

URGENSI DESENTRALISASI, DEKONSENTRASI DAN TUGAS PEMBANTUAN DALAM MENJAMIN KEUTUHAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Anajeng Esri Edhi Mahanani

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis urgensi desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagai asas otonomi daerah NKRI. Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang bersifat preskriptif dengan menggunakan studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan sangat penting guna menjaga keutuhan NKRI. Ketiga asas tersebut menjadi jembatan kemandirian daerah dengan tetap di bawah binaan dan pengawasan pemerintah pusat, sehingga pemerintahan tidak terpusat (sentral) pada satu sisi dan di sisi lain daerah juga tidak “terlepaskan” sebagaimana negara bagian dalam negara yang berbentuk federasi.

Kata kunci : otonomi daerah, desentralisasi, dekonsentrasi, tugas pembantuan.

Abstract

This article aims to analyze the urgency of decentralization, deconcentration and co-administration as the regional autonomy principle of NKRI. This research is a prescriptive normative research using literature study. The results show that decentralization, deconcentration and co-administration are very important to maintain the integrity of NKRI. These three principles become the bridge of regional independence under the guidance and supervision by the central government, so the government is not centered on one side and on the other side, the region also not "liberated" as states within a federal state.

Keywords: *regional autonomy, decentralization, deconcentration, co-administration*

A. Pendahuluan

Negara Kesatuan merupakan bentuk negara yang berdasarkan kesepakatan perubahan atau amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI 1945) sampai kapanpun tidak akan diubah.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah, diupayakan pelaksanaannya berdasarkan prinsip otonomi daerah. Hal ini supaya penyelenggaraan pemerintahan dapat menjangkau sampai dengan daerah-daerah terjauh dari pusat pemerintahan.

Setiap daerah otonom yang melaksanakan fungsi dan prinsip otonomi daerah memiliki pemerintah daerah yang menyelenggarakan pemerintahan daerah. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945, hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 23 Tahun 2014).

Pengaturan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tersebut sejatinya merupakan amanah pengaturan Pemerintahan Daerah dalam konstitusi, yakni Pasal 18 UUD NRI 1945, yang berbunyi:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.*
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi 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 Pemerintah Daerah diatur dalam undang-undang.*

Selain itu, pasal berikutnya yakni Pasal 18A UUD NRI 1945 mengamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pengaturan dalam kedua pasal tersebut sekaligus apa yang diatur dalam undang-undang organiknya, dalam penerapan memiliki implikasi “ikutan” yakni adanya hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom, terdapat pelimpahan maupun penyerahan beberapa urusan dari pusat ke daerah sampai dengan kemandirian yang coba untuk dibangun di daerah-daerah otonom.

Adanya penyerahan atau pelimpahan urusan dari pusat ke daerah juga diakui sebagaimana UU No. 23 Tahun 2014 mengartikan apa itu otonomi daerah, yakni hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan untuk daerah otonom diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa

sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Baik penyerahan maupun pelimpahan urusan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah Otonom sesungguhnya harus benar-benar diatur secara serius, melihat bahwasannya negara kita konsisten untuk mempertahankan bentuk negara kesatuan, maka konsep yang harus dibangun dalam hal hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus diatur sedemikian rupa sehingga tidak sampai mengancam kedaulatan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sekalipun daerah diberikan hak untuk bertumbuh secara mandiri. Atau paling tidak, jangan sampai penerapan otonomi daerah nantinya, justru menghasilkan tarik menarik hubungan yang kemudian memunculkan apa yang oleh Bagir Manan (1994 : 22-23), disebut dengan *spanning* antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder (Peter Mahmud, 2014:55-56). Dalam penelitian ini penulis hendak meneliti perihal urgensi desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dalam menjamin keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sifat penelitian ini adalah sifat penelitian yang bersifat preskriptif. Pendekatan penelitian yang dipakai penulis dalam penulisan hukum ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pustaka. Pendekatan undang-undang digunakan untuk melakukan telaah terhadap UUD NRI 1945, UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah oleh UU No. 9 Tahun 2015.

Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara. Teknik pengumpulan data yang

digunakan adalah studi kepustakaan. Selanjutnya teknis analisis bahan hukumnya menggunakan metode deduktif yang berpangkal dari premis mayor berupa pengaturan mengenai otonomi daerah dan asas-asasnya dalam negara kesatuan Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 maupun undang-undang pemerintahan daerah. Dan diajukan premis minor yaitu relevansi antara asas-asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dalam menjaga keutuhan, kemudian dianalisis dan ditarik kesimpulan (*conclusio*) apakah asas-asas tersebut memiliki urgensi atau manfaat bagi keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Kajian Otonomi Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berimplikasi pada kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah sehingga dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan daerah dalam sistem NKRI (Siswanto Sunarno, 2009 : 2).

Istilah otonomi merupakan pemenggalan dua kata yang berasal dari Yunani yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Secara sederhana dapat dikatakan otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangan saat ini konsep otonomi mencakup pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*) Lebih lanjut, pandangan otonomi dimaknai sebagai tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung

jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah (Ni'matul Huda, 2010 : 83-84).

Selanjutnya Ni'matul Huda (2010 : 84) juga menerangkan bahwa:

Otonomi daerah kemudian dimaknai sebagai pemberian wewenang kepada daerah yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah berdasarkan asas desentralisasi. Mencermati hal tersebut, bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus akuntabel dan sejalan dengan tujuan dan tidak bertentangan dengan cita-cita nasional. Penyelenggaraan otonomi daerah juga harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Artinya, mampu membangun kerja sama antardaerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardaerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antardaerah dengan pemerintah. Artinya, harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tegaknya NKRI dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Otonomi daerah, pada dasarnya bukanlah tujuan melainkan alat bagi terwujudnya cita-cita keadilan, demokrasi, dan kesejahteraan rakyat. Kebijakan otonomi daerah yang berorientasi kepada kepentingan rakyat tidak akan pernah terwujud apabila pada saat yang sama agenda demokratisasi tidak berlangsung. Dengan kata lain, otonomi daerah yang di satu sisi bisa meminimalisasi konflik Pusat-Daerah, dan di sisi lain dapat menjamin cita-cita keadilan, demokrasi, dan kesejahteraan bagi masyarakat lokal, hanya dimungkinkan di dalam kerangka besar demokratisasi kehidupan bangsa di bidang politik, hukum, dan ekonomi. Ini berarti bahwa otonomi daerah harus diagendakan sebagai bagian yang tak

terpisahkan dari demokratisasi kehidupan bangsa, seperti restrukturisasi lembaga perwakilan serta sistem pemilihan bagi eksekutif dan legislatif; penegakan hukum; dan pemberdayaan masyarakat lokal.

2. Hubungan Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan dalam Menjamin Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014, telah diatur mengenai asas-asas yang kemudian dianut dalam Pemerintah Daerah di Indonesia dewasa ini. Penulis mengambil definisi masing-masing asas dengan meminjam definisi dari undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut. **Desentralisasi** diartikan sebagai penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Untuk definisi **dekonsentrasi** adalah diartikan sebagai pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Sedangkan, **tugas pembantuan** adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Membahas tentang desentralisasi, penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi sangat mutlak dalam negara demokrasi. Ditegaskan, bahwa prinsip universal dari demokrasi adalah “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Melalui prinsip tersebut dikembangkan sistem pemerintahan terdesentralisasi sebagai anak kandung demokrasi. Esensi desentralisasi adalah “memecahkan masalah setempat, dengan cara setempat, dan oleh orang setempat”. Melalui desentralisasi, lebih banyak rakyat - baik secara langsung maupun melalui wakil-wakilnya di parlemen - dilibatkan dalam

proses perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan publik untuk kepentingan masyarakat. Dengan cara demikian, rakyat akan lebih merasa ikut memiliki negara atau daerah karena mereka dilibatkan secara aktif sejak awal, terutama dalam menyusun kebijakan publik yang menyangkut kepentingan mereka (Sadu Wasistiono dan Yonatan, 2009 : 6).

Adanya pilihan pada pemencaran kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan negara, yakni adanya kekuasaan pemerintahan pusat dan kekuasaan pemerintahan daerah dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, didasarkan pada tujuan supaya jangkauan pemerintahan akan lebih adil dan merata mengingat luas wilayah Indonesia dari Sabang sampai Merauke serta meninjau kondisi geografis yang berkepulauan, sehingga pengawasan dan pembangunan daerah akan lebih dapat terjangkau melalui pemencaran kekuasaan ini. Penyerapan aspirasi dan kehendak rakyat oleh DPRD, dan penyelenggara kebijakan pemerintahan oleh Kepala Daerah, dimaksudkan agar permasalahan daerah setempat dapat diselesaikan secara efektif dan efisien oleh pemerintah yang memang memiliki kewenangan di daerah.

Desentralisasi diartikan juga bukan hanya sekedar pemencaran kekuasaan, tetapi juga mengandung pengertian pembagian wewenang untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dengan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah. Dalam hal hubungan kewenangan pemerintah pusat dengan daerah ditunjukkan bahwa kewenangan yang dipegang pemerintah pusat bersifat nasional sedangkan kewenangan yang diserahkan kepada daerah bersifat lokal kedaerahan (Hanif Nurcholis, 2006). Melalui desentralisasi, wewenang atau urusan pemerintahan dapat dibagi-bagi oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah. Dalam hal ini terdapat urusan-urusan wajib yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat dan ada pula urusan konkuren bahkan pilihan yang dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

Dengan adanya desentralisasi, pemerintah diharapkan dapat menjadi motor penggerak untuk memberdayakan orang-orang di daerah. Desentralisasi tidak dapat disalahtafsirkan untuk memperlemah peran pemerintah pusat, sebaliknya, dengan penerapan desentralisasi yang efektif diperlukan pemerintahan yang kuat. Faktanya, negara-negara yang menjadi pemenang dalam kompetisi global adalah negara-negara yang dapat menerapkan pemerintahannya berdasarkan prinsip-prinsip desentralisasi. Dengan kata lain, desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan adalah kata kunci yang tidak terelakkan dalam suatu negara yang ingin menjadi pemenang dalam persaingan global dan peningkatan pelayanan masyarakat (Siswanto Sunarno, 2009 : 12).

Desentralisasi setidaknya memiliki dua peran untuk masyarakat, yang pertama meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan yang kedua tujuan politik pembangunan. Melalui desentralisasi, pembangunan kesejahteraan masyarakat disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi daerah. Melalui desentralisasi pula, masyarakat daerah akan merasa diikutsertakan dalam pembangunan daerahnya, baik secara langsung maupun melalui wakil rakyat dan kepala daerah pilihan masyarakat sendiri, sehingga akhirnya akan terbentuk *civil society* yang berdaya saing baik dengan daerah yang lain maupun dunia internasional.

Akan tetapi perlu diingat, desentralisasi yang notabeneanya merupakan asas penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, tidak serta merta dapat dimaknai bahwa daerah bebas melaksanakan kewenangan yang diberikan kepadanya tanpa kendali dari pemerintah pusat. Dengan kata lain, seluas apapun kewenangan yang diberikan Pemerintah Pusat, namun tetap berada dalam ranah pengaturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan di atas peraturan daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan, dimaksudkan sebagai patokan bagi daerah untuk melaksanakan urusan-urusan yang dimiliki, khususnya dalam pembentukan peraturan daerah yang merupakan bentuk legalitas

penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal ini tentunya sangat berhubungan dengan konsep awal bentuk negara kesatuan, tetap menghendaki setiap daerah otonom selaras dengan tujuan negara dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah-nya.

C.W. van der Pot dalam M. Laica Marzuki (2006 : 161), memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri). Menyelenggarakan rumah tangga sendiri berarti menjalankan suatu kepercayaan/amanah dari pemerintah pusat atas dasar desentralisasi, asas otonomi dan tugas pembantuan. Memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, bukan berarti daerah berada terpisah dari pemerintahan pusat.

Prinsip *eigen huishouding* melahirkan konsep otonomi di setiap peraturan perundang-undangan. Pada prinsipnya, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengandung otonomi yang nyata, bertanggungjawab dan dinamis. S.H. Sarundjang sebagaimana dikutip oleh J. Nadeak (2015 : 6), menjelaskan hal tersebut sebagai berikut:

Otonomi yang nyata maksudnya adalah pemberian urusan daerah disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara objektif di daerah. **Otonomi yang bertanggung jawab**, harus diwujudkan dengan keselarasan dan keserasian tujuan otonomi dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat dengan turut berpartisipasi untuk mewujudkan hak-hak rakyat di daerah. **Otonomi yang dinamis** menghendaki agar pelaksanaan otonomi senantiasa menjadi sarana yang dapat membuat perubahan yang lebih baik dari masa yang lalu dalam meningkatkan kualitas pelayanan dan pendapatan daerah.

Adanya asas desentralisasi yang memberikan kebebasan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan tetap dibatasi merupakan konsekuensi mutlak dan wajar dalam negara kesatuan, sebagaimana dalam negara kesatuan yang tidak menghendaki adanya negara dalam negara. Untuk itu, dalam penyelenggaraan otonomi daerah,

asas desentralisasi ini juga dilengkapi dengan adanya asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang menunjukkan masih adanya hubungan timbal balik antara pusat dan daerah yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

Selain karena konsekuensi negara kesatuan yang tidak mungkin menggunakan asas desentralisasi murni, dekonsentrasi dan tugas pembantuandiselenggarakan karena memang tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukandengan rnenggunakan asas desentralisasi. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasar asas dekonsentrasi, sebenarnya merupakan suatu konsekuensi bahwa Pemerintah Pusat harus bertanggungjawab secara nasional untuk menjamin agar otonomi daerah dapat berjalan secara optimal. Meskipun kondisi geografis yang sangat luas, tidak kemudian menghapus pertanggungjawaban Pemerintah Pusat dalam mengontrol, mengawasi dan “merangkul” daerah. Untuk itulah, berdasarkan prinsip “*dekonsentras*”, Pemerintah kemudian menugaskan Gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk melakukan kegiatan supervisi dan fasilitasi.

Dalam buku Utang Rosidin (2015 : 78) dijelaskan bahwa:

Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi adalah karena tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan pada urusan pemerintah daerah menurut asas desentralisasi. Pertimbangan dan tujuan diselenggarakan asas dekonsentrasi ini adalah:

1. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan terhadap kepentingan umum;
2. Memelihara komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi negara;
3. Memelihara keserasian pelaksanaan pembangunan nasional;
4. Memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bahkan lebih lanjut dijelaskan (Utang Rosidin, 2015 : 78), urgensi digunakannya asas dekonsentrasi bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sejak pembagian wilayah NKRI dari pusat dengan ibukotanya, kemudian provinsi, ke dalam wilayah kabupaten dan kota. Hal tersebut sering disebut dengan dekonsentrasi teritorial.

Setali tiga uang dengan latar belakang diberlakukannya dekonsentrasi di samping asas desentralisasi. Tugas pembantuan juga diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Penyelenggaraan asas tugas pembantuan merupakan cerminan dari sistem dan prosedur penugasan Pemerintah Pusat kepada Daerah, 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.

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 (Andi Pitono, 2012 : 1). Menurut Koesoemahatmadja (E. Koswara, 1999 :58-59), *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). Lebih lanjut Koesoemahatmadja 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 dipertimbangkan 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.”

Bagir Manan (2004 :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.

Dekonsentrasi dan tugas pembantuan tidak diharapkan hadir untuk mengekang daerah sebagaimana otonomi daerah di masa Orde Lama maupun Orde Baru. UUD NRI 1945 telah mengamanahkan secara konstitutif dalam Pasal 18 ayat (5) bahwa otonomi yang diselenggarakan adalah otonomi yang seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

Meskipun prinsip seluas-luasnya juga diterapkan di Orde Baru, sejarah mencatat baik Orde Lama maupun Orde Baru lebih mengarah pada penyelenggaraan pemerintah yang sentralistik daripada desentralistik. Intervensi pemerintah pusat kepada daerah pada masa tersebut terlalu besar sehingga menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Arahan dan statutory requirement yang terlalu besar dari pemerintah pusat menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah sering menjadikan

pemenuan peraturan sebagai tujuan, bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan masyarakat (Utang Rosidin, 2015 : 3).

Untuk itu tujuan dekonsentrasi seharusnya dimaksudkan Pemerintah Pusat untuk mendekatkan kepada masyarakat daerah. Dekonsentrasi adalah perwujudan pertanggungjawaban pemerintah pusat kepada masyarakat di daerah tanpa mengurangi hak masyarakat untuk berkembang sesuai dengan potensi namun masih dalam naungan NKRI. Sedangkan untuk tugas pembantuan, dimaksudkan untuk menjaga hubungan kewenangan yang harmonis antara Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Tidak mungkin dalam suatu negara kesatuan antara daerah dengan pusat bekerja melayani masyarakat daerah secara sendiri-sendiri, dan tidak mungkin pula dalam suatu negara kesatuan segala urusan berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan diserahkan kepada daerah.

Adanya ketiga asas tersebut, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan tentu sangat berperan dalam menjaga keutuhan NKRI dengan sistem otonomi daerah yang dijalankan. Dalam hal ini hubungan yang harmonis antara Pemerintah Pusat dan Daerah sangat menentukan. Sebagai negara kesatuan dengan kondisi geografis yang berkepulauan, Pemerintah Pusat tidak akan cukup mampu untuk menjangkau pemerintahan secara efektif dan efisien. Sebaliknya, Pemerintah Daerah juga tidak akan memiliki kekuasaan apabila tidak dibagikan urusan kewenangan oleh Pemerintah Pusat terhadapnya guna mengatur rumah tangganya sendiri.

Terakhir, dalam hal menjalankan pemerintah daerah berdasar otonomi daerah dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, penulis setuju dengan hasil kajian BPHN (2010 :38), yang mana harus ada batasan yang menunjukkan batas tegas antara kekuasaan/kewenangan atau urusan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah. Prinsip pembagian kekuasaan/kewenangan atau urusan pada Negara kesatuan adalah sebagai berikut: *Pertama*,

Kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya adalah milik pemerintah pusat, daerah diberi kewenangan atau hak mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintah yang dilimpahkan atau diserahkan. *Kedua*, Pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap mempunyai garis komando dan hubungan hierarkis. Hubungan yang dilakukan oleh pemerintah pusat tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal. *Ketiga*, Kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, dimana daerah tidak mampu menjalankan tugas dengan baik, maka kewenangan atau urusan yang dilimpahkan atau diserahkan tersebut dapat ditarik kembali oleh pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut.

Kekuasaan pusat adalah kekuasaan tertinggi di atas seluruh negara tanpa ada batas yang ditetapkan hukum guna memberikan kekuasaan khusus pada bagian-bagiannya. Dalam negara kesatuan jika ditinjau dari sudut pembagian kewenangan atau urusan, hanya terdapat dua kewenangan/urusan pemerintah yakni yang tersentralisasi dan kewenangan/urusan pemerintah yang didesentralisasikan atau kewenangan/urusan yang dipusatkan dan yang dipencarkan.

Pemerintah Pusat berada dalam sentral kekuasaan dan memiliki legitimasi kuat. Dalam hal ini, pengambilan kebijakan oleh daerah sekalipun yang didasarkan pada pelaksanaan asas desentralisasi, tetap harus berpayung ketentuan dari pusat. Penerapan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembangunan, diselenggarakan guna mewujudkan konsep persatuan dan kesatuan negara. Hubungan pusat dengan daerah memiliki pola hubungan koordinasi antara pusat dan daerah, pembinaan dari pusat kepada daerah, pengawasan pusat kepada daerah, pelaporan dan pertanggungjawaban daerah kepada pusat.

Terakhir, urgensi desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Negara Kesatuan

Indonesia guna menjamin keutuhan bangsa juga selaras dengan teori sistem hukum. Lawrence Meir Friedman sebagai pencetus teori tersebut, mengemukakan bahwa untuk melihat efektif atau tidaknya suatu hukum dapat dilihat atau tergantung dari 3 unsur sistem hukum, yakni : struktur hukum (structure of law), substansi hukum (substance of the law) dan budaya hukum (legal culture).

Berdasar hal tersebut dapat disimpulkan, bahwa efektifitas konstitusi dalam mengamankan pemerintah daerah, maupun undang-undang pemerintah daerah selaku undang-undang organiknya, didukung dengan yang pertama adalah struktur hukum yang dapat dilihat dari keharmonisan pemerintah pusat dan daerah dalam membangun masyarakat dan daerah dalam lingkup NKRI, kemudian juga dapat dilihat dari unsur kedua yaitu substansi hukum yang seharusnya dapat menempatkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan guna melaksanakan otonomi daerah sebagaimana yang dimaksud oleh konstitusi, yakni otonomi nyata, bertanggungjawab, dinamis dan seluas-luasnya. Ketiga, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan pada dasarnya juga menjawab kebutuhan beragam dari masyarakat daerah yang memiliki kekhususan, adat dan budaya tersendiri, namun tetap harus dalam batasan nilai-nilai yang dianut oleh NKRI yakni dalam ideologi Pancasila.

D. Simpulan

Adanya asas desentralisasi yang memberikan kebebasan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan tetap dibatasi merupakan konsekuensi mutlak dan wajar dalam negara kesatuan, sebagaimana dalam negara kesatuan yang tidak menghendaki adanya negara dalam negara. Untuk itu, dalam penyelenggaraan otonomi daerah, asas desentralisasi ini juga dilengkapi dengan adanya asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang menunjukkan masih adanya hubungan timbal balik antara pusat dan daerah yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan. Selain

karena konsekuensi negara kesatuan yang tidak mungkin menggunakan asas desentralisasi murni, dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena memang tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi.

Dalam menyelenggarakan asas-asas ini, baik asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, harus diberi "batasan" sehingga tidak tercipta desentralisasi murni, maupun sentralisasi yang terlalu kuat. Harus dipahami bahwa kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya adalah milik pemerintah pusat, kewenangan kepada daerah diperoleh dari pelimpahan atau penyerahan. Implikasinya adalah Pemerintah pusat berada pada garis komando tertinggi di atas pemerintah daerah, namun tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal. Dalam hal daerah tidak mampu menjalankan tugas dengan baik, maka kewenangan atau urusan yang dilimpahkan atau diserahkan tersebut dapat ditarik kembali oleh pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut.

E. Saran

Bahwa untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang telah memproklamasikan sebagai negara kesatuan yang bentuknya tidak dapat diubah, otonomi daerah harus didasarkan pada desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Jangan sampai yang muncul justru kuatnya sentralisasi atau justru kuatnya desentralisasi tanpa pengawasan.

F. Daftar Pustaka

Buku:

Bagir Manan. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.

- _____. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta : Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII.
- Hanif Nurcholis. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta : PT. Grasindo.
- M. Laica Marzuki. 2006, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*. Jakarta : Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Ni'matul Huda. 2010. *Hukum Pemerintahan Daerah* (Cet. II). Bandung : Penerbit Nusa Media.
- Sadu Wasistiono dan Yonatan. 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung : Fokus Media.
- Siswanto Sunarno, 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Utang Rosidin, 2015. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung : Pustaka Setia, Bandung.

Jurnal dan Karya Ilmiah:

- Andi Pitono. 2012. "Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan." *Jurnal Kebijakan Publik* (Volume 3, Nomor 1, Maret 2012).
- E.Koswara. 1999. "Otonomi Daerah yang Berorientasi kepada Kepentingan Rakyat", (*Makalah*), Malang: Universitas Brawijaya.
- Tim BPHN. "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah". (*Naskah Akademik*) Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Internet

J. Nadeak, 2015, "BAB II Pengaturan Fungsi Pengawasan Anggota DPRD Menurut Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pemerintahan Daerah", dalam repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/44352/3/Chapter%20II.pdf2011, hlm. 6. Diakses pada tanggal 1 Februari 2016, pukul 22. 30 WIB.

Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3037).