

Memahami Asas

TUGAS PEMBANTUAN



Pandangan Legalistik,

Teoretik

dan Implementatif

Prof. Dr. Sadu Wasistiono, MS

Ir. Etin Indrayani, MT

Andi Pitono, S.Sos, M.Si



Penerbit
Fokusmedia





MEMAHAMI ASAS TUGAS PEMBANTUAN
(Melalui Pandangan Teoretik, Legalistik, dan Implementatif)

Penyusun :

Prof. Dr. Sadu Wasistiono, MS
Ir. Etin Indrayani, MT
Andi Pitono, S.Sos, M.Si

Setting/Lay-out :

Budi Durachman

Diterbitkan oleh :

CV. FOKUSMEDIA
Jl. Melati Mekar No. 2
Komp. Panghegar Bandung 40613
(www.fokusmedia.co.id)
e-mail: info@fokusmedia.co.id

Anggota IKAPI

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang
Cetakan Pertama, Desember 2006

Pasal 44

- (1) Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (Seratus Juta Rupiah).
- (2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

KATA PENGANTAR

DARI KETUA TIM PENYUSUN

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia dari waktu ke waktu dikenal adanya tiga asas yakni desentralisasi, dekonsentrasi serta tugas pembantuan. Asas tugas pembantuan pada umumnya diposisikan sebagai asas komplementer atau pelengkap dari asas desentralisasi dan dekonsentrasi.

Sama seperti asas-asas lainnya, peranan asas tugas pembantuan dari waktu ke waktu juga mengalami pasang naik maupun pasang surut. Di dalam UU Nomor 22 Tahun 1948 juga sudah dikenal asas *medebewind*, yang berarti penyerahan kewenangan tidak penuh, dalam arti penyerahannya hanya mengenai cara menjalankannya saja, sedangkan prinsip-prinsipnya ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri. Apabila dilihat dari bentuk dan sifat kegiatannya, *medebewind* ini sama dengan asas tugas pembantuan yang dikenal sekarang ini. Menurut UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957 maupun UU Nomor 18 Tahun 1965, kewenangan yang dilaksanakan dalam rangka *medebewind* dicantumkan dalam undang-undang pembentukan daerah otonom. Kewenangan tambahan lainnya yang akan di-*medebewind*-kan diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan dari undang-undang. Pada UU Nomor 5 Tahun 1974 hal tersebut tidak digunakan. Begitu pula pada UU Nomor 22 Tahun 1999. Kewenangan yang akan ditugaspembantuankan tidak dirinci secara jelas dan tetap, melainkan berubah-ubah tergantung pada kebutuhan.

Menurut pasal 12 UU Nomor 5 Tahun 1974, tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah diatur dengan undang-undang, sedangkan tugas pembantuan dari Pemerintah Daerah Tingkat I kepada Pemerintah Daerah Tingkat II diatur dengan Peraturan Daerah Tingkat I bersangkutan. Sampai UU Nomor 5 Tahun 1974 dicabut, belum ada undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai tugas pembantuan, meskipun asas tersebut secara faktual dilaksanakan. Pengaturannya ditempelkan pada berbagai undang-undang yang mengatur kewenangan pada masing-masing sektor.

Pada UU Nomor 22 Tahun 1999, tidak terdapat bab secara khusus yang mengatur tentang tugas pembantuan. Pengaturannya tersebar pada pasal 13 untuk penugasan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah, dan pasal 100 untuk penugasan dari Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah kepada Desa. Di dalam pasal 13 ayat (2) disebutkan bahwa **setiap penugasan dalam rangka tugas pembantuan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.** Peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan di sini tidak harus berbentuk UU, melainkan juga dapat berbentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan peraturan lainnya yang sejenis. Sampai saat ini baru ada PP Nomor 52 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan sebagai pedoman pelaksanaan tugas pembantuan bagi Pemerintah Pusat, Daerah maupun Desa. Sedangkan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur setiap penugasan dalam rangka tugas pembantuan belum berdata dengan lengkap.

Di dalam pasal-pasal tersebut di atas dikemukakan bahwa pihak yang memberikan tugas pembantuan adalah institusi Pemerintah (Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Propinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota). Sedangkan yang menerima tugas pembantuan adalah Daerah dan atau Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum. Manifestasi dari Daerah ataupun Desa adalah pada Kepala Daerah dan Kepala Desa. Hal tersebut tercermin dari bunyi pasal 17 PP Nomor 52 Tahun 2001, dimana penanggungjawab pelaksanaan tugas pembantuan adalah Kepala Daerah dan Kepala Desa.

Fenomena implementasi asas tugas pembantuan berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 menarik untuk dikaji secara mendalam. Terlebih lagi sampai saat ini belum ada buku yang secara khusus membahas secara tuntas mengenai hal tersebut. Disebut menarik karena asas tugas pembantuan nampaknya dijadikan strategi jalan keluar bagi pengurangan kewenangan yang sangat drastis bagi pemerintah pusat. Melalui asas tugas pembantuan, dana-dana dekonsentrasi yang semula dialokasikan kepada instansi vertikal di kabupaten/kota dan propinsi pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, ditarik ke atas untuk kemudian didistribusikan kembali ke daerah melalui mekanisme tugas pembantuan. Asas ini sekaligus juga sebagai salah satu alat kendali Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah melalui jalur keuangan. Selama ini Pemerintah Pusat mengendalikan Daerah melalui tiga jalur yakni kewenangan, kepegawaian, serta keuangan. Setelah berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999, alat kendali Pemerintah Pusat hanya melalui keuangan saja, karena kewenangan dan kepegawaian sudah diserahkan kepada Daerah.

Setelah UU Nomor 22 Tahun 1999 berusia sekitar lima tahun, implementasi asas tugas pembantuan masih relatif terbatas. Implementasi yang nampak secara nyata barulah dari Pemerintah Pusat ke Daerah Propinsi dan daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan implementasi dari Pemerintah Propinsi

dan Pemerintah Kabupaten ke Desa masih sangat terbatas. Salah satu propinsi yang merintis pelaksanaan asas tugas pembantuan adalah Propinsi Jawa Barat dengan Program Raksa Desa. Banyak hal yang menyebabkan asas tugas pembantuan belum dilaksanakan secara intensif. Salah satu diantaranya kesalahan persepsi mengenai pengertian tugas pembantuan yang dicampuradukan dengan pengertian pemberian bantuan. Padahal nilai yang dimaksimumkan dari asas tugas pembantuan adalah **EFEKTIVITAS DAN EFISIENSI**.

Buku ini mencoba mengkaji asas tugas pembantuan secara komprehensif, mulai dari pandangan teoretis, pandangan legalistik-formal, sampai pada pandangan praktis-empiris. Harapannya, agar para pembaca – terutama para praktisi pemerintahan daerah – dapat memanfaatkannya secara optimal untuk membangun daerahnya dengan memanfaatkan dana yang tersedia pada pemerintah tingkat atas.

Pada UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999, asas tugas pembantuan disejajarkan dengan asas otonomi (lihat pasal 10 ayat 2). Hal ini tidak terlepas dari adanya amandemen UUD 1945, khususnya pasal 18 A.

Pada UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak diatur bab tersendiri mengenai asas tugas pembantuan, meskipun asas ini dikategorikan sangat penting. Pengaturan secara khusus mengenai tugas pembantuan justru muncul pada UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (lihat Bab XI).

Dengan selesainya buku ini, pada tempatnyalah apabila saya selaku Ketua Tim Penyusun mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu kami secara langsung maupun tidak langsung. Ucapan terima kasih terutama ditujukan Direktur Jenderal Pemerintahan Umum Departemen dalam Negeri yang telah memberi kesempatan untuk melakukan kajian mengenai asas tugas pembantuan. Begitu pula pada Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Barat yang telah mempercayai kami mengadakan penelitian dan membantu membuat bahan kebijakan untuk melaksanakan asas tugas pembantuan di Jawa Barat. Tidak kalah pentingnya, terima kasih disampaikan kepada seluruh Tim Penyusun yang tetap kompak dalam suasana turbulensi, sehingga buku ini dapat tersaji dihadapan sidang pembaca.

Bandung, Medio November 2006
Ketua Tim Penyusun,

Prof. Dr. Sadu Wasistiono, MS.

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|---|---------|
| KATA PENGANTAR | v |
| DAFTAR ISI | ix |
| 1. PENDAHULUAN | 1 |
| - Latar Belakang Perlunya Pemberian Tugas Pembantuan | 2 |
| - Berbagai Permasalahan yang Berkaitan dengan Tugas Pembantuan | 3 |
| 2. MEMAHAMI ASAS TUGAS PEMBANTUAN DALAM PANDANGAN TEORITIS | 6 |
| 3. MEMAHAMI PENGERTIAN DAN IMPLEMENTASI TUGAS PEMBANTUAN DARI WAKTU KE WAKTU | 10 |
| - Menurut UU Nomor 22 Tahun 1948 | 10 |
| - Menurut UU Nomor 1 Tahun 1957 | 11 |
| - Menurut UU Nomor 18 Tahun 1965 | 12 |
| - Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 | 13 |
| - Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 | 14 |
| - Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 | 17 |
| 4. POLA PEMBERIAN TUGAS PEMBANTUAN | 20 |
| - Pola Pemberian Tugas Pembantuan dari Pemerintah kepada Provinsi | 21 |
| - Pola Pemberian Tugas Pembantuan dari Pemerintah kepada Kabupaten/Kota | 24 |
| - Pola Pemberian Tugas Pembantuan dari Pemerintah kepada Desa | 27 |

| | |
|---|------------|
| - Pola Pemberian Tugas Pembantuan dari Provinsi kepada Desa | 30 |
| - Pola Pemberian Tugas Pembantuan dari Kabupaten/Kota Kepada Desa | 31 |
| 5. DANA TUGAS PEMBANTUAN | 33 |
| - Dana Tugas Pembantuan yang Berasal dari Pemerintah | 33 |
| - Dana Tugas Pembantuan yang Berasal dari Pemerintah Daerah | 41 |
| 6. DESAIN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TUGAS PEMBANTUAN | 45 |
| - Desain Kebijakan | 45 |
| - Identifikasi Masalah dari Aspek Pemberi dan Penerima Tugas Pembantuan | 51 |
| - Fasilitasi Penyelenggaraan Tugas Pembantuan | 54 |
| - Implementasi Penyelenggaraan Tugas Pembantuan (Studi Kasus Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten Bandung) | 59 |
| 7. PENUTUP | 123 |
| DAFTAR PUSTAKA | 127 |

— * * * —



*M*enurut konstitusi, desentralisasi diselenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian, asas tugas pembantuan sama pentingnya dengan asas otonomi, tetapi perhatian terhadap asas ini masih sangat terbatas baik dilihat dari peraturan perundang-undangan yang mengatur maupun pemahaman dari para penyelenggara pemerintah daerah. Oleh karena itu diperlukan upaya untuk menyebarkan pemahaman mengenai filosofi, strategi dan teknik pelaksanaan, asas tugas pembantuan. Pada bagian tertentu, asas tugas pembantuan mengandung unsur Embrional untuk desentralisasi.

*H*akekat tugas pembantuan adalah tugas turut serta membantu melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pusat, Daerah Propinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota serta Desa yang bersifat operasional dengan parameter EFEKTIVITAS dan EFISIENSI.

*S*elama ini, inisiatif pelaksanaan asas tugas pembantuan bersifat TOP DOWN, yakni dari Institusi pemberi tugas. Dalam rangka mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggara pemerintahan, perlu dikembangkan inisiatif yang bersifat BOTTOM UP, yakni inisiatif dari institusi yang berkepentingan dan akan menerima tugas pembantuan.

Lembaga Kajian Manajemen Pemerintahan Daerah (LKMPD)
(Institute for Local Government Management Studies)
B a n d u n g

 Penerbit
Fokusmedia
Jl. Melati Mekar No. 2
Bandung - 40613
WebSite: <http://www.fokusmedia.co.id>