

FEDERALISME NEGARA KESATUAN : TELAAH TEORITIK DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Oleh:

Achmad Mudatsir R, S.H., M.H.

Dosen STIS As-Salafiyah Sumber Duko Pamekasan

Email: bungdassir@gmail.com

Abstrak

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan (unitary state), bukan negara federal. Tetapi pada Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B terdapat pengaturan desentralisasi dan otonomi daerah yang mencerminkan ciri dan prinsip-prinsip negara federal. Hal ini seolah-olah memberi makna bahwa Negara Republik Indonesia merupakan negara dengan sistem kesatuan hanya secara de jure.

Kata Kunci: *federal, kesatuan, desentralisasi*

Abstract

Article 1 paragraph (1) of the 1945 constitution states that the form of an Indonesian state is unitary state, not a federal state. But in article 18, article 18 A, and article 18B there are arrangements from decentralization and regional autonomy that reflect the characteristics and principles of the federal state. This seems to imply that the state of the republic of Indonesia is a country a unitary system only de jure

Kata Kunci: *federal, unitary, decentralization*

A. PENDAHULUAN

1. Latar belakang

Perdebatan mengenai pilihan bentuk negara sebenarnya bukanlah “barang baru”. Akan tetapi tema ini selalu mencuat ke permukaan dan selalu menarik untuk dibahas karena adanya relevansi yang terus-menerus, karena upaya-upaya

perbaikan dalam mewujudkan cita negara (*staatsidee*) harus dilakukan sebagai proses yang tidak mengenal akhir. Para *founding fathers* memperdebatkan tentang bentuk Negara Indonesia, dimana muncul dua pilihan utama terkait bentuk negara yaitu kesatuan dan federal. Beberapa tokoh seperti Ir. Soekarno, Mr. Soepomo, Moh. Yamin, dan lainnya lebih memilih negara yang integralistik atau negara kesatuan. Sedangkan Moh. Hatta berbeda pandangan, beliau lebih menyetujui bentuk negara federal. Hatta menyatakan bahwa Indonesia terdiri dari masyarakat yang majemuk, sehingga membutuhkan bentuk negara federal bagi Indonesia untuk mempersatukan segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia.¹ Perbedaan pandangan ini tidak terlepas dari perbedaan latar belakang “gen” keilmuan masing-masing pakar.

Tidak lama setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) berlaku UUD ini diganti dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) yang berlaku sejak tanggal 27 Desember 1949 yang berlaku sampai kembalinya Indonesia menjadi negara kesatuan pada 17 Agustus 1950 yang kemudian disusul dengan diberlakukannya Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) yang berlaku pada 1950 hingga 1959, dan kembali lagi ke UUD 1945 mulai 1959 hingga sekarang. Yang disebut terakhir telah mengalami perubahan empat tahap dalam satu rangkaian perubahan sejak 1999 hingga 2002.²

Isu federalisme kembali mencuat tatkala Amien Rais menentang ide dan isu federasi atau federalisme sebagai suatu wacana dalam proses amandemen UUD sejak 1999 sampai 2002 yang mengundang banyaknya tanggapan dan statemen baik di surat kabar dan majalah. Meskipun dalam gerak politik praktis isu dan ide federasi yang diangkat telah dijadikan salah satu isu politik untuk "menyerang" Amien Rais dan juga Partai Amanat Nasional (PAN) yang dia pimpin. "Penyerang-penyerang" ini beranggapan bahwa Amien Rais hendak

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007),. 286.

² *Risalah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (1999 – 2002)*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi, 2008),. 4.

merubah negara kesatuan menjadi negara federasi, mengubah UUD 1945, dan mengingkari Indonesia sebagai negara kesatuan.³

Hasil amandemen tersebut menjadi sangat menarik dikaji ketika membahas mengenai bentuk negara Republik Indonesia yang termuat dalam Pasal 1 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Naskah yang merupakan naskah asli ini mengandung prinsip bahwa "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik." Akan tetapi kita menghubungkannya dengan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945 yang didalamnya termaktub tentang hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B sama sekali tidak mengadopsi ciri negara kesatuan (unitary), melainkan telah merepresentasikan ciri negara federal. Terlebih jika kita melihat fakta terdapat daerah yang mempunyai konsep "otonomi khusus" seperti Aceh, Papua, Jakarta, dan Yogyakarta. Seolah-olah kita dihadapkan pada kenyataan bahwa kita telah berubah menjadi negara federal secara *de facto*.

2. Rumusan masalah

- a. Bagaimana corak sistem federal dalam ketatanegaraan Republik Indonesia yang secara *de jure* merupakan negara kesatuan?

B. PEMBAHASAN

1. Konsep negara kesatuan dan negara federal

Teori-teori bentuk Negara yang dikembangkan para ahli dan berkembang di zaman modern bermuara pada dua paham yang mendasar. *Pertama*, paham yang menggabungkan bentuk Negara dengan bentuk pemerintahan.⁴ Paham ini menganggap bahwa bentuk Negara dengan bentuk pemerintahan, yang dibagi dalam tiga macam, yaitu (1) bentuk pemerintahan dimana terdapat hubungan yang erat antara eksekutif dan legislatif; (2) bentuk pemerintahan dimana ada pemisahan yang tegas antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif; (3) bentuk

³Warsito Utomo, "Sistem Federal Dalam Negara Kesatuan (Kasus Pengaturan Desentralisasi-Otonomi)". Jurnal Ilmu Sosial dan Politik, Vol. I, No.3 (Maret 1998),. 47.

⁴ Bouger, *Masalah-Masalah Demokrasi*, (Jakarta: Yayasan Pembangunan, 1952),. 32-33

pemerintahan dimana terdapat pengaruh dan pengawasan langsung dari rakyat terhadap badan legislatif. *Kedua*, paham yang membahas bentuk negara atas golongan demokrasi dan diktator.⁵ Paham ini membahas bentuk negara atas golongan demokrasi dan diktator. Paham ini juga memperjelas bahwa demokrasi dibagi dalam demokrasi konstitusional (liberal) dan demokrasi rakyat. Dari teori-teori tersebut kemudian berkembang di zaman modern ini, yaitu bentuk negara Kesatuan (unitarisme) dan negara serikat (federalisme) yang dapat berbentuk sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi.

Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijakan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.⁶ Berbeda dengan negara federasi, lebih lanjut Soehino menjelaskan, negara federasi adalah negara yang bersusunan jamak, maksudnya negara ini tersusun dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai Undang-Undang Dasar sendiri . tetapi kemudian karena sesuatu kepentingan, entah kepentingan politik, ekonomi atau kepentingan lainnya , negara-negara tersebut saling menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerja sama yang efektif. Namun disamping itu, negara-negara saling menggabungkan diri tersebut kemudia disebut negara Bagian, masih ingin mempunyai urusan-urusan pemerintahan yang berwenang dan dapat diatur dan di urus sendiri, di samping urusan-urusan pemerintahan yang akan diatur dan di urus bersama-sama oleh ikatan kerja samanya tersebut.⁷

⁵ Henry B, Mayo, *An Introduction To Democratie Theory*, (New York: Oxford University Press, 1996),. 218

⁶ Soehino, Ilmu Negara, (Yogyakarta: Liberty, 2000),.224

⁷*Ibid*,.226.

Jika kita merujuk pada hasil riset Daniel Elazar, maka kita akan menemukan konsep yang lebih jelas lagi. Elazar mengemukakan bahwa federalisme merupakan suatu sistem politik yang menyatukan berbagai kecenderungan politik daerah dalam satu sistem politik dimana setiap negara bagian dimungkinkan untuk menjaga integritas politiknya di hadapan pemerintah pusat. Lebih lanjut, Elazar menjelaskan terdapat enam ciri dan prinsip yang melekat dalam sebuah negara yang berbentuk federasi atau negara federal, keenam ciri tersebut adalah:⁸

- a. Terdapat aturan tertulis dalam konstitusi yang menyatakan bahwa kekuasaan negara dibagi atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
- b. Terdapat pemahaman yang jelas bahwa non-desentralisasi dipahami sebagai pemisahan kekuasaan terhadap kekuatan politik tertentu yang menjadi sub-ordinat pemerintah pusat;
- c. Terdapat area kekuasaan yang jelas yang dimiliki oleh pemerintah regional yang mempunyai otoritas penuh terhadap area kekuasaannya;
- d. Adanya prosedur yang mampu menjaga kesatuan regional dengan adanya ketentuan khusus yang mengatur komunikasi antara penduduk di area tersebut dalam proses demokrasi, dalam arti penduduk di regional tertentu tersebut dapat memilih wakil-wakil mereka sendiri;
- e. Adanya prosedur yang mampu menjaga non-sentralisasi. Dalam arti adanya pertimbangan antara tingkat populasi penduduk dengan alokasi anggaran;
- f. Adanya prosedur dalam upaya mempertahankan federalisme. Dalam arti terdapat saluran yuridis yang mampu ditempuh secara konstitusional untuk mengatur rumah tangga pemerintahan regional tersebut secara mandiri.

⁸ Daniel J Elazar, *Exploring Federalism*. (Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987),. 162-182.

Deskripsi lebih menarik tentang negara federal dikemukakan oleh W.S. Livingstone. Livingstone menyatakan bahwa “federalisme” merupakan pengejawantahan pemerintahan federal (pemerintah pusat) terhadap bentuk-bentuk perbedaan sosial yang ada dalam pemerintahan tersebut. Lebih lanjut, Livingstone menyatakan bahwa hal yang paling mendasar dalam federalisme bukanlah tentang pembagian kekuasaan dalam politik, bukan pula tentang kerangka kelembagaan yang dapat dibentuk. Tapi hal yang paling esensial dalam federalisme adalah perbedaan yang hidup dalam masyarakat itu sendiri. Livingstone berpendapat bahwa pada hakikatnya, masyarakat dalam suatu negara adalah federal.⁹ Karena merupakan sebuah keniscayaan bahwa masyarakat itu beragam dan plural.

Secara teoritik, dalam banyak literatur disebutkan bahwa federalisme terbagi menjadi dua, yakni federalisme *de jure* dan federalisme *de facto*. J. Bryce mengatakan bahwa federalisme *de jure* merupakan konsep ketatanegaraan federal yang hanya tertulis dalam undang-undang. Dalam kenyataannya tidak ada kekuatan yang dimiliki negara bagian untuk membuat suatu formulasi kebijakan yang dapat dipaksakan keberlakuannya pada penduduk negara bagian tersebut.¹⁰ Federalisme simetris dapat ditemukan dalam sistem kenegaraan Amerika Serikat, Jerman, Austria, Swiss, Argentina, dan Brazil dimana setiap negara bagiannya mempunyai hak konstitusional yang sama.¹¹

Federalisme *de facto* merupakan produk desentralisasi kekuasaan pemerintahan.¹² Federalisme *de facto* adalah seperti yang dapat kita lihat dalam konsep ketatanegaraan China. China tidak memiliki sistem ketatanegaraan federal. Namun, seiring berjalannya waktu, China secara terus-menerus mempraktekkan sistem politik ketatanegaraan federal. Terdapat beberapa hal

⁹ William S. Livingston, *Federalism and Constitutional Change*. (Oxford: Oxford university Press, 1956),. 81-95

¹⁰ J. Bryce, *The American Commonwealth*, (London: Macmillan & Co. 1919),.56.

¹¹ Alfred Stepan, *Multi-Nationalism, Democracy and “Asymmetrical Federalism”*. (Princeton, NJ: Princeton UP, 1978),.3.

¹² Zheng Yongnian, “*Institutional Economics And Centrallocal Relations In China: Evolving Research*,” China: An International Journal, 3(2) (September, 2005),. 240- 69.

yang dapat menjadi indikator bahwa China secara *de facto* merupakan negara federal, seperti berikut:¹³

- a. Susunan hirarki pemerintahan terdiri dari provinsi-provinsi dan pemerintah pusat.
- b. Terdapat pengaturan mengenai hubungan antar lembaga pemerintahan pusat dan provinsi dimana pemerintah pusat hampir bisa dipastikan tidak dapat memaksakan kehendaknya terhadap pemerintah provinsi.
- c. Pemerintah provinsi memiliki tanggungjawab utama dalam mengatur permasalahan ekonomi, bahkan dalam beberapa hal dalam urusan politik sesuai dengan yurisdiksinya.

Dalam hubungan antara pusat-daerah di China, memang terdapat beberapa hal yang menjadi domain pemerintah pusat seperti urusan negara yang berkaitan dengan pertahanan keamanan dan keluarga berencana, namun terdapat pula domain-domain yang tidak dapat dicampuri oleh pemerintah pusat seperti urusan keamanan lokal, pembangunan jalan raya, dan pembangunan sekolah.¹⁴ Jadi, meskipun dalam konstitusi maupun sistem ketatanegaraan China tidak terdapat ketentuan khusus yang menegaskan bahwa China merupakan negara federal namun praktek ketatanegaraan yang berlaku di China secara *de facto* adalah federal.

Lebih lanjut, terkait hubungannya dengan konsep negara kesatuan, ditinjau dari sisi penyerahan kewenangan atau kekuasaan, perbedaan antara suatu negarakesatuan yang terbagi atas daerah-daerah otonom (negara kesatuan yangdidesentralisasikan) dengan suatu negara federal terletak pada skala atau derajatdesentralisasinya (*the degree of decentralization*). Arend Lijphart menjelaskan bahwa setiap negara mempunyai derajat atau skala desentralisasi yang berbeda. Lijphart mengklasifikasi negara-negara menjadi federal dan

¹³ Zheng Yongnian, "China's De Facto Federalism," dalam *Federalism in Asia*, edited by Baogang He, Brian Galligan and Takashi Inoguchi (Cheltenham: Edward Elgar, 2007),. 213-41

¹⁴*Ibid.*

terdesentralisasi (*federal and decentralized*) dengan skala 5,0; federal dan desentralisasi (*federal and centralized*) dengan skala 4,0; semi-federal dengan skala 3,0; kesatuan dan terdesentralisasi (*unitary and decentralized*) dengan skala 2,0; dan kesatuan dan tersentralisasi (*federal and centralized*) dengan skala 1,0 seperti dalam tabel berikut ini:¹⁵

<i>Federal and decentralized [5,0]</i>		
Australia	Jerman	Kanada
Amerika Serikat	Switzerland	Belgia setelah tahun 1993

<i>Federal and centralized [4,0]</i>		
Argentina [4,5]	Austria [4,5]	India [4,5]

<i>Semifederal [3,0]</i>		
Israel	Belanda	Spanyol
Belgia sebelum 1993 [3,3]		

<i>Unitary and decentralized [2.0]</i>		
Denmark	Finlandia	(Kerajaan Inggris setelah 1998)
Jepang	Norwegia	Swedia

<i>Unitary and centralized [1,0]</i>		
Bahamas	Barbados	France [1,3]
Kosta Rika	Botswana	Italy [1,3]
Islandia	Yunani	Korea [1,5]

¹⁵Arend Lijphart, *In Patterns of Democracy*, (London: Yale University Press, 2012),. 177-179.

Uruguay	Irlandia	Trinidad [1,3]
Portugal	Selandia Baru	Kerajaan Inggris [1,2] (sebelum 1998)
Mauritius	Jamaika	Malta
Luxembourg		

Tabel.1.

Skala desentralisasi sebuah negara. Skala berada pada angka dalam kurung.

2. Desentralisasi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia

Secara teoritik, definisi desentralisasi dapat dikatakan sama. Secara umum, desentralisasi dapat di-*break down* dalam tiga terminologi utama, yakni dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi. *Pertama*, dekonsentrasi adalah sebuah proses dimana pemerintah pusat menyebarkan tanggungjawabnya untuk melayani masyarakat pada pemerintah regional tanpa menyerahkan otoritasnya. Banyak para ahli berpendapat bahwa definisi ini bukan definisi desentralisasi yang benar. *Kedua*, delegasi merujuk pada situasi dimana pemerintah pusat menyebarkan kekuasaannya untuk membuat keputusan dan fungsi-fungsi administrasi publik. Dalam desentralisasi model ini pemerintah regional tidak dikontrol oleh pemerintah pusat, namun tetap bertanggungjawab terhadap pemerintah pusat. *Keempat*, devolusi terjadi ketika pemerintah pusat menyerahkan otoritasnya untuk membuat keputusan, mengatur perekonomian, dan manajemen administratif pada badan khusus di regional.¹⁶

Bila ditelusuri kembali dinamika perkembangan konsep desentralisasi, akan terlihat bahwa dalam perjalanannya ia tidak pernah luput dari kritik, atau bahkan melahirkan polemik antara pihak yang pro dan contra. Perdebatan pada tataran konseptual tersebut, tidak saja berimplikasi pada semakin berkembangnya konsep desentralisasi, tetapi juga telah memunculkan

¹⁶ Stacey White, *Government Decentralization in The 21st Century*. (Washington: Center for Strategic and International Studies:2011).,2.

kerumitan-kerumitan tertentu dalam memahami konsep desentralisasi. Kecenderungan ini semakin nyata terlihat sejak dekade 1970-an, ketika kajian tentang desentralisasi sudah tidak lagi dimonopoli oleh disiplin ilmu politik dan administrasi negara, tetapi juga telah menarik perhatian disiplin ilmu lain. Hanya menyebut beberapa contoh, di antara disiplin ilmu yang telah memberikan kontribusi dalam kajian desentralisasi dan otonomi daerah adalah ilmu ekonomi, hukum, sosiologi, dan antropologi.¹⁷ Akibatnya, konsep desentralisasi dan otonomi daerah dirumuskan dalam ‘bahasa’ yang berbeda-beda, sesuai dengan disiplin ilmu pengusungnya.

Namun demikian, kompleksitas konsep desentralisasi secara umum dapat dikategorikan ke dalam 2 (dua) perspektif utama, yakni *political decentralisation perspective* (perspektif desentralisasi politik) dan *administrative decentralisation perspective* (perspektif desentralisasi administrasi). Perbedaan mendasar dua perspektif ini terletak pada rumusan definisi dan tujuan desentralisasi. Perspektif desentralisasi politik mendefinisikan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan (*devolution of power*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Parson (1961), misalnya, mendefinisikan desentralisasi sebagai “... *sharing of the governmental power by a central ruling group with other groups, each having authority within a specific area of the state.*” Sedangkan dekonsentrasi, menurut Parson, adalah “... *the sharing of power between members of the same ruling group having authority respectively in different areas of the state.*” Dengan merujuk pada definisi desentralisasi dan dekonsentrasi yang dirumuskan Parson tersebut, Mawhood mengatakan bahwa desentralisasi adalah “... *devolution of power from central to local governments*”.¹⁸ Hal senada juga dikemukakan oleh Smith (1985), yang mendefinisikan desentralisasi sebagai “... *the transfer of power, from top level to lower level, in*

¹⁷ D. Conyers, *Decentralization and Development: a Review of the Literature*, Public Administration and Development, Vol. 4. (Juni 1984),. 190.

¹⁸ Mawhood P. (ed) *Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa*, (Chichester: John Wiley & Sons, 1987),.9.

a territorial hierarchy, which could be one of government within a state, or offices within a large organisation.” Poin penting yang menarik untuk digarisbawahi di sini adalah bahwa Smith juga mendukung ide *devolution of power* sebagai substansi utama desentralisasi, kendati devolusi kekuasaan yang dimaksud tidak hanya dibatasi pada struktur pemerintahan.

Bila dilihat dari sisi kepentingan pemerintah pusat, tulis Smith (1985), sedikitnya ada tiga tujuan utama desentralisasi. Pertama, *political education* (pendidikan politik), maksudnya adalah, melalui praktik desentralisasi diharapkan masyarakat belajar mengenali dan memahami berbagai persoalan sosial, ekonomi, dan politik yang mereka hadapi; menghindari atau bahkan menolak untuk memilih calon anggota legislatif yang tidak memiliki kualifikasi kemampuan politik; dan belajar mengkritisi berbagai kebijakan pemerintah, termasuk masalah penerimaan dan belanja daerah.¹⁹ Tujuan kedua desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah pusat adalah *to provide training in political leadership* (untuk latihan kepemimpinan). Tujuan desentralisasi yang kedua ini berangkat dari asumsi dasar bahwa pemerintah daerah merupakan wadah yang paling tepat untuk training bagi para politisi dan birokrat sebelum mereka menduduki berbagai posisi penting di tingkat nasional. Kebijakan desentralisasi diharapkan akan memotivasi dan melahirkan calon-calon pimpinan pada level nasional. Tujuan ketiga desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah pusat adalah *to create political stability* (untuk menciptakan stabilitas politik). Para pendukung dari tujuan desentralisasi yang ketiga ini percaya bahwa melalui kebijakan desentralisasi akan terwujud kehidupan sosial yang harmonis dan kehidupan politik yang stabil.²⁰

3. Corak Federalisme dalam desentralisasi di Indonesia

¹⁹ Henry Maddick (1963), *Democracy, Decentralization and Development*, (London: Asia Publishing House, 1963),.50-106.

²⁰ B.C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. (London: Asia Publishing House, 1985),.23.

Pasal 1 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan naskah asli mengandung prinsip bahwa ”*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.*” Sedangkan substansi pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu menjelaskan langsung bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan berada di tangan pemerintah pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah “terdiri atas” yang menunjukkan substansi federalisme karena istilah “terdiri atas” menunjukkan kedaulatan yang dipegang oleh negara-negara bagian.²¹ Akan tetapi ketika kita menghubungkan pasal 18 ayat (1) dengan teori negara federal yang disebutkan oleh Daniel Elazar seperti yang sudah disebutkan di atas jelas-jelas pasal ini adalah salah satu corak dari bentuk negara federal. Karena adanya ketentuan tertulis yang (*a written constitution*) yang oleh Elazar disebut sebagai *that outlines, among other things, the terms by which power is divided or shared in the political system and which can be altered only by extraordinary procedures.*²²

Apabila kita menelisik lebih jauh pada lanjutan setelah Pasal 18 ayat (1) maka kita akan menemukan konsepsi yang mengarah jauh pada sistem ketatanegaraan federalistik. Apalagi jika kita elaborasi lebih jauh ke dalam aturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 yang meregulasi adanya “otonomi khusus” seperti Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi

²¹MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), 102-103.

²² Daniel J Elazar, *Op.cit.*, 157.

Papua Barat. Kita dihadapkan pada kenyataan bahwa kita telah berubah menjadi negara federal secara *de facto*.

Satu-persatu hal tersebut akan dipaparkan dengan memulai dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 18 UUD 1945 pasca amandemen di mana kita akan menemukan beberapa prinsip terkait otonomi daerah sebagai bentuk desentralisasi, prinsip-prinsip tersebut adalah:²³

Pertama, prinsip (Pasal 18 ayat (2)), menegaskan bahwa “daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi. Pasal ini lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralistik. Gubernur, bupati, dan walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi daerah.

Kedua, prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)). Meskipun UUD 1945 (yang lama) menghendaki otonomi seluas-luasnya akan tetapi dalam perjalanannya mengalami penyempitan makna otonomi yang kemudian lambat laun berubah menjadi sentralisasi pada masa Orde Baru. Dengan adanya prinsip kedua ini daerah berhak mengatur dan mengurus hal-hal yang tidak ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Akan tetapi, menurut Jimly Asshiddiqie, pasal ini secara teoritis dapat disebut bercorak federalistik karena ada perbedaan antara konsep kekuasaan asal dan kekuasaan sisa (*residual power*). Menurut pasal 18 ayat (5) *residual power* sepenuhnya dipegang oleh daerah. Prinsip perbedaan ini menurut Jimly dikenal luas dalam konsep negara federal.²⁴ Pendapat Jimly ini didukung oleh Astim Riyanto dalam disertasinya. Menurut Astim, Pasal 18 ayat (5) ini bukan

²³Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), 7-18.

²⁴Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 272-273.

hanya sekedar amandemen kalimat, akan tetapi mengubah jiwa dan semangat Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen yang mengindikasikan dikehendakinya aktualisasi negara kesatuan dengan desentralisasi yang proporsional kemudian berubah menjadi desentralisasi yang federalistik.²⁵

Ketiga, prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat (1)). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Akan tetapi otonomi ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman masing-masing daerah.

Keempat, prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)). Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.²⁶

Kelima, prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1)). Ketentuan ini mendukung eksistensi berbagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa di semua tingkatan mulai dari tingkat provinsi, kabupaten, atau bahkan desa. Pemberlakuan peraturan perundang-undangan oleh pusat terhadap daerah-daerah yang memiliki ciri khas tersendiri merupakan pelimpahan wewenang (desentralisasi) yang bersifat asimetris (tidak seragam). Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) atau juga dikenal dengan istilah otonomi asimetris (*asymmetric autonomy*) adalah adanya wilayah tertentu dalam suatu

²⁵ Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*. (Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung, 2006)., 405.

²⁶ Ni'matul Huda, *Berkayuh Diantara Bentuk Negara Kesatuan Dan Federal*, artikel dalam Jurnal Konstitusi, PSHK FH UII. Vol.1. (Oktober, 2008)., 55.

negara yang diberikan kewenangan-kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain. Seperti kekhususan yang melekat pada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melalui UU Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta melalui UU Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh melalui UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, serta keistimewaan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat melalui UU Nomor 35 Tahun 2008 *juncto* UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Latar belakang diberikannya desentralisasi asimetris pada wilayah-wilayah tertentu itu sangat beraneka ragam. DKI Jakarta diproyeksi memenuhi seluruh syarat sebagai kota bertaraf internasional secepat mungkin. Sehingga pembangunan yang begitu masif dilakukan ternyata telah menciptakan kepadatan penduduk yang luar biasa sebagai dampak dari harapan besar kebanyakan orang untuk mencari kesejahteraan di Jakarta. Efek domino selanjutnya bisa sangat mudah diterka, mulai dari kemacetan, kesemerawutan tata ruang kota, kriminalitas, dan disparitas sosial yang ada di Jakarta. Aceh dan Papua diberikan lebih pada pertimbangan untuk meredam atas konflik yang terjadi. Aceh dengan begitu menjunjung tinggi pelaksanaan syariat Islam hingga banyak muncul pergolakan dari oknum masyarakat yang berusaha lepas dari NKRI. Meskipun akhirnya pada tahun 2005 konflik tersebut dapat terselesaikan dengan perjanjian Helsinki. Di Papua, salah satu diantara empat daerah yang diberikan otonomi khusus yang masih bergejolak secara serius hingga saat ini. Pelaksanaan desentralisasi asimetris di Papua melalui otsusnya dilatar-belakangi adanya kesenjangan yang serius dengan provinsi-provinsi lainnya. Sedangkan Yogyakarta yang disematkan sebagai daerah istimewa karena selain Yogyakarta adalah kerajaan yang masih eksis juga berbagai

perannya untuk membantu Republik Indonesia dalam rangka membentuk pemerintahan darurat.²⁷

Latar belakang desentralisasi asimetris ini selaras dengan teori latar belakang munculnya negara dalam negara pada negara federal di mana studi tentang federalisme dan perubahan konstitusi yang dilakukan Williams S. Livingston mengatakan bahwa sistem federal diterapkan sebagai solusi berbagai persoalan atau konflik sosial dan politik.

Federalism like most institutional forms, is a solution of, or an attempt to solve, a certain kind of problem of political organization. Federal governments and federal constitutions do not grow simply by accident. They arise in response to certain stimuli; a federal system is consciously adopted as a means of solving the problems represented by these stimuli.²⁸

Senada dengan Livingston, Elazar berpendapat

In its quest for a stable and peaceful world humanity today find itself confronted with a number of political problems, many of which are seemingly intransigent, whose source lie in conflicting national, ethnic, linguistic, and racial claims arising out of historical experiences. The federal principle offers one possible resource for resolving these problems.²⁹

Keenam, prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)). Prinsip ini diterjemahkan ke dalam UU No.32 Tahun 2004 yang kemudian direvisi menjadi UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Konteks hubungan pusat dan daerah disebutkan

²⁷ Andhika Yudha Pratama, *Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Demokrasi*, Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Th. 28, Nomor 1, (Februari 2015), 13.

²⁸ William S. Livingston, *Op.cit.*, 1.

²⁹ Daniel J Elazar, *Op.cit.*, 11

secara panjang lebar oleh UU No.23 Tahun 2014 dalam bagian penjelasan Pasal 1 angka (1).

Tidak kalah pentingnya dalam membahas konsep otonomi daerah dalam negara kesatuan adalah “pematangan konsep federalisme” (*federal arrangement*). Yang dimaksudkan dengan definisi pematangan tersebut adalah bentuk pengadopsian prinsip-prinsip federalisme dalam bentuk otonomi daerah di negara kesatuan karena sejatinya negara kesatuan sendiri tidaklah mengenalkan konsep otonomi karena semua kekuasaan tersentralisasikan di pemerintahan pusat, daerah sendiri tidak lebih sekedar dari subordinasi dari pemerintah pusat.³⁰

C. PENUTUP

Konsepsi negara kesatuan yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 tidak sepenuhnya di-*breakdown* ke dalam konsep negara kesatuan yang utuh. Aturan-aturan mengenai otonomi daerah dan desentralisasi yang tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945, secara teoritik, justru bercorak federalisme. Prinsip otonomi seluas-luasnya, *residual power*, dan desentralisasi asimetris yang diberikan kepada daerah adalah ciri dari negara federal. Meskipun secara *de jure* Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 tidak menyebutkan Indonesia adalah negara federal, akan tetapi secara *de facto* prinsip-prinsip federalisme sudah melekat secara signifikan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Permasalahan yang perlu disingkirkan adalah anggapan tentang federalisme. Dalam diskusi mengenai federalisme di Indonesia. Kata “federalisme” ini sering disalah-artikan. Misalnya, federalisme diartikan sebagai disintegrasi atau perpecahan negara. Selaras dengan ini adalah penyalahgunaan lain yang menganggap federalisme sebagai penyebab pemisahan diri suatu unit atau satuan pemerintahan (misalnya provinsi atau negara bagian) dari induk tempatnya berada.

³⁰Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, (Jakarta: The Habibie Center, 2001),.28

Hal ini perlu disingkirkan dari alam pikiran kita. Karena bagaimanapun, sebuah konsep ketatanegaraan tidak lahir dan hidup di ruang hampa, ia punya *background* tertentu yang membentuknya selaras dengan kehidupan manusia yang merupakan subyeknya yang selalu tumbuh, berkembang, dan bergerak. Sudah selayaknya konsepsi-konsepsi tersebut juga tumbuh dan bergerak ke arah yang lebih baik.

D. DAFTAR PUSTAKA

Buku, Disertasi, dan Makalah

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____. *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center, 2001.
- _____. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*. Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung, 2006.
- Bouger, *Masalah-Masalah Demokrasi*, Jakarta: Yayasan Pembangunan, 1952.
- Bryce, J. *The American Commonwealth*, London: Macmillan & Co. 1919
- Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.
- Stepan, Alfred. *Multi-Nationalism, Democracy and "Asymmetrical Federalism"*. Princeton, NJ: Princeton UP, 1978.
- He, Baogang, Brian Galligan and Takashi Inoguchi, ed. *Federalism in Asia*, Cheltenham: Edward Elgar, 2007
- Lijphart, Arend. *In Patterns of Democracy*, London: Yale University Press, 2012.
- Livingston, William S. *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Oxford university Press, 1956
- Maddick, Henry. (1963), *Democracy, Decentralization and Development*, London: Asia Publishing House. 1963.

- Mahkamah Konstitusi, *Risalah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (1999 – 2002)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Mawhood P. (ed) *Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa*, Chicheser: John Wiley & Sons, 1987.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007.
- Mayo, Henry B. *An Introduction To Democratie Theory*, New York: Oxford University Press, 1996.
- MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003
- Smith, B.C. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: Asia Publishing House, 1985.
- Soehino, Ilmu Negara, Yogyakarta: Liberty, 2000.
- White, Stacey. *Government Decentralization in The 21st Century*. Washington: Center for Strategic and International Studies: 2011

Jurnal

- Conyers, D. “Decentralization and Development: a Review of the Literature”, *Public Administration and Development*, Vol. 4. (Juni 1984)
- Huda, Ni'matul. “Berkayuh Diantara Bentuk Negara Kesatuan Dan Federal”, *Jurnal Konstitusi*, PSHK FH UII. Vol.1. (Oktober, 2008).
- Panggabean, Samsu Rizal. “Federalisasi dan Demokratisasi di Indonesia”. *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, Vol. I, No.3 (Maret 1998).
- Pratama, Andhika Yudha. “Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Demokrasi”, *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Th. 28, Nomor 1, (Februari, 2015)
- Utomo, Warsito. “Sistem Federal Dalam Negara Kesatuan (Kasus Pengaturan Desentralisasi-Otonomi)”. *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, Vol. I, No.3. (Maret 1998).
- Yongnian, Zheng. “Institutional Economics And Centrallocal Relations In China: Evolving Research”, *China: An International Journal*, Vol. 3, No.2 (September 2005)