak cocok untuk daerah, pejabat dekonsentrasi tersebut tidak mempunyai diskresi untuk merubah kebijakan tersebut, namun hanya mengusulkan perubahannya ke pusat. Rakyat tidak dapat meminta pertanggung jawaban perihal kebijakan yang telah digariskan pusat. Pejabat dekonsentrasi hanya bertanggung

jawab dari aspek pelaksanaan dari kebijakan tersebut.

- c. Kebijakan, jenis kegiatan, sasaran, biaya, sarana dan prasarana pelaksanaan tugas tersebut disiapkan oleh pusat. Anggaran pejabat dekonsentrasi berasal dari pusat, sehingga akuntabilitas pemanfaatan anggaran adalah ke pusat dan bukan ke rakyat daerah.

METODE

Penelitian ini tergolong ke dalam analisis deskriptif yang menjelaskan tentang asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pembahasan diarahkan kepada bagaimana upaya menerapkan kedua asas di atas untuk penyelenggaraan pemerintahan yang efektif. Sementara itu informan penelitian adalah informan yang paham akan penyelenggaraan pemerintahan dan informasi lainnya yang dapat mendukung penjelasan.

HASIL

1. Dekonsentrasi Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dan Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-Pejabatnya di daerah. Instansi Vertikal adalah perangkat dari Depertemen-Departemen atau Lembaga-Lembaga Pemerintah bukan Departemen yang mempunyai lingkungan kerja di Wilayah yang bersangkutan.

Wilayah Administratip, selanjutnya disebut Wilayah, adalah lingkungan kerja perangkat Pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang meliputi bidang-bidang :

- a. ketentraman dan ketertiban,
- b. politik,
- c. koordinasi pengawasan dan
- d. urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu Instansi dan tidak termasuk urusan rumah tangga Daerah.

Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah Negara Kesatuan Republik

Indonesia dibagi dalam Wilayah-wilayah Propinsi dan Ibukota Negara. Wilayah Propinsi dibagi dalam Wilayah-wilayah Kabupaten dan Kotamadya. Wilayah Kabupaten dan Kotamadya dibagi dalam Wilayah-wilayah Kecamatan. Apabila dipandang perlu sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangannya, dalam Wilayah Kabupaten dapat dibentuk Kota Administratip yang pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Setiap Wilayah dipimpin oleh seorang Kepala Wilayah. Kepala Wilayah meliputi :

- a. Propinsi dan Ibukota Negara disebut Gubernur;
- b. Kabupaten disebut Bupati;
- c. Kotamadya disebut Walikota;
- d. Kota Administratip disebut Walikota;
- e. Kecamatan disebut Camat.

Kepala Wilayah sebagai Wakil Pemerintah adalah penguasa Tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang.

Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 bahwa wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah adalah:

- a. membina ketenteraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan ketenteraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- b. melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi Negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan Bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- c. menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan Instansi-instansi Vertikal dan antara Instansi-Instansi Vertikal dengan Dinas-dinas Daerah, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan untuk mencapai dayaguna dan hasilguna yang sebesar-besarnya.
- d. Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
- e. Mengusahakan secara terus-menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan Peraturan Daerah dijalankan oleh Instansi-Instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk

- itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan;
- f. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya;
 - g. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu Instansi lainnya.

Selanjutnya apabila dipandang perlu, Menteri Dalam Negeri dapat menunjuk Pembantu Gubernur, Pembantu Bupati atau Pembantu Walikota yang mempunyai wilayah kerja tertentu dalam rangka dekonsentrasi.

2. Dekonsentrasi Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 7 Tahun 2008

Seiring dengan perkembangan dan dinamika dalam pemerintahan di Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah telah diganti dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan diganti kembali dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga Dekonsentrasi saat ini berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Dekonsentrasi menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dapat dilakukan kepada gubernur. Selain dilimpahkan kepada gubernur, sebagian urusan pemerintahan dapat pula dilimpahkan kepada:

- a. instansi vertikal;
- b. pejabat Pemerintah di daerah.

Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Pemerintah yang dapat didekonsentrasikan, diselenggarakan oleh instansi vertikal di daerah, meliputi bidang:

- a. politik luar negeri,
- b. pertahanan,

- c. keamanan,
- d. yustisi,
- e. moneter dan fiskal nasional,
- f. agama,

Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Pemerintah dimaksud didekonsentrasikan kepada perangkat pusat di daerah, diselenggarakan sendiri melalui instansi vertikal tertentu di daerah.

Urusan pemerintahan yang didekonsentrasikan kepada instansi vertikal adalah 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 Pemerintah. Yang dimaksud dengan instansi vertikal tertentu adalah 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 agama.

3. Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi

Koordinasi menurut Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 adalah upaya yang dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah guna mencapai keterpaduan baik perencanaan maupun pelaksanaan tugas serta kegiatan semua instansi vertikal tingkat provinsi, antara instansi vertikal dengan satuan kerja perangkat daerah tingkat provinsi, antarkabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan, serta antara provinsi dan kabupaten/kota agar tercapai efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan.

Sedangkan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh gubernur selaku wakil Pemerintah untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien, efektif, berkesinambungan serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Gubernur menurut Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 karena jabatannya berkedudukan sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi dan bertanggung jawab kepada Presiden, memiliki tugas melaksanakan urusan pemerintahan meliputi:

- a. koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan instansi vertikal, dan antarinstitusi vertikal di wilayah provinsi yang bersangkutan;
- b. koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan;
- c. koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antarpemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan;
- d. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- e. menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- f. menjaga dan mengamalkan ideologi Pancasila dan kehidupan demokrasi;
- g. memelihara stabilitas politik;
- h. menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintahan di daerah; dan
- i. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Selain melaksanakan urusan pemerintahan, gubernur sebagai wakil Pemerintah juga melaksanakan urusan pemerintahan di wilayah provinsi yang menjadi kewenangan Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, dalam tugasnya gubernur sebagai wakil Pemerintah memiliki wewenang meliputi:

- a. mengundang rapat bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal;
- b. meminta kepada bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting dan/atau mendesak yang memerlukan penyelesaian cepat;
- c. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan kinerja, pelak-

- sanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji;
- d. menetapkan sekretaris daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. mengevaluasi rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- f. memberikan persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota;
- g. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antarkabupaten/kota dalam satu provinsi; dan
- h. melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah provinsi yang bersangkutan.

Gubernur dalam melaksanakan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan instansi vertikal dan antar instansi vertikal di wilayah provinsi melalui:

- a. musyawarah perencanaan pembangunan provinsi; dan
- b. rapat kerja pelaksanaan program/kegiatan, monitoring dan evaluasi, serta penyelesaian berbagai permasalahan.

Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas gubernur dalam mewujudkan ketenteraman dan ketertiban masyarakat serta stabilitas daerah bagi kelancaran pembangunan daerah dibentuk forum koordinasi pimpinan daerah. Forum koordinasi pimpinan daerah terdiri atas:

- a. Gubernur,
- b. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi,
- c. Panglima daerah militer,
- d. Kepala kepolisian daerah, dan
- e. Kepala kejaksaan tinggi.

Gubernur dalam melaksanakan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi melalui:

- a. musyawarah perencanaan pembangunan provinsi;
- b. rapat kerja pelaksanaan program/kegiatan, monitoring dan evaluasi serta penyelesaian berbagai permasalahan.

Gubernur dalam melaksanakan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antar pemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi melalui rapat kerja yang mencakup:

- a. penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota;
- b. pelaksanaan kerja sama antarkabupaten/kota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan;
- c. penyelesaian perselisihan antarkabupaten/kota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Gubernur dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota melalui:

- a. pemberian fasilitasi dan konsultasi penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan;
- b. pemberian fasilitasi dan konsultasi pengelolaan kepegawaian kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan;
- c. penyelesaian perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antarkabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan; dan
- d. upaya penyetaraan kualitas pelayanan publik antarkabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan.

Gubernur dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota melalui:

- a. pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- b. pengawasan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota;
- c. usul pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri; dan
- d. pengawasan kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota.

Dalam menyelesaikan perselisihan antar kabupaten/kota, gubernur melakukan langkah antara lain:

- a. persuasi dan negosiasi; dan
- b. membangun kerja sama antardaerah.

Perselisihan antar kabupaten/kota mencakup antara lain:

- a. perbatasan antarkabupaten/kota;
- b. sumber daya alam antarkabupaten/kota;
- c. aset;
- d. transportasi;
- e. persampahan; dan
- f. tata ruang.

Dalam menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, gubernur melakukan:

- a. penetapan kriteria ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan sesuai dengan situasi dan kondisi daerah;
- b. pemantauan situasi dan kondisi daerah dengan kriteria ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan;
- c. evaluasi situasi dan kondisi daerah dengan kriteria ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan;
- d. koordinasi dengan aparat keamanan yang terkait untuk mengatasi ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan; dan
- e. pelaporan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri mengenai situasi dan kondisi daerah dengan kriteria ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan.

Dalam menjaga dan mengamalkan ideologi Pancasila dan membangun kehidupan demokrasi, gubernur melakukan upaya:

- a. memelihara dan mempertahankan ideologi Pancasila;
- b. pengembangan demokrasi;
- c. menjaga kerukunan antarumat beragama;
- d. melestarikan nilai sosial budaya.

Dalam memelihara stabilitas politik, gubernur melakukan:

- a. penetapan kriteria stabilitas politik sesuai dengan situasi dan kondisi daerah;
- b. pemantauan situasi dan kondisi daerah sesuai dengan kriteria stabilitas politik;
- c. evaluasi situasi dan kondisi daerah sesuai dengan kriteria stabilitas politik;
- d. koordinasi dengan aparat keamanan yang terkait untuk memelihara stabilitas politik; dan
- e. pelaporan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri mengenai situasi dan kondisi daerah sesuai dengan kriteria stabilitas politik.

Dalam menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintahan di daerah gubernur me-

lakukan:

- a. mengidentifikasi etika dan norma yang hidup, berkembang, dan perlu dipertahankan di wilayah provinsi yang bersangkutan; dan
- b. membangun etos kerja penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan etika dan norma.

Dalam melaksanakan koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota, gubernur melakukan:

- a. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan kepada pemerintah daerah provinsi;
- b. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan dari Pemerintah kepada pemerintah daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya; dan
- c. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan dari pemerintah daerah provinsi kepada pemerintah daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya.

PEMBAHASAN

1. Konsep Penyelenggaraan Tugas Pembantuan Menurut Pakar

Menurut Koesoemahatmadja (E. Koswara, 1999:58), *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga (daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut).

Istilah *zelfbestuur* merupakan terjemahan dari *selfgovernment* yang di Inggris diartikan sebagai segala kegiatan pemerintahan di tiap bagian dari Inggris yang dilakukan oleh wakil-wakil dari yang diperintah. Di Belanda *zelfbestuur* diartikan sebagai pembantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh alat-alat perlengkapan dari daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh alat-alat perlengkapan dari daerah-daerah yang lebih bawah. Dalam menjalankan *medebewind* itu, urusan-

urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan pusat cq. Daerah yang lebih atas, tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang dimintakan bantuan. Akan tetapi, cara daerah otonom yang dimintakan bantuan itu melakukan pembantuannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah itu sendiri.

Lebih lanjut Koesoemahatmadja (E. Koswara, 1999:59) menyatakan sebagai berikut:

Jika ternyata ada daerah yang tidak menjalankan tugas bantuannya atau tidak begitu baik melakukan tugasnya, sebagai sanksinya pemerintah pusat/daerah yang minta bantuan hanya dapat menghentikan perbuatan dari daerah yang dimintakan bantuan, untuk selanjutnya dipertimbangan tentang pelaksanaan kepentingan atasan termaksud dengan jalan lain, dengan tidak mengurangi hak pemerintah pusat/daerah yang minta bantuan untuk menuntut kerugian dari daerah yang melalaikan kewajibannya.

Dalam peraturan perundang-undangan Belanda, tugas pembantuan atau *medebewind* dibedakan menjadi dua, yakni tugas pembantuan yang mekanis (*mechanisch medebewind*) atau yang lebih rinci dan tugas pembantuan yang fakultatif (*facultatieve medebewind*) atau yang memberikan kebebasan yang lebih luas untuk menentukan kebijaksanaan pelaksanaan *medebewind* (E. Koswara, 1993:61).

Dalam menjalankan *medebewind*, urusan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan pusat atau daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dan tidak beralih menjadi menjadi urusan rumah tangga daerah, sepanjang masih berstatus sebagai *medebewind*. Oleh karenanya, kebijaksanaan dan pembiayaan tetap ada pada pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya. Sedang menurut R. Joeniarto (1979:31), disamping pemerintah lokal/daerah berhak mengatur dan mengurus rumah tangga urusan-urusan rumah tangganya sendiri, kepadanya dapat pula diberi tugas-tugas pembantuan (*medebewind, sertatantra*).

Adapun tugas pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya (R. Joeniarto, 1979:31).

Menurut Bayu Surianingrat (1992:59) bahwa tugas pembantuan tidak beralih menjadi urusan yang diberi tugas, tetapi tetap merupakan urusan Pusat atau Pemerintah tingkat atasnya yang memberi tugas. Pemerintah dibawahnya sebagai penerima tugas bertanggung jawab kepada yang memberi tugas dan turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang bersangkutan. Tugas Pembantuan tidak diberikan kepada pejabat Pemerintah yang ada di Daerah, melainkan kepada Pemerintah Daerah, karenanya bukanlah suatu dekonsentrasi, tetapi bukan pula suatu desentralisasi karena urusan pemerintahan yang diserahkan tidak menjadi urusan rumah tangga Daerah.

Lebih lanjut Bagir Manan (2001:147) mengemukakan bahwa Urusan rumah tangga dalam tugas pembantuan hanya mengenai tata cara penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dibantu, sedangkan substansi tetap ada pada satuan pemerintahan yang dibantu.

Baik dalam otonomi maupun tugas pembantuan, daerah sama-sama mempunyai kebebasan mengatur dan menyelenggarakan urusan tersebut sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesesuaian dan kepentingan umum.

2. Konsep Tugas Pembantuan Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

Sebagai konsekuensi pasal 18 UUD 1945, kepada penyelenggara pemerintahan negara diwajibkan melaksanakan *policy* atau kebijaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, maka disusunlah ketentuan pengaturannya melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang diformulasikan sebagai azas-azas pemerintahan. Azas-azas itu adalah Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Menurut ketentuan dalam pasal 1 huruf d jo. Pasal 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 disebut “tugas pembantuan” atau yang disebut *sertatantra*, *medebewind* atau *self-government*, adalah tugas-tugas turut serta dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang

ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

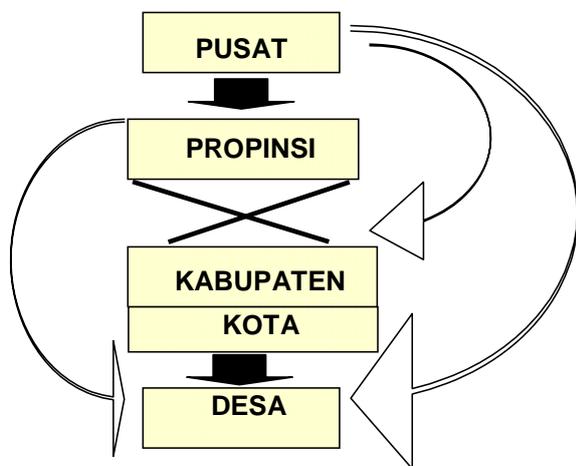
Urusan yang ditugaskan itu semua sepenuhnya masih menjadi wewenang Pemerintah atau Pemerintah atasnya. Pemerintah atau Pemerintah atasnya yang menugaskan menyusun rencana kegiatan, atau kebijaksanaan dan menyediakan anggarannya, sedang daerah yang ditugasi hanya sekedar melaksanakannya, tetapi dengan suatu kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas itu kepada yang memberikan tugas.

Sedangkan pada Pasal 1 huruf (g) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa Tugas Pembantuan adalah: “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 mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan”.

Berdasarkan uraian tersebut terlihat bahwa pengaturan Tugas Pembantuan menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih luas dan rinci disertai hak dan kewajiban yang seimbang antara pemberi dan penerima tugas. Hal lain yang menonjol dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa Tugas Pembantuan juga diberikan kepada Desa.

Menurut Pasal 99 butir c Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dikemukakan bahwa Desa memiliki kewenangan untuk melaksanakan Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan atau Pemerintah Kabupaten. Selanjutnya pada Pasal 100 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dikemukakan bahwa “Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan atau Pemerintah Kabupaten kepada Desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Untuk memahami pengertian Tugas Pembantuan berdasarkan Undang-Undang 22 Tahun 1999 dimaksud, menurut Sadu Wasistiono (2001:25) dapat dijelaskan ke dalam bentuk bagan tentang arah pemberian Tugas Pembantuan sebagai berikut:

Bagan. 1
 Arah Pemberian Tugas Pembantuan



Berdasarkan bagan di atas dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Pemerintah Pusat dapat memberi tugas pembantuan kepada Daerah (Propinsi, Kabupaten, Kota) dan Desa;
- Pemerintah Propinsi tidak dapat memberi tugas pembantuan kepada Kabupaten dan Kota, tetapi hanya dapat memberi tugas pembantuan kepada Desa
- Kabupaten dapat memberi tugas pembantuan

kepada Desa, sedangkan Kota tidak dapat memberi tugas pembantuan kepada Desa mengingat wilayah Desa tidak ada dalam Kota, hal ini sesuai dengan pasal 126 ayat (2) UU 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa Desa-desa yang ada dalam wilayah Kotamadya, Kotamadya administrasi, dan Kota Administrasi berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 pada saat mulai berlakunya undang-undang ini ditetapkan sebagai kelurahan.

Selanjutnya pada pasal 100 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dikemukakan bahwa “Tugas Pembantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi dan atau pemerintah kabupaten kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia”. Pada penjelasan pasal 100 dikemukakan bahwa: “Pemerintah desa berhak menolak pelaksanaan Tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia”.

Dari pengertian Tugas Pembantuan menurut kedua UU tersebut di atas disusun tabel perbandingan sebagai berikut:

Tabel.1
 Perbandingan Pengertian Tugas Pembantuan
 Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 22 Tahun 1999

No.	Uraian	Menurut UU 5/1974	Menurut UU 22/1999
1	2	3	4
1.	<i>Hakekat pengertian</i>	Tugas turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan	Penugasan pemerintah
2.	<i>Institusi yang menugaskan</i>	1. Pemerintah Pusat 2. Pemerintah Daerah tingkat atasnya (Propinsi DT I)	1. Pusat 2. Daerah (Propinsi, Kabupaten Kota)
3.	<i>Institusi yang menerima penugasan</i>	1. Daerah Tingkat I 2. Daerah Tingkat II	1. Daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota) 2. Desa
4.	<i>Fasilitas yang menyertai</i>	Pembiayaan	1. Pembiayaan 2. Sarana dan Prasarana 3. Sumber daya manusia

No.	Uraian	Menurut UU 5/1974	Menurut UU 22/1999
1	2	3	4
5.	<i>Kewajiban penerima tugas</i>	Mempertanggungjawabkan penugasannya	1. Melaporkan pelaksanaan penugasan 2. Mempertanggungjawabkan penugasannya
6.	<i>Hak penerima tugas</i>	Tidak ada hak untuk menolak tugas pembantuan	Menolak pelaksanaan tugas pembantuan apabila tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia

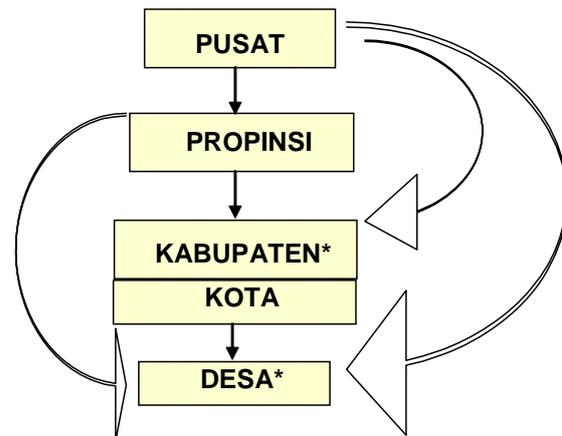
Sumber : Sadu Wasistiono (2002:70)

Berdasarkan perbandingan tersebut diatas, terlihat bahwa pengaturan Tugas Pembantuan menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 lebih luas dan rinci disertai hak dan kewajiban yang seimbang antara pemberi dan penerima tugas. Pemerintah sebagai penanggung jawab kemajuan wilayah dan kesejahteraan rakyat perlu untuk memberikan Tugas Pembantuan kepada Daerah dan Desa. Hal ini dimaksudkan agar pemberian tugas dapat memenuhi tercapainya efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan kepada masyarakat.

3. Perubahan Kebijakan Mengenai Tugas Pembantuan Menurut UU 32 Tahun 2004

Secara konstitusional, asas tugas pembantuan merupakan salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (pasal 18A UUD 1945 Amandemen). Menurut pasal 1 butir 9 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Tugas Pembantuan adalah: Penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan/atau Desa, dari Pemerintah Propinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau Desa, serta dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Untuk lebih jelas dapat disampaikan melalui bagan berikut :

Bagan. 2
Arah Pemberian Tugas Pembantuan



Pasal 2 ayat (2) UU 32 Tahun 2004 antara lain menyebutkan bahwa : “Pemerintahan Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan”. Lebih lanjut dalam pasal 10 ayat (2) dikemukakan bahwa: “Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, pemerintah Daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Di dalam pasal 20 ayat (2) dikemukakan bahwa: “Dalam menyelenggarakan peme-

rintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Serta pada pasal 20 ayat (3) dikemukakan bahwa: “Dalam menyelenggarakan pemerintahan

daerah, Pemerintah daerah menggunakan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dari pengertian Tugas Pembantuan menurut kedua UU tersebut di atas disusun tabel perbandingan sebagai berikut:

Tabel. 2
Perbandingan Pengertian Tugas Pembantuan
Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004

No	Uraian	Menurut UU 22/1999	Menurut UU 32/2004
1.	Hakekat pengertian	Penugasan Pemerintahan	Penugasan Pemerintahan
2.	Institusi yang menugaskan	Pemerintah Pusat Daerah (Propinsi Kabupaten/Kota)	1. Pemerintah Pusat 2. Pemerintah Propinsi 3. Pemerintah Kabupaten/ Kota)
3.	Institusi yang menerima penugasan	1. Daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota) 2. Desa	1. Daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota) 2. Desa
4.	Fasilitas yang menyertai	1. Pembiayaan 2. Sarana dan prasarana 3. Sdm	3. Pembiayaan 4. Sarana dan prasarana 5. Sdm
5.	Kewajiban penerima tugas	1. Melaporkan pelaksanaan penugasan 2. Mempertanggungjawabkan penugasan	6. Melaporkan pelaksanaan penugasan 7. Mempertanggungjawabkan penugasan
6.	Hak penerima tugas	Ada Hak untuk menolak jika tidak disertai 3 P	Ada Hak untuk menolak jika tidak disertai 3 P

Sumber : UU 22/1999 & UU 32/2005

Mengacu kepada pendapat para ahli tersebut di atas, maka dapat dibedakan ciri-ciri dari asas penyelenggaraan pemerintahan daerah (de-

sentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan) seperti yang dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel. 3
Perbandingan Tiga Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

NO	ASAS PEMERINTAHAN	CIRI-CIRI PELAKSANAAN
1	DESENTRALISASI (Desentralisasi Politik/ Ke-tatanegaraan)	<ul style="list-style-type: none"> • Transfer kewenangan • Kewenangan sepenuhnya menjadi hak & tanggungjawab institusi penerima kewenangan • Diberikan dana yang dialokasikan secara terpisah maupun sumber-sumber dana • Personil pelaksana adalah dari institusi penerima transfer kewenangan

NO	ASAS PEMERINTAHAN	CIRI-CIRI PELAKSANAAN
2	DEKONSENTRASI (Desentralisasi Administratif)	<ul style="list-style-type: none"> • Delegasi kewenangan • Kewenangan tetap melekat pada institusi/pejabat pemberi delegasi kewenangan • Disediakan dana dari institusi pemberi tugas • Personil pelaksana adalah dari institusi pemberi tugas tetapi ditugaskan di luar pusat
3	TUGAS PEMBANTUAN	<ul style="list-style-type: none"> • Bukan transfer kewenangan maupun delegasi kewenangan, melainkan pemberian bantuan pelaksanaan tugas yang bersifat operasional • Kewenangan tetap melekat pada institusi pemberi tugas • Disediakan dana, saran dan prasarana, serta personil yang diperlukan • Personil pelaksanaan sebagian besar adalah dari institusi pemberi tugas

Sumber: Sadu Wasistiono (2006: 9)

SIMPULAN

Dekonsentrasi tidak lebih dari perpanjangan tangan pusat yang dilaksanakan di daerah melalui pejabat-pejabat pusat yang dilaksanakan di daerah yang bersangkutan. Pejabat yang ditugaskan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya ke pusat dan bukan kepada rakyat di daerah tersebut. Manakala kebijakan pusat tidak cocok untuk daerah, pejabat dekonsentrasi tersebut tidak mempunyai diskresi untuk merubah kebijakan tersebut, namun hanya mengusulkan perubahannya ke pusat. Rakyat tidak dapat meminta pertanggung jawaban perihal kebijakan yang telah digariskan pusat. Pejabat dekonsentrasi hanya bertanggung jawab dari aspek pelaksanaan dari kebijakan tersebut.

Tugas Pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasnya. Tugas pembantuan tidak beralih menjadi urusan yang diberi tugas, tetapi tetap merupakan urusan Pusat atau Pemerintah tingkat atasnya yang memberi tugas. Pemerintah dibawahnya sebagai penerima tugas bertanggung jawab kepada yang memberi tugas dan turut serta dalam melaksanakan urusan

pemerintahan yang bersangkutan. Tugas Pembantuan tidak diberikan kepada pejabat Pemerintah yang ada di Daerah, melainkan kepada Pemerintah Daerah, karenanya bukanlah suatu dekonsentrasi, tetapi bukan pula suatu desentralisasi karena urusan pemerintahan yang diserahkan tidak menjadi urusan rumah tangga Daerah.

Urusan rumah tangga dalam tugas pembantuan hanya mengenai tata cara penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dibantu, sedangkan substansi tetap ada pada satuan pemerintahan yang dibantu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Andi Gadjong, Agussalim. 2004. *Pemerintahan Daerah (Kajian Politik dan Hukum)*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Azis, Abdul, Arnold D, 2003, David, *Desentralisasi Pemerintahan, Pengalaman Negara-negara Asia*, Pustaka Amanah, Bantul.
- Fauzan, Muhammad. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah (Kajian Tentang Hubungan*

- Keuangan antara Pusat dan Daerah*. Yogyakarta: PKHKD FH UNSOED dengan UII Press.
- G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli. 1983, *Decentralization and Development (Implementation in Developing Countries)*, USA : The UNCRD.
- Kertapradja, Koswara. 2002. *Otonomi Daerah, (untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat)*. Jakarta : Candi.
- Manan, Bagir. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta : Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII.
- Mustamin Daeng Manutu, dkk. 2004. *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya Di Indonesia*. Yogyakarta : UII Press.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York : Penguins Books.
- Pide, Andi Mustari, 1999, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Ryaas, Rasyid, dkk. 2003. *Otonomi Daerah (Dalam Negara Kesatuan)*. Jakarta : Pustaka Pelajar.
- Solihin, Dadang dan Marhayudi, Putut. 2002. *Panduan Lengkap Otonomi Daerah*, Jakarta : Ismee.
- Taylor, Harold L. 1989. *Delegasi, Kunci Sukses Praktek Manajemen*. Jakarta : PT. Pustaka Binaman Pressinda.
- Tutik, Titik Triwulandari. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta : Cerdas Pustaka.
- Wasistiono, Sadu, 2002, *Kapita Selektta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Alqprint, Bandung.
- , 2002, *Kapita Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Alqprint, Bandung.
- Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, tambahan Lembaran Negara Nomor 4437);
- Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 20 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4816);