

PENATAAN MEKANISME PENYELENGGARAAN TUGAS PEMBANTUAN

Oleh : Wahyu Gia ULIANTORO, MT.MRP.*)

Latar Belakang

Dalam penyelenggaraan sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dikenal adanya asas tugas pembantuan, selain asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Asas ini dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan umum. Tugas pembantuan dimaksud adalah penugasan pemerintah kepada daerah dan desa ataupun dari daerah kepada desa dalam menyelenggarakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia.

Melihat alasan tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi, maka secara administratif hal ini harus dikelola secara tertib agar sasaran dapat tercapai. Koordinasi dapat menjadi kata kunci dalam mencapai sukses penyelenggaraan tugas pembantuan ini. Banyak pihak dalam tataran pemerintahan yang harus saling bekerjasama dalam merumuskan perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi pekerjaan tugas pembantuan ini.

Adalah bijaksana bila rumusan pengelolaan asas tugas pembantuan ini juga melibatkan pihak - pihak yang berkepentingan secara dalam hal ini mengambil inisiatif untuk

merumuskan pengelolaan penyelenggaraan tugas pembantuan, baik itu yang diselenggarakan oleh pemerintah kepada daerah dan desa maupun yang diselenggarakan oleh daerah kepada desa.

Struktur Pemerintahan

Wilayah Administrasi pemerintahan di Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya menegaskan pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 2 UU No.22/1999 menyebutkan bahwa wilayah NKRI dibagi dalam daerah propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang bersifat otonom. Selanjutnya daerah propinsi berkedudukan sebagai wilayah administrasi.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, NKRI menganut asas desentralisasi dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Oleh karena NKRI sebagai suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam wilayahnya sebagai *'staat'* juga. Otonomi (*streek en locale rechtsgemeenschappen*) yang diselenggarakan daerah bersifat administratif belaka. Propinsi yang dalam UU No. 22/1999 disebutkan

* Kepala bidang Litbang Kajian Manajemen Kebijakan Pelayan & Otomatisasi Administrasi (KMKPOA) PKDA I LAN dan Dosen STALAN Bandung

sebagai daerah otonom, bukan merupakan pemerintah atasan dari daerah kabupaten dan daerah kota. Oleh karenanya daerah otonom propinsi dan daerah otonom kabupaten maupun daerah otonom kota tidak mempunyai hubungan hirarki.

Kedudukan propinsi sebagai daerah otonom dan sekaligus sebagai wilayah administrasi mempunyai latar belakang :

1. untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia;
2. untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah kabupaten dan daerah kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota; dan
3. untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Berbeda dengan prinsip penyelenggaraan otonomi berdasarkan UU No. 5/1974, maka dalam UU No. 22/1999 ini mengandung makna pemberian kewenangan yang didasarkan atas asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab. Otonomi yang luas mencakup seluruh kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Otonomi

yang bertanggungjawab berupa perwujudan dan pertanggung-jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam menjaga keutuhan NKRI.

Otonomi yang diberikan kepada propinsi relatif terbatas, meliputi kewenangan lintas kabupaten dan kota, dan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota, serta kewenangan dibidang tertentu lainnya.

Prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah (1) menggunakan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas Pembantuan; (2) penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota; (3) penyelenggaraan asas dekonsentrasi hanya dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat; (4) asas tugas pembantuan dapat dilaksanakan di daerah propinsi, daerah kabupaten, daerah kota, dan desa.

Susunan pemerintahan daerah terdiri atas Pemerintah Daerah dan DPRD. Dua institusi ini terpisah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, selain untuk memberdayakan perwakilan rakyat juga akan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada rakyatnya.

Tuntutan Tugas Pembantuan

Dalam UU no. 22/1999 diuraikan pasal 13 (a) Pemerintah dapat menugaskan kepada daerah tugas-tugas tertentu dalam rangka tugas pembantuan disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada pemerintah; (b) setiap penugasan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Pernyataan pemerintah 'dapat menugaskan' mengandung arti bahwa kewenangan tersebut ada dipihak pemerintah, sementara daerah hanya menjalankan kewajiban dari hak yang dimiliki pemerintah tersebut. Ditegaskan dalam pasal 7 UU No. 22/1999 bahwa (a) kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, *kecuali* kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan lainnya. Pengecualian ini tentunya dalam rangka menjaga utuhnya NKRI, karena keenam kewenangan tersebut bila diserahkan kepada daerah akan menimbulkan negara dalam negara. Kewenangan moneter dan fiskal dalam pasal tersebut dimaksudkan sebagai kebijakan ekonomi makro; (b) kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada butir a, meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia, pendayagunaan sumberdaya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintah yang diserahkan dan / atau dilimpahkan kepada daerah / Gubernur, daerah / Gubernur mempunyai kewenangan untuk mengelolanya dari mulai pembiayaan, perijinan, perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sesuai dengan standar, norma, dan kebijakan pemerintah. Propinsi juga menyelenggarakan kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota seperti kewenangan dibidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan. Sementara itu yang dimaksud dengan kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya adalah :

- (1) perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro;
- (2) pelatihan bidang tertentu, alokasi sumberdaya manusia profesional, dan penelitian yang mencakup wilayah propinsi;
- (3) pengelolaan wilayah pelabuhan regional; pengendalian lingkungan hidup; promosi dagang dan budaya / pariwisata;
- (4) penanganan penyakit menular dan hama tanaman; dan
- (5) perencanaan tata ruang propinsi.

Bagi daerah kabupaten dan daerah kota yang belum mampu menyelenggarakan kewenangannya, daerah propinsi akan mengambil alih kewenangan ini setelah ada pernyataan dari daerah kabupaten dan daerah kota. Kewenangan propinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah.

Melihat rata-rata kemampuan daerah kabupaten dan daerah kota dalam menyelenggarakan fungsi pemerintah, maka banyak

kendala yang dihadapi untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Perubahan sistem pengelolaan pemerintahan ini seharusnya tidak menurunkan kualitas pelayanan, justru harus meningkatkan mutu melalui efisiensi dan efektifitas program. Namun demikian, pengalaman sejarah menyatakan bahwa untuk tugas-tugas tertentu ternyata lebih efektif bila tetap dilaksanakan oleh pemerintah karena ditinjau dari sisi anggaran, sarana-prasarana, dan sumberdaya manusia semuanya ada di pihak pemerintah. Demikian pula untuk tingkatan propinsi dan kabupaten/kota, dapat menyelenggarakan tugas pembantuan hingga ke desa. Lebih lanjut akan diuraikan mekanisme tugas pembantuan dalam pembabakan berikutnya.

Pemerintah desa dapat mengajukan usulan penugasan pembantuan kepada pemerintahan yang lebih tinggi, yakni pemerintah daerah kabupaten. Demikian pula pemerintah daerah kabupaten dan daerah kota dapat mengusulkan tugas pembantuan kepada Propinsi maupun Pemerintah. Tuntutan ini wajar diajukan bila pemerintah desa/daerah kabupaten/daerah kota maupun daerah propinsi menilai kekuatan internalnya tidak mencukupi terselenggaranya kegiatan dimaksud. Inilah alasan dasar mengapa daerah dan desa sangat mengharapkan adanya tugas pembantuan.

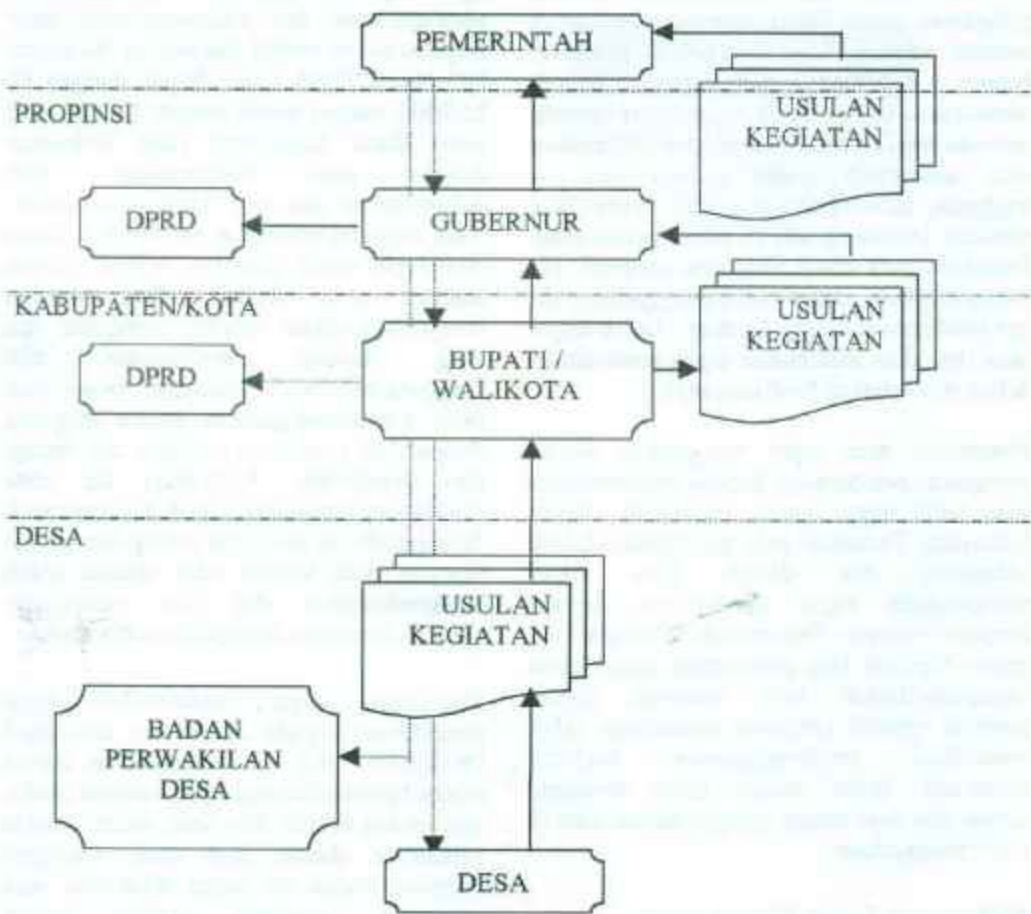
Mekanisme Tugas Pembantuan

Penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diiringi dengan Undang-undang Nomor 25 Thn. 1999

tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, ternyata masih perlu banyak pengaturan yang rinci agar penyelenggaraan pemerintahan, pembang-unan dan pelayanan umu dapat berjalan secara efektif dan efisien. Kalaupun UU No. 22/1999 telah diikuti dengan PP 25/2000, namun masih banyak hal-hal yang perlu diatur khususnya yang berkenaan dengan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Asas tugas pembantuan itu sendiri secara etimologis dapat diartikan bahwa daerah ataupun desa dinilai belum mampu menyelenggarakan sendiri mengenai apa yang menjadi kewenangan dan tanggungjawabnya, sehingga pemerintah perlu menyeleng-garakan secara langsung dengan biaya, sarana-prasarana dan tenaga dari pemerintah. Kenyataan ini tidak mendukung eksistensi daerah maupun desa, sehingga disatu sisi dapat merugikan daerah maupun desa karena tidak dipacu untuk mengembangkan diri dan menyeleng-garakan fungsinya sebagaimana diharapkan.

Pemerintah dapat memberikan tugas pembantuan kepada daerah dan desa (ps.2 PP52/2001). Hal ini menunjukkan bahwa inisiatif pemberian tugas pembantuan adalah atas usulan daerah atau desa, sesuai dengan kebutuhan daerah atau desa. Ditingkat Propinsi usulan ini dapat dilakukan oleh perangkat pemerintah propinsi, berupa dinas-dinas yang secara praktis menyelenggarakan fungsi teknis. Secara skematis dapat diilustrasikan, proses pemberian tugas pembantuan sebagai berikut :

Gambar-1 : Mekanisme pemberian tugas pembantuan berdasarkan hirarki pemerintahan



Melihat mekanisme pengusulan tugas pembantuan seperti diatas, maka untuk lingkup propinsi idealnya dilakukan oleh unit-unit teknis melalui sekretaris daerah c.q. Biro Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Dalam hal ini Biro Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan berkoordinasi dengan perangkat daerah dan dinas /instansi terkait untuk menyiapkan bahan kebijakan daerah.

Dalam penyelenggaraan kewenangan tugas pembantuan, Gubernur dapat melimpahkan kepada Dinas Teknis atau langsung ke Desa. Dalam hal belum ada dan atau tidak ada dinas teknis yang tepat, Gubernur dapat menugaskan kepada Perangkat Daerah yang dinilai efektif. Penugasan ini harus dalam bentuk Keputusan Gubernur. Penyelenggaraan Keputusan Gubernur oleh dinas teknis tetap harus mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku.

Pengelolaan keuangan yang dilimpahkan dari pemerintah, harus dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan dan laporan keuangan, harus diserahkan kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah c.q. Biro Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah / desa perlu dikendalikan oleh penyelenggara kegiatan. Dalam hal ini Gubernur melalui Sekretaris Daerah melaksanakan pengendalian tugas-tugas pembantuan yang dilimpahkan pemerintah dan dilaksanakan oleh perangkat daerah. Guna terselenggaranya pengendalian yang efektif, Gubernur dapat membentuk Tim yang ditetapkan melalui Keputusan Gubernur. Hasil pengendalian ini

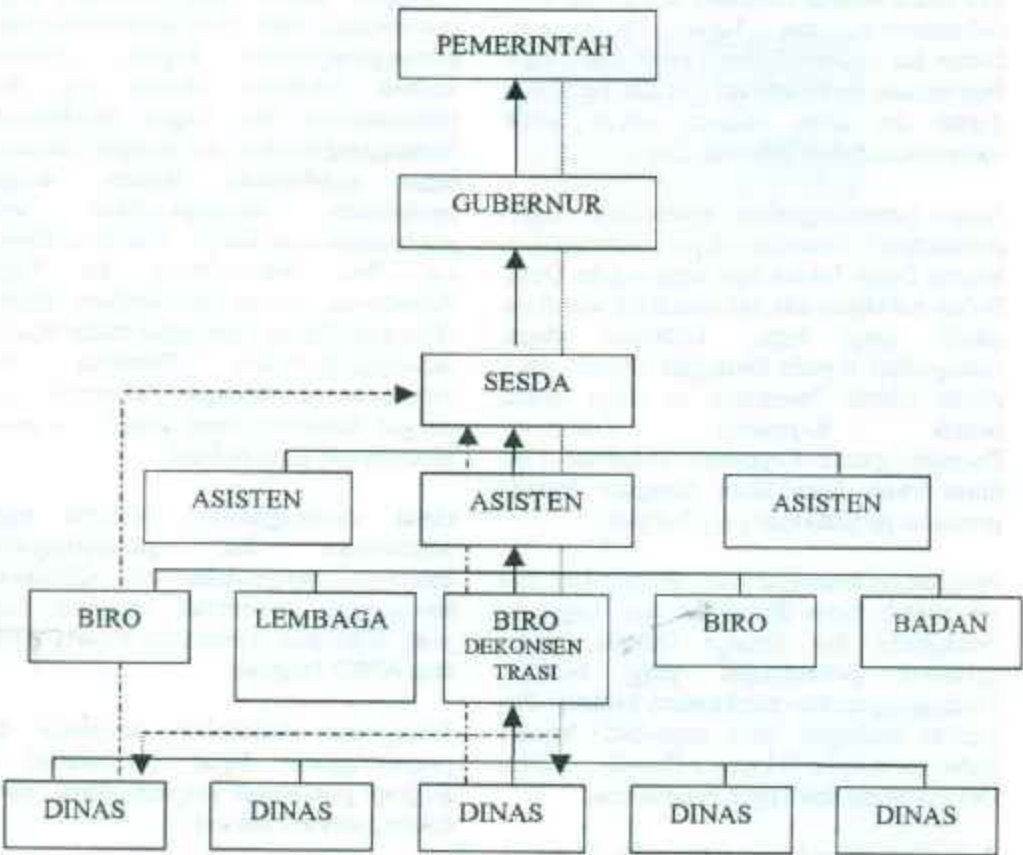
harus dilaporkan secara berkala kepada Gubernur.

Perangkat daerah yang mendapat tugas pembantuan, wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah c.q. Biro Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Pertanggungjawaban ini meliputi substansi tugas pembantuan disertai dengan pembiayaan, sarana-prasarana, serta sumberdaya manusianya. Sekretaris Daerah c.q. Biro Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan setelah berkoordinasi dengan Perangkat Daerah menyusun bahan laporan pertanggungjawaban Gubernur atas pelaksanaan kewenangan Pemerintah yang ditugaskan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Guna terselenggaranya kegiatan tugas pembantuan dan penyelenggaraan koordinasi, pengendalian dan pelaksanaan kewenangan pemerintah, anggaran biaya yang digunakan dibebankan kepada APBN atau APBD Propinsi.

Selanjutnya mekanisme pengajuan dan penyelenggaraan tugas pembantuan di lingkup pemerintah propinsi dapat dilihat dalam gambar-2 berikut :

Gambar – 2 : Mekanisme pemberian tugas pembantuan berdasarkan lingkup kerja propinsi



Keterangan :

- : garis pengajuan
- - - : garis koordinasi
- ... : garis pembantuan

Demikian pokok-pokok pikiran dalam pengelolaan mekanisme Penyelenggaraan Tugas Pembantuan. Melalui penataan mekanisme semacam ini, hak inisiatif daerah kepada pemerintah dapat dijaga, sekaligus untuk mencerminkan kemampuan sumberdaya manusia daerah yang siap dalam menyelenggarakan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab.

REFERENSI

- UU no. 22 / 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- UU no. 25 / 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
- PP no. 25 / 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom
- PP no. 39 / 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi
- PP no. 52 / 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan
- PP no. 106/2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Dalam Melaksanakan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan