

PERLUNYA UNDANG-UNDANG TENTANG TATA HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH DI INDONESIA

Oleh: Prof. Dr. Safri Nugraha, S.H.¹

1. Pengantar

Pada negara yang menganut sistem negara kesatuan, hubungan kewenangan antara tingkat pemerintahan (eksekutif), sebagai salah satu lembaga negara (*staat organ*) menurut Undang-Undang Dasar 1945 yang dipimpin oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan, perlu untuk diatur dalam suatu undang-undang khusus yang mengatur hubungan kewenangan antar tingkat pemerintahan tersebut. Hal tersebut pada dasarnya sudah diperintahkan oleh Pasal 18 A Undang-Undang Dasar 1945 yang memerintahkan bahwa hubungan kewenangan antara pusat dan daerah diatur dengan undang-undang.

Pada suatu Negara kesatuan, hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dapat diatur melalui berbagai peraturan dan kebijakan yang berkaitan dengan otonomi daerah. Hal ini disebabkan antara lain karena berbagai cakupan dan masalah yang berkaitan dengan hak, kewajiban dan tanggungjawab berbagai tingkat pemerintahan yang ada di suatu Negara tidak akan bisa diatur hanya oleh satu undang-undang saja. Oleh karena itu, keberadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan hukum dan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan suatu keniscayaan yang wajar dalam suatu Negara.

Secara umum, ada beberapa undang-undang yang dapat berkaitan dengan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu antara lain undang-undang yang mengatur otonomi daerah secara umum, undang-undang yang mengatur organisasi pemerintahan daerah, undang-undang yang mengatur tentang hubungan keuangan pusat dan daerah, undang-undang yang mengatur hubungan kewenangan pusat dan daerah. Selain itu, materi-materi

¹ Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Direktur Eksekutif Center for Law and Good Governance Studies FHUI

tentang pemerintahan daerah dapat juga diatur dalam berbagai undang-undang sektoral lainnya, yang berkaitan langsung maupun tidak langsung dengan otonomi daerah.

Undang-undang yang mengatur tentang hubungan kewenangan pusat dan daerah merupakan salah satu undang-undang yang utama dalam mengatur berbagai materi yang berkaitan dengan atribusi, distribusi, dan delegasi serta koordinasi kewenangan di antara berbagai level pemerintahan yang ada di suatu negara yang berstatus sebagai negara kesatuan. Oleh karena itu, keberadaan undang-undang yang mengatur hubungan pusat dan daerah merupakan suatu kebutuhan utama dalam suatu Negara kesatuan untuk mengatur penataan kewenangan hubungan hukum dan kekuasaan di antara berbagai level pemerintahan di suatu negara.

2. Kewenangan Pemerintahan

Kewenangan pemerintahan merupakan dasar utama untuk setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap tingkat pemerintahan yang ada di suatu negara. Tanpa adanya dasar kewenangan yang sah, maka berbagai tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap tingkat pemerintahan dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Secara umum, kewenangan pemerintahan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat serta tugas pembantuan (*medebewind*). Cara memperoleh kewenangan tersebut juga menggambarkan adanya perbedaan yang hakiki antara berbagai level pemerintahan yang ada di suatu negara. Sebagai contoh, pelaksanaan atribusi kewenangan memerlukan adanya pembagian level pemerintahan yang bersifat nasional, regional dan lokal atau level pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan. Selain itu pelaksanaan delegasi membuktikan adanya level pemerintahan yang lebih tinggi (*delegator*) dan level pemerintahan yang lebih rendah (*delegans*).

Secara khusus, kewenangan pemerintahan juga berkaitan dengan hak, kewajiban, dan tanggungjawab di antara berbagai level pemerintahan yang ada. Dengan adanya pembagian atribusi, distribusi, delegasi, dan mandat dapat digambarkan bagaimana berbagai level pemerintahan tersebut mempunyai hak, kewajiban dan tanggung jawab yang berbeda antara satu level pemerintahan dengan level pemerintahan lainnya. Dengan demikian, terjadi perbedaan tugas

dan wewenang di antara berbagai level pemerintahan tersebut, dan pada akhirnya dapat menciptakan perbedaan ruang lingkup kekuasaan dan tanggungjawab di antara mereka. Oleh karena itu, makna dari perbedaan hak, kewajiban dan tanggungjawab dari berbagai level pemerintahan yang ada merupakan suatu hal yang secara pokok menggambarkan secara nyata kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing level pemerintahan yang ada di suatu negara.

3. Keterkaitan antara (Rancangan) UU Hubungan Kewenangan dengan UU 32/2004

Sebagaimana dikemukakan diatas, hubungan kewenangan pusat dan daerah dapat diatur melalui berbagai peraturan perundang-undangan, baik yang khusus mengatur otonomi daerah, atau tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan sektoral lainnya. Hal ini didasarkan pada kenyataan empiris dan yuridis yang menggambarkan bahwa materi dan cakupan pengaturan tentang hubungan kewenangan pusat dan daerah tidak dapat hanya diatur oleh satu undang-undang. Oleh karena itu, pada suatu negara kesatuan, selain diperlukan adanya undang-undang yang mengatur hubungan kewenangan pusat dan daerah, juga dibutuhkan berbagai undang-undang lainnya yang berkaitan dengan otonomi daerah dan berbagai undang-undang lainnya, seperti undang-undang yang mengatur tentang (organisasi) pemerintahan daerah.

Secara umum, undang-undang hubungan kewenangan akan mengatur materi yang berkaitan dengan prosedur, tata cara, dan hal-hal lain-lainnya tentang distribusi, atribusi dan delegasi kewenangan, termasuk mengenai tugas pembantuan, dan lain sebagainya. Undang-undang ini akan menata terjadinya hubungan hukum dan kekuasaan, baik yang bersifat statis maupun dinamis, dari berbagai level pemerintahan yang ada. Hubungan hukum dan kekuasaan yang terjadi dilakukan berdasarkan prinsip harmonisasi dan sinkronisasi di antara level-level pemerintahan yang ada sehingga tidak menciptakan benturan kepentingan di antara pembuat dan pelaksana kewenangan, baik di tingkat nasional, regional maupun lokal.

Secara khusus, undang-undang hubungan kewenangan mengatur dan menata integrasi dan sinergi di antara pembuat dan pelaksana kewenangan yang ada di berbagai level pemerintahan yang ada dan mengatur secara baik koordinasi dan evaluasi dari hubungan kewenangan yang terjadi di antara para pembuat dan pelaksana kewenangan tersebut. Oleh karena itu, undang-undang hubungan

kewenangan tersebut sangat mempengaruhi hubungan kerja dan kerjasama antara pemerintah pusat, pemerintah regional, dan pemerintah lokal di Indonesia.

Secara umum, undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah lebih berfokus pada organisasi pemerintahan daerah. Undang-undang ini mengatur berbagai hal yang berkaitan dengan aktivitas dari Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas pokoknya sebagai suatu organisasi pemerintahan di tingkat lokal dan mempunyai hubungan yang dekat dengan masyarakat sebagai konstituennya. Sebagai contoh, Undang-Undang 32/2004 mengatur tentang kewenangan daerah sebagai daerah otonom, urusan wajib dan urusan pilihan yang merupakan kewenangan pemerintah daerah, dan juga mengatur tentang perangkat organisasi pemerintahan daerah. Oleh karena itu, undang-undang 32/2004 merupakan undang-undang yang mengatur tentang organisasi pemerintahan daerah sebagai bagian dari organisasi pemerintahan negara kesatuan secara keseluruhan.

Secara khusus, UU 32/2004 juga menegaskan kembali kedudukan daerah otonom sebagai bagian integral dari negara kesatuan Indonesia. Walaupun daerah otonom merupakan badan hukum yang memiliki hak dan kewajiban mandiri, sebagaimana negara sebagai badan hukum, akan tetapi kedudukan (pemerintahan) daerah otonom adalah melaksanakan berbagai kewenangan pemerintahan yang telah didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat, dan kepemilikan kewenangan tersebut tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Sehingga secara teoritis yuridis, pemerintahan daerah merupakan sub-sistem dari sistem pemerintahan negara secara keseluruhan. Oleh karena itu, UU 32/2004 merupakan undang-undang yang mengatur bagaimana suatu organisasi pemerintahan negara dijalankan berdasarkan prinsip lokalitas dan kekhasan di daerah masing-masing.

Secara umum, keterkaitan antara Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dengan (Rancangan) Undang-Undang Tata Hubungan adalah dengan berlakunya kedua undang-undang tersebut akan terjadi hubungan saling melengkapi (*complementary*) antara kedua undang-undang tersebut. Sebagai contoh, apabila UU 32/2004 mengatur mengenai organisasi pemerintahan daerah, khususnya yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah, maka (RUU) Tata Hubungan akan melengkapinya dengan memberikan pengaturan mengenai hubungan kewenangan antara (pemerintah) nasional atau pusat dengan (pemerintah) daerah, dan juga mengatur hubungan kewenangan antar daerah otonom di Indonesia. Selain itu, (RUU) Tata Hubungan merupakan

semacam *software* dari hubungan kewenangan pusat dan daerah, yang berkaitan dengan norma, prosedur dan aturan umum hubungan kewenangan, sedangkan UU 32/2004 merupakan *hardware*, yang berbentuk antara lain organisasi dan para pejabat pelaksana dari hubungan kewenangan tersebut. Oleh karena itu, RUU Tata Hubungan mengatur tentang hal-hal yang lebih bersifat abstrak, sedangkan UU Pemerintahan Daerah lebih banyak mengatur hal-hal yang bersifat konkrit dari pelaksanaan hubungan kewenangan pusat dan daerah.

Secara khusus, RUU Tata hubungan karena merupakan norma umum dan abstrak dalam mengatur hubungan kewenangan pusat dan daerah dapat merupakan referensi utama dari berbagai Undang-Undang, baik yang bersifat umum atau bersifat khusus, tentang pemerintahan daerah yang akan dibentuk oleh Pemerintah di kemudian hari. Berbagai undang-undang tersebut nantinya akan merupakan norma-norma khusus yang mengatur pemerintahan daerah yang disesuaikan dengan kondisi, permasalahan dan budaya yang berbeda di setiap daerah. Oleh karena itu, kaitan antara RUU Tata Hubungan dan UU Pemerintahan Daerah merupakan satu rangkaian undang-undang yang mengatur secara umum berbagai hal yang berkaitan dengan pemerintahan daerah di Indonesia, dan secara khusus mengatur hubungan kewenangan di antara organisasi dan otoritas pelaksana pemerintahan yang ada di tingkat pusat dan lokal. Dengan demikian, hubungan antara kedua undang-undang tersebut dapat disimpulkan sebagai hubungan hukum yang saling berkait, melengkapi dan tidak terpisahkan antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya.

4. Penutup

Berdasarkan hal-hal tersebut dapat disimpulkan bahwa Indonesia sebagai suatu negara kesatuan memerlukan suatu undang-undang khusus yang mengatur hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam rangka menciptakan integrasi dan distribusi kewenangan dari seluruh level pemerintahan yang ada serta menghindari terjadi *overlapping* kewenangan antara berbagai level pemerintahan tersebut.