

ASAS DESENTRALISASI DAN TUGAS PEMBANTUAN DALAM UU NO. 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Untung Dwi Hananto'

Abstract

Decentralization of government authority given to the regional center is intended as an effort to promote community empowerment, growth aspirations and creativity, increase participation of local community in local governance. Therefore, understanding of regional autonomy is defined as an autonomous regional authority to regulate and manage the interests of local people own initiative based on community aspirations in accordance legislation. Medebewind is the assignment of government to the regions andlor village from the provincial government to local governments and l or village, to carry out as well as from local governments to the village.

Kata kunci: Asas Desentralisasi, Tugas Pembantuan

Selama Indonesia merdeka, kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah telah mengalami perubahan dan perkembangan yang sangat dinamis. Selama kurun waktu setengah abad lebih, sistem pemerintahan daerah sarat dengan pengalaman yang panjang seiring dengan konfigurasi politik yang terjadi pada tataran pemerintahan negara. Pola hubungan kekuasaan, pembagian kewenangan, dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak dapat dipungkiri sangat bergantung pada konfigurasi politik pemerintahan pada saat itu. Realitas demikian tentu mempengaruhi formalitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemberian otonomi daerah di Indonesia. Akan tetapi, terlepas dari semua pengaruh yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, semua kebijakan selalu dijiwai oleh kesatuan pandang yang sama, yaitu seluruh daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan

keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Daerah menghadapi perkembangan keadaan baik di dalam maupun di luar negeri serta tantangan persaingan global (penduniawian, penjagadan) dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah serta proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

Upaya untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah negara sebagai satu kesatuan, pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan arahan dan solusi untuk membentuk pemerintahan daerah.

Pasal 18, Undang-Undang Dasar 1945, menetapkan: (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas

daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap

* Untung Dwi Hananto, SH.,M.Hum adalah Dosen Fakultas Hukum UNDIP Semarang, Jl. Imam Bardjo, SH No. 1 Semarang

1 Hari Sabamo, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hal. 1.

2 HAW.Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, (Jakarta; PT. Raja GrafindoPersada, 2007), hal. 36.

propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

- (2) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.³

hanya terbatas pada memfasilitasi dan mediasi. Di

Berdasarkan kebijakan politik hukum pemerintah di atas, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan penetapan strategi di bawah ini.

Pertama, Peningkatan. pelayanan bidang pemerintahan, kemasyarakatan, dan pembangunan adalah suatu hal yang bersifat esensial guna mendorong atau menunjang dinamika interaksi kehidupan masyarakat baik sebagai sarana untuk memperoleh hak-haknya, maupun sebagai sarana kewajiban masyarakat sebagai warga Negara yang baik. Bentuk-bentuk pelayanan pemerintahan tersebut, antara lain meliputi rekomendasi, perizinan, dispensasi, hak berusaha, surat keterangan kependudukan, dan sebagainya.

Kedua, Pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Konsep pembangunan dalam rangka otonomi daerah ini, bahwa peran serta masyarakat lebih menonjol yang dituntut kreativitas masyarakat baik pengusaha, perencana, pengusaha jasa, pengembang, dalam menyusun konsep strategi pembangunan daerah, dimana peran pemerintah

samping itu, dalam kehidupan berpolitik, berbangsa, dan bernegara memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat khususnya partai politik untuk memberikan pendidikan politik rakyat guna meningkatkan kesadaran bernegara dan berbangsa guna tercapainya tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketiga, Peningkatan daya saing daerah. Peningkatan daya saing daerah ini, guna tercapainya keunggulan lokal dan apabila dipupuk kekuatan ini secara nasional akan terwujud resultant keunggulan daya saing nasional. Disamping itu, daya saing nasional akan menunjang sistem ekonomi nasional yang bertumpu pada strategi kebijakan perekonomian kerakyatan.

Kebijakan politik hukum pemerintah guna efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, diperlukan peningkatan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu juga diharapkan daerah mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan

arti luas mempunyai makna pelaksanaan Undang-Undang dimana berbagai faktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.¹³

Sementara menurut Ripley dan Franklin implementasi adalah apa yang terjadi setelah Undang-Undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*) atau suatu jenis keiuran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikat pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan) oleh berbagai aktor khususnya para birokrat, yang dimaksud untuk program berjalan.¹⁴

Bagaimanakah pengaturan asas desentralisasi dan tugas pembantuan menurut Undang Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah.

Asas Desentralisasi Pengertian asas desentralisasi.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pengertian desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵

Pemaknaan asas desentralisasi menjadi perdebatan dikalangan pakar dalam mengkaji dan melihat penerapan asas ini dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Perdebatan yang muncul diakibatkan oleh arah pandang dalam mengartikulasikan sisi mana desentralisasi diposisikan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Dari pemaknaan beberapa pakar dapat diklasifikasikan dalam beberapa hal, diantaranya: (1) desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan; (2) desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan; (3) desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan; serta (4) desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Pertama, pandangan pakar yang menganggap

bahwa desentralisasi merupakan penyerahan kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan yang sama antara Hazairin, Kartasapoetra, Koswara, Seligman, dan Van Berg yang menganggap bahwa desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan (urusan) pemerintah pusat kepada daerah. Sementara De Ruyter berpandangan bahwa penyerahan kekuasaan atau wewenang ini terjadi bukan dari pemerintah pusat, tetapi dari badan yang lebih tinggi kepada badan yang lebih rendah. Dalam arti ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya,

Pemaknaan desentralisasi dibedakan dalam empat hal; (1) kewenangan untuk mengambil keputusan diserahkan dari seorang pejabat **administrasi/** pemerintah kepada yang lain; (2) pejabat yang menyerahkan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang disertai kewenangan tersebut; (3) pejabat yang menyerahkan kewenangan tidak dapat memberi perintah kepada pejabat yang telah disertai kewenangan itu, mengenai pengambilan keputusan atau isi keputusan itu; serta (4) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu tidak dapat menjadikan keputusannya sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah diambil, tidak dapat secara bebas menurut pilihan sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah disertai kewenangan itu dengan orang lain, tidak dapat menyingkirkan pejabat yang telah disertai kewenangan dari tempatnya.¹⁶

Kedua, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan Logemann dan Litvack bahwa desentralisasi adalah sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah, tetapi Litvack lebih jauh memaknai pelimpahan karena juga bisa kepada sektor swasta. Sementara Ateng menjadikan sarana dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dalam rangka desentralisasi

G. Shabir Cheema, John R. Nellis dan Dennis A Rondinelli memandang bahwa pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah itu berkisar

13 Budi Winarto, *Kebijakan Publik Teori Dan Praktek*, (Jogjakarta: Media Pressindo, 2007), hal. 144.

14 *Ibid*, hal. 145.

15 Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125.

16 Agussalim Andi Gadjong, *op-cit*, hal. 80-81.

Dalam sistem desentralisasi itu, dikenal ada tiga ajaran yang menentukan pembagian penyelenggaraan pemerintahan negara, yaitu: (i) ajaran rumah tangga materiil; (ii) ajaran rumah tangga formil, dan (iii) ajaran rumah tangga riil.²³ (1). Ajaran Rumah Tangga Materiil.

Menurut ajaran rumah tangga materiil, untuk mengetahui yang manakah urusan yang termasuk rumah tangga daerah atau pusat, seseorang harus melihat kepada materi yang ditentukan akan diurus oleh pemerintah daerah atau pusat itu masing-masing. Setiap pemerintahan apakah ia pusat atau daerah hanya akan mampu menyelenggarakan urusan tertentudenganbaik.

Dalam praktik ajaran rumah tangga materiil dapat dipertahankan sepanjang sifat pemerintahan daerah masih sederhana. Sedangkan untuk menghadapi sifat pemerintahan yang sudah maju, yang semakin kompleks, dan modern, agak sulit bagi kita untuk secara objektif menilai mengenai urusan mana yang sebaiknya diselenggarakan oleh pusat atau daerah. Oleh sebab itu mana yang akan dipilih sebagai urusan pusat dan daerah, seringkali ditentukan secara subjektif semata-mata berdasarkan pertimbangan kekuasaan. Dengan ukuran penilaian yang bersifat subjektif itu, orang pun akhirnya akan mengalami kesulitan dalam pelaksanaannya, karena hal itu dapat menimbulkan perselisihan antara satu samalain. (2) Ajaran Rumah Tangga Formil.

Berhubung dengan kelemahan dan kekurangan ajaran rumah tangga materiil tersebut di atas, maka berkembang pula ajaran rumah tangga formil. Untuk mengatasi kekurangan-kekurangan ajaran materiil, orang mencari pegangan yang tegas kepada ketentuan-ketentuan yang bersifat formil yang mengatur bahwa suatu hal itu merupakan urusan rumah tangga pemerintah pusat dan hal yang lain sebagai urusan daerah. Pengaturan tersebut didasarkan atas daya guna pemerintahan masing-masing. Jika sesuatu hal yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah akan mendatangkan manfaat yang lebih besar, maka

terhadap hal itu dipandang lebih baik ditentukan sebagai urusan rumah tangga daerah. Penyerahan dilakukan secara formil dengan peraturan perundang-undangan, sehingga hal-hal yang menjadi urusan daerah dipertegas rinciannya dalam undang-undang. Dengan demikian orang dapat melihat bahwa suatu urusan merupakan rumah tangga pemerintah daerah karena oleh pusat telah dilakukan penyerahannya dengan Undang-Undang.

(3) Ajaran Rumah Tangga Riil.

Istilah rumah tangga riil dapat dijumpai dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Juga dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXI/ MPRS/ 1966, terdapat istilah yang sama dengan tambahan kata-kata "seluas-luasnya". Dari kedua ketentuan tersebut dapat diketahui apa yang dimaksud dengan Rumah Tangga Riil yang didasarkan kepada kebutuhan riil atau keadaan yang nyata. Umpamanya pada satu hal karena keadaan tertentu berdasarkan pertimbangan untuk mencapai manfaatnya yang sebesar-besarnya suatu urusan yang merupakan wewenang pemerintah daerah dikurangi, karena urusan itu menurut keadaan riil sekarang berdasarkan kebutuhan yang bersifat nasional dinilai perlu diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Akan tetapi sebaliknya suatu urusan dapat pula dilimpahkan kepada daerah untuk menjadi suatu urusan rumah tangga daerah, mengingat manfaat dan hasil yang akan dicapai jika urusan itu tetap diselenggarakan oleh pemerintah pusat akan menjadi berkurang. Tentu saja segala penambahan atau pengurangan suatu wewenang harus diatur dengan undang-undang atau peraturan lainnya.

Di dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan tentang pembagian urusan pemerintahan yaitu pada ayat,²⁴

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan

²³ Jimly Asshiddiqie, op.of, hal. 424-426.

²⁴ Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125.

kecil dan menengah; j. Pengendalian lingkungan hidup; k. Pelayanan pertanian; l. Pelayanan kependudukan; m. Pelayanan administrasi umum; n. Pelayanan administrasi penanaman modal;

o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan

p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. (2) Urusan pemerintahan propinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Sementara itu berdasarkan pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan pada ayat berikut:²⁷ (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan

pemerintahan daerah untuk kabupaten/ kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/ kota meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah sosial;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
1. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertanian;
- l. Pelayanan kependudukan;
- m. Pelayanan administrasi umum;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh

peraturan perundang-undangan. (2). Urusan pemerintahan kabupaten/ kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Asas Tugas Pembantuan

Pengertian Asas Tugas Pembantuan.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 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.²⁹

Tujuan diberikannya tugas pembantuan (*Medebewind*) adalah untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu pemberian tugas pembantuan juga bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.³⁰

Ada beberapa latar belakang perlunya diberikan tugas pembantuan kepada daerah dan desa, yakni:³¹

- a. Adanya peraturan perundang-undangan yang membuka peluang dilakukannya pemberian tugas pembantuan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari pemerintah daerah kepada desa, dasarnya adalah mulai dari pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sampai pada Undang-Undang pelaksanaannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.
- b. 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. Untuk kepentingan tersebut perlu dilakukan pemberian pelayanan dengan mempergunakan "asas mendekati konsumen" (*Close to the customer*);

27 Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125.

28 Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125.

29 Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125.

30 Sadu Wasistiono, Etin Indrayani, dan Andi Pitono, *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, (Bandung: Fokus Media, 2006), hal. 2.

31 *Ibid*, hal. 2.

"Dalam menyelenggarakan pemerintahan, 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".

Arah pemberian tugas pembantuan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Pusat dapat memberi tugas pembantuan kepada daerah (Propinsi, Kabupaten/ Kota) dan Desa;
2. Pemerintah Propinsi dapat memberi tugas pembantuan kepada Kabupaten/ Kota dan Desa;
3. Kabupaten dapat memberi tugas pembantuan kepada Desa, sedangkan Kota dapat memberi tugas pembantuan kepada Desa apabila di wilayah Kota terdapat Desa.

Pola Pemberian Tugas Pembantuan.

Pemberian tugas pembantuan dapat dilakukan oleh Pemerintah kepada Daerah (Propinsi, Kabupaten, dan Kota) dan Desa, serta dari Propinsi kepada Kabupaten/ Kota dan Desa maupun dari Kabupaten/ Kota kepada Desa.

Pola pemberian tugas pembantuan pada masing-masing tingkatan pemberi dan penerima berdasarkan peraturan perundang-undangan dimaksud belum dilengkapi petunjuk pelaksanaan secara jelas dan rinci, sehingga dalam pelaksanaannya masih menimbulkan keragu-raguan atau penafsiran yang berbeda-beda. Hal ini jika tidak cepat diselesaikan akan membawa dampak berupa terhambatnya penyelenggaraan asas tugas pembantuan.

Selama ini tugas pembantuan hanya dilakukan satu arah yakni dari institusi pemberi tugas kepada institusi penerima tugas. Hal ini sejalan dengan model pemerintahan yang bersifat sentralistik, sehingga arahnya bersifat *top down*. Pada era desentralisasi sekarang ini perlu dikembangkan inisiatifnya dari institusi yang akan menerima tugas, sehingga sifatnya *bottom up*.

Kesimpulan

1. Pendelegasian wewenang dalam desentralisasi bersifat hak dalam menciptakan peraturan-peraturan dan keputusan penyelenggaraan lainnya dalam batas-batas

urusan yang telah

diserahkan kepada badan-badan otonom itu. Jadi pendelegasian wewenang dalam desentralisasi berlangsung antara lembaga-lembaga di pusat dengan lembaga-lembaga otonom di daerah. Desentralisasi memberikan ruang terjadinya penyerahan kewenangan (urusan) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (dari daerah tingkat atas kepada daerah tingkat di bawahnya). Pengertian desentralisasi di sini hanya sekitar penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah. Otonomi hanya ada kalau ada penyerahan (*overdragen*) urusan pemerintahan kepada daerah. Ketegangan atas tarik ulur kewenangan yang muncul sampai sekarang ini, semuanya mengacu kepada pembagian kekuasaan atau kewenangan, dan siapa yang paling berwenang mengurus atau mengatur urusan tersebut.

2. Pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah tingkat melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

Tugas pembantuan dapat dijadikan sebagai

terminal menuju "penyerahan penuh" suatu urusan kepala daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh.

DAFTAR PUSTAKA

- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007) Budi Winarto, *Kebijakan Pubiik Teori Dan Praktek*, (Jogjakarta: Media Pressindo, 2007) Bambang Sunggono *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003:) HAW, Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007) Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007) Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007)

secara adil dan selaras. Disamping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.⁴

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat atau disebut pemerintah dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintahan dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik, yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah diberikan kepada pemerintahan daerah. Konsep desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia merupakan suatu pilihan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dan telah diatur berdasarkan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya.⁵

Dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia cita desentralisasi tersebut senantiasa menjadi bagian dalam praktik pemerintahan negara. Perwujudan cita-cita desentralisasi telah dilakukan langkah-langkah penting dalam perumusan kebijakan politik sampai pada tingkat perumusan kebijakan di bidang perundang-undangan.

Adanya pilihan pada pemencaran kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan negara, yakni adanya kekuasaan pemerintah pusat dan kekuasaan pemerintah daerah dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶

Desentralisasi telah lama dianut dalam Negara Indonesia. Secara historis asas desentralisasi itu telah dilaksanakan di zaman Hindia Belanda dengan adanya Undang-Undang Desentralisasi (*DecentralisatieWef*) Tahun 1903.

Berdasarkan pengalaman empiris desentralisasi mengandung dua unsur pokok. Unsur yang pertama adalah terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah. Unsur kedua adalah penyerahan sejumlah

fungsi pemerintahan kepada daerah otonom. Dalam negara kesatuan seperti Indonesia kedua unsur tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui produk hukum dan konstitusi dan melembaga.⁷

Desentralisasi kewenangan pemerintahan yang diberikan pusat pada daerah dimaksudkan sebagai upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, penumbuhan aspirasi dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu pengertian otonomi daerah dimaknai sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan.⁸

Proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan.⁹

Asas dekonsentrasi sendiri adalah pelimpahan wewenang pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada di tangan pemerintah pusat, yakni menyangkut penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur instansi vertikal di daerah sesuai arahan kebijaksanaan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat.¹⁰

Pemerintahan daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan.

Di Belanda asas pembantuan atau juga dikenal *medebewind* diartikan sebagai pembantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh perangkat daerah yang lebih bawah.¹¹

Realisasi otonomi daerah memakan proses yang panjang yang di dalam proses ini sudah tentu terdapat banyak kendala, hambatan, rintangan, tantangan, dan halangan dalam pelaksanaannya (implementasinya).¹² Implementasi dipandang dalam

4 Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, angka 1 huruf a.

5 Siswanto Sunamo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal. 11.

6 *Ibid*, hal. 12.

7 HAW. Widjaja, *op. erf*, hal. 18.

8 Hari Sabarno, *op.c/f*, hal. 42.

9 HAW. Widjaja, *op. erf*, hal. 17.

10 Siswanto Sunamo, *op. tit*, hal. 7.

11 Hanif Nurcholiz, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonoi Daerah*, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007), hal. 21.

12 HAW, Widjaja, *op. tit*, hal. 23.

perencanaan dan pengambilan keputusan. Gie berpandangan bahwa desentralisasi di bidang pemerintahan diartikan sebagai pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari kelompok yang mendiami suatu wilayah.¹⁷

Ketiga, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi dalam sistem pemerintahan merupakan pembagian, penyebaran, pemencaran, pemberian kekuasaan, dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan yang dikemukakan oleh Duchacek, Maryanov, dan Mawhood, bahwa masalah desentralisasi berujung pada pembagian kekuasaan atau kewenangan dalam suatu pemerintahan. Sementara, Hofman memberi istilah *Administrative decentralization*, yang merupakan langkah dalam menyebarkan kewenangan untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan, yang pada masa lalu didesentralisasikan atau dipusatkan pada pemerintah pusat.¹⁸

Keempat, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah dapat dilihat dari pandangan Aldelfer, yaitu desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif, dan administrasi sendiri. Jadi desentralisasi menyangkut pembentukan daerah otonom dengan dilengkapi kewenangan-kewenangan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu.¹⁹

Menurut Kelsen, susunan organisasi negara yang bercorak desentralistik menggunakan desentralisasi sebagai dasar susunan organisasi dan itu dapat dijumpai baik di negara yang berbentuk kesatuan maupun pada negara federal. Desentralisasi adalah salah satu bentuk organisasi negara, negara diartikan sebagai tatanan hukum (*legal order*). Jadi desentralisasi menyangkut sistem tatanan hukum yang berkaitan dengan wilayah negara. Tatanan hukum desentralisasi menunjukkan berbagai kaidah hukum yang berlaku sah pada wilayah yang berbeda.²⁰

Implementasi Asas Desentralisasi Berkaitan Dengan Pembagian Urusan Pemerintahan Dalam Pengaturan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Implementasi kebijakan terhadap suatu produk perundang-undangan tertentu, seakan-akan merupakan sesuatu yang dianggap sangat sederhana. Padahal pada tingkat implementasi inilah suatu produk hukum dapat diaktualisasikan untuk tercapainya tujuan yang ingin dikehendaki oleh hukum itu sendiri. Suatu kebijakan adalah tindakan yang diambil dengan penuh kearifan, serta diperlukan sikap konsisten dan komitmen terhadap tujuan awal. Untuk kelancaran implementasi suatu kebijakan, selain dibutuhkan sumber daya, juga diperlukan rincian yang lebih operasional dari tujuan dan sasaran yang bersifat umum. Bahkan implementasi diperlukan faktor komunikasi sumber, kecenderungan, atau tingkah laku, serta struktur birokrasi. Adanya kekurangberhasilan dalam implementasi kebijakan yang sering dijumpai, antara lain dapat disebabkan adanya keterbatasan sumber daya, struktur yang kurang memadai dan kurang efektif, serta komitmen yang rendah dikalangan pelaksana.²¹

Pendelegasian wewenang dalam desentralisasi bersifat hak dalam menciptakan peraturan-peraturan dan keputusan penyelenggaraan lainnya dalam batas-batas urusan yang telah diserahkan kepada badan-badan otonom itu. Jadi pendelegasian wewenang dalam desentralisasi berlangsung antara lembaga-lembaga di pusat dengan lembaga-lembaga otonom di daerah. Desentralisasi memberikan ruang terjadinya penyerahan kewenangan (urusan) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (dari daerah tingkat atas kepada daerah tingkat di bawahnya). Pengertian desentralisasi di sini hanya sekitar penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah. Otonomi hanya ada kalau ada penyerahan (*overdragen*) urusan pemerintahan kepada daerah. Ketegangan atas tarik ulur kewenangan yang muncul sampai sekarang ini, semuanya mengacu kepada pembagian kekuasaan atau kewenangan, dan siapa yang paling berwenang mengurus atau mengatur urusan tersebut.²²

17 *Ibid*, hal. 81.

18 *Ibid*, hal. 82-83.

19 *Wvd*, hal. 83-84.

20 *Ibid*, hal. 87.

21 Siswanto Sunamo, *op.cit*, hal. 82-83.

22 Agussalim andi gacljiong *Op tit*, hal. 88.

menjadi urusan pemerintah.

- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi, seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Politik luar negeri;
 - b. Pertahanan;
 - c. Keamanan;
 - d. Yustisi;
 - e. Moneter dan fiskal nasional; dan
 - f. Agama.
- (4). Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/ atau pemerintahan desa.
- (5). Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), 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.

Sementara itu di dalam pasal 11 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan pada ayat berikut²⁵

- (1) Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antarsusunan pemerintahan.
- (2) Penyelenggaraan urusan pemerintahan

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.

- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.
- (4) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan maksimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Sementara itu dalam pasal 12 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan pada ayat berikut;
 - (1). Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan.
 - (2). Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan. Sementara itu berdasarkan pasal 13 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan pada ayat berikut;²⁶
 - (1). Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah propinsi merupakan urusan dalam skala propinsi yang meliputi:
 - a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
 - c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
 - d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - e. Penanganan bidang kesehatan;
 - f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumberdaya manusia potensial;
 - g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/ kota;
 - h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
 - i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha

²⁵ Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125.

²⁶ Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125.

- c. Adanya keinginan politik untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat secara lebih ekonomis, lebih efisien dan lebih efektif (*Value for money*) serta lebih transparan dan akuntabel. Untuk itu perlu ditindaklanjuti dengan langkah-langkah dan tindakan yang kongkrit;
- d. Kemajuan negara secara keseluruhan akan sangat ditentukan oleh kemajuan daerah dan desa yang ada di dalam wilayahnya. Dengan demikian memberdayakan daerah dan desa secara tidak langsung akan berarti memajukan negara secara keseluruhan. Hal ini juga dimaksudkan untuk merubah paradigma lama, yakni "Negara yang kuat akan membuat Daerah dan Desa menjadi maju", diubah menjadi "Desa dan Daerah yang maju akan menjadikan Negara kuat". Perubahan paradigma ini tentu harus segera diikuti dengan perubahan sistem dan perilaku berpemerintahan.

Citra Pemerintah Pusat akan dengan mudah diukuroleh masyarakat melalui maju atau mundurnya suatu desa atau daerah. Citra itulah yang kemudian akan memperkuat atau memperlemah dukungan masyarakat terhadap pemerintah yang sedang berkuasa.

Implementasi Asas Tugas Pembantuan Dalam Pengaturan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Secara konstitusional, asas tugas pembantuan merupakan salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini diatur secara jelas di dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen. Menurut pasal 1 butir 9 Undang-Undang 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. Penugasan tersebut disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, sumber daya manusia dan melaporkan serta mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat "membantu" dan tidak dalam konteks hubungan "atasan-bawahan", tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau perundang-undangan. Pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah tingkat melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

Tugas pembantuan dapat dijadikan sebagai terminal menuju "penyerahan penuh" suatu urusan kepala daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Kaitan tugas antara tugas pembantuan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, seharusnya bertolak dari: (1) tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Jadi pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan; (2) tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi, daerah mempunyai cara-cara sendiri melaksanakan tugas pembantuan; (3) tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, yang mengandung unsur penyerahan, bukan penugasan. Yang dapat dibedakan secara mendasar bahwa kalau otonomi adalah penyerahan penuh, maka tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

Di dalam pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah antara lain menyebutkan bahwa: "Pemerintahan Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan". Lebih lanjut di 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 10 ayat (2) dikemukakan bahwa:

32 Sadu Wasistiono, Etin Indrayani, dan Andi Pitono, *Op.cit*, hal. 17.

33 Agussalim Andi Gadjong, *op.cit*, hal. 91.

34 *Ibid*, hal. 93.

35 Sadu Wasistiono, Etin Indrayani, dan Andi Pitono, *Op.cit*, hal. 21.

- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007) Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: PT Banyu Media Publishing, 2006) Kunti Diyah Wardani, *Impeachment Daiam Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta, Ull Press, 2007) Lijphart Arend *Sistem Pemerintahan Pariementerdan Presidensiil*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995) Murtir Jeddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Ull Press, 2005)
- Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008)
- Na'matul Huda, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005)
- Rustandi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia*, (Bandung: Sinar Baru Algesindo, 2004)
- Rianto Adi, *Metodologi Penelitian sosial dan hukum*, (Jakarta: Granit, 2005) Sadu Wasistiono, Etin Indrayani, dan Andi Pitono, *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, (Bandung: Fokus Media, 2006) Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008)

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 4437)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4816)
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi, dan Pemerintahan Kabupaten (Lembaran Negara Tahun 2007 nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4741)
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4741)