

Konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*

Indra Perwira**

Abstrak

Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru merupakan salah satu undang-undang prioritas dalam Program Legislasi Nasional bersama dengan Rancangan Undang-Undang Desa dan Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah, menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Kedudukannya sebagai undang-undang pelaksana perintah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, tampak inkonsisten dengan paradigma desentralisasi. Tulisan ini menilai konstitusionalitas landasan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan sudut pandang konstitusionalitas dan desentralisasi dalam arti sempit. Hasilnya, dapat ditunjukkan bahwa gagasan atau konsep yang mendasari kebijakan otonomi daerah dalam undang-undang tidak konstitusional atau tidak selaras dengan Undang-Undang Dasar 1945. Letak inkonstitusionalitas ada pada pertentangannya dengan Pasal 18, yang berjiwa desentralisasi dan asas otonomi seluas-luasnya. Alih-alih melaksanakan Pasal 18, paradigma dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru ini berbasis sentralistis dari Pasal 4. Jika hendak disepakati pilihan kebijakan yang demikian, maka Undang-Undang Dasar 1945 perlu diubah dengan substansi bahwa perintah untuk membentuk Undang-Undang Pemerintahan Daerah (atau diubah menjadi Pemerintahan di Daerah) ada pada Pasal 4, bukan Pasal 18.

Kata Kunci: konstitusionalitas, desentralisasi, sentralisasi, otonomi daerah, pemerintahan daerah.

Constitutionality of Law Number 23 of 2014 Concerning Local Government

Abstract

The new Law on Local Government is among the prioritized legislations within the National Legislation Program along with the Village Bill and Regional Election Bill, designed to replace/amend Law Number 32 of 2014. As an implemental legislation of Article 18 of the 1945 Constitution, this law seems inconsistent with the paradigm of decentralization. This article aims to review the constitutionality of the foundation of Law Number 23 of 2014 on Local Government by utilizing the perspective of constitutionality and decentralization in their narrow scope. The result shows that the principal concept of regional autonomy in the

PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 Nomor 3 Tahun 2015 [ISSN 2460-1543] [e-ISSN 2442-9325]

* Disampaikan pada Simposium Nasional: "Politik Hukum Pemerintahan Daerah Pasca Pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014: Desentralisasi atau Re-Sentralisasi?", Bandung, 8 Juni 2015, Universitas Padjadjaran.

**Ketua Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN) Fakultas Hukum Unpad, dan Ketua Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Dipatiukur No.35 Bandung, perwira78@yahoo.com, S.H. (Universitas Padjadjaran) M.H. (Universitas Padjadjaran) Dr. (Universitas Padjadjaran).

new law is unconstitutional or inconsistent with the 1945 Constitution. The unconstitutionality lies in its contradiction against the spirit of 'decentralization with the widest autonomy possible' contained within Article 18. Instead of implementing Article 18, new regional law has the centralistic paradigm of Article 4. If the implementation of the law is to persist, the 1945 Constitution must be revised on its substance that the foundation of the Law concerning Local Government lies in Article 4, instead of Article 18.

Keywords: *constitutionalisation, decentralization, centralization, local autonomy, local government*

A. Pendahuluan

Setelah sepuluh tahun berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2004), Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) akhirnya mengambil kebijakan untuk mengubah dan memecahnya menjadi tiga undang-undang dengan substansi masing-masing mengatur tentang pemerintahan daerah, pemilihan kepala daerah (Pilkada), dan pemerintahan desa. Undang-Undang (UU) tentang Pemerintahan Daerah itu sendiri dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (UU Pemda 2014), sedangkan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 (UU Pilkada). Mendahului kedua undang-undang tersebut, Undang-Undang tentang Desa dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 (UU Desa). Ketiga undang-undang tersebut termasuk Rancangan Undang-Undang (RUU) prioritas karena telah masuk Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sejak tahun 2011.

Selama proses pembahasan ketiga RUU tersebut, perhatian masyarakat lebih terfokus pada persoalan sistem pengisian jabatan kepala daerah. Dalam proses pembahasan RUU Desa, berbagai dinamika di masyarakat muncul terutama dari para perangkat pemerintahan desa yang dalam beberapa kesempatan langsung hadir untuk menyaksikan pembahasan RUU Desa dan menggelar aksi unjuk rasa ke kantor DPR di Jakarta. Dinamika ini bertambah dengan kemunculan isu tersebut dalam kampanye Pemilihan Presiden di tahun 2014 lalu yang sama-sama dijanjikan oleh kedua kandidat, baik dari pihak Joko Widodo maupun Prabowo.¹ Lebih panas daripada masa pembahasan RUU Desa, dalam pembahasan RUU Pilkada berbagai media dan forum digelar mengangkat diskursus antara pemilihan langsung kepala daerah dan pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Isu sentral perdebatan substansi RUU Pilkada yang diangkat oleh media Kompas adalah mengenai: 1) Apakah kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat atau oleh

¹ Muhammad Muhyidin, "Kronologi RUU Desa Versi Eks Ketua Pansus", <http://www.tempo.co/read/news/2014/06/17/269585620/kronologi-ruu-desa-versi-eks-ketua-pansus>, diakses 2 Oktober 2015.

DPRD; 2) Pemilihan paket atau tunggal; 3) Pilkada serentak atau tidak; 4) Politik dinasti; 5) Pilkada satu putaran; 6) Uji publik; dan 7) Penghapusan Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK).²

Adapun mengenai persoalan pemerintahan daerah itu sendiri tidak banyak dibahas. Tersendatnya pembahasan RUU ini terjadi karena perbedaan pandangan dan sikap pemerintah terkait dengan pasal mengenai pemilihan wakil gubernur yang dilakukan oleh DPRD.³ Pengesahan UU Pemda 2014 ini tampak sangat bergantung pada kesepakatan terhadap RUU Pilkada. Hal itu tampak dari penomoran dan tanggal pengundangan yang dilakukan secara berturut-turut. UU Pilkada dan UU Pemda 2014 disahkan dan diundangkan dalam waktu yang bersamaan, yakni tanggal 30 September dan 2 Oktober 2014, serta diundangkan dalam Lembaran Negara dengan Nomor 243 dan 244 Tahun 2014. Begitu pula kebergantungan ini berlanjut ketika mengalami perubahan mulai dari keluarnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) beserta perubahannya.⁴ Selain mereka yang terlibat, masyarakat umumnya tidak menyangka bahwa terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah akan terjadi perubahan yang sangat mendasar. Kebergantungan tersebut tidak tepat, dengan alasan bahwa dasar mengenai fungsi, struktur, kewenangan, dan cara pengisian organisasi pemerintahan daerah terletak pada substansi UU Pemda 2014. Sementara itu, substansi UU Pilkada seharusnya mengikuti substansi UU Pemilu karena lebih teknis dan pragmatis.

Terdapat banyak pasal yang dapat dibicarakan dalam membahas UU Pemda 2014. Agar lebih fokus, tulisan ini akan menyoroti pertanyaan tentang: apakah gagasan atau konsep yang mendasari kebijakan otonomi daerah dalam undang-undang konstitusional selaras dengan UUD 1945? Untuk itu digunakan dua sudut pandang utama, yaitu konsep mengenai konstitusionalitas dan kebijakan desentralisasi. Persepsi mengenai keduanya akan dielaborasi dalam pembahasan mengenai landasan teoretis di bagian berikutnya.

B. Konstitusionalitas

Pembahasan mengenai konstitusionalitas seringkali dihubungkan dengan proses pengujian yang menjadikan konstitusi sebagai batu uji. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa pengujian konstitusionalitas undang-undang adalah pengujian

² Sabrina Asril, "Ini Isu Krusial RUU Pilkada yang Dibawa ke Sidang Paripurna DPR", <http://nasional.kompas.com/read/2014/09/25/06470091/Ini.Isu.Krusial.RUU.Pilkada.yang.Dibawa.ke.Sidang.Paripurna.DPR>, diakses 2 Oktober 2015.

³ Reza Aditya, "RUU Pemerintahan Daerah Mandek", <http://nasional.tempo.co/read/news/2013/09/23/078515697/ruu-pemerintahan-daerah-mandek>, diakses 2 Oktober 2015.

⁴ Berita DPR RI, "Paripurna DPR Setujui Revisi UU Pilkada dan RUU Pemda Menjadi UU", <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/9734>, diakses 2 Oktober 2015.

mengenai nilai konstiusionalitas undang-undang, baik dari segi formil maupun materiil.⁵ Termasuk untuk tujuan ini, hakim melakukan tafsir konstitusi. Kewenangan hakim untuk memberikan penafsiran dipengaruhi oleh ajaran trias politika. K.C. Wheare menegaskan bahwa walaupun salah satu cara mengubah konstitusi adalah melalui putusan hakim, namun fungsi hakim yang utama bukan terletak pada mengubah konstitusi, melainkan menafsirkan.⁶ Tentu saja sebagai sebuah kajian, aktivitas menafsirkan konstitusi bersifat sangat terbuka.

Jimly mengemukakan cakupan pengertian konstiusionalitas itu sendiri, apakah dapat dikatakan konstiusional, inkonstitusional, atau ekstra konstiusional.⁷ *Pertama*, untuk menilai persoalan konstiusionalitas suatu norma yang diuji, sumber-sumber hukum tata negara dapat dipakai.⁸ Dengan kata lain, Jimly hendak mengatakan bahwa pengertian konstiusionalitas bukan konsep sempit yang hanya terpaku kepada apa yang tertulis dalam naskah UUD saja, melainkan dapat juga pada dokumen terkait dengan naskah UUD seperti risalah, nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktik, dan nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik.⁹ *Kedua*, karena tidak terdapat substansi definisi tentang *unconstitutional*,¹⁰ Jimly mengangkat perbedaan inkonstitusional berupa *illegal* atau *wrong*. Perbedaan demikian dapat dimengerti karena terdapat pandangan, misalnya dari Larry D. Kramer, yang mengatakan bahwa, "*The terms constitutional and unconstitutional mean legal and illegal*".¹¹ Terhadap arti tersebut, Jimly mencatat pandangan L.A. Hart bahwa inkonstitusional tidak identik dengan ilegal. Dijelaskan, bahwa jika suatu norma bertentangan dengan konstitusi tertulis, maka disebut *illegal* atau tidak sah. Sementara jika suatu norma bertentangan dengan konstitusi yang tidak tertulis, maka dikategorikan sebagai keliru (*wrong*).¹²

Adanya perbedaan pengujian norma di Indonesia pada dua lembaga peradilan, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA), membuat sifat pengujian keduanya pun berbeda. Pada pengujian di Mahkamah Konstitusi, yang ditujukan adalah konstiusionalitas karena yang menjadi batu uji pengujian suatu norma adalah konstitusi (*the constitutionality of legislative law/legislation*).¹³ Sementara itu, di Mahkamah Agung yang ditujukan adalah pengujian legalitas karena yang menjadi batu uji pengujian norma adalah undang-undang atau

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 5.

⁶ K.C. Wheare, *Modern Political Constitution*, Cetakan Ketiga, London: Oxford University Press, 1975, hlm. 105.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 7.

⁸ *Ibid.*, hlm. 20.

⁹ *Ibid.*, hlm. 8.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 21.

¹¹ Larry D. Kramer, *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*, Oxford: Oxford University Press, 2004, hlm. 10.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 22.

¹³ *Ibid.*, hlm. 6.

peraturan yang lebih tinggi (*the legality of regulation*).¹⁴ Sayangnya, dalam buku tersebut Jimly tidak mengelaborasi maksud dari ekstra konstitusional.

MK memiliki kewenangan untuk mempertanyakan apakah konstitusionalitas bertentangan atau tidak bertentangan dengan UUD 1945? Jika Mahkamah mengabulkan permohonan pengujian, maka dinyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang dimaksud bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁵ Di luar itu, dalam berbagai putusannya MK mengembangkan model konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*).¹⁶ Pertama, putusan konstitusional bersyarat yang pertama kali dimuat pada bagian amar putusan yakni dalam Putusan Nomor 10/PUU-VI/2008 tanggal 1 Juli 2008 tentang pengujian Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD).¹⁷ MK dalam amar putusannya menyatakan pasal *a quo* tetap konstitusional sepanjang dimaknai memuat syarat domisili di provinsi yang akan diwakilinya. Dalam keterangan Kepaniteraan MK Republik Indonesia, model putusan konstitusional bersyarat mengandung karakteristik sebagai berikut:¹⁸

- 1) mempertahankan konstitusionalitas suatu ketentuan dengan syarat-syarat yang ditentukan MK, yang dapat mengikat dalam proses pembentukan undang-undang;
- 2) membuka peluang adanya pengujian kembali norma yang telah diuji;
- 3) menjadi acuan atau pedoman bagi MK dalam menilai konstitusionalitas norma yang sama;
- 4) pada dasarnya perkara yang diputuskan tidak beralasan, sehingga putusannya sebagian besar ditolak sebagaimana ditentukan Pasal 56 UU MK. Namun, dalam perkembangannya putusan model konstitusional bersyarat terjadi karena permohonan beralasan sehingga dinyatakan dikabulkan dengan tetap mempertahankan konstitusionalitasnya;
- 5) membuka peluang adanya pengujian norma yang secara tekstual tidak tercantum dalam suatu undang-undang;
- 6) untuk mengantisipasi terjadinya kekosongan hukum; dan

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Pasal 51A ayat (5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

¹⁶ Kepaniteraan dan Kesekretariatan Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Model dan Impelementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013, hlm. 9-11.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 9.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 10.

7) kedudukan MK sekaligus sebagai pembentuk undang-undang secara terbatas.

Kedua, model putusan inkonstitusional bersyarat merupakan kebalikan dari putusan konstitusional bersyarat, yang berarti pasal yang dimohonkan untuk diuji dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945.¹⁹ Artinya, pasal yang dimohonkan diuji tersebut adalah inkonstitusional jika syarat yang ditetapkan oleh MK tidak dipenuhi.²⁰ Putusan inkonstitusional bersyarat pertama kali dipraktikkan oleh MK dalam Perkara Nomor 4/PUU-VII/2009 bertanggal 24 Maret 2009 tentang pengujian Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 58 huruf f UU Pemda yang melarang seseorang untuk dapat mencalonkan diri sebagai calon anggota DPR, DPD, dan DPRD serta sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah jika pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.²¹

C. Desentralisasi

Wacana klasik mengenai desentralisasi banyak dikenalkan oleh Henry Maddick sejak tahun 1950-an. Amy Upton Nolan dalam tesisnya mengemukakan hal tersebut ketika membahas evolusi mengenai desentralisasi. Nolan menggarisbawahi pernyataan Maddick bahwa hakikat desentralisasi merupakan istilah payung dari dekonsentrasi dan devolusi (desentralisasi). Kedua istilah tersebut dibedakan sebagai berikut: *Pertama*, dekonsentrasi merupakan *"the delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters"*; *kedua*, devolution atau desentralisasi adalah, *"the legal conferring of powers to discharge specified or residual functions upon formally constituted local authorities"*.²² Nolan mengangkat desentralisasi yang berkembang di tahun 1970-an dihubungkan dengan demokrasi atau diistilahkan dengan devolusi. Nolan mengemukakan pandangan Kaunda tentang *democratic decentralization devolution* atau *participatory democracy*, bahwa *'embodies a right' and, 'stands for enjoyment of original power by the people' [It is] an extension of the democratic principle-extension of people's right to manage their own affairs in a local area without any undue interference from regional or national authorities.*" Di sisi lain, *administrative decentralization* yang juga disebut

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 11.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² Amy Upton Nolan, *"Decentralization, Democratization, Deconcentration: A Theoretical Perspective with Emphasis on the African Experience"*, Submitted To The Department Of Urban Studies And Planning In Partial Fulfillment Of The Requirements For The Degree Of Master Of City Planning, Massachusetts: Massachusetts Institute Of Technology, 1987, hlm. 47-48.

dekonsentrasi atau delegasi adalah, “*outcome of administrative expediency and is the exercise of derived power by a subordinate authority to be exercised [not as a right] at the pleasure of the superior*”.²³

Tahun 1980-an dipandang sebagai era pembawa warna baru pada ‘*The New Decentralization*’, yang mendorong campuran makna lama dari devolusi-dekonsentrasi. Di dalamnya terkandung *power sharing* di antara satuan-satuan pemerintahan yang berbeda, sementara derajat pengawasan dan koordinasi dipegang oleh pemerintah pusat. Nolan merumuskan makna baru devolusi-dekonsentrasi dengan, “...*a blending of the old notions of devolution-deconcentration which implies power-sharing among the different levels of government while maintaining a degree of control and coordination at the center*.” Alasan dari pemaknaan tersebut adalah, “...*as power is equated to absolute decision-making authority, the struggle in defining the new relationships is to decide on the nature and degree of the decision-making authority to be transferred to sub-national government units and in particular to local government*”.²⁴ Pada intinya, ditegaskan bahwa pemerintah pusat memegang peranan penting untuk melakukan pengawasan dan koordinasi. Hal ini dikarenakan Pemerintah Pusat bertanggung jawab untuk memutuskan karakter dan derajat kewenangan pengambilan keputusan yang akan dipencarkan kepada pemerintahan sub-nasionalnya, khususnya kepada pemerintahan daerah. Dari evolusi tersebut masih nampak bahwa terminologi desentralisasi masih menjadi payung dalam kerangka penggolongan desentralisasi yang telah diidentifikasi di berbagai negara lebih dari seabad lalu.²⁵ Pengertian baru dari desentralisasi kini telah menambahkan makna delegasi (*to autonomous public agencies*) dan privatisasi (*including delegation to non-public entities*).²⁶

Vivien A. Schmidt juga mengamati desentralisasi sebagai reformasi pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah di seluruh dunia dalam rangka pemencaran kekuasaan dan tanggung jawab untuk partisipasi politik dan demokrasi yang lebih baik, serta meningkatkan efisiensi administrasi dan biaya. Lebih tepatnya Schimdt merumuskan desentralisasi merupakan:

“*governmental reform, with national governments around the world seeking to devolve more power and responsibility to local governments in efforts to encourage greater political participation and democracy and to increase administrative efficiency and costs*”.²⁷

²³ *Ibid.*, hlm. 49.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 57.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 50.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Vivien A. Schmidt, *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, hlm. ix.

Dimasukkannya makna devolusi dan privatisasi dalam literatur menjadikan apa yang diperkenalkan oleh Rondinelli, yang melihat desentralisasi sebagai:

"a means of increasing political and administrative 'penetration' in rural areas, where the policies of the government are often unknown by the local population or undermined by local elites, and where support for the central regime is often weak".²⁸

Sejalan dengan berbagai penggolongan mengenai desentralisasi tersebut, Bagir Manan membedakan antara desentralisasi dalam arti luas dan desentralisasi dalam arti sempit.²⁹ Desentralisasi dalam arti luas mencakup segala cara pemencaran kekuasaan, baik oleh organ pemerintah pusat yang berada di luar ibu kota, maupun oleh struktur satuan pemerintahan di bawahnya. Pandangan ini mirip dengan generalisasi dari Dwarika N. Dhungel yang memandang desentralisasi sebagai:

"A policy framework adopted by the government in the form of a programme or legislative enactment to enable the people to participate in the political as well as decision-making process at the local level. In other words, a policy framework adopted by the government to empower the people in the management of their own (local) affairs".³⁰

Deskripsi Dhungel menunjukkan karakter desentralisasi yang memasukkan penerapan dekonsentrasi. Sementara itu, maksud desentralisasi dalam arti sempit menurut Bagir Manan adalah dalam makna desentralisasi teritorial/desentralisasi politik, yaitu penyerahan urusan kepada pemerintahan daerah yang berasaskan otonomi dan *medebewind* (tugas pembantuan).

Tahun 1990-an merupakan masa penegasan mengenai desentralisasi untuk menggambarkan realitas hubungan antara negara dengan bagian negara, baik sebagai bahan diskusi mendasar dari otonomi teritorial di negara kesatuan maupun federal.³¹ Kesadaran masif ini ditandai dengan munculnya Deklarasi Dunia Persatuan Pemerintah Daerah Internasional (*International Union of Local Authority/IULA*). Dalam deklarasi ini desentralisasi ditujukan untuk mendorong pemerintahan daerah yang demokratis. Dalam Mukadimah dinyatakan sebagai berikut:

"...decentralized decision-making reduces congestion at the centre and improves and speeds up governmental action, that it stimulates local

²⁸ Dennis A. Rondinelli, "Administrative Decentralisation and Economic Development: The Sudan's Experiment with Devolution Author", *The Journal of Modern African Studies*, Volume Vol. 19, Dec, No. 4, 1981, hlm. 597.

²⁹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 25.

³⁰ Dwarika N Dhungel, *Decentralized Governance: A Perspective for Nepal*, Bangalore: Indian Institute of Management, 2004, hlm. 1.

³¹ Markku Suksi, *Sub-State Governance Through Territorial Autonomy, A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, Berlin Heidelberg: Springer, 2011, hlm. 125.

initiative, that it unleashes creative and innovative energies, gives vitality to new institutions, and that it increases the likelihood that services and amenities, once established, will be maintained and expanded.”³²

Dari tujuan tersebut tampak bahwa desentralisasi berorientasi memiliki dua arah, yaitu mengurangi beban di pusat dan mengimprovisasi kreativitas dan inovasi di daerah.

D. Perjalanan Singkat Desentralisasi di Indonesia

Sebelumnya telah dikemukakan bahwa salah satu tujuan desentralisasi adalah untuk mendorong kreativitas dan inovasi pemerintahan daerah. Hal ini ditegaskan pula dalam Pasal 2 Deklarasi IULA 1993, yang memuat konsep mengenai pemerintahan daerah yang memiliki tugas untuk mengatur dan mengurus urusan masyarakat demi kepentingan warganya. Lebih tepatnya dirumuskan bahwa *“...local self-government to regulate and manage public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population”*. Prinsip mengatur dan mengurus ini ditemukan pula dalam Pasal 18 UUD 1945 Perubahan. Pada ayat (2) diatur bahwa, “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Sebelum Perubahan UUD 1945, seperti diketahui pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah telah menempuh jalan panjang sejak berdirinya NKRI hingga pada bentuk yang mapan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah (UU Pemda 1974). Disebut mapan karena undang-undang tersebut merupakan yang paling lama berlaku dibandingkan dengan undang-undang pemerintahan daerah baik sebelumnya, seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, maupun setelahnya yakni UU Nomor 22 Tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Setiap undang-undang memiliki dasar pemikiran dan konsep mengenai rumah tangga daerah. Konsep dan pemikiran tersebut muncul sebagai reaksi atas kondisi sosial politik yang terjadi pada masanya. Salah satu hal yang tidak pernah lepas menghantui politik hukum pemeritahan daerah, adalah kecurigaan bahwa otonomi daerah akan melahirkan disintegrasi.³³ Walaupun dalam berbagai kajian ilmiah

³² Preamble of International Union of Local Authority (IULA) World Wide Declaration of Local Self-Government, adopted by the IULA Council, Toronto, June 1993.

³³ Indonesia pernah berpengalaman dengan tuntutan disintegrasi, yang justru terjadi di saat sebelum era otonomi daerah dengan keberlakuan UU No. 22 Tahun 1999. Bagir Manan mengingatkan hal ini, bahwa ketergantungan kehendak terhadap Pemerintah Pusat menjadikan beberapa daerah tidak saja kecewa, bahkan ingin melepaskan diri dari RI atau mengubah RI kesatuan menjadi RI federal. Dalam Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2001, hlm. 4.

kecurigaan ini dianggap sangat beralasan, Bagir Manan justru menganggap sebaliknya. Dalam disertasinya ditegaskan bahwa otonomi daerah akan memperkokoh sendi-sendi negara kesatuan.³⁴ Disebut demikian karena daerah-daerah merasa lebih dihargai perannya dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional.³⁵

Sebenarnya terdapat dua pilihan bagi suatu negara yang berbentuk kesatuan dalam penyelenggaraan pemerintahannya, yaitu sentralistik atau desentralistik.³⁶ Dalam praktik, kedua opsi tersebut sah dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Sentralistik biasanya dijalankan pada negara yang wilayahnya kecil, penduduknya homogen, dan pemerintahannya monarki. Contohnya, di Perancis, Belanda, dan Swedia. Sementara itu, negara besar dengan penduduk yang heterogen seperti Indonesia lebih cocok menggunakan desentralistik. Mungkin begitu pula yang dipikirkan *the founding fathers* sehingga terdapat Pasal 18 UUD 1945. Hanya satu hal yang diharamkan dalam negara kesatuan Indonesia, yaitu daerah yang bersifat *staat* juga.³⁷

UU Pemda 1974 itu secara tegas menganut konsep otonomi riil atau dalam bahasa undang-undang disebut, “otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab”.³⁸ Sejalan dengan konsep tersebut, tiap-tiap daerah otonom diberi urusan pangkal, yakni beberapa urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangga daerah. Selanjutnya, penambahan dan pengurangan urusan pemerintahan tersebut diberikan berdasarkan realitas kemampuan daerah. Selain mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya berdasarkan *asas desentralisasi*, pemerintah daerah menjalankan pula urusan-urusan pemerintah pusat berdasarkan asas tugas pembantuan (*medebewind*).³⁹ Tugas pembantuan secara konsep merupakan langkah awal menuju desentralisasi.⁴⁰ Jika daerah ternyata mampu menjalankan urusan tugas pembantuan, tidak mustahil urusan itu diserahkan menjadi urusan rumah tangganya.

Satu hal yang menarik dari UU Pemda 1974 adalah adanya asas dekonsentrasi di samping desentralisasi dan tugas pembantuan. Negara kesatuan hanya memiliki satu otoritas kekuasaan, yakni Presiden selaku kepala pemerintahan. Presiden dapat melimpahkan kewenangan pemerintahan kepada pejabat pemerintah di

³⁴ *Ibid.*, hlm. 3.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Nicole Niessen, *Municipal Government In Indonesia Policy, law and Practice of Decentralization and Urban Planning*, Research School CNWS School of Asian, African, and Amerindian Studies, Leiden: Universitiet Leiden, The Netherlands, 1999, hlm. 21.

³⁷ Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum Perubahan.

³⁸ Pasal 4 UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

³⁹ Pasal 1 huruf UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

⁴⁰ Di antara contoh daerah yang mengalami proses tugas pembantuan adalah Kota Cimahi, yang sebelumnya berstatus sebagai Kota Administratif.

wilayah tertentu, dan setiap wilayah dipimpin oleh seorang kepala wilayah yang bertanggung jawab secara berjenjang kepada Presiden. Dalam praktik Orde Baru, UU Pemda 1974 tersebut alih-alih memberdayakan daerah justru telah menimbulkan ketergantungan daerah pada pusat dan menjadikan pemerintah daerah sekedar pelaksana dari kebijakan-kebijakan pusat. Daerah otonom sekaligus merupakan wilayah administratif dan kepala daerahnya merangkap sebagai kepala wilayah.⁴¹ Otonomi tidak terwujud karena asas dekonsentrasi lebih dikedepankan daripada desentralisasi. Kepala wilayah, mulai dari camat, bupati/walikota dan gubernur pada dasarnya adalah aparat pusat. Urusan-urusan pemerintahan yang 'gemuk dan basah' cenderung diambil oleh Pemerintah Pusat sementara urusan-urusan pemerintahan yang 'kurus dan kering' diserahkan kepada daerah. Kewenangan perizinan menumpuk pada pemerintah pusat, sehingga manajemen pemerintahan pada masa itu diibaratkan sebagai sapu lidi, karena semua urusan bermuara pada pemerintah pusat. Birokrasi menjadi lamban dan arogan, terlebih lagi dalam pelayanan publik. Oleh sebab itu, setelah Reformasi berjalan dengan semangat demokratisasi dan desentralisasi yang dicanangkan, maka hal-hal yang berbau sentralistik dengan sadar kita tinggalkan. Pada UUD 1945 pasca perubahan, tidak dikenal lagi asas dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ajaran rumah tangga daerah yang nyata dan bertanggung jawab diubah menjadi otonomi yang seluas-luasnya, dengan maksud negara kesatuan ini akan ditunjang oleh daerah-daerah otonom yang kuat.

Pasal 18A UUD 1945 digambarkan adanya empat pola hubungan antara pusat dan daerah, yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan,⁴² hubungan pelayanan umum, dan hubungan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.⁴³ Sebagai satu negara kesatuan, tentunya keseluruhan pola hubungan tersebut menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antara susunan pemerintahan. Hubungan administrasi mengandung makna kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Hubungan kewilayahan mengandung makna bahwa wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara. Namun demikian, desentralisasi dalam negara kesatuan tidak hanya bermakna pemecaran wewenang secara administratif dari satu badan ke badan administrasi negara lainnya (*ambtelijke decentralisatie/deconsentratie*), melainkan mengandung pula makna pembagian kekuasaan secara vertikal (*regelende en besturende bevoegheid*) kepada daerah otonom yang kemudian terbagi dua kepada

⁴¹ Pasal 76-79 UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

⁴² Bagir Manan memetakan empat pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Bagir Manan, *Hubungan Antara*, *Op. cit.*, hlm. 22-23.

⁴³ Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 Perubahan.

desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*) dan desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*). Desentralisasi teritorial mencakup otonomi (*autonomie*) dan *medebewind* atau tugas pembantuan (*zelfbestuur*).⁴⁴

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan semboyan 'Bhinneka Tunggal Ika' pada lambang Negara Garuda Pancasila merupakan potret Indonesia sesungguhnya sebagai sebuah negara kebangsaan (*nasional state*). Prof. Sudiman memberi makna semboyan tersebut dalam paham kebangsaan sebagai, 'kesatuan dalam perbedaan dan perbedaan dalam kesatuan'. Hal tersebut mengandung arti bahwa setiap daerah atau wilayah memiliki karakteristik yang berbeda-beda baik dari segi etnis, budaya, agama, potensi ekonomi, dan sebagainya, tetapi merupakan bagian integral dari Republik Indonesia sehingga mempunyai hak yang sama untuk memperoleh atau menciptakan kemajuan pembangunan dan kesejahteraan masyarakatnya. Oleh sebab itu, dalam negara kesatuan terdapat dua prinsip hukum umum yang penting, yaitu 'keterpaduan' dan 'subsidiaritas'. Prinsip keterpaduan memandang daerah sebagai subsistem wilayah negara yang apabila tidak diurus dan dikelola dengan baik maka akan berpengaruh pada subsistem wilayah lainnya, yang pada gilirannya akan berpengaruh pada sistem negara. Prinsip 'subsidiaritas' adalah pemberian kepercayaan dan kewenangan kepada sub-unit pemerintahan yang lebih rendah melalui sistem desentralisasi yang demokratis.

Mengenai sistem desentralisasi itu UUD 1945 telah memberikan landasan konstitusional pada Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Pasal-pasal tersebut mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut:⁴⁵

- a. Prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI;
- b. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
- c. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya;
- d. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa;
- e. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilu;
- f. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil;
- g. Prinsip hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;
- h. Prinsip hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah

⁴⁴ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Jilid I (Edisi Kedua), Liberty, 1993, hlm. 153.

⁴⁵ Prinsip-prinsip ini diperinci oleh Bagir Manan dalam Bagir Manan, *Menyongsong ...*, *Op.cit.* hlm. 5-6.

- dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang; dan
- i. Prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

Prinsip-prinsip tersebut seharusnya diperkuat dan dipertegas dalam rangka perubahan UU Pemda 2004. Namun, pada UU Pemda 2014 yang justru diangkat dan dihidupkan kembali adalah gagasan yang terdapat dalam UU Pemda 1974, khususnya asas dekonsentrasi.

Terlepas dari kritik atas UU Pemda 1974, asas dekonsentrasi pada masa itu memiliki landasan konstitusional yang jelas, yaitu pada Penjelasan Pasal 18 UUD 1945, yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945. Pada Penjelasan dinyatakan, “di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administratif belaka, semua menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang”.

UUD 1945 sekarang hanya mengenal dua asas pemerintahan daerah, yaitu asas otonomi dan tugas pembantuan. Pada Pasal 18 Ayat (2) ditegaskan, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Ketentuan tersebut sejalan dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang terlahir terlebih dulu sebagai buah reformasi.

Sebagai gantinya, lahir UU Pemda 2004. Di dalam kedua undang-undang tersebut kata 'dekonsentrasi' tidak sepenuhnya ditinggalkan. Dekonsentrasi dimaknai sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.⁴⁶ Berbeda dengan UU Pemda 1974, gubernur tidak berperan sebagai kepala wilayah, tetapi sebagai wakil pemerintah. Perangkat gubernur dalam menjalankan fungsinya sebagai wakil pemerintah, terpisah dari perangkat daerah dan pembiayaannya pun harus dari APBN. Adanya kedudukan ganda gubernur tersebut dilandasi kekhawatiran terjadinya disintegrasi apabila provinsi sepenuhnya dilepas sebagai daerah otonom, sedangkan daerah kabupaten dan kota menjalankan otonomi seluas-luasnya.

E. Paradigma Sentralisasi Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Jika dicermati, terdapat pergeseran yang mendasar antara apa yang ditegaskan dalam UUD 1945 dan UU Pemda 2014. Pada Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 sebagaimana ditegaskan kembali dalam UU Pemda 2004, yaitu Pasal 10 ayat (2):

“Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan

⁴⁶ Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Pada ketentuan di atas yang menjadi subjek hukum adalah pemerintah daerah yang menjalankan otonomi seluas-luasnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Sementara itu, dalam UU Pemda 2014 yang ditetapkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono 20 (dua puluh) hari sebelum akhir jabatannya, subjek hukumnya beralih kepada pemerintah (pusat). Hal tersebut dapat diperoleh pada ketentuan Pasal 5 sebagai berikut:

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (2) Kekuasaan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan;
- (3) Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan tertentu; dan
- (4) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) **di Daerah** (cetak tebal oleh Penulis) dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

Pasal tersebut jelas mengadopsi prinsip dasar yang terdapat dalam UU Pemda 1974 yang berjudul "Undang-Undang Tentang Pemerintahan Di Daerah". Judul itu mengandung makna bahwa undang-undang tersebut mengatur kekuasaan presiden sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah, dan bukan mengatur pemerintahan daerah. Walaupun di akhir rumusan ditambahkan istilah desentralisasi (dan tugas pembantuan), namun makna dari ayat tersebut mirip dengan pengertian yang dikemukakan secara klasik oleh Henry Maddick yaitu, *“the delegation of authority adequate for discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters”*.⁴⁷ Jika hendak konsisten ketika berbicara mengenai dekonsentrasi, ayat (4) tersebut masih sejalan jika diubah menjadi, *“Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) **di daerah** (cetak tebal oleh Penulis) dikoordinasikan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah”*.

Pada makna desentralisasi dalam arti sempit, menurut UUD 1945, seharusnya yang diatur dalam undang-undang adalah penyelenggaraan pemerintahan oleh **pemerintah daerah** (cetak tebal oleh Penulis), bukan **pemerintahan di daerah** (cetak tebal oleh Penulis). Pasal 18 ayat (7) menegaskan bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Oleh sebab itu, wajar apabila gubernur, bupati/walikota dan camat diberi kewenangan

⁴⁷ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah*, Malang: Setara Press, 2012, hlm. 20.

penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang langsung berada di bawah kendali pemerintah pusat. Pada Konsiderans menimbang⁴⁸ telah dicantumkan pasal ini sebagai alasan penggantian UU Pemda 2004, namun kebijakan desentralisasi kemudian dimentahkan kembali oleh huruf c yang menghendaki kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Demikian pula pasal-pasal lainnya, terdapat banyak perubahan fundamental. Misalnya, Pasal 308 sampai dengan Pasal 315 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). DPRD tidak lagi dapat menolak Rancangan APBD (RAPBD) dari pemerintah daerah dengan konsekuensi pemerintah daerah menjalankan pagu APBD tahun berikutnya. Jika DPRD menolak, maka mereka diancam sanksi kehilangan tunjangan selama 6 (enam) bulan. Sekalipun DPRD menerima, namun melampaui jangka waktu pembahasan yang telah ditentukan, DPRD bersama kepala daerah terancam sanksi pencabutan tunjangan selama 6 (enam) bulan. Dengan demikian, baik kepala daerah maupun DPRD diperlakukan tidak lebih daripada aparat pusat di daerah.

Contoh yang lain adalah pada pengertian mengenai dekonsentrasi. Dalam Ketentuan Umum diartikan bahwa, "Dekonsentrasi adalah 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** (cetak tebal oleh Penulis)".⁴⁹ Lazimnya, pemberian tugas kepada bupati/wali kota atas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat berada pada rezim tugas pembantuan (*medebewind*), karena yang masih diberi dwi status adalah gubernur (sebagai wakil pemerintah dan sebagai Kepala Daerah).

Mungkin terdapat alasan-alasan rasional bagi perancang UU Pemda 2014 untuk mengadopsi paradigma dari UU Pemda 1974, namun tidak menemukan alasannya, bahkan untuk mengganti UU Pemda 2014. Apabila terdapat persoalan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sepanjang satu dasawarsa ini, maka hal tersebut lebih disebabkan faktor sistem pengisian jabatan kepala daerah daripada sistem pemerintahannya.

F. Penutup

Berdasarkan paparan di atas, gagasan atau konsep yang mendasari kebijakan otonomi daerah dalam UU Pemda 2014 tidak konstitusional atau tidak selaras dengan UUD 1945 secara keseluruhan. Inkonstitusionalitas ini mungkin tidak terletak secara tegas dari gagasan yang mendasarinya (konsiderans), tetapi terletak

⁴⁸ Menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁹ Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

dari substansi pasal. Kalaupun ada landasan konsitusionalnya, gagasan pemencaran urusan lebih merujuk pada Pasal 4 daripada Pasal 18 dan Pasal 18A. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar dalam paradigma UU Pemda 2014 lebih dimaknai sebagai instrumen re-sentralisasi. Untuk menempatkan landasan kebijakan otonomi daerah dari UUD 1945 yang tepat, seharusnya makna Pasal 4 dimaknai sebagai tanggung jawab Presiden untuk menjamin pelaksanaan Pasal 18, karena itulah di antara tugas konstitusionalnya. Akan tetapi, jika Pasal 4 dikehendaki sebagai alasan instrumen sentralisasi sebagai sebuah opsi dalam negara kesatuan, maka tidak sepenuhnya salah. Asalkan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 dihapus terlebih dulu.

Daftar Pustaka

Buku

- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- Dhungel, Dwarika N., *Decentralized Governance: A Perspective for Nepal*, Indian Institute of Management, Bangalore, 2004.
- Gie, The Liang., *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I (Edisi Kedua), Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Jimly Assididqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Kramer, Larry D., *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*, Oxford University Press, London, 2004.
- Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah*, Setara Press, Malang, 2012.
- Markku, Suksi., *Sub-State Governance through Territorial Autonomy, A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, Springer, Berlin Heidelberg, 2011.
- Schmidt, Vivien A., *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Wheare, K.C., *Modern Political Constitution*, Cetakan Ketiga, Oxford University Press, London, 1975.

Dokumen Lain

Berita DPR RI “Paripurna DPR Setujui Revisi UU Pilkada dan RUU Pemda Menjadi UU”, <<http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/9734>>, diakses pada tanggal 02 Oktober 2015.

Kepaniteraan dan Kesekretariatan Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)”, *Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, 2013.

Muhammad Muhyidin, “Kronologi RUU Desa Versi Eks Ketua Pansus”, <http://www.tempo.co/read/news/2014/06/17/269585620/kronologi-ruu-des-a-versi-eks-ketua-pansus>, diakses pada tanggal 02 Oktober 2015.

Nolan, Amy Upton, “Decentralization, Democratization, Deconcentration: A Theoretical Perspective with Emphasis on the African Experience”, *The Department Of Urban Studies And Planning In Partial Fulfillment Of The Requirements For The Degree Of Master Of City Planning*, 1987.

Niessen, Nicole., “Municipal Government In Indonesia Policy, Law and Practice of Decentralization and Urban Planning”, *Research School CNWS School of Asian, African, and Amerindian Studies*, 1999.

Reza Aditya, “RUU Pemerintahan Daerah Mandek”, <<http://nasional.tempo.co/read/news/2013/09/23/078515697/ruu-pemerintahan-daerah-mandek>>, diakses 2 Oktober 2015.

Rondinelli, Dennis A., “Administrative Decentralisation and Economic Development: The Sudan's Experiment with Devolution Author”, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 19, No. 4, 1981.

Sabrina Asril, “Ini Isu Krusial RUU Pilkada yang Dibawa ke Sidang Paripurna DPR”, <<http://nasional.kompas.com/read/2014/09/25/06470091/Ini.Isu.Krusial.RU.U.Pilkada.yang.Dibawa.ke.Sidang.Paripurna.DPR>>, diakses 2 Oktober 2015.

Dokumen Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Perubahan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

International Union of Local Authority (IULA) World Wide Declaration of Local Self-Government, adopted by the IULA Council, Toronto, June 1993.