



MALAKA LAW REVIEW

Journal homepage: <https://www.ejournal.ybpindo.or.id/index.php/malaka>

Dekonsentrasi: Paradoks dan Implikasinya Terhadap Kedudukan Gubernur Pada Era Otonomi Daerah

Deconcentration: The Paradox and Its Implications For The Position Of The Governor In The Regional Autonomy Era

Raju Moh Hazmi^{1*}

Email rajumohazmi@umsb.ac.id *

¹Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat

*) *corresponding author*

Keywords

Deconcentration, Paradox, Regional Autonomy, Governor

Abstract

This research aims to investigate the position of the principle of deconcentration after the amendment of the 1945 Constitution and analyze its implications on the role of governors in the deconcentration function in autonomous regions. This study is a normative legal research with regulatory, conceptual, and legal history approaches. Secondary data were obtained through literature review. The 1945 Constitution does not explicitly formulate the principle of deconcentration for local government in Indonesia, resulting in the constitutional invalidity of the governor's position in the deconcentration function. Questions arise as to whether this constitutional vacuum can be justified by Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government (Regional Government Law 2014). The research indicates that the deconcentration arrangement in Regional Government Law 2014 has undergone a shift, creating ambivalence regarding the governor's position in the era of regional autonomy. Although deconcentration is fundamentally a reasonable mechanism in the local government system, Regional Government Law 2014 alters the concept of deconcentration, endowing governors with a dual governance function. Governors are not only an extension of the central government in the region but also serve as the head of the region in autonomous areas. The study also highlights the potential application of the deconcentration principle to regents/mayors.

Kata Kunci

Dekonsentrasi, Paradoks, Otonomi Daerah, Gubernur

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menyelidiki kedudukan asas dekonsentrasi setelah perubahan UUD 1945 dan menganalisis implikasinya terhadap peran gubernur dalam fungsi dekonsentrasi di daerah otonom. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan sejarah hukum. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. UUD 1945 tidak secara eksplisit merumuskan asas dekonsentrasi untuk pemerintahan daerah di Indonesia, menyebabkan ketidakvalidan konstitusional kedudukan gubernur dalam fungsi dekonsentrasi. Pertanyaan muncul apakah kekosongan konstitusional ini dapat dijustifikasi oleh Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2014). Penelitian ini

menunjukkan bahwa pengaturan dekonsentrasi dalam UU Pemda 2014 mengalami pergeseran yang menciptakan ambivalensi terhadap kedudukan gubernur pada era otonomi daerah. Meskipun dekonsentrasi pada dasarnya adalah mekanisme wajar dalam sistem pemerintahan daerah, UU Pemda 2014 mengubah konsep dekonsentrasi, membuat gubernur memiliki fungsi ganda pemerintahan. Gubernur tidak hanya sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah, tetapi juga sebagai kepala wilayah di daerah otonom. Penelitian juga menyoroti kemungkinan penerapan asas dekonsentrasi pada bupati/walikota.

1. Pendahuluan

Jika melacak kebelakang, konstelasi kerangka dasar pendirian Negara Republik Indonesia yang menggema diantara The Founding People berangkat dari satu pandangan, yaitu dasar pendirian negara Indonesia memakai pendekatan populistik, yang ditandai dengan terakumulasinya konsep welfare state dan pandangan nasionalistik yang mencerminkan ide pluralistik kebangsaan. Ikhtiar inilah yang kemudian terbingkai dalam suatu format negara kesatuan republik. Bentuk republik dan susunan kesatuan dirumuskan dalam pikiran moralis dan integralistik dalam satu kesatuan dan persatuan, yang di satu sisi mengedepankan aspek penegakan keadilan dan kepentingan negara yang bersifat universalistik, dan pada sisi lainnya aspek kepentingan individu partikularistik disingkirkan untuk menggapai political justice[1]. Konstruksi pemikiran demikian signifikan antara ide negara integralistik dengan slogan nasionalisme, seperti persatuan dan kesatuan yang terbingkai dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bingkai ketatanegaraan ini pun memberikan suatu justifikasi hadirnya gagasan desentralisasi yang bermakna terjadinya pemencaran (pembagian) kekuasaan atau *areal division of power* melalui mekanisme *attributive, delegative, mandat*, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah[2]. Mekanisme ini bermuara pada dualitas konsep *scope of power* dalam wujud: sejauhmana luas atau lingkup kekuasaan (obyek, jenis, besaran) yang didelegasikan, dan konsep *domain of power* dalam wujud sejauhmana jangkauan (subyek, organ, jabatan) kekuasaan yang didelegasikan[3].

Kewenangan pemerintahan daerah yang didelegasikan, bisa meliputi kewenangan *zelfwetgeving* dan *zelfbestuur*, yang mengakomodir kepentingan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan secara demokratis. Namun, hakekat suatu negara kesatuan, pendelegasian kewenangan tidak bermakna lepas dari campur tangan dan kontrol pemerintah pusat, karena legal standing pemerintah daerah dalam hal ini bersifat sub-ordinate terhadap pemerintah pusat[4], [5]. Daerah selalu dituntut membangun hubungan yang harmonis dengan pusat, dan apabila bertindak di luar kontrol pusat maka dapat mengancam keutuhan nation-state. Namun, hal tersebut bisa menjadi "pengingkaran" gagasan dasar pendirian NKRI dalam konsep kesatuan dengan penguatan desentralisasi. Disisi lainnya, akan "mengeliminir" konsepsi pemerintahan daerah yang desentralistik, baik dalam susunan negara kesatuan maupun negara federal (*local government also was the cornerstone of the governmental system*)[6].

Konsep negara kesatuan (Unitary State) mengacu kepada suatu negara yang tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan yang mempunyai kedaulatan. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah adalah dependent dan subordinat. Sedangkan hakekat politik hukum Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin adanya desentralisasi dan otonomi yang luas bagi daerah-daerah di seluruh Indonesia, sejalan dengan konsep tersebut bahwa dalam konteks negara kesatuan penerapan asas sentralisasi dan desentralisasi dalam organisasi negara bangsa tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum artinya pemerintah pusat tidak mungkin menyelenggarakan semua urusan pemerintahan di tangannya secara sentralisasi atau sebaliknya pemerintah daerah sepenuhnya menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang diserahkan[7].

Berkaitan dengan hal tersebut, para pendiri bangsa telah menyadari negara ini memiliki daerah yang sangat luas, terpisah oleh lautan dan berbagai wilayah dalam negara kesatuan ini memiliki ciri khas masing-masing serta keunikan serta potensi yang beragam. Disadari betul bahwa negara ini harus dibentuk menjadi negara kesatuan yang dibagi-bagi atas daerah-daerah. Setiap daerahnya diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai dengan potensi dan kekhasan daerahnya masing-masing. Adanya satuan pemerintahan daerah yang otonom bagi Indonesia merdeka, sebetulnya sudah tercermin dalam berbagai pandangan sebelum kemerdekaan Indonesia diproklamasikan. Mengacu pada Moh. Hatta dalam tulisannya yang berjudul *Ke Arah Indonesia Merdeka* menyebutkan bahwa “Karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, perlulah tiap golongan, kecil atau besar mendapat otonomi, mendapat hak menentukan nasib sendiri, asal peraturan tersebut tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan umum”. Bagi Moh. Hatta pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi) merupakan salah satu aspek pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat. Menurut dasar kedaulatan rakyat, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, tetapi juga pada setiap tempat di kota, desa, dan daerah[8]. Paradigma inilah yang kemudian memantik munculnya pembentukan suatu pemerintahan daerah berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat daerah dengan cara pemerataan pembangunan hingga ke daerah[9].

Setelah selama ini negara telah merdeka dengan beberapa pengaturan mengenai pemerintahan daerah yang pernah berlaku, mayoritas daerah masih saja tertinggal dan belum merasakan pembangunan dan perkembangan yang signifikan. Tidak heran pada saat dilakukannya amendemen UUD 1945 pada tahun 1999-2002, salah satu agenda utama perubahan UUD 1945 adalah menguatkan aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah. Akhirnya pada tahun 2000 saat amendemen kedua dilaksanakan terjadi perubahan pada Pasal 18 UUD 1945 tersebut. Perubahan tersebut dilakukan baik struktur maupun substansi dari Pasal 18 UUD 1945. Perubahan tersebut sangat mendasar, yang semula hanya Pasal 18 UUD 1945 saja menjadi Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945. Pengaturan secara menyeluruh ini pun berakibat kepada penjelasan UUD 1945. Penjelasan yang selama ini ikut menjadi acuan dalam mengatur pemerintahan daerah menjadi tidak berlaku lagi. Dengan demikian, sumber konstitusional dari pemerintahan daerah di Indonesia hanyalah pada Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945[10].

Sejalan dengan perubahan tersebut, landasan konstitusional dan Politik hukum pemerintahan daerah sesudah perubahan UUD 1945 dapat dilihat dari ketentuan BAB VI Tentang pemerintahan daerah Pasal 18 UUD 1945. Dalam pasal inipun digariskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dijabarkan dalam ketentuan yang kemudian diringkas dalam beberapa prinsip seperti penyelenggaraan pemerintahan daerah terbagi atas beberapa wilayah otonom yaitu provinsi yang kemudian terbagi atas wilayah kabupaten dan kota. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang berdasarkan pada asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemilihan kepala daerah baik itu gubernur, bupati, walikota dipilih melalui mekanisme yang demokratis, 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 Negara Kesatuan Republik Indonesia, Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya, prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilu, prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil, prinsip hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, prinsip hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang, prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

Pengaturan lebih lanjut mengenai pemerintahan daerah sekarang ini adalah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda 2014). Berlakunya UU Pemda 2014 yang menggantikan UU Pemda 2004 sebelumnya menghasilkan cukup banyak perubahan. Salah satu perubahan tersebut adalah mengenai dekonsentrasi, yang sebelumnya dalam UU Pemda 2004 dinyatakan sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Artinya, dekonsentrasi hanya dilakukan atau diselenggarakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan instansi vertikal saja. Sedangkan menurut aturan dalam UU Pemda 2014, pengertian dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dan/atau kepada gubernur dan bupati /walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Artinya, pada ketentuan ini diatur bahwa dekonsentrasi bukan hanya dilakukan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan instansi vertikal saja, tapi bupati atau walikota pun kini dapat menyelenggarakan urusan pemerintah pusat melalui dekonsentrasi. Hal ini juga mengandung makna bahwa kedudukan kabupaten dan kota bersifat dualistik yaitu bukan hanya sebagai daerah otonom melalui desentralisasi, namun juga sebagai wilayah administratif dalam skema dekonsentrasi[11].

Menurut Amrah Muslimin yang dikutip oleh Iskatinah dalam disertasinya, dekonsentrasi sebagai pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pusat yang ada di daerah atau pelaksanaan urusan pemerintah pusat yang tidak diserahkan kepada satuan pemerintahan daerah, yang dilakukan oleh organ pemerintahan pusat yang ada di daerah. Pada hakikatnya, alat pemerintah pusat ini melaksanakan pemerintahan sendiri di daerah dan berwenang mengambil keputusan sendiri sampai tingkat tertentu berdasarkan tanggung jawab kepada pemerintah pusat, sebagai pemikul biaya dan tanggung jawab terakhir mengenai urusan dekonsentrasi[12]. Melalui dekonsentrasi, terbentuklah wilayah administratif atau dengan istilah lainnya pemerintahan lokal-administratif. Pemerintahan lokal administratif dengan daerah administratif dibentuk karena penyelenggaraan segala urusan-urusan pemerintahan pusat yang berkedudukan di ibukota negara tidak akan dapat dilaksanakan seluruhnya sendiri oleh pemerintah pusat[12].

Dalam perjalanan historisnya, dekonsentrasi juga mengalami beberapa perkembangan. Penyelenggaraan dekonsentrasi mengalami pasang surut dalam perubahan struktur pemerintahan di Indonesia. Sejalan dengan kebutuhan kebangsaan, perubahan struktur pemerintahan melalui peraturan perundang-undangan yang ada telah mengalami delapan kali perubahan sejak kemerdekaan. Pada dasarnya, kebijakan dekonsentrasi mendapat perhatian pada perubahan di tahun 1945 dan 1965. Sedangkan perubahan yang menyeimbangkan antara desentralisasi dan dekonsentrasi dilakukan sebanyak tiga kali, yakni tahun 1957, 1974, dan tahun 2004. Terakhir, dengan berlakunya UU Pemda 2014, pengaturan dalam undang-undang tersebut juga menggabungkan kebijakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Perubahan kebijakan tersebut dapat ditelaah dari perjalanan historisnya yang berawal dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Otonomi Daerah yang menitikberatkan pada kebijakan dekonsentrasi, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah lebih menitikberatkan pada kebijakan desentralisasi, lain halnya dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang menggabungkan desentralisasi dan dekonsentrasi, Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas-Tugas Pemerintah Pusat Dalam Bidang Pemerintahan Umum, Perbantuan Pegawai Negeri, dan penyerahan Keuangannya Kepada Pemerintahan Daerah menitikberatkan pada kebijakan dekonsentrasi, pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah menitikberatkan pada kebijakan desentralisasi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah menggabungkan kebijakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menitikberatkan pada kebijakan desentralisasi, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggabungkan kebijakan desentralisasi,

dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, dan alhasil pada UU Pemda 2014 menggabungkan kebijakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan[13].

Isu menarik mengenai dekonsentrasi adalah seringnya dekonsentrasi dipertentangkan dengan desentralisasi yang melahirkan dikotomi terhadap kedua asas ini.. disatu sisi dalam munculnya dekonsentrasi akan mengancam desentralisasi serta dinilai seolah-olah kembali menjadi sentralisasi. Padahal dekonsentrasi dimaksudkan sebagai cara untuk menjaga dan mempertahankan keutuhan negara kesatuan. Akan tetapi sebaliknya, dengan semangat otonomi luas sering ditafsirkan bahwa dekonsentrasi akan memandulkan pelaksanaan otonomi daerah. Sejalan dengan itu, isu sentral yang kembali mencuat dalam framing ketatanegaraan Indonesia adalah soal kedudukan dekonsentrasi pasca perubahan UUD 1945. Jika dilacak, Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 tidak menegaskan adanya pengaturan asas dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Misalnya, Pasal 18 ayat (2) perubahan UUD 1945 hanya mengatur bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Di bagian lain disebutkan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Meskipun begitu, dalam prakteknya dekonsentrasi tetap ada sebagai basis pelaksanaan dan penyelenggaraan otonomi di daerah. Hal inilah yang kemudian menimbulkan legal problem dalam pengaturan dan kedudukan dekonsentrasi pasca perubahan UUD 1945. Apakah kedudukan asas dekonsentrasi tersebut konstitusional pasca perubahan UUD 1945, padahal disaat yang sama secara eksplisit pasca perubahan konstitusi tidak menyebutkan asas ini dalam BAB VI tentang Pemerintahan Daerah dan bagaimanakah implikasi pengaturan dekonsentrasi Pasca perubahan UUD 1945 yang kemudian di derivasi dalam UU Pemda 2014 terhadap kedudukan gubernur di era otonomi daerah saat ini ?. Berdasarkan latar belakang inilah kemudian penulis ingin melihat konstitusionalitas asas dekonsentrasi pasca perubahan UUD 1945 serta pengaruhnya dengan kedudukan gubernur di era otonomi daerah dewasa ini.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan tipe penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach), konseptual, dan sejarah hukum yang dijelaskan secara deskriptif-analitis[14]. Jenis dan sumber data yang digunakan diambil dari dokumen atau bahan pustaka berupa bahan-bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan. Bahan hukum yang ditelaah terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dan dianalisis secara kualitatif[14].

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Kedudukan Eksistensial Asas Dekonsentrasi Pasca Perubahan UUD 1945

Untuk memaknai pengaturan pemerintahan daerah, khususnya yang tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945, tidak boleh dilepaskan dengan paradigma dan landasannya dari bentuk negara kesatuan. Pengaturan mengenai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) di dalam UUD 1945 dapat ditemukan pada sejumlah pasal, antara lain Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik, Pasal 25A yang menggariskan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang, dan Pasal 37 ayat (5) yang mengingatkan bahwa khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan[15].

Frase “dibagi atas” dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan dimana kedaulatan negara berada di tangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan frase ‘terdiri atas’ yang lebih menunjukkan substansi ke arah federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian[16]. Substansi pembagian daerah dalam NKRI yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas

pembagian daerah dalam NKRI yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota.

Menilik pendapat Jimly Asshiddiqie, bahwa ketentuan Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 telah mengubah format bentuk negara kita dari bentuk negara kesatuan yang kaku kepada bentuk negara kesatuan yang dinamis. Artinya, pertama, dimungkinkan untuk dilakukannya pengaturan-pengaturan yang bersifat federalistis dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kedua, dalam dinamika hubungan antara pusat dan daerah itu dimungkinkan pula dikembangkannya kebijakan otonomi yang bersifat pluralistis, dalam artian bahwa untuk setiap daerah dapat diterapkan pola otonomi yang berbeda-beda. Keragaman pola hubungan itu telah dibuktikan dengan diterimanya prinsip otonomi khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua, yang keduanya memiliki format kelembagaan pemerintahan yang berbeda dengan pemerintahan daerah lain pada umumnya[17].

Terkait Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 secara eksplisit tidak diberikan penegasan mengenai dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Misalnya, Pasal 18 ayat (2) perubahan UUD 1945 diatur bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Di bagian lain disebutkan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Namun dalam prakteknya, dekonsentrasi tetap ada di daerah.

Kondisi tersebut menurut Jimly Asshiddiqie, seharusnya dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 dimuat pula mengenai asas dekonsentrasi, bukan hanya asas otonomi dan tugas pembantuan. Bahkan dalam sistem federal sekalipun, seperti di Amerika dan Australia, asas-asas pemerintahan daerah itu selalu mencakup tiga asas, yakni desentralisasi (otonomi), dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Sebaliknya, Bhenyamin Hoessein menegaskan yang dikutip oleh Ni'matul Huda justru berbeda pendapat. Menurutnya, Pasal 18 ayat (2) ini secara salah menyebut otonomi sebagai asas. Walaupun demikian, pada ayat ini diisyaratkan hanya dianutnya desentralisasi (otonomi) dan tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi tidak disebut ataupun diatur dalam UUD 1945. Sikap demikian sangat bijaksana, karena dekonsentrasi sebagai penghalusan dari sentralisasi sehingga asas sentralisasi mutlak dianut dalam organisasi negara. Disamping itu, asas dekonsentrasi memang hampir tidak pernah diatur dalam konstitusi khususnya *Fragmented Field Administration on Sistem*[10].

Searah dengan pendapat sebelumnya, menurut Bagir Manan bahwa dalam pengertian umum, desentralisasi adalah setiap bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan, atau pejabat. Dengan demikian, dekonsentrasi dalam pengertian umum dapat juga dipandang sebagai suatu bentuk desentralisasi, karena mengandung makna pemencaran kekuasaan[18]. Menilik pendapat Van der Pot bahwa tidak semua peraturan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan dari pusat (sentral). Pelaksanaan pemerintahan dilakukan baik oleh pusat maupun berbagai badan otonom. Badan-badan otonom ini dibedakan antara desentralisasi berdasarkan territorial (*territorial decentralisatie*) dan desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*). Bentuk desentralisasi itu menurut Van der Pot dapat dibedakan antara otonomi dan tugas pembantuan[18].

Desentralisasi tidak sama dengan otonomi. Desentralisasi bukan asas melainkan suatu proses. Hal yang merupakan asas adalah otonomi dan tugas pembantuan. Untuk itu maka dekonsentrasi bukan asas tetapi proses atau cara menyelenggarakan sesuatu. Dekonsentrasi adalah subsistem sentralisasi yaitu cara menyelenggarakan sistem sentralisasi. Karena itu, sangat keliru kalau ditempatkan dalam rezim pemerintahan daerah yang merupakan anti tesis dari sentralisasi[18].

Indonesia merupakan negara kesatuan, yaitu negara yang penyelenggaraan kekuasaan negaranya ada di tangan pusat, namun memiliki juga suatu pemerintahan daerah yang mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas, yang sistem pelaksanaan pemerintahannya dapat dilaksanakan dengan cara/sistem sentralisasi/dekonsentrasi, desentralisasi dan medebewind/tugas pembantuan. Pada sistem

sentralisasi/dekonsentrasi, kedaulatan negara baik ke dalam dan ke luar ditangani pemerintah pusat dan dilimpahkan melalui organ-organ pusat yang terdapat di daerah (dekonsentrasi). Namun, karena luasnya daerah-daerah di negara kita yang terbagi-bagi atas beberapa provinsi, kabupaten, dan kota, di samping setiap daerah-daerah memiliki kemajemukan, kekhususan, kekhasan serta potensi yang besar yang tidak dapat hanya diatur atau diurus oleh pemerintah pusat saja. Daerah-daerah tersebut memiliki pemerintahan daerah melalui desentralisasi atau penyerahan wewenang dari pusat dengan maksud untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri sesuai dengan kekhususan dan potensi daerahnya tersebut demi menyejahterakan rakyat di daerahnya.

Pada praktiknya, desentralisasi yang dimaknai sebagai “penyerahan” sebagian wewenang memang telah tumpang tindih dengan tugas dan wewenang pusat dalam bentuk dekonsentrasi atau “pelimpahan” sebagian wewenang dari pusat kepada pemerintah daerah (khususnya kabupaten/kota) dan juga tugas pembantuan. Penguatan peran pemerintah pusat dengan dekonsentrasi memang secara implisit bukan sekedar menambah peran yang sebelumnya mengecil, melainkan lebih jauh dilandasi oleh pemikiran ke depan yakni menjaga kedaulatan suatu negara bangsa (nation-state). Untuk itu, perundangan tersebut memberikan landasan bahwa pemerintah pusat berhak melakukan intervensi dalam bentuk supervisi, pembinaan, pengawasan, dan penilaian kinerja otonomi pada pemerintahan daerah. hak pemerintahan pusat dijalankan secara langsung oleh instansi tingkat pusat (Lembaga Pemerintahan Non Departemen (LPND)), maupun secara tidak langsung dengan pelimpahan wewenang melalui aparatnya yang ada di daerah, yaitu gubernur[13]. Artinya, posisi pemerintah provinsi dalam koridor otonomi daerah memiliki dua kedudukan, yakni sebagai wakil pemerintah pusat dengan menjadikan aparat dekonsentrasi dan menjadi pelaksana otonomi daerah itu sendiri (aparat desentralisasi).

Begitupun kabupaten dan kota diposisikan sekarang ini memiliki double function seperti provinsi, yaitu sebagai pelaksana otonomi daerah serta sebagai aparat dekonsentrasi. Hal inilah yang kemudian dipertegas dalam Pasal 1 angka 8 UU Pemda 2014 yang menyatakan bahwa Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Sejalan dengan deskripsi tersebut, Pengkategorian desentralisasi yang banyak dirujuk oleh para ahli sebagaimana dikemukakan oleh Cheema dan Rondinelli serta dikutip oleh TIM PKP2A III LAN, dapat dibedakan menjadi empat kategori, yakni : (1) Delegation to semi autonomous or parastatal organization, (2) Devolution, (3) Transfer of function from government to non-government institution; dan (4) Deconcentration. Kategori pemaknaan desentralisasi keempat adalah deconcentration (dekonsentrasi). Dekonsentrasi dimaknai sebagai proses redistribusi tanggung jawab yang bersifat administratif untuk diberikan kepada institusi yang berada dalam sayap pemerintah pusat. Institusi tersebut diwujudkan dengan cara pembentukan dan pengoperasionalan berbagai kantor atau institusi pusat yang ditempatkan di berbagai wilayah atau lembaga pemerintah lain yang berada dibawahnya yang diatur dan ditetapkan melalui perundangan[13].

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam berbagai literatur hukum, unit pemerintah daerah sebagai organ negara ditingkat daerah-daerah bagian, dikenal ada dua macam bentuk, yaitu pemerintah daerah administratif dan otonom. Pemerintah daerah administratif dibentuk karena pemerintah pusat dipandang tidak dapat menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan negara dari pusat. Untuk itu, dianggap perlu dibentuk unit-unit pemerintahan di daerah yang akan menyelenggarakan segala urusan pusat di daerah. Unit pemerintah daerah itu berfungsi sebagai wakil pusat di daerah dengan tugas menyelenggarakan segala urusan pusat di daerah. Unit pemerintah daerah itu berfungsi sebagai wakil pusat di daerah dengan tugas menyelenggarakan pemerintahan di daerah atas perintah-perintah atau petunjuk-petunjuk pemerintah pusat. Oleh karena itu, tugas unit pemerintahan daerah hanya berfungsi sebagai penyelenggara administratif saja, sehingga unit pemerintah daerah disebut sebagai pemerintah daerah administratif[12].

Terkadang, dalam keadaan tertentu pemerintah daerah sendiri membutuhkan dukungan dan bantuan dari pemerintah pusat untuk menyelesaikan beberapa permasalahan yang ada di daerah. Pengaturan ini pun adalah suatu reaksi dari beberapa fenomena perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selama beberapa tahun belakangan. Salah satu penyebabnya karena beberapa waktu yang lalu terdapat beberapa kebijakan berupa program nasional yang diambil oleh pusat pada saat akan diberlakukan di daerah, dan terdapat pula beberapa daerah yang justru menunjukkan resistensi terhadap pemerintah pusat sehingga tidak mau melaksanakan kebijakan tersebut[19]. Disamping itu, dengan semakin kuatnya peran pemerintahan daerah, harus semakin kuat pula peran pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan. Salah satunya melalui dekonsentrasi agar pemerintah daerah dapat menyelenggarakan dan mengatur urusan-urusan daerah dan masyarakatnya dalam koridor yang tepat dan sejalan dengan kebijakan-kebijakan nasional pemerintah pusat yang dituangkan dalam Norma Standar Prosedur dan Kriteria.

3.2 Implikasi Pengaturan Dekonsentrasi dalam UU Pemda 2014 terhadap kedudukan Gubernur Di Era Otonomi Daerah

Pada prinsipnya, meskipun UUD 1945 tidak mengatur secara eksplisit norma dekonsentrasi, namun pengaturan dekonsentrasi muncul dalam UU Pemda 2014 sebagai basis pelaksanaan urusan pemerintahan di era otonomi daerah. Jika ditinjau dengan teori stufenbau Hans Kelsen, pengaturan dekonsentrasi yang tiba-tiba diatur dan eksis dalam UU Pemda 2014 tidak mempunyai norma gantungannya (validitas keberlakuan norma) dalam UUD 1945 sebagai peletak dasar legitimasi lahirnya ketentuan pengaturan dekonsentrasi dalam UU Pemda 2014[20]. Selanjutnya validitas norma pengaturan dekonsentrasi pun dalam kacamata hukum positif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus juga memiliki dasar validasi dari norma UUD 1945. Oleh karena itu, baik menggunakan Teori Stufenbau Hans Kelsen maupun kacamata hukum positif pengaturan asas dekonsentrasi dalam UU Pemda 2014 tidak mempunyai validitas dalam UUD 1945, sehingga ini berdampak terhadap dasar hukum kewenangan dan posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam rangka pelaksanaan asa dekonsentrasi mutatis mutandis juga tidak memiliki dasar validitas yang jelas.

Terlepas dari konfrontasi teori diatas, skema desentralisasi masih menjadi pilihan utama dalam UU Pemda 2014 disamping dekonsentrasi sehingga pembagian urusan pemerintahan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota dalam UU Pemda 2014 menjadi lebih terstruktur, tegas, dan hierarkis. Berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU Pemda 2014 dekonsentrasi dilakukan sebagai bentuk 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.

Urusan pemerintahan umum pada prinsipnya merupakan kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang mana dalam pelaksanaannya di daerah melimpahkan kepada gubernur dan bupati/walikota. Urusan tersebut berkaitan dengan pembinaan ideologi dan kehidupan demokrasi, kesatuan bangsa, kerukunan umat beragama dan kehidupan sosial masyarakat, penanganan konflik sosial, koordinasi pelaksanaan tugas pemerintahan di daerah, serta urusan pemerintahan diluar kewenangan daerah dan instansi vertikal. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum tersebut, maka daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota selain menjadi daerah otonom juga dikonstruksikan sebagai wilayah administrative penerima pelaksanaan urusan dekonsentrasi dari pemerintah pusat.

Selain itu, ditegaskan pula dalam penjelasan UU Pemda 2014 bahwa dalam hal pelaksanaan pengawasan dan pembinaan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/ kota, gubernur dapat bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar melaksanakan otonominya dalam koridor

Norma Standar Prosedur dan Kriteria (NPSK) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Sehingga, jika dilihat dalam perannya sebagai Wakil Pemerintah Pusat tersebut maka hubungan gubernur dengan Pemerintah Daerah kabupaten/kota menjadi bersifat hierarkis-struktural dalam pelaksanaan urusan pemerintahan[21]. Pada taraf inilah jika dicermati secara mendalam materi muatan pembagian dan pelaksanaan urusan pemerintahan UU Pemda 2014 setidaknya merepresentasikan bahwa format negara kesatuan di Indonesia menggunakan sistem desentralisasi yang sentralistik karena semua urusan adalah milik pemerintah pusat[11].

Senada dengan Sifat subordinasi inilah menurut Despan Heryansyah UU Pemda 2014 tidak memandang pemerintah daerah sebagai satuan pemerintahan yang otonom dan memiliki kewenangan untuk menjalankan pemerintahan sendiri, melainkan memandang pemerintahan daerah sebagai bawahan pemerintah pusat yang apabila suatu ketika terdapat urusan pemerintahan yang tidak dapat dilaksanakan oleh daerah maka pemerintah pusat dapat melimpahkan urusan tersebut kepada pemerintah daerah[22]. Apalagi jika menginterpretasikan klausul Pasal 1 angka 9 UU Pemda 2014 yang mengatur dekonsentrasi mengisyaratkan bahwa jika dalam UU Pemda sebelumnya dekonsentrasi hanya diatur sampai tingkat pemerintahan provinsi, sedangkan pemerintah daerah Kab/Kota adalah pelaksana otonomi utuh, namun dalam UU Pemda 2014 justru menentukan jangkauan pelaksanaan dekonsentrasi juga berlaku hingga ketinggian Kab/Kota yang artinya pelaksanaan otonomi utuh sudah tidak ada lagi[22].

Menurut Pasal 225 UU Pemda 2014, jabatan Gubernur dan Bupati/Walikota juga dibedakan dalam hal Gubernur sebagai Kepala Daerah sekaligus sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Sedangkan Bupati/Walikota tetap sebagai Kepala Daerah Otonom. Namun dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan umum, ternyata Kabupaten/Kota juga bertindak sebagai perangkat dekonsentrasi melalui penetapan status sebagai wilayah administratif. Hal tersebut setiknya mirip dengan pola dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dimana dalam UU tersebut peran Camat dan Perangkat Kecamatan juga turut melaksanakan fungsi urusan pemerintahan umum.

Selain daerah yang melaksanakan urusan dekonsentrasi, urusan pemerintahan pusat di daerah juga dilaksanakan oleh instansi vertikal. Namun dalam hal pembentukannya di daerah, Gubernur memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan untuk instansi vertikal yang berfungsi menjalankan urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Hal tersebut tidak berlaku bagi Instansi Vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan dari kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam konstitusi. Dikenalnya istilah urusan pemerintahan umum yang sedikit mirip dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, namun secara struktur lebih lunak. Dalam artian, kabupaten/ kota dan kecamatan hanya melaksanakan sebagian fungsi dekonsentrasi namun bukan berarti murni sebagai perangkat dekonsentrasi sebagaimana perangkat wilayah administratif dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Dengan kata lain, tugas utama kabupaten/ kota dan kecamatan tetap menjalankan fungsi desentralisasi dan fungsi dekonsentrasi hanya sebagai pendukungnya saja.

Dapat dilihat bahwa arah pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam UU Pemda 2004 yang memosisikan provinsi sebagai unit pemerintah pusat telah berseger, selain menjadi unit perwakilan pusat di daerah juga diposisikan sebagai daerah otonom dengan fungsi ganda (dekonsentrasi dan pelaksana urusan pemerintahan daerah otonom). Sehingga, paralel dengan itu maka kedudukan gubernur juga mengalami pergeseran dalam UU pemda 2014. Gubernur sebagai kepala daerah otonom yang memegang peran untuk menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan melaksanakan tugas pembantuan dari kementerian dan lembaga negara, juga berperan sebagai kepala wilayah administratif dalam kapasitasnya selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Posisi ini sejatinya untuk melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi (dilaksanakan) oleh pemerintahan daerah Kab/Kota. Selain itu, kedudukan dan peran gubernur di era otonomi daerah juga mengemban tugas sebagai penyelenggara urusan pemerintahan umum.

Selaras dengan penjelasan sebelumnya bahwa peran dan kedudukan gubernur sebagai Pembina dan pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah di daerah kabupaten/ kota menjadi lebih kuat. Hal ini terlihat dari Gubernur menjadi atasan dari Bupati/Walikota meskipun sifatnya terbatas. Selain itu, sebagai bagian pelaksanaan urusan pemerintahan umum maka kepada kabupaten/kota dilekati kembali status sebagai Wilayah Administratif. Hal yang sudah dihapus sejak rezim Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimana hanya provinsi yang disebut sebagai wilayah administratif. Dapat disimpulkan pula bahwa rezim Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan pendekatan keseimbangan, dan efisiensi serta efektifitas dalam membangun tatanan hubungan pemerintah pusat dan daerah.

4. Simpulan

Pengaturan Pasal 1 ayat (9), Pasal 4 ayat (2), dan Pasal 25 ayat (1) UU Pemda 2014 mengenai dekonsentrasi penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang ditujukan hingga kepada walikota dan/atau bupati adalah pengaturan yang konstitusional, meskipun dalam UUD 1945 khususnya Pasal 18, 18A, dan 18B yang diatur mengenai pemerintahan daerah tidak terdapat pengaturan secara eksplisit mengenai dekonsentrasi. Hal ini dikarenakan kedudukan dekonsentrasi pada dasarnya merupakan suatu mekanisme yang sangat wajar dalam sistem pemerintahan daerah. Dekonsentrasi dalam penyelenggaraannya dapat disandingkan dengan desentralisasi, bahkan keberadaan dekonsentrasi melengkapi adanya desentralisasi serta tugas pembantuan. Khususnya di NKRI, yang memiliki wilayah yang luas, yang terdiri dari daerah-daerah yang memiliki keragaman dan ingin melakukan percepatan pembangunan hingga ke daerah, maka dekonsentrasi adalah salah satu mekanisme yang dapat digunakan untuk menyelenggarakan urusan Pemerintah Pusat di daerah, yang juga bertujuan untuk melakukan pengawasan, supervisi, dan mempererat dasar NKRI. Sejalan dengan itu, dekonsentrasi merupakan bagian dari pelaksanaan desentralisasi yang dimana rezim pengaturan dekonsentrasi berada pada wilayah kekuasaan pemerintahan sehingga berimplikasi bahwa norma asas dekonsentrasi tidak muncul dalam pengaturannya di dalam konstitusi UUD 1945.

Pengaturan Dekonsentrasi berdasarkan UU Pemda 2014 mengalami pergeseran dan berimplikasi terhadap kedudukan gubernur sehingga selain menjadi wakil pemerintah pusat di daerah (perpanjangan tangan pemerintah pusat) Gubernur juga berkedudukan sebagai kepala daerah di daerah otonom. Disamping hal tersebut, jangkauan penerapan asas dekonsentrasi tidak hanya sampai dan ditujukan pada pada wilayah provinsi semata, namun, pelimpahan sebagian urusan pemerintahan juga dapat dilaiihkan kepada bupati/walikota dalam kapasitasnya sebagai aparat dekonsentrasi dan kepala wilayah otonom pelaksana urusan pemerintahan umum.

Walaupun menurut konsensus politik hukum perubahan UUD 1945 dekonsentrasi termasuk ke dalam rezim pengaturan pemerintah pusat, seharusnya terma ini juga diatur dalam ketentuan pemerintahan daerah pada BAB Pemerintahan daerah sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945. Hal ini sangat penting karena dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah di negara kesatuan, asas dekonsentrasi merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan konsep desentralisasi serta pengaturan asas dekonsentrasi di dalam UUD 1945 merupakan suatu keniscayaan sebagai suatu peletak dasar keberlakuakn validitas norma yang di dervasi dalam peraturan perundang-undangan pemerintahan daeah Indonesia.

5. Referensi

- [1] H. Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.
- [2] R. HR, *Hukum Adminsitrasi Negara*, Cetakan Ke. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011.
- [3] A. Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007.

- [4] A. Kalyvas, "The basic norm and democracy in Hans Kelsen's legal and political theory," *Philos. Soc. Crit.*, vol. 32, no. 5, hal. 573–599, 2006, doi: 10.1177/0191453706064898.
- [5] H. Kelsen, *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell, 1974.
- [6] J. M. Banovets, *Managing Local Government, Cases in Decision Making, Municipal Management, International City Management Association*, 2nd ed. Washington: Printed, 1994.
- [7] D. Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep otonomi : Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*. Jakarta: Setara Press, 2013.
- [8] U. Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia, 2010.
- [9] T. Prasetyo, "Kebijakan Kriminalisasi Peraturan Daerah Guna Mewujudkan Sinkronisasi Hukum Pidana Lokal Dengan Hukum Pidana Kodifikasi," Universitas Islam Indonesia, 2006.
- [10] N. Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2009.
- [11] Mahmuzar, "Model Negara Kesatuan Republik Indonesia Di Era Reformasi," *J. Huk. dan Pembang.*, vol. 50, no. 2, hal. 302–316, 2020.
- [12] W. Sanjaya, "Konstitusionalitas Pengaturan Dekonsentrasi Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, Bandung, 2015.
- [13] T. P. I. LAN, "Kewenangan Dekonsentrasi Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Permasalahan Penyelenggaraannya di Daerah." Tim Penelitian PKP2A III LAN Samarinda, Samarinda, 2007.
- [14] P. M. Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2013.
- [15] Yuslim, "Gagasan Pengaturan Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945," Mei-Agustus, 2013.
- [16] M. P. R. RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2003.
- [17] J. Assiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- [18] B. Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001.
- [19] T. S. Kurnia, "Normalisasi Hubungan Pusat-Daerah Sesuai Konstitusi Presidensial," *Refleks. Huk. J. Ilmu Huk.*, vol. 4, no. 2, hal. 135–154, 2020.
- [20] M. F. I. Suprpto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar- Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- [21] M. W. Tryatmoko, "Problematisasi Peran Ganda Gubernur Di Daerah Otonomi Khusus," *J. Penelit. Polit. LIPI*, vol. 9, no. 2, hal. 75–89, 2012.
- [22] D. Heryansyah, "Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia (Studi Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi)," Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2019.