

Para pakar sering memandang hubungan antara desentralisasi teritorial dan sentralisasi dalam praktik negara kesatuan sebagai makna dinamik, ibarat 'pendulum/bandul' yang berayun dari sentralisasi (memusat) ke desentralisasi (mendaerah) demikian seterusnya untuk mencari keseimbangan (Mawhood: 1984, B.C. Smith: 1985, Bagir Manan: 1999). Secara terminologis, metafor 'desentralisasi' juga tidak akan pernah muncul tanpa didahului oleh munculnya konsep 'sentralisasi' dalam pembagian kekuasaan negara secara vertikal. Campur tangan pusat dalam pemerintahan di daerah tidak dapat dihindari 100%, bahkan dalam pemerintahan yang paling desentralistik sekalipun. Di sisi lain, sistem sentralisasi 'murni' dalam hubungan pusat-daerah ditolak sebagai pendekatan utama, terutama sejak sistem demokrasi dianggap sebagai model pemerintahan yang paling banyak diterima banyak negara. Dengan kata lain, desentralisasi telah menjadi pendekatan utama dalam pemencaran kekuasaan secara vertikal sebagai cermin dari prinsip 'partisipasi' yang merupakan salah satu prinsip demokrasi dari aras lokal.

Pendiri negara Indonesia sejak kemerdekaan juga telah menggariskan hubungan pusat-daerah yang desentralistik, walaupun harus dirumuskan dalam satu pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yakni Pasal 18. Pada Perubahan Kedua UUD 1945 tahun 2000, sendi-sendi pengaturan hubungan pusat-desentralistik diperkuat dalam tiga pasal, yakni Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B yang secara prinsipil beranjak dari prinsip 'otonomi seluas-luasnya'. Meskipun demikian, ketentuan lebih lanjut tentang hubungan pusat-daerah di luar UUD 1945, terutama pada level undang-undang, tidak selalu menunjukkan tafsir yang sama. Hal ini dapat diamati dari undang-undang organik dari Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945 Perubahan, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2004) yang di penghujung tahun 2014 harus digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2014). Terdapat beberapa pandangan yang menganggap bahwa undang-undang yang disebut terakhir justru mengedepankan pendekatan yang sentralistik, ketimbang desentralistik.

Konsep perubahan UU Pemda 2004 adalah pemecahan undang-undang tersebut ke dalam tiga undang-undang berbeda, yakni undang-undang tentang pemerintahan daerah, undang-undang tentang pemilihan kepala daerah, dan undang-undang tentang pemerintahan desa. UU Pemda 2014 menggantikan UU Pemda 2004 dari segi pengaturan organisasi dan urusan pemerintahan daerah, namun tidak termasuk pengaturan detil tentang pemilihan kepala daerah dan desa. Pada penghujung pengesahannya, rancangan undang-undang ini dibahas secara

beruntun dengan rancangan undang-undang yang selanjutnya disahkan sebagai Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah (UU Pilkada 2015). Berbeda dengan UU Pilkada 2015, debat mengenai substansi UU Pemda 2015 kurang begitu mengemuka. Padahal tujuan utama perubahan undang-undang tersebut adalah untuk memperbaiki berbagai kelemahan yang masih terdapat di dalam UU Pemda 2004. Aspek-aspek yang dianggap sebagai kelemahan UU Pemda 2004 diantaranya adalah konsep kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan, hubungan antar pemerintah daerah dengan masyarakat sipil, dan berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah lainnya yang belum diatur.

Dilihat dari sisi konsep kebijakan desentralisasi, pada UU Pemda 2014, urusan pemerintahan dibagi ke dalam tiga jenis, yakni urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Urusan pemerintahan absolut yang diatur di dalam Pasal 9 dan Pasal 10 undang-undang *a quo* dinyatakan bahwa urusan pemerintahan absolut merupakan urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Ketentuan mengenai jenis urusan ini tidak berbeda dengan ketentuan mengenai urusan pemerintah pusat yang sebelumnya diatur di dalam Pasal 10 UU Pemda 2004, antara lain politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Namun, pembagian urusan pada UU Pemda 2014 dinilai lebih banyak memberikan pengaturan yang rigid mengenai kewenangan masing-masing satuan pemerintahan. Sebagian ahli beranggapan bahwa pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah pada undang-undang ini semakin condong pada sistem otonomi materil.

Selain condong pada sistem otonomi materil, status perwakilan pemerintah pusat yang pada UU sebelumnya hanya diemban oleh gubernur, kini juga diemban oleh kepala daerah kabupaten/kota. Artinya, setiap satuan pemerintahan, baik pada tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota, merupakan objek dekonsentrasi. Kondisi ini mengakibatkan dipertanyakannya politik hukum otonomi daerah yang terkandung di dalam UU Pemda 2014 yang seolah semakin mengarah pada sistem sentralistik. Padahal, amanat Pasal 18 UUD 1945 adalah menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Edisi Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum kali ini memuat beberapa artikel yang disampaikan dalam *Simposium Nasional Hukum Tata Negara* yang bertema: "Politik Hukum Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014: Desentralisasi atau Re-sentralisasi?" Simposium yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH Unpad) pada 8 Juni 2015 ini, memperdebatkan perubahan substansi dalam UU Pemda 2014. Pada sebagian besar tulisan yang dimuat membenarkan adanya kecenderungan re-sentralisasi dalam berbagai perspektif, dan sebagian di antaranya berupaya menjelaskan penyebab fenomena re-sentralisasi.

Pada artikel kehormatan Indra Perwira, yang juga Ketua PSKN FH Unpad, memandang inkonstitusionalitas UU Pemda 2014 karena pertentangannya dengan Pasal 18 UUD 1945 yang berjiwa desentralisasi dengan asas otonomi seluas-luasnya. Sebaliknya menurut Indra, UU Pemda 2014 justru bersifat sentralistik karena mengepankan dari Pasal 4 (1) UUD 1945 (kekuasaan Presiden atas pemerintahan negara), bukan Pasal 18 sebagai landasan konstitusional hubungan pusat-daerah.

Pada beberapa artikel selanjutnya, sentralisasi dipandang secara tersirat dalam UU Pemda 2014 terkait penyeragaman kebijakan urusan dan penguatan dekonsentrasi. Yusdianto dalam artikelnya menegaskan bahwa bentuk negara kesatuan (*unitary state*) oleh perencana, pembuat dan pelaksana negara (dalam UU Pemda 2014) diartikan sebagai 'penyeragaman' daripada 'perbedaan'. Menurutnya, "desentralisasi dengan balutan otonomi daerah telah tergantikan dengan sentralisasi dengan balutan dekonsentrasi." Masih terkait dengan dekonsentrasi, William Sanjaya mengkritisi kedudukan kabupaten dan kota bukan hanya sebagai daerah otonom yang memiliki kewenangan untuk mengatur sendiri urusan daerahnya, tapi juga sebagai wilayah administratif yang dapat melaksanakan pelimpahan wewenang dari pusat untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut. Menurutnya, kecenderungan demikian adalah pertanda "menguatnya kembali pengaturan mengenai dekonsentrasi, sehingga UU Pemda 2014 dianggap bercorak sentralistik".

Dua artikel lainnya memandang corak sentralistik UU Pemda 2014 terlihat dari hubungan pengawasan antara pusat-daerah yang begitu ketat. Derita Prapti Rahayu menegaskan UU Pemda 2014 berimplikasi pada praktik pengawasan, khususnya pengawasan preventif yang cenderung terlalu ketat. Fajri Nursyamsi menegaskan adanya cerminan hubungan yang sentralistik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait kewenangan pengawasan pemerintah pusat terhadap peraturan daerah yang di satu sisi, hal tersebut mempertegas konsep negara kesatuan, tetapi di sisi lain semakin membatasi kewenangan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Tulisan Dian Agung Wicaksono memperkaya perspektif hubungan pusat-daerah dalam UU Pemda 2014, khususnya antara hubungan kewenangan dan keuangan.

Dalam konteks dinamik, Otong Rosadi berupaya menjelaskan penyebab kebijakan berbeda dalam UU Pemda 2004 dan UU Pemda 2014. Menurutnya, "perbedaan isi atau materi muatan yang diatur dalam setiap peraturan perundang-undangan dan penempatan titik berat pada level (satuan) pemerintahan yang berbeda-beda membuktikan bahwa pola pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia merupakan suatu eksperimen yang tidak pernah selesai." Dari perspektif Ilmu Politik, Mudiwati Rahmatunnisa memandang dinamika desentralisasi dan

sentralisasi dalam konteks normatif dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 1999) ke UU Pemda 2004 dan UU Pemda 2014 diakibatkan oleh banyak faktor, baik administratif-manajerial maupun politis.

Terkait desa, walaupun UU Pemda 2014 'mengeluarkan' ketentuan tentang desa dari pengaturan pemerintahan daerah, namun polemik pengaturan desa pun tidak terpisahkan dari persoalan pemerintahan daerah. Agus Kusnadi mengkritisi kedudukan desa dalam UU Pemda 2014, yang menurutnya berada pada posisi yang ambivalen dan tidak jelas, dimana di satu sisi menghendaki desa sebagai sebuah bentuk otonomi asli, namun di sisi lain mencerminkan adanya kehendak untuk membuat desa menjadi satuan pemerintahan administratif di bawah kecamatan. Hal ini menurutnya tidak sejalan dengan ketentuan dalam UU Desa 2014 yang ditetapkan lebih dahulu dan menghendaki desa dijalankan dengan prinsip otonomi asli. Masih terkait pemerintahan desa, Inna Junaenah menengarai adanya upaya *copy-paste* kelembagaan dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan desa seperti pemerintahan daerah. Padahal menurutnya, konsep pemerintahan negara dulu, terutama kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan turunannya berasal dari konsep pemerintahan desa. Menurutnya, pada UU Desa 201, terlihat perubahan politik hukum pola berdemokrasi dari pemerintahan desa ke MPR menjadi dari MPR ke pemerintahan desa.

Melengkapi diskursus tentang pemerintahan daerah, *book review* yang disajikan dalam edisi ini di tulis oleh Mei Susanto, adalah buku klasik dari Bagir Manan yang berjudul Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945. Selain itu edisi kali ini disempurnakan dengan rubrik khazanah yang juga mengangkat pemikiran Bagir Manan. Susi Dwi Harijanti menulis rubrik ini karena tidak dapat dipungkiri, perumusan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945 Perubahan terkait pemerintahan daerah sangat dipengaruhi oleh gagasan Prof. Bagir Manan sebagai ahli hukum tata negara. Selamat membaca!