

**KONSTITUSIONALITAS PENGATURAN DEKONSENTRASI
DALAM PASAL 5 AYAT (4) UNDANG-UNDANG NOMOR 23
TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
DIKAITKAN DENGAN PASAL 18 AYAT (2)
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945**

Oleh : Hafiz Iskandar

Pembimbing 1 : Dodi Haryono, S.HI.,S.H.,M.H

Pembimbing 2 : Dr. Dessy Artina, S.H.,M.H

Alamat : Jalan Budi Luhur Simpang Tangor (Bengkel Family Motor) Tenayan Raya

Email : hafiz.hukum13@gmail.com – Telpon : 0812 6896 5181

Abstrack

In a unitary State can use the system sentralistis or desentralistis in this Country Indonesia chose the United State desentralistis, it can be seen in chapter VI of the Constitution of the Republic of Indonesia in 1945 About local governance, in the formulation of article 18 paragraph (2) of the constitution of 1945. Another thing in Act No. 23 of 2014 on local governance as implementing Article 18, which lists the dekonsentrasi between the principle of autonomy and medebewind tasks. Then arose the question of whether the dekonsentrasi settings are not set in the Constitution 1945 can be arranged in the Act that in fact is the advanced settings over the constitution of 1945.

The type of research that used the author is normative legal research. Normative legal research legal research which is doctrinal, also referred to as the research library or study emphasis is focused on documentary skunder data. The technique of data collection in this research is the study of librarianship, namely authors take an excerpt from the book, literature, or the supporting books relating to issues that will be examined. In the writing of this thesis, the author uses descriptive analysis (descriptive analisis) that aims to provide the task force on the subject of the research based on data obtained from the subject researched.

The results of this thesis research States Country Indonesia is a unitary State desentralistik, it can be seen in the history of local government in Indonesia which is reviewed from before independence and the aftermath of independence, To anticipate it and then the Government implement political decentralization and deconsentration together in a big way, it is aimed at opening opportunities to the population to participate in organising and taking care of the interests of his household. Actually it doesn't include the word "deconsentration" in article 18 paragraph (2) of the constitution of 1945 remain unconstitutional according to the author, as long as deconsentration is meant as part of a decentralization commonly referred to as ambtelijk i.e. pelimpahan decentralisatie authority of State equipment (Center) to subordinate agencies (region) to carry out certain jobs in the Government.

Keywords: Constitutionality – Deconsentrasi – Local Governance

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan,¹ oleh karena itu Undang-Undang Dasar 1945 di jadikan sebagai landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ada hal yang menarik jika kita mencermati Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, jika dicermati terdapat pergeseran yang mendasar antara apa yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”² Hal itu ditegaskan kembali dalam Pasal 10 berbunyi:³ “Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Pada ketentuan diatas yang menjadi subjek hukum adalah pemerintah daerah yang menjalankan otonomi seluas-luasnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, sementara itu dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah subjek

hukumnya beralih kepada pemerintah pusat⁴ hal tersebut dapat kita lihat pada ketentuan sebagai berikut:⁵

“Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.”

Dalam konsep tata urutan peraturan perundang-undangan tingkat bawah, validitasnya bersumber pada peraturan di atasnya. Konsekuensinya, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Terlepas dari kritik atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, asas dekonsentrasi pada masa itu memiliki landasan konstitusional yang jelas, yaitu pada Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan, yang merupakan bagian yang tak terpisahkan dari Pembukaan dan Batang Tubuh.

Pada Penjelasannya dinyatakan: “Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *“eenheidsstaat”*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungan yang bersifat *“staat”* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administratif belaka, semua menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”⁶

Ada yang berpendapat tidak disebutnya dekonsentrasi dalam Pasal

¹Lihat Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

²Lihat Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Amandemen Pasal 18 ayat (2).

³Lihat Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 ayat (2)

⁴Indra Perwira, “Politik Hukum Kebijakan Otonomi Daerah Di Indonesia”, makalah disampaikan pada Kuliah Umum Magister Hukum Universitas Riau, Pekanbaru, 5 Desember 2015, hlm. 11.

⁵Lihat Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶Penjelasan Tentang Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen.

18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 disebabkan oleh dekonsentrasi itu tidaklah berhubungan langsung dengan kewenangan pemerintah daerah, melainkan hanya terkait dengan kewenangan pemerintah pusat. Oleh sebab itu dekonsentrasi tidak perlu disebutkan disini.⁷

Dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan, dalam buku yang diterbitkan oleh Sekretariat Jendral MPR RI menegaskan bahwa dekonsentrasi tidak diatur dalam bab yang membuat ketentuan tentang pemerintahan daerah, tugas dekonsentrasi adalah bagian dari tugas pemerintahan negara yang berkaitan dengan Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara.⁸

Hal ini menurut Jimly Assiddiqie tidaklah realistis, bahkan dalam sistem federal sekalipun seperti di Amerika Serikat, di Australia dan lain-lain, asas-asas pemerintahan daerah itu selalu mencakup tiga bentuk yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.⁹ Oleh karena itu, penghapusan dekonsentrasi dari rumusan asas pemerintahan daerah dapat menimbulkan penafsiran bahwa Undang-Undang Dasar 1945 memang bermaksud meniadakan dekonsentrasi itu sama sekali, sehingga mekanisme penyelenggaraan dan pengelolaan organisasi pemerintahan daerah dapat berkembang kearah pengertian *'federal arrangement'*.¹⁰

⁷Jimly Asshidique, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta: cetakan ke tiga 2014, hlm. 222.

⁸Sekretariat Jendral MPR RI, *Loc.cit.*

⁹Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung: 2014, hlm. 18, lihat juga Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung: 2012, hlm. 53.

¹⁰Menurut Daniel Dhakidea negara dengan bentuk *Federal Arrangement* adalah negara yang tidak memaklumkan diri sebagai negara federal,

Dengan demikian bentuk Negara Indonesia dapat disebut sebagai negara kesatuan dengan *'federal arrangement'*.¹¹ dipandang dari segi bentuk negara kesatuan dengan desentralisasi yang proporsional, adalah kurang tepat menghilangkan dekonsentrasi, oleh karena asas ini merupakan asas pokok penyelenggaraan pemerintahan di daerah di samping asas pokok yang lain yaitu desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan desentralisasi yang proporsional, kedua asas itu sama pentingnya, kedua asas itu harus hadir signifikan dengan bobot kesebandingan disesuaikan dengan perkembangan, keadaan, dan kebutuhan.¹²

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis kemukakan, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Skripsi: **“Konstitusionalitas Pengaturan Dekonsentrasi Dalam Pasal 5 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Dikaitkan Dengan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Kedudukan Dekonsentrasi Dalam Sistem Pemerintahan Daerah dengan Konsep Negara Kesatuan yang Desentralistis?
2. Apakah Konstitusional Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23

tetapi dalam sistem pemerintahannya otonomi yang begitu kuat sehingga jauh lebih dekat pada sistem federal. Lain dari pada itu ada dua jenis negara dalam sistem federal yakni, Negara dengan sistem federal murni dan bentuk negara dan pemerintahan yang disebut sebagai *associated state*. *Ibid*, hlm. 34.

¹¹Sudi Fahmi, *Op.cit.*

¹²Mexasai Indra, *Menyelesaikan Sengketa Batas Daerah*, Genta Publishing, Yogyakarta: 2015, hlm. 73.

Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisis kedudukan dekonsentrasi dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan konsep negara kesatuan yang di desentralisasikan.
- b. Untuk menganalisis konstiusionalitas dekonsentrasi dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran khususnya mengenai kedudukan dekonsentrasi dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan konsep negara kesatuan yang didesentralisasikan dan konstiusionalitas pengaturan dekonsentrasi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerinahan Daerah jika dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Penelitian ini dapat menambah literatur yang akan dipergunakan untuk melakukan kajian dan penelitian selanjutnya, khususnya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi aparat penegak hukum dalam menyelesaikan

permasalahan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

D. Kerangka Teori

1. Teori Penafsiran Konstitusi

Istilah Konstitusi berasal dari bahasa Prancis (*constituer*) yang berarti membentuk.¹³ Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.¹⁴ Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar dan dapat pula tidak tertulis.¹⁵

Penafsiran Konstitusi merupakan terjemahan dari *Constitutional Interpretation*. Dalam kepustakaan berbahasa Inggris, istilah *Constitutional Interpretation* banyak digunakan oleh para ahli hukum tata negara untuk memberikan pengertian tentang cara menafsirkan konstitusi. Penafsiran konstitusi yang dimaksud di sini adalah penafsiran yang digunakan sebagai suatu metode dalam penemuan hukum (*rechsvinding*).¹⁶ Secara sederhana penemuan hukum dapat dikatakan menemukan hukumnya karena hukumnya tidak lengkap atau tidak jelas, oleh karena itu

¹³Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara*, Reflika Aditama, Bandung: 2011, hlm. 41.

¹⁴Dahlan Thaib, *et. Al., Teori dan Hukum Konstitusi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta: 2011, hlm. 6.

¹⁵Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung: 1978, hlm. 2.

¹⁶<http://www.safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Penafsiran-konstitusi.pdf>. diakses, tanggal, 4 April 2016.

harus dilengkapi dan dijelaskan dengan jalan penemuan hukum.¹⁷

2. Teori Perundang-undangan

Secara umum, aturan hukum yang baru harus didahulukan dari pada aturan hukum yang lama, secara teoritis aturan hukum yang lama dianggap telah dihapuskan secara diam-diam apabila ia bertentangan dengan aturan hukum yang baru, demikian juga prinsip umum pembentukan perundang-undangan¹⁸ menyebutkan, aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi tingkatannya.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dijelaskan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:¹⁹

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten

¹⁷Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta: 2009, hlm. 26.

¹⁸Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD Di Indonesia 1945-2002*, Ghalia Indonesia, Jakarta: 2004, hlm. 19.

¹⁹Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

/Kota.

Menurut Bagir Manan, agar pembentukan undang-undang menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang, yaitu:

1. Landasan yuridis (*juridische gelding*);
2. Landasan sosiologis (*sociologische gelding*);
3. Landasan filosofis.

Pentingnya ketiga unsur landasan pembentukan undang-undang tersebut, agar undang-undang yang dibentuk memiliki kaidah yang sah secara hukum (*legal validity*), dan mampu berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar, serta berlaku untuk waktu yang akan panjang.²⁰

3. Teori Pemerintah Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan 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 Undang-Undang Dasar 1945.²¹

Sementara itu menurut Jimly Asshiddiqie Pemerintahan Daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, asas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah provinsi dan kabupaten atau kota

²⁰Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta: 2013, hlm. 29.

²¹Lihat Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat(2).

yang belum siap sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945.²²

Menurut Bagir Manan pemerintahan daerah disusun dan dijalankan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan belaka. Tidak ada dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah, selama ini Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memasukkan dekonsentrasi sebagai asas pemerintahan daerah disamping otonomi dan tugas pembantuan, hal tersebut tidak tepat.²³ Sebab dekonsentrasi adalah subsistem sentralisasi.²⁴

E. Kerangka Konseptual

1. Konstitusionalitas adalah cara pengujian undang-undang apakah suatu undang-undang itu bertentangan dengan konstitusi atau tidak.²⁵
2. Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi

²²Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta: 2012, hlm. 250.

²³Sama halnya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memasukkan kembali dekonsentrasi sebagai asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah padahal dalam undang-undang sebelumnya (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) sudah sesuai dengan UUD, hal tersebut dinilai tidak tepat sebab UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur asas otonomi dan tugas pembantuan, Lihat Pasal 18 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945.

²⁴Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta: 2004, hlm. 36-37.

²⁵Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta: 2013, hlm. 29.

vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.²⁶

3. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.²⁷
4. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁸

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian atau pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum kepustakaan,

Dalam penelitian ini penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan menggunakan kriteria jenis yang membahas tentang asas-asas hukum, penelitian yang membahas tentang asas-asas hukum.

2. Sumber Data

a. Bahan Hukum Primer

²⁶ Lihat Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁷Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁸Lihat Pasal 1 ayat(2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*)²⁹

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi. Publikasi tersebut merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer

c. Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus, ensiklopedi, indeks komulatif, dan sebagainya.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data untuk penelitian hukum normatif (*legal research*) digunakan metode kajian kepustakaan atau studi dokumenter, sehingga data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, dalam penelitian ini penulis melakukan penelitian terhadap asas-asas hukum.

4. Analisis Data

Dalam penelitian ini, analisis yang akan digunakan peneliti adalah analisis kualitatif merupakan data dianalisis dengan tidak menggunakan statistik atau matematika ataupun sejenisnya, namun cukup dengan menguraikan secara deskriptif dari data yang telah diperoleh. Menguraikan secara deskriptif adalah gambaran mengenai suatu hal atau keadaan sehingga pembaca seolah-olah melihat, mendengar, atau

merasakan hal tersebut.³⁰ Tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu apa yang dinyatakan secara tertulis, selanjutnya penulis menarik suatu kesimpulan secara deduktif, yaitu cara berfikir yang menarik suatu kesimpulan dari suatu pernyataan atau dalil yang bersifat umum menjadi suatu pernyataan yang bersifat khusus.³¹

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Dekonsentrasi Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Dengan Konsep Negara Kesatuan Yang Desentralistis

1. Indonesia Sebagai Negara Yang Desentralistis Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Negara Indonesia merupakan negara kesatuan sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik” ini merupakan konsensus atau kesepakatan para pendiri bangsa dalam menyusun suatu negara yang merdeka dan berdaulat.

Dalam hal menjalankan roda pemerintahan, pemerintah bisa melakukan politik sentralistik maupun desentralistik, berdasarkan fakta sejarah pemerintah memilih sistem desentralistik karena desentralistik mengantarkan pada demokrasi, sedangkan negara demokrasi merupakan cita-cita bangsa Indonesia, alasan tersebut tidak selalu benar meskipun terkadang sentralistik juga bisa

²⁹Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta: 2014, hlm. 47.

³⁰Meilany dan Weni Rahayu, *Ensiklopedi Bahasa Indonesia 1*, PT. Medianara Semesta, Jakarta: 2012, hlm. 116.

³¹*Pedoman Penulisan Skripsi, Loc, cit.*

lebih demokratis dari pada desentralistik.

Indonesia sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan negara desentralistik meskipun terkadang dalam pelaksanaannya sifat sentralistik lebih ditonjolkan, hal itu bisa dilihat dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan pasal desentralisasi yang mengatur pembentukan daerah otonom, bahwa pemerintah daerah yang dimaksud dalam Pasal 18 adalah dalam rangka desentralisasi,³² tidaklah meragu-ragukan lagi apabila diperhatikan anak kalimat “dengan memandang dan mengingat dasar pemusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara”. Menurut Soepomo yang dimaksud dengan dasar pemusyawaratan adalah pemerintah daerah harus bersifat pemusyawaratan yaitu adanya dewan perwakilan atau pemusyawaratan daerah.³³

2. Indonesia sebagai Negara Yang Desentralistik Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945, tampaknya semangat untuk menjadikan Negara Indonesia sebagai negara yang desentralistik semakin bulat, bahkan cenderung mengarah ke federalistis, hal itu bisa dilihat dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.³⁴

menurut Jimly Asshiddiqie ketentuan Undang-Undang Dasar hasil perubahan kedua tersebut

justu mempertegas prinsip-prinsip pengaturan yang bersifat federalistis dalam rumusan mengenai kewenangan daerah.³⁵ Hal itu bisa dilihat dalam rumusan Pasal 18 ayat (2) yang mengatakan “pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”,

Menghilangkan kata dekonsentrasi dalam rumusan Pasal 18 ayat (2) menurut penulis sudah tepat sebab dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk dari desentralisasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Bagir Manan walaupun hendak digolongkan dalam pengertian desentralisasi, maka dekonsentrasi hanyalah suatu “*ambtelijk decentralisatie*” (desentralisasi ketatanegaraan) memang dalam sejarah perkembangan pemerintahan di Indonesia selama ini desentralisasi dan dekonsentrasi sekaligus dianut.³⁶

3. Dekonsentrasi Sebagai Desentralisasi Ketatanegaraan

Dekonsentrasi disini diartikan hanya bersangkutan dengan penyelenggaraan administrasi negara, karena itu bersifat kepegawaian (*ambtelijk*) kehadiran dekonsentrasi semata-mata untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan sentral di daerah. Menurut Titik Triwulan Tutik pada dasarnya dekonsentrasi itu dilaksanakan untuk memudahkan tugas-tugas pemerintah pusat yang diselenggarakan di daerah.³⁷

Desentralisasi ketatanegaraan dibedakan menjadi dua yaitu *Pertama*, desentralisasi fungsional

³²The Liang Gie, *Op.cit*, hlm. 38

³³*Ibid.*

³⁴Lihat halaman 55-56.

³⁵Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi..., Op.cit*, hlm. 221.

³⁶Bagir Manan, *Hubungan..., Op.cit*, hlm. 22.

³⁷Titik Triwulan Tutik, *Op.cit*, hlm. 246.

adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. *Kedua*, desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri, batas pengaturannya adalah daerah, dimana daerah otonom dapat menentukan kebijakan daerahnya sendiri kecuali dalam bidang Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Peradilan, Moneter dan Fiskal, serta Agama.

B. Konstitusionalitas Pengaturan Asas Dekonsentrasi Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

1. Konstitusionalitas Undang-Undang

Konstitusionalitas erat kaitannya dengan salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, kewenangan tersebut adalah menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar artinya yang dijadikan sebagai batu uji adalah undang-undang dasar, sedangkan yang diuji adalah undang-undang yang diduga tidak sesuai atau bertentangan dengan undang-undang dasar baik karena pembentukan undang-undang yang tidak sesuai atau tidak berdasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945 (uji formal) maupun mengenai materi ayat, pasal, dan/atau bagian suatu undang-undang (uji material).

Bila kita melihat rumusan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jika dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 maka terdapat penambahan kata dekonsentrasi dalam undang-undang pemerintah daerah tersebut. Sebelum melakukan uji konstitusionalitas kiranya kita perlu

mengetahui kedudukan dekonsentrasi dalam negara kesatuan yang desentralistik.

Oleh karena itu, untuk menilai atau menguji konstitusionalitas suatu undang-undang kita dapat mempergunakan beberapa alat pengukur atau penilai³⁸ *Pertama*, naskah undang-undang dasar yang resmi tertulis. *Kedua*, dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah undang-undang dasar itu, seperti risalah-risalah, keputusan dan Ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib, dan lain-lain. *Ketiga*, nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan yang telah dianggab sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara. *Keempat*, nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran koqnitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggab sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam peri-kehidupan berbangsa dan bernegara.

2. Sumber Rujukan Konstitusionalitas

Dalam hukum tata negara, konstitusionalitas tidaknya suatu norma hukum dapat dinilai dengan mempergunakan beraneka sumber rujukan atau referensi. Dalam literatur hukum, sumber rujukan demikian itulah yang biasa disebut sebagai sumber hukum tata negara (*sources of constitutional law*). Dalam hal ini, sumber hukum dapat dibedakan antara yang bersifat formal dan sumber hukum dalam arti material. Bagi kebanyakan sarjana hukum,

³⁸Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta: 2006, hlm. 8.

biasanya yang lebih diutamakan adalah sumber hukum formal, baru setelah itu sumber hukum material apabila hal itu dipandang perlu.³⁹

Sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenali dari bentuk formalnya itu, maka sumber hukum itu haruslah mempunyai bentuk hukum tertentu yang bersifat mengikat secara hukum. Karena itu sumber hukum haruslah mempunyai salah satu bentuk sebagai berikut *Pertama*, bentuk produk legislasi ataupun produk regulasi tertentu. *Kedua*, bentuk perjanjian atau perikatan tertentu yang mengikat antar para pihak. *Ketiga*, bentuk vonis atau putusan hakim tertentu dan *Keempat*, bentuk keputusan tertentu dari pemegang kewenangan administrasi negara.⁴⁰ disamping itu ada pula sumber lain yang sifatnya tidak tertulis, oleh karena itu dalam berbagai bidang hukum, selain keempat bentuk formal tertulis, dikenal pula adanya bentuk-bentuk lain yang bersifat tidak tertulis

Adapun sumber hukum dalam sistem *common law* lebih mengutamakan kedudukan yurisprudensi peradilan, sedangkan dalam sistem *civil law* peraturan tertulislah yang lebih penting dari pada yang lain. Khusus dalam bidang ilmu hukum tata negara pada umumnya, yang biasa diakui sebagai sumber hukum adalah:⁴¹

- a. Undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan tertulis;
- b. Yurisprudensi peradilan;
- c. Konvensi ketatanegaraan;
- d. Hukum internasional tertentu; dan

- e. Doktrin ilmu hukum tata negara tertentu.

3. Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 menjelaskan mengenai Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bila dicermati terdapat ketidaksesuaian antara Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 dengan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mana pada intinya kata dekonsentrasi sama sekali tidak ditulis dalam Undang-Undang Dasar 1945 namun dalam peraturan dibawahnya kata tersebut dicantumkan, penulis menilai tidak dicantulkannya dekonsentrasi dalam nomenklatur Pasal 18 ayat (2) haruslah dibaca dengan cara menjiwai isi pasal tersebut, dimana dekonsentrasi itu merupakan bagian dari desentralisasi yang biasa disebut *ambtelijk decentralisatie* meskipun diantara para ahli masih banyak yang berbeda pendapat akan hal tersebut,

³⁹*Ibid.* hlm. 9.

⁴⁰*Ibid.*

⁴¹*Ibid.*

oleh karena itu kita harus berhati-hati dalam menyikapi makna tersebut.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah memilih sistem desentralistik sebagai pilihan yang tepat, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Konsep negara kesatuan yang desentralistik tersebut tidak bisa diterapkan semurninya berdasarkan doktrin ilmu pengetahuan, oleh karena itu dibantu dengan dekonsentrasi dan tugas pembantuan, sebab dalam konsepsi negara kesatuan kedaulatan tetap berada ditangan pemerintah pusat, sedangkan didaerah merupakan pemecaran dari kedaulatan tersebut yakni berupa kewenangan.
2. Berdasarkan penelitian yang dilakukan penulis terhadap konstitusionalitas dekonsentrasi sebagai asas pemerintahan daerah, penulis menyimpulkan bahwa Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Konstitusional atau selaras dengan dengan Undang-Undang Dasar 1945, selama kata dekonsentrasi dimaknai sebagai bagian dari desentralisasi (*ambtelijk decentralisatie*) yakni kewenangan dari alat perlengkapan negara (pusat) kepada instansi bawahan (daerah) untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam menyelenggarakan pemerintahan.

B. Saran

1. Sebaiknya perlu dilakukan uji konstitusionalitas ke Mahkamah

Konstitusi, atas materi muatan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengujian tersebut berkaitan dengan dekonsentrasi sebagai salah satu asas pemerintahan daerah, dalam hal ini penulis berpendapat bahwa sesungguhnya dekonsentrasi itu merupakan bagian dari desentralisasi atau biasa disebut sebagai *ambtelijk decentralisatie*.

2. Bentuk negara kesatuan yang proporsional kemudian menjadi negara kesatuan yang federalistis, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, yang kemudian dalam perjalanannya mengembangkan bentuk desentralisasi biasa menjadi desentralisasi asimetris, hal itu dapat berarti negara mulai mempraktekkan otonomi yang luas kedaerah-daerah, semoga kedepannya negara tidak mengambil alih kewenangan yang telah diberikan kedaerah tersebut, karena sesungguhnya tujuan otonomi daerah adalah untuk membuka kesempatan kepada rakyat didaerah untuk turut serta dalam mengatur dan mengurus kepentingan rumah tangganya, demi tercapainya cita-cata bangsa Indonesia untuk mensejahterakan rakyat diseluruh daerah serta mengurangi kesenjangan antara dipusat dan didaerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Akbar, Patrialis, 2013, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta.

- Asshidiqie, Jimly, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Pres, Jakarta.
- _____, 2012, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- _____, 2014, *Konstitusi Dan Konstitualisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ali, Zainudin, 2014, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Gie, The Liang, 1993, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Dinegara Republik Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Huda, Nimatul, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung.
- _____, 2014, *Desentralisasi Asimetris Dalam Nkri Kajian Terhadap Daerah Istimewa Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung.
- Indra, Mexsasai, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara*, Reflika Aditama, Bandung.
- _____, 2015, *Menyelesaikan Sengketa Batas Daerah*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- _____, 2004, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 2009, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Sekretariat Jendral MPR RI, 2015, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta.
- Soemantri, Sri, 1978, *Prosedur Dan Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung.
- Syahuri, Taufikurrohman, 2004, *Hukum Konstitusi Proses Dan Prosedur Perubahan UUD Di Indonesia 1945-2002*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Thaib, Dahlan Et. Al., 2010, *Teori Hukum Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Triwulan Tutik, Titik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Kencana, Jakarta.
- Yuliandri, 2013, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

B. Kamus/Makalah

- Indra Perwira, 2015, "Politik Hukum Kebijakan Otonomi Daerah Di Indonesia", Makalah Disampaikan Pada *Kuliah Umum Magister Hukum*, Universitas Riau, Pekanbaru 5 Desember.
- Meilany Dan Weni Rahayu, 2012, *Ensiklopedi Bahasa Indonesia*, PT. Mediantara Semesta, Jakarta.

C. Website

http://www.safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/penafsiran_konstitusi.pdf.
diakses, tanggal, 4 april 2016.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik
Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun
2004 Tentang Pemerintahan
Daerah, Lembaran Negara
Republik Indonesia Tahun 2004
Nomor 125, Tambahan Lembaran
Negara Republik Indonesia
Nomor 4437.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun
2011 Tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-Undangan,
Lembaran Negara Republik
Indonesia Tahun 2011 Nomor 82,
Tambahan Lembaran Negara
Republik Indonesia Nomor 5587.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun
2014 Tentang Pemerintahan
Daerah, Lembaran Negara
Republik Indonesia Tahun 2014
Nomor 244, Tambahan Lembaran
Negara Republik Indonesia
Nomor 5587.