

# ARAH KEBIJAKAN PEMBANGUNAN HUKUM DI BIDANG PENYELENGGARAAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH (HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH)\*

*Oleh: Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein*

Arah kebijakan pembangunan hukum di bidang penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah ditentukan oleh hasil amendemen UUD 1945, UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Oleh karena makalah ini terpusat pada kajian hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah otonom, maka kajian dibatasi pada pasal 18, 18 A, 18 B UUD 1945 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UUD 1945 telah empat kali mengalami amendemen. Amendemen tersebut meliputi pasal 18 yang menjadi landasan bagi penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah. Pada saat dilakukan amendemen, judul bab yang menaungi pasal 18 tidak tersentuh. Oleh karena itu, Bab VI tetap berjudul Pemerintahan Daerah. Namun dalam penerbitan UUD 1945 hasil amendemen, pihak Sekretariat Jenderal MPR telah mengubah judul Bab VI menjadi Pemerintahan Daerah. Akibatnya penerbitan dari instansi-instansi lain mengikuti judul yang salah itu.

Sewaktu UUD 1945 masih berupa rancangan, judul bab dimaksud adalah Pemerintahan Daerah. Tetapi setelah rancangan UUD disahkan menjadi UUD 1945, judul Bab VI adalah Pemerintah Daerah (Koesnodiprodjo: 1946; Yamin: t.t; Sekretariat Negara RI: 1992). Dalam penjelasan Pasal 18, Soepomo menggunakan judul Bab VI dengan Pemerintahan Daerah.

Perubahan judul dari Pemerintahan Daerah menjadi Pemerintah Daerah bukan karena kesalahan ketik. Judul bab yang menaungi pasal-pasal 131 dan 132 UUDS 1950 juga mengalami perubahan. Selagi

\* Makalah disampaikan pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amendemen diselenggarakan oleh BPHN Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta 29-31 Mei 2006.



masih berupa rancangan UUD hasil panitia bersama RIS-RI yang diketuai Soepomo (RIS) dan Abdoel Hakim (RI), judul Bab IV adalah Pemerintah Daerah dan Daerah-Daerah Swapraja.

Namun setelah rancangan tersebut disahkan menjadi UUDS 1950, judul Bab IV menjadi Pemerintahan Daerah dan Daerah-Daerah Swapraja (Majalah Pemerintahan I/I: 1950).

Sekalipun kedua istilah tersebut di atas bertalian erat, namun istilah pemerintah daerah dan pemerintahan daerah mempunyai arti yang bertalian. Pada dasarnya istilah pemerintah daerah merujuk pada organ, sedangkan istilah pemerintahan daerah merujuk pada fungsi. Istilah *local government* dapat merujuk pada organ atau fungsi (UN: 1962). Oleh karena itu dalam menerjemahkan istilah (konsep) asing perlu dilihat *context*-nya, dan bahkan *content*-nya (apakah dalam arti luas atau sempit).

Pemakaian kedua istilah tersebut dalam pasal-pasal 18, 18 A dan 18 B terkesan rancu. Kerancuan dalam pemakaian kedua istilah tersebut pada UUD 1945 hasil amendemen diikuti pula oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Agar lebih jelas, di bawah ini disajikan pasal 18, 18 A dan 18 B UUD 1945 hasil amendemen.

## Bab VI PEMERINTAHAN DAERAH

### Pasal 18

- (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 anggotanya dipilih melalui pemilihan umum
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.



- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi khusus seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang diatur 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.

#### **Pasal 18 A**

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

#### **Pasal 18 B**

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Pemakaian kedua konsep (istilah) tersebut oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi semakin rancu. Judul undang-undang adalah Pemerintahan Daerah. Dalam pasal 1 butir 2, Pemerintahan Daerah didefinisikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Sementara Pemerintah Daerah didefinisikan oleh pasal 1 butir 3 adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat



daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Menurut pasal yang sama butir 4, DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah merujuk pada organ dalam arti sempit (tanpa DPRD), tetapi Pemerintahan Daerah merujuk pada fungsi dalam arti luas (mencakup DPRD).

Pasal 18 (1) UUD 1945 mengamankan agar hubungan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota bersifat hirarkis. Hubungan hirarkis tersebut dilatarbelakangi oleh TAP MPR No. IV/MPR/2000 yang mengamankan perlunya dianut otonomi yang bertingkat dari provinsi sampai desa, dan penjelasan pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen yang antara lain dikemukakan bahwa "Daerah di Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan pula dibagi dalam daerah yang lebih kecil" (B. Hoesein: 2002). Hubungan hirarkis menuntut dianutnya model pemerintahan daerah yang disebut *inclusive authority model* (Deil S. Wright: 1982). Sesuai dengan variasi besaran wilayah yurisdiksi bagi masing-masing, maka banyaknya urusan pemerintahan bagi pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota juga bervariasi dan makin mengecil. Hal ini berbeda dengan kondisi di bawah Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Oleh karena dalam undang-undang tersebut hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota setara, maka urusan pemerintahan kabupaten/kota dapat lebih banyak daripada urusan pemerintahan provinsi.

Dari definisi Pemerintahan Daerah menurut pasal 1 butir 2 UU No. 32 Tahun 2004 dan ketentuan pasal 18 ayat 2 UUD 1945 hasil amandemen, terkesan bahwa tugas pembantuan sama penting dengan otonomi daerah (desentralisasi). Oleh karena itu, tugas pembantuan bukan hanya dilakukan oleh pemerintah kepada provinsi, kabupaten dan kota, tetapi juga kepada desa. Bahkan menurut pasal 1 butir 9, tugas pembantuan dilakukan juga oleh provinsi kepada kabupaten/kota dan desa dan oleh kabupaten/kota kepada desa.

Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, termasuk penjelasannya dan bahkan wacana di kalangan pembentuk UUD 1945 tidak pernah menyinggung tugas pembantuan. Tuntutan tugas pembantuan mulai dicanangkan secara konstitusional dalam pasal 131 ayat 3 UUD 1950. karena proses desentralisasi waktu itu mengalami kemacetan. Dengan diselenggarakannya desentralisasi secara besar-besaran dalam UU No. 22 tahun 1999, maka dianutnya asas tugas pembantuan perlu dipikirkan ulang.



Walaupun demikian, dianutnya tugas pembantuan oleh provinsi kepada kabupaten/kota merupakan indikator bahwa kabupaten/kota dibawah oleh provinsi. Indikator lain dari hubungan hirarkis antara provinsi dengan kabupaten adalah kewajiban pemberian laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara bertingkat oleh Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur dan oleh Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam pasal 27 (3). Pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Daerah kabupaten/kota oleh Gubernur merupakan indikator pula bagi hubungan hirarki antara provinsi dengan kabupaten/kota. Di samping itu, penyampaian Perda untuk pengawasan represif dan konsultasi mengenai raperda tertentu secara bertingkat melalui Gubernur dan Menteri Dalam Negeri.

Namun hubungan hirarki tersebut tampaknya terhambat oleh dua faktor. Pertama, kekosongan pengaturan bahwa perda kabupaten/kota tidak boleh bertentangan dengan perda provinsi. Kedua, kedudukan Gubernur dan Bupati/Walikota sama sebagai pejabat negara menurut UU No. 43 Tahun 1999 dan pasal 28 G UU No. 32 Tahun 2004. Demikian pula kedudukan anggota DPRD menurut pasal 54 (1)a UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pejabat negara.

Sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintah dalam jajaran organ pemerintahan. Dalam pasal 11 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa "penyelenggaraan urusan pemerintahan dimaksud, merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah otonom yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan".

Pemakaian istilah urusan pemerintahan lebih baik daripada kewenangan dengan berbagai pertimbangan. Pengejawantahan desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom. Secara yuridis, konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi otonomi daerah. Aspek spasial dan masyarakat yang memiliki dan terliput dalam otonomi daerah telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Perlu kejelasan lebih lanjut mengenai materi wewenang yang tercakup dalam otonomi daerah. Oleh karena itu, di samping pembentukan daerah otonom tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan wewenang atau dalam



amandemen pasal 18 UUD 1945 sebagai urusan pemerintahan. Dengan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom berarti terjadi distribusi urusan pemerintahan yang secara implisit distribusi wewenang antara pemerintah dan daerah otonom.

Konsep urusan pemerintahan menunjukkan dua indikator penting, yaitu fungsi atau aktivitas dan asal urusan pemerintahan tersebut. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanya berasal dari presiden dan tidak berasal dari organ-organ (lembaga-lembaga) negara lainnya. Oleh karena itu, dalam konteks ini muncul berbagai urusan pemerintahan seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan lain-lain.

Walaupun konsep desentralisasi mengandung persebaran kewenangan, namun di kalangan pakar asing selalu dibahas tentang pembagian fungsi (*functions*) atau urusan (*affairs*). Bahkan kerap kali dilakukan pengelompokan fungsi seperti *protective functions*, *enviromental functions*, *development functions* dan *social welfare functions*.

Dengan berlakunya UU No. 32 tahun 2004, hubungan kewenangan pusat dan daerah mengalami perubahan pula. Pengaturan mengenai distribusi urusan pemerintahan mengalami perubahan yang mendasar. Pertama, urusan pemerintahan tidak dapat didesentralisasikan. Kelompok urusan pemerintahan ini dipandang penting bagi keutuhan organisasi dan bangsa Indonesia. Urusan pemerintahan tersebut meliputi politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter, fiskal nasional, yustisi dan agama. Kelompok urusan pemerintahan ini diselenggarakan menurut asas sentralisasi, dekonsentrasi kepada wakil pemerintah (gubernur) dan instansi vertikal di provinsi, dan tugas pembantuan kepada daerah otonom dan desa. Kedua, urusan pemerintahan yang dapat didesentralisasikan yaitu urusan pemerintahan di luar kelompok urusan pemerintahan yang pertama. Urusan pemerintahan ini didesentralisasikan, didekonsentrasikan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, ditugaskan kepada daerah otonom dan desa. Sebagian urusan pemerintahan tersebut juga didesentralisasikan kepada daerah otonom. Pengelompokan urusan pemerintahan tersebut seharusnya secara jelas muncul dalam pasal 10. Namun pasal 10 tidak mengaturnya secara jelas. Di bawah ini disajikan isi pasal 10 tersebut secara lengkap:

- (1) Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.



- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah 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:
- Politik luar negeri.
  - Pertahanan.
  - Keamanan.
  - Yustisi.
  - Moneter dan fiskal nasional, dan
  - 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:
- Menyelenggarakan sendiri urusan sebagian urusan pemerintahan.
  - Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, atau
  - Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan tugas pembantuan.

Ayat (2) dapat menimbulkan interpretasi yang berbeda. Pertama, ayat tersebut dapat berarti penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah otonom didasarkan asas otonomi atau dengan tugas pembantuan. Kedua, urusan pemerintahan yang dimiliki daerah otonom dapat diselenggarakan berdasarkan otonomi atau ditugaskan kepada daerah otonomi lain atau desa. Ayat (5) seharusnya ditambah dengan butir d yang menyatakan mendesentralisasikan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah otonom.

Distribusi urusan pemerintahan tersebut di atas didasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Selanjutnya urusan pemerintahan yang didesentralisasikan dapat bersifat wajib dan dapat pula bersifat pilihan. Dalam pustaka Inggris masing-masing urusan wajib dan urusan pilihan lazim disebut *obligatory functions* dan *permissive functions*.

Sebenarnya secara mendasar undang-undang ini menganut metode *ultra vires doctrine*, karena distribusi urusan pemerintahan bagi pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota akan dipetakan secara rinci menurut ketiga kriteria. Dalam praktik kelak akan timbul banyak konflik antara provinsi dan kabupaten/kota dalam penyelenggaraan urusan wajib.





## DAFTAR PUSTAKA

- Koesnodiprojo, *Himpunan Undang-Undang, Peraturan-Peraturan, Penetapan-Penetapan Pemerintah Republik Indonesia 1945*, Jakarta : Penerbit Baroe, 1946.
- M. Yamin, *Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Jilid I*, Pradnya Paramitha.
- Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1982.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 9 Mei 1945-19 Agustus 1945*.
- Majalah Pemerintahan I/I, Agustus 1950.
- UN, *Decentralization for National and Local Development*, New York, 1962.





